

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 153

39° anno

28 maggio 1996

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	Sessione di febbraio 1996	
96/C 153/01	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica per l'ottava volta la Direttiva 67/548/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose»	1
96/C 153/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da prendere contro l'emissione di inquinanti gassosi e particelle inquinanti prodotti dai motori a combustione interna destinati all'installazione su macchine mobili non stradali»	2
96/C 153/03	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il futuro della coesione e le implicazioni a lungo termine per i Fondi strutturali»	5



Prezzo: 13 ECU

Spedizione in abbonamento postale gruppo 1/70% — Milano.

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommaro (<i>segue</i>)	Pagina
96/C 153/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito: <ul style="list-style-type: none"> — alla «Comunicazione della Commissione sullo sviluppo delle ferrovie comunitarie»; — all'«Applicazione della Direttiva 91/440/CEE future misure per sviluppare le ferrovie», e — alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie» 	16
96/C 153/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP)»	21
96/C 153/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Politica culturale europea per l'infanzia»	27
96/C 153/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle prescrizioni minime intese al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori esposti al rischio di atmosfere esplosive»	35
96/C 153/08	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità per i cittadini dei paesi terzi»	38
96/C 153/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 94/80/CE del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza»	45
96/C 153/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito: <ul style="list-style-type: none"> — alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 90/539/CEE relativa alle norme di polizia sanitaria per gli scambi intracomunitari e le importazioni in provenienza dai paesi terzi di pollame e uova da cova», e — alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 91/494/CEE relativa alle norme di polizia sanitaria per gli scambi intracomunitari e le importazioni in provenienza da paesi terzi di carni fresche di volatili da cortile» 	46
96/C 153/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito: <ul style="list-style-type: none"> — alla «Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica» (versione codificata); — alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle sostanze e ai prodotti indesiderabili nell'alimentazione degli animali» (versione codificata), e — alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari» (versione codificata) 	49
96/C 153/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta modificata di regolamento (CE) del Consiglio che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca» (versione codificata)	50



96/C 153/13	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione dei tuberi-seme di patate» (versione codificata); — alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di barbabietole» (versione codificata); — alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di piante oleaginose e da fibra» (versione codificata), e — alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di piante foraggere» (versione codificata)	51
96/C 153/14	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi» (versione codificata); — alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di cereali» (versione codificata), e — alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole» (versione codificata)	52
96/C 153/15	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 2075/92 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio e che fissa i limiti di garanzia per il tabacco in foglia ripartiti tra i gruppi di varietà per i raccolti 1996 e 1997»	53
96/C 153/16	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Armonizzazione a livello mondiale delle norme applicabili all'investimento diretto»	55

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica per l'ottava volta la Direttiva 67/548/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose»

(96/C 153/01)

Il Consiglio, in data 1° febbraio 1996, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo» è stata incaricata di preparare i lavori in materia. Nel corso dei lavori, il Comitato economico e sociale ha nominato Giuseppe Pricolo relatore generale (articoli 20 e 50 del Regolamento interno).

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 28 febbraio 1996, nel corso della 333ª sessione plenaria il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione ha lo scopo di conformare la terminologia a suo tempo adoperata in talune disposizioni della Direttiva 67/548/CEE — relativa all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose — a quella utilizzata dal Trattato sull'Unione europea.

1.2. In sostanza, si tratta di sostituire le sigle «CEE» e «EEC», che tuttora figurano nella predetta Direttiva n. 548 del 1967, con le sigle «CE» e «EC», richiamate all'articolo G del Trattato sull'Unione europea.

1.3. Il Trattato di Maastricht, infatti, non utilizza più il termine «Comunità europee» e «Comunità economica europea» (CEE), bensì quello «tout court» di «Comunità europea» (CE) al singolare, perché quest'ultimo evidenzia immediatamente l'avvenuta fusione o trasformazione delle tre originarie Comunità — la Comunità economica

europea (CEE), la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEa) — nell'Istituzione unica, che è la Comunità europea (CE).

2. Osservazioni

2.1. Il Comitato ritiene che la modifica proposta dalla Commissione — pur investendo un aspetto meramente formale o nominale della materia, quello terminologico — costituisca comunque un adempimento dovuto sul piano giuridico.

2.2. Al Comitato, peraltro, appare tardiva l'iniziativa della Commissione, giacché la firma del Trattato di Maastricht risale al 7 febbraio 1992.

2.3. Ciò rilevato, e pur condividendo l'idea di accordare agli operatori un termine di ben cinque anni per

continuare ad utilizzare le etichette con la vecchia sigla CEE, il Comitato raccomanda alla Commissione di predisporre un'efficace campagna d'informazione, in

modo da attuare la transizione con la massima rapidità e di rendere pienamente comprensibile l'obiettivo del provvedimento.

Bruxelles, 28 febbraio 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da prendere contro l'emissione di inquinanti gassosi e particelle inquinanti prodotti dai motori a combustione interna destinati all'installazione su macchine mobili non stradali»⁽¹⁾

(96/C 153/02)

Il Consiglio, in data 7 novembre 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Barros Vale, in data 7 febbraio 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 febbraio 1996, nel corso della 333^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. L'Unione europea per continuare a puntare sul suo sviluppo economico e sociale, non deve compromettere l'ambiente e le risorse naturali, da cui dipendono la qualità dell'attività umana e la sostenibilità dello sviluppo stesso.

1.2. Allo stesso modo, uno sviluppo tecnologico adeguatamente regolamentato presuppone necessariamente l'armonizzazione delle legislazioni di tutti gli Stati membri.

1.3. L'iniziativa volta a ridurre le emissioni inquinanti ha effetti particolarmente benefici per la salute umana e in generale si ripercuote positivamente sull'ambiente.

1.4. Una volta regolamento a livello comunitario il funzionamento dei motori installati sui veicoli stradali, rimaneva una lacuna legislativa relativa alle macchine non stradali che la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in esame intende colmare.

1.5. La legislazione proposta (come quella in fase di elaborazione negli Stati Uniti) si basa sulla norma ISO 8178 (International Standards Organization), adottata dall'US EPA, dalla California Air Resources Board, dall'ECE (ONU) e accolta anche nell'ordinamento giapponese.

1.6. La Commissione reputa che i costi totali dei miglioramenti tecnici ammontino a 31 milioni di ECU all'anno per la prima fase e a 125 milioni di ECU all'anno per la seconda fase; tali costi ripercuotendosi

⁽¹⁾ GU n. C 328 del 7. 12. 1995, pag. 1.

sui consumatori provocheranno un aumento del costo dei motori valutabile tra l'1 % e il 3 % nella prima fase e tra il 3 % e l'8 % nella seconda fase, fatto che si rifletterà sul valore di mercato delle macchine.

1.7. Il costo per ogni tonnellata di riduzione degli agenti inquinanti è stato valutato a 1 400 ECU nella prima fase e 2 600 ECU nella seconda.

2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1. La proposta della Commissione è finalizzata a ridurre in misure significativa l'inquinamento atmosferico dovuto alle sostanze inquinanti prodotte dai nuovi motori a combustione interna che saranno installati sulle macchine mobili non stradali; la proposta non riguarda i trattori agricoli né quelle impiegati nella silvicoltura, in quanto si tratta di macchine che possono transitare su strade e che per questo sono soggette a un diverso procedimento di omologazione.

2.2. Le emissioni dei veicoli non stradali non erano mai state oggetto di regolamentazione da parte dell'Unione europea, contrariamente alle emissioni dei veicoli stradali, che sono state progressivamente ridotte grazie all'evoluzione della regolamentazione avvenuta nel corso del tempo.

2.2.1. Pertanto, confrontando i due tipi di macchine (stradali e non stradali), l'inquinamento atmosferico provocato dalle emissioni prodotte dalle macchine non stradali ha raggiunto valori molto elevati con gravi ripercussioni ambientali, specie per quanto concerne le emissioni di ossido di azoto (NO_x) e di particelle (PT).

2.3. I motori soggetti a tale regolamentazione sono installati su macchine destinate ad attività industriali, agricole e per trasporti specifici. A titolo di esempio, la proposta di direttiva si applica ai seguenti tipi di macchine: compressori, apripista, elevatori, gru mobili, apparecchiature per la movimentazione dei materiali, ecc., ma non ai motori di potenza inferiori ai 18 Kw.

2.4. La proposta della Commissione prevede che gli Stati membri prendano le misure necessarie per assicurare che i motori oggetto della direttiva soddisfino i requisiti stabiliti in materia di emissioni inquinanti.

2.5. Si propone che l'introduzione delle nuove norme sulle emissioni, per quanto concerne la produzione dei motori (Engine Built Date) avvenga in due fasi distinte: la prima comprendente il periodo dal giugno 1997 al dicembre 1998, la seconda quello dal gennaio 2001 al dicembre 2003.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. La proposta della Commissione risponde alle esigenze ambientali difese da gran parte della normativa attualmente in vigore, considerando che la qualità

dell'aria in Europa continua a destare notevoli preoccupazioni. Di fronte a questa situazione, tutte le misure volte a diminuire gli inquinanti atmosferici, in particolare la riduzione delle emissioni, rivestono carattere d'urgenza.

3.1.1. Secondo la Commissione le misure proposte riducono le emissioni nei settori oggetto della direttiva delle seguenti percentuali: 23 % circa per gli ossidi di azoto, l'11 % per gli idrocarburi e 27 % per le particelle, nella fase I, rispettivamente 42 %, 29 % e 67 % nelle fase II.

3.2. Il Comitato approva la proposta della Commissione, soprattutto perché è in linea con la normativa che attualmente viene elaborata negli Stati Uniti nello stesso campo.

3.2.1. L'armonizzazione normativa tra gli USA e l'Unione europea è un elemento importantissimo per l'espansione e lo sviluppo del mercato mondiale di questo tipo di motori, un fattore incentivante delle rispettive produzioni industriali e uno stimolo alla concorrenza.

3.2.2. Dato che la fase II non è stata ancora regolamentata né negli USA né nell'Unione europea e dato che si prevede un'evoluzione della regolamentazione da applicare, un'applicazione armonizzata negli USA e nell'UE della fase II nel corso del processo legislativo, riconosciuta reciprocamente in entrambi i territori sarebbe nell'interesse delle due parti.

3.3. Il Comitato è favorevole a che gli organismi addetti al rilascio dei documenti di omologazione, ai quali i produttori devono presentare le domande di «Omologazione I», siano sottoposti alla responsabilità dei singoli Stati membri.

3.4. Considerando i rischi per la salute provocati dalle emissioni di questi motori, risultano accettabili i valori limite fissati dalla proposta di direttiva, valori che rendono compatibile la protezione dell'ambiente con le attuali possibilità, tecniche, finanziarie e applicative dell'industria. Quest'ultima dovrà approfittare dell'intervallo di tempo fino al momento dell'entrata in vigore della direttiva per cercare di risolvere i problemi che il rispetto dei valori limite solleverà nella seconda fase, specie per quanto concerne i motori di minori potenza (da 18 a 37 Kw).

4. Osservazioni particolari

4.1. L'allegato I alla proposta di direttiva elenca le macchine o le apparecchiature i cui motori sono oggetto della regolamentazione. Nonostante l'elenco non sia

esaustivo, il Comitato ritiene che vi andrebbero inseriti anche i generatori, alla stregua dei compressori.

4.2. Le autorità degli Stati membri che concedono l'«omologazione» sono tenute a verificare la conformità dei nuovi motori ai requisiti imposti.

4.2.1. I produttori stessi dovranno fornire informazioni periodiche per consentire l'effettuazione del controllo, conservando nei loro archivi i dati necessari. Tuttavia, il Comitato giudica esagerato imporre in taluni casi la conservazione di questi dati per 30 anni, un periodo eccessivamente lungo e suscettibile di causare difficoltà all'industria.

4.3. Il Comitato riconosce e approva che i motori delle macchine stradali, già sottoposti ad un procedimento di omologazione e installati su apparecchiature non stradali, non debbano sottostare ad un nuovo procedimento.

4.4. Una volta definiti tutti i parametri e proceduto, sulla base di questi ultimi, all'omologazione di un motore o di una famiglia di motori, il Comitato sottolinea l'importanza dei controlli durante il periodo di utilizzazione, per accertare il mantenimento del livello di emissioni inquinanti.

4.4.1. Pur considerando indispensabile un sistema di controllo periodico, il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che quest'ultimo, non essendo tali veicoli o apparecchiature immatricolati, può risultare difficile mentre essi sono in funzionamento, viste che è impossibile localizzarli o stabilirne la proprietà, specie se il sistema fosse esteso ai motori a benzina. L'impossibilità attuale di controllare le emissioni dei motori in funzione è un fatto riconosciuto. L'International Standards Organization sta mettendo a punto una prova con motore sotto carico (loaded smoke test) che tiene conto di questo problema. Tuttavia, la situazione comporterà degli obblighi a livello di progettazione di nuovi motori che presentino un'emissione limitata di fumo e permetterà l'introduzione di altre misure che saranno imposte durante la loro utilizzazione. Il test sarà disponibile al momento dell'introduzione dei limiti fissati nella fase II.

4.5. Sarà opportuno procedere ad una correzione matematica per l'emissione di particelle, in modo che sia gli USA (California compresa) che l'UE utilizzino diverse specifiche di carburante, per quanto riguarda le variazioni del contenuto di zolfo.

4.6. La proposta della Commissione di applicare targhette di identificazione costituisce un problema. All'allegato I, punto 3.3 (requisiti di identificazione dei motori) è citato l'uso di una marcatura supplementare, il che presenterà problemi di visibilità in un ambiente saturo. Tuttavia, la proposta di direttiva prevede che le

targhette di identificazione principali e supplementari siano ben visibili, il che annulla qualsiasi beneficio derivante dall'utilizzo di una seconda targhetta. Questa parte della proposta di direttiva dovrebbe tener conto in misura maggiore della realtà.

4.7. Il Comitato accoglie favorevolmente la concessione d'incentivi fiscali da parte degli Stati membri per incoraggiare l'introduzione di motori che soddisfino i limiti attualmente fissati dalla fase II.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato si congratula con la Commissione per la proposta, mirante a ridurre l'inquinamento causato da macchine non stradali e sottolinea che si tratta della prima proposta di direttiva dell'Unione europea ad affrontare tale problema. Il Comitato nondimeno auspica di ricevere anche proposte concernenti le macchine che non rientrano nel campo di applicazione di questa direttiva.

5.2. Il mercato di questo tipo di motori è molto vasto e prevede innumerevoli applicazioni. Il Comitato pertanto comprende l'interesse dell'industria, per una pronta regolamentazione e armonizzazione del settore con la normativa vigente negli USA in modo che i certificati possano essere riconosciuti validi in tutte e due le aree. Il Comitato giudica necessario che la Commissione si impegni per il riconoscimento reciproco dei certificati rilasciati dalle rispettive autorità americane ed europee.

5.3. Il Comitato inoltre propone la promozione di iniziative per riconvertire tali apparecchiature e macchine al gas naturale o all'olio di colza.

5.4. Il Comitato invita ad impiegare carburanti alternativi, ecologici e biodegradabili, sulla base dell'esperienza derivante dall'utilizzo dell'Ecodiesel con il quale per litro consumato si ha una riduzione complessiva di emissioni di CO₂ nell'atmosfera pari a 2,3 Kg.

5.5. Il Comitato ritiene importanti le sanzioni per i fabbricanti che, ottenuta l'omologazione per un tipo di motore, continuano a produrre motori della stessa famiglia non conformi alle caratteristiche registrate e approvate nel procedimento di omologazione.

5.6. La vigilanza spetta alle autorità degli Stati membri che rilasciano l'omologazione, le quali devono inoltre

adottare le misure necessarie per tenersi informate di qualsiasi modifica apportata agli elementi nel fascicolo

di omologazione, nonché garantire un'efficace verifica della conformità di fabbricazione.

Bruxelles, 28 febbraio 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il futuro della coesione e le implicazioni a lungo termine per i Fondi strutturali»

(96/C 153/03)

Il Comitato economico e sociale in data 30 marzo 1995 ha deciso, conformemente al disposto del terzo comma dell'articolo 23 del Regolamento interno, di elaborare il parere sul tema: «Il futuro della coesione e le implicazioni a lungo termine per i Fondi strutturali».

La Sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale e urbanistica», incaricata di preparare il lavoro in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore van Dijk, in data 20 febbraio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato (all'unanimità) il 28 febbraio 1996, nel corso della 333ª sessione plenaria (a maggioranza e con 7 astensioni), il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel presente parere si analizzano il futuro (economico e sociale) della coesione e le implicazioni a lungo termine per i Fondi strutturali. In alcuni precedenti pareri⁽¹⁾, il Comitato ha più volte sottolineato, da un lato, l'importanza del principio della coesione in quanto dichiarazione di solidarietà politica tra le regioni dell'UE e, dall'altro, del funzionamento dei Fondi strutturali, come politica comune essenziale nel tentativo di ridurre le disparità economiche all'interno dell'UE. In questa occasione il Comitato ribadisce entrambi i concetti.

In questo modo, il Comitato economico e sociale sottoscrive il principio enunciato all'articolo 2 del Trattato di Roma che esorta la Comunità europea a:

«promuovere uno sviluppo armonioso della attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciu-

ta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano.»

Il dibattito sulla coesione attualmente in corso deve proseguire alla luce di questo principio guida.

1.2. In un momento in cui si profila un nuovo approfondimento e ampliamento dell'UE, il Comitato ritiene opportuno prendere in esame le implicazioni di tali sviluppi sulla coesione e sui principali strumenti utilizzati per promuoverla. Il motivo di tale riflessione è il fatto che, fin dalle riforme del 1988, le politiche strutturali dell'UE si sono trasformate in uno strumento efficace di promozione della coesione economica e sociale all'interno dell'UE. Senza i Fondi strutturali, la crescita economica nelle regioni economicamente più deboli dell'Unione sarebbe stata notevolmente inferiore a quella registrata a partire dalla metà degli anni '80. Sebbene ciò sia più difficile da quantificare, fonti competenti indicano inoltre che le prospettive economiche delle regioni comprese nell'obiettivo 2 e 5b sono state considerevolmente migliorate dall'attuazione dei Fondi strutturali.

⁽¹⁾ GU n. C 304 del 10. 11. 1993; GU n. C 236 dell' 11. 9. 1995.

1.2.1. La definizione più chiara ed efficace del principio del rafforzamento della coesione economica e sociale tra le regioni dell'Unione europea (UE) figura nell'Atto unico europeo (AUE). Ai sensi dell'articolo 130A del TUE (Trattato dell'Unione europea), il rafforzamento della coesione economica e sociale viene attuato nel modo seguente:

«... la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali.»

Inoltre, l'articolo 130B del TUE esorta gli Stati membri a:

«... (condurre) la loro politica economica e (a coordinarla) anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 130A»,

e stipula che

«... l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno, tengono conto degli obiettivi dell'articolo 130A ...».

È importante sottolineare che secondo il TUE, l'impatto sulla coesione economica e sociale deve essere tenuto in considerazione nelle fasi di progettazione e di attuazione delle politiche economiche a livello sia comunitario che nazionale.

1.2.2. Il Comitato ritiene auspicabile, nel periodo che precede la Conferenza intergovernativa (CIG) del 1996, riaffermare le disposizioni dell'articolo 130B, alla luce delle implicazioni per le politiche economiche nazionali che, nel caso di alcuni Stati membri, sono subordinate ai criteri di convergenza per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM). È essenziale che né le politiche nazionali, né quelle comunitarie compromettano i notevoli risultati ottenuti fin dal 1988 per rafforzare la coesione economica e sociale sì da conseguire obiettivi concorrenti.

1.2.3. Una delle più importanti sfide per i responsabili della politica dell'UE è quella di garantire il rafforzamento della coesione economica e sociale. Un recente studio condotto dal Parlamento europeo⁽¹⁾ definisce la coesione come una situazione in cui le differenze (economiche e sociali) tra le regioni e i gruppi all'interno della Comunità sono politicamente ed economicamente accettabili. Vale la pena sottolineare che un'Unione in cui persistono ampie disparità nel benessere economico e sociale non ha molte probabilità di essere un'Unione politicamente stabile. Mano a mano che si procede verso l'Unione economica e monetaria, vi è il rischio costante che le regioni dell'Unione più dinamiche dal punto di vista industriale ne traggano maggiore vantaggio rispetto a quelle svantaggiate. Tale rischio, al quale si esporrebbero in definitiva tutti gli Stati membri dell'UE, può essere neutralizzato soltanto attraverso la continua elabora-

zione a livello comunitario di misure appropriate di coesione.

1.2.4. I Fondi strutturali e il Fondo di coesione rappresentano i principali meccanismi attraverso i quali l'UE si sforza di raggiungere l'obiettivo della coesione economica e sociale. Nel 1988, come previsto dall'Atto unico, i Fondi strutturali sono stati oggetto di una riforma volta a migliorare la loro efficacia nel promuovere la coesione. Vale la pena di ricordare che uno dei motivi principali della riforma mirante al rafforzamento delle misure di coesione dell'UE consisteva nella preoccupazione che il completamento del Mercato unico europeo andasse sì a beneficio delle regioni industriali più dinamiche, ma che potesse esacerbare le difficoltà economiche delle regioni più deboli dell'Unione. Con il consolidamento del processo di integrazione economica, tale preoccupazione persiste e deve trovare una risposta.

1.2.5. Il pacchetto di misure di coesione presentato con la riforma del 1988 era fondato su quattro principi: concentrazione delle risorse sulle regioni più bisognose; partenariato nella formulazione ed attuazione della politica regionale; programmazione degli aiuti mediante i Fondi strutturali; addizionalità nella concessione di corrispondenti aiuti finanziari nazionali da parte degli Stati membri beneficiari. Con le riforme del 1988 le risorse finanziarie in dotazione ai Fondi strutturali fino al 1993 sono raddoppiate in termini reali.

1.2.6. È difficile prevedere le condizioni che prevarranno dopo la CIG del 1996 e l'approccio che gli Stati membri assumeranno in materia di coesione. Il Comitato ritiene tuttavia essenziale che la revisione della politica strutturale non indebolisca i quattro principi approvati nel 1988 e ratificati in occasione dei Consigli europei di Lisbona e di Edimburgo. I quattro principi di concentrazione, partenariato, programmazione e addizionalità costituiscono il nucleo centrale dei Fondi strutturali e determinano in larga misura il successo dei programmi da loro finanziati. Il Comitato che ha espresso le proprie riflessioni su tali principi in vari precedenti pareri⁽²⁾, ritiene che vadano mantenuti e la loro applicazione negli Stati membri migliorata.

1.2.7. Il Comitato intende formulare le seguenti osservazioni:

- (i) per quanto riguarda la programmazione, il Comitato ritiene che in futuro, dato il ritmo sempre più rapido del cambiamento, sarà necessaria una maggiore flessibilità nell'attribuzione dei fondi;
- (ii) la concentrazione delle risorse rimane di importanza vitale e deve proseguire se si vuole che i Fondi

⁽¹⁾ Parlamento europeo. Ian Begg e David Mayes (1991) «Una nuova strategia per la coesione economica e sociale».

⁽²⁾ GU n. C 201 del 26. 7. 1993; GU n. C 195 del 18. 7. 1994; GU n. C 236 dell' 11. 9. 1995.

strutturali contribuiscano pienamente a ridurre le disparità a livello regionale;

- (iii) gli Stati membri devono continuare a rispettare il principio dell'addizionalità se si vuole far sì che i Fondi strutturali producano appieno il loro impatto. Tuttavia, vi è il rischio che l'efficacia dei Fondi strutturali venga attenuata se uno Stato membro è costretto a ridurre la spesa pubblica nazionale per soddisfare i criteri di convergenza di Maastricht. È importante che l'obiettivo della coesione economica e sociale non venga compromesso dalla necessità di conformarsi ai criteri di convergenza di Maastricht;
- (iv) nel corso degli anni, in vari recenti pareri⁽¹⁾, il Comitato ha richiamato l'attenzione sul ruolo costruttivo svolto dalle parti economiche e sociali in tutti gli aspetti della realizzazione dei Fondi strutturali. Di conseguenza, il Comitato ha accolto con particolare favore l'articolo 4 del nuovo regolamento quadro che rende obbligatoria la partecipazione delle parti economiche e sociali all'elaborazione e all'attuazione dei piani economici regionali. Purtroppo, tale requisito non è sempre pienamente rispettato in tutti gli Stati membri. Il Comitato coglie l'occasione per riaffermare l'importanza che attribuisce al principio del partenariato ed esorta ad una maggiore trasparenza delle procedure per garantire, in pratica, il rispetto di questo principio. Il Comitato invita la Commissione ad elaborare una relazione dettagliata sull'attuazione del partenariato negli Stati membri e a valutare in quale misura i requisiti di cui all'articolo 4 vengono soddisfatti;
- (v) i Fondi strutturali svolgono un ruolo essenziale per promuovere l'occupazione nell'UE: la creazione di posti di lavoro deve rimanere il principale indice di successo delle azioni condotte nel loro ambito. Di conseguenza, gli Stati membri dovrebbero dare la priorità alle azioni che favoriscono le opportunità di crescita economica endogena e di creazione di posti di lavoro nelle regioni sfavorite. Ciò può comportare la necessità che certi Stati membri riesaminino la ripartizione degli aiuti del Fondo strutturale tra gli investimenti infrastrutturali e quelli che hanno un impatto più diretto sull'occupazione;
- (vi) Il principio della coesione economica e sociale è essenziale per l'unità istituzionale e la solidarietà politica dell'Unione europea. Di conseguenza, è probabile che una minore determinazione degli

Stati membri più ricchi nel promuovere la coesione potrebbe avere quale ripercussione un'ostilità politica crescente nei confronti dell'Unione negli Stati membri più deboli. Nella prospettiva di un ampliamento dell'Unione europea e di un primo passo verso l'unione monetaria entro la fine del decennio, vi è il rischio che la coesione istituzionale dell'UE risulta frammentata, ovvero che emerga un'unione «a geometria variabile». La caratteristica distintiva della geometria variabile è che gli Stati membri hanno la possibilità di partecipare soltanto ad alcune delle funzioni dell'Unione, rinunciando ad altre. Le clausole di autoesclusione («opt-out») come quelle che escludono la Gran Bretagna dal protocollo sociale nonché la stessa Gran Bretagna e la Danimarca dall'Unione monetaria, costituiscono esempi di integrazione a geometria variabile. Il rischio implicito in un'UE a geometria variabile è che questa partecipazione parziale diventi permanente. Nella migliore delle ipotesi, la pressione esercitata sugli Stati membri più forti affinché aiutino i paesi più poveri a recuperare il ritardo, come avviene avverrebbe nel caso di un'integrazione «a più velocità», sarebbe fortemente attenuata.

1.2.8. I programmi strutturali sono stati nuovamente riveduti nel 1993, come previsto nel regolamento e alla luce della necessità di negoziare un nuovo quadro di bilancio per l'UE, negoziato che ha portato all'adozione del pacchetto Delors II al Consiglio di Edimburgo. La revisione ha riconfermato i principi fondamentali dei programmi strutturali ed ha lasciato inalterati i criteri di ammissibilità al sostegno. Il PIL pro capite rimane il principale indicatore di sviluppo economico regionale: le regioni con un PIL pro capite inferiore o pari al 75 % della media dell'Unione sono ammessi al sostegno previsto dall'obiettivo 1. I paesi il cui PIL medio pro capite è inferiore o pari al 90 % della media dell'UE possono anche beneficiare dell'aiuto del Fondo di coesione. L'obiettivo 2 dei Fondi strutturali è destinato a fornire un aiuto alle regioni industriali in declino. La possibilità di avvalersi dell'obiettivo 2 viene determinata in primo luogo dal tasso di disoccupazione.

1.2.9. Infine, il sostegno di cui all'obiettivo 5b dei Fondi strutturali continua ad essere destinato alle zone rurali non comprese nell'obiettivo 1, dove l'agricoltura rappresenta una quota rilevante dell'occupazione totale e dove il PIL pro capite è basso. Il sostegno di cui all'obiettivo 5b viene concesso anche in base alla perifericità geografica.

⁽¹⁾ GU n. C 127 del 7. 5. 1994; GU n. C 393 del 31. 12. 1994.

Si constaterà che per i nuovi Stati membri, ossia Finlandia e Svezia sono stati predisposti aiuti in conformità con l'obiettivo 6. Dato che i programmi sono ancora nella fase iniziale, non sono ancora disponibili dati più precisi in proposito.

La revisione del 1993 è stata effettuata dopo l'accordo sul pacchetto Delors II relativo al bilancio, che ha sbloccato uno degli stanziamenti per i Fondi strutturali fino al 1999, quando i Fondi strutturali rappresenteranno il 35 % della spesa di bilancio totale dell'UE, pur costituendo soltanto lo 0,45 % del PIL dell'UE.

1.2.10. Entro il 1999, gli Stati membri dell'UE avranno riflettuto sul futuro delle politiche di coesione dell'Unione. Le decisioni su questo argomento verranno prese in un contesto probabilmente ben diverso, in vari settori chiave, da quello della fine degli anni '80. In primo luogo, si sarà alla vigilia dell'Unione monetaria tra gli Stati membri che soddisfano i criteri per partecipare all'area della moneta unica. La situazione economica negli altri Stati membri avrà un fortissimo impatto sulle trattative concernenti la coesione. In secondo luogo, la questione dell'ampliamento dell'UE ai paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) sarà meglio definita e, forse, sarà stato concordato un calendario. Si riconosce apertamente che l'estensione del Fondo di coesione a tali paesi avrà notevoli implicazioni finanziarie. In terzo luogo, la Commissione disporrà dei risultati di quasi 10 anni di attuazione dei Fondi strutturali, cosa che influenzerà indubbiamente la futura configurazione delle politiche di coesione.

2. Coesione — Il problema più ampio

2.1. Il Trattato non definisce in maniera esplicita il concetto di coesione economica e sociale. In generale, per «coesione economica» si intende la riduzione delle disparità economiche tra le regioni dell'UE. Le variabili più comunemente utilizzate per misurare le disparità economiche fra le varie regioni sono: (a) il prodotto interno lordo (PIL) pro capite, e (b) il tasso di disoccupazione. L'impatto dei Fondi strutturali viene valutato essenzialmente in base al grado di convergenza regionale tra questi indicatori economici.

2.1.1. Tuttavia il concetto di coesione può — e dovrebbe — essere definito in maniera più ampia, attribuendo maggiore importanza alle divergenze regionali degli indicatori sociali di benessere, come la salute, la qualità dell'ambiente, i risultati scolastici, la possibilità in materia d'istruzione, il tasso di criminalità, i dati sull'emigrazione, e così via. Non vi è alcun dubbio che questi aspetti sociali siano connessi al processo di sviluppo economico, sia pure in maniera indiretta e complessa. Nondimeno, questi indicatori rientrano nell'equazione dello sviluppo economico: le regioni con livelli di benessere sociale relativamente elevati e dotate delle infrastrutture necessarie hanno più probabilità di attrarre gli investitori, specialmente quelli impegnati in attività ad alta tecnologia.

2.1.2. A causa dell'interdipendenza degli indicatori di benessere economico e sociale, capita frequentemente che le regioni economicamente in declino o arretrate siano anche quelle che presentano maggiori carenze a livello sociale.

I problemi sociali non dipendono unicamente da un'attività economica ridotta. Anche una politica di sviluppo economico che intenda attrarre gli investimenti abbassando i costi che le condizioni generali del lavoro impongono ai datori di lavoro o ricorrendo al «social dumping», possono aggravare le disparità. Per questo motivo, la politica sociale dell'UE assume un ruolo essenziale nella definizione delle prospettive di coesione a lungo termine.

2.1.3. La strategia adottata dall'Unione europea di fronte all'alto livello di disoccupazione registrato attualmente in tutti gli Stati membri è un problema strettamente collegato al dibattito sulla coesione. Il tasso medio di disoccupazione nell'UE supera l'11,1 %, cifra considerevolmente superiore ai tassi che si registrano nei principali paesi concorrenti dell'UE. Questa media maschera inoltre grandi differenze tra gli Stati membri. L'aspetto più preoccupante sembra essere il fatto che la disoccupazione a lungo termine (superiore a 12 mesi) rappresenta più del 45 % della disoccupazione totale all'interno dell'UE. Le analisi condotte hanno dimostrato che la probabilità di trovare un nuovo lavoro diminuisce con il protrarsi del periodo di disoccupazione. Le qualifiche diventano obsolete e si fa sempre più fatica a reinserirsi nel mercato del lavoro. È opportuno sottolineare inoltre che la disoccupazione costituisce un problema particolarmente grave per i giovani e per le donne.

2.1.4. La media comunitaria del tasso di disoccupazione è dell'11,1 % (1994), ma vi sono considerevoli differenze fra Stati membri. Ad esempio, in Spagna il tasso di disoccupazione giovanile è pari al 45 % e quello femminile è del 31,4 %, mentre in Lussemburgo questi tassi sono rispettivamente del 6,5 % e del 4 % (1).

2.1.5. È di vitale importanza che la coesione economica e sociale non venga ignorata nell'attuale dibattito sulle politiche volte ad affrontare il problema della disoccupazione e non si dovrebbero attuare politiche che, tutto sommato, aggravano il divario anziché ridurlo. A prima vista, la questione sembra riguardare un conflitto tra efficienza economica e giustizia sociale. È tuttavia importante rendersi conto del fatto che nessuno Stato dell'UE sarà mai in grado di competere sul mercato globale in base ad un basso costo della manodopera. Ci saranno sempre paesi che dispongono di manodopera pagata ancora meno. Di conseguenza il conflitto tra efficienza ed equità può rivelarsi più apparente che reale.

(1) La disoccupazione in Europa 1995, doc. COM (94) 381 def.

2.1.6. Intesa in senso lato, ovvero comprendendo gli indicatori sociali ed economici del benessere, la coesione acquista un'importante dimensione politica nel contesto dello sviluppo della struttura dell'Unione europea. Di fatto, il tentativo di garantire una maggiore coesione economica e sociale potrebbe costituire un elemento centrale del processo volto a realizzare un'Unione sempre più unita. Come si è potuto constatare in passato, il sostegno popolare in favore di un'integrazione economica e politica dell'UE è strettamente connesso al benessere materiale dei cittadini dell'UE. Qualsiasi tendenza a ridurre l'impegno nel campo della coesione potrebbe quindi affievolire il sostegno popolare in favore dell'integrazione europea, particolarmente nei paesi più poveri.

3. Risultati finora ottenuti

3.1. Il Fondo strutturale sono il principale strumento comune volto a promuovere la coesione all'interno dell'UE. Dopo la riforma del 1988, come dimostrano alcune recenti relazioni della Commissione, i Fondi strutturali hanno contribuito in maniera considerevole a ridurre le disparità economiche tra le regioni più povere e le regioni più ricche dell'UE.

3.2. L'evoluzione verso una maggiore coesione è stata più netta nelle regioni ammesse al sostegno dell'obiettivo 1 dei Fondi strutturali (in particolare l'Irlanda, la Spagna e il Portogallo; in Grecia i Fondi strutturali hanno avuto meno successo). Oltre al fatto di essere le regioni più sfavorite dell'UE e di conseguenza quelle che si spera compiano i progressi più significativi, detti paesi ricevono grazie al principio della concentrazione, la maggior quota (circa il 60-70 %) delle risorse disponibili, percentuale questa che, rispetto alle dimensioni delle economie interessate, rappresenta un apporto notevole di risorse.

3.3. La quinta relazione periodica della Commissione⁽¹⁾ indica che il tasso annuale di crescita economica in Irlanda, Spagna e Portogallo è stato in media dello 0,75-1,75 % superiore al tasso di crescita registrato nell'UE dalla metà degli anni '80 e che tale risultato va in parte attribuito agli aiuti dei Fondi strutturali. Nonostante ciò, nel 1993, a parità di potere d'acquisto, il PIL pro capite è stato del 22-24 % inferiore alla media dell'UE in Spagna e in Irlanda, e del 40 % in Portogallo.

I risultati ottenuti fino ad ora sono pertanto modesti. Si possono indicare tre principali motivi che spiegano perché i programmi strutturali non hanno fornito alla coesione il contributo previsto da alcuni osservatori:

(1) Non esiste alcuna disposizione che preveda di utilizzare i Fondi strutturali per far fronte in maniera

efficace a impreviste turbolenze economiche che colpiscono una determinata regione o settore, o al calo generalizzato delle attività economiche in un periodo di recessione. In caso di crisi settoriale con conseguente calo significativo delle attività economiche e dell'occupazione a livello regionale, le politiche comunitarie non prevedono la possibilità di trasferimenti finanziari compensativi capaci di stabilizzare il livello della domanda e di salvaguardare i posti di lavoro. L'esperienza ha dimostrato che le regioni colpite hanno crescenti difficoltà a ripristinare il precedente livello di attività economica. È assai probabile che l'impatto di questo tipo di crisi annulli gli effetti a lungo termine degli aiuti concessi con i programmi strutturali dell'Unione europea.

(2) Le politiche strutturali dell'UE devono essere attuate nel contesto delle politiche economiche nazionali e di quelle degli altri Stati membri. Dei cambiamenti nell'indirizzo economico nazionale o nei programmi di spesa possono neutralizzare l'impatto della politica strutturale. L'impatto dei provvedimenti strutturali sulla coesione deve quindi essere considerato nel contesto più generale dello sviluppo della politica economica. Sebbene l'articolo 130B inviti a valutare le politiche nazionali e comunitarie alla luce del loro impatto sulla coesione, resta da vedere chi e in quali circostanze possa mettere in questione la validità di una politica a causa del suo scarso contributo alla coesione.

(3) L'impatto delle politiche strutturali si produrrà e probabilmente sarà avvertito solo a lungo termine. L'obiettivo esplicito di questa politica è migliorare le prospettive economiche delle regioni più sfavorite dell'UE, migliorando le infrastrutture economiche, le risorse umane e le possibilità di investimento. Nonostante il tasso di disoccupazione venga utilizzato come indicatore per valutare se una regione possa beneficiare o meno degli aiuti dei Fondi strutturali, non è realistico basarsi sulle variazioni del tasso di disoccupazione a breve termine per misurare il successo delle azioni strutturali. Se ci si vuole concentrare sull'occupazione, è quasi certo che sarà necessario reimpostare completamente l'assegnazione dei Fondi strutturali.

3.4. La Quinta relazione periodica passa in rassegna le recenti esperienze dei Fondi strutturali ed esamina gli elementi necessari per elaborare una strategia di sviluppo regionale coerente per il futuro. Essa, pone l'accento sulle infrastrutture e sullo sviluppo delle risorse umane, sugli investimenti interni e sul ruolo della ricerca e dello sviluppo tecnologico, ed il Comitato nel suo parere⁽²⁾,

(1) Doc. COM (94) 322 def.

(2) GU n. C 236 dell'11. 9. 1995.

approva tale impostazione. L'insieme di questi elementi costituisce effettivamente una buona ricetta per un promettente sviluppo delle economie regionali e quindi per la riduzione delle disparità.

3.5. Altri lavori sui previsti effetti dei Fondi strutturali relativamente alle regioni dell'obiettivo 1 sono stati recentemente sottoposti all'esame della Commissione. In una relazione presentata alla DG XVI⁽¹⁾, il Professor J. Beutel esamina l'impatto che i Fondi strutturali avranno, di qui al 1999, probabilmente, sulle regioni dell'obiettivo 1.

3.5.1. La relazione Beutel fornisce una stima ragionevole del probabile impatto della serie di azioni strutturali attualmente in corso nelle regioni dell'obiettivo 1. Per elaborare tali stime, ci si basa su un metodo di «input-output», i cui risultati valutano gli effetti sull'occupazione e sui redditi a livello regionale. Tale metodo permette di isolare l'impatto delle azioni dei Fondi strutturali sulle economie regionali dall'influenza di altri fattori su redditi e occupazione regionali. Le stime globali riguardanti l'impatto sulla coesione sono positive. La combinazione del raddoppio, in termini reali, delle risorse disponibili in virtù dell'obiettivo 1 con la concentrazione delle attività in un numero relativamente limitato di regioni dovrebbero contribuire in modo significativo a rilanciare le prospettive economiche delle regioni dell'obiettivo 1.

3.5.2. Beutel distingue a giusto titolo gli effetti delle azioni strutturali in effetti sulla domanda ed effetti sull'offerta. Gli effetti sulla domanda si riferiscono alle conseguenze economiche immediate degli aiuti dei Fondi strutturali e di altri sostegni ad essi relativi. Man mano che gli stanziamenti vengono spesi, vengono creati posti di lavoro nei settori che usufruiscono dei finanziamenti diretti nel quadro del programma strutturale, come quello dell'edilizia e dei servizi. Tuttavia, l'effetto più importante si manifesterà a lungo termine sul piano dell'offerta dell'economia regionale. Tale situazione è destinata ad evolversi con il completamento dei programmi strutturali e con il conseguente aumento della competitività della regione. Gli effetti sull'offerta sono connessi al miglioramento delle infrastrutture e delle qualifiche della manodopera, nonché allo sviluppo di nuove capacità di produzione. È da questi effetti a lungo termine che dipenderà la prosperità futura dell'economia regionale, che permetterà di ridurre le disparità.

3.5.3. La Relazione Beutel dimostra chiaramente il ruolo determinante che i Fondi strutturali svolgeranno per consentire alle regioni dell'obiettivo 1 di ridurre le disparità. Senza tale sostegno, queste regioni non saranno in grado di raggiungere un tasso di crescita economico

superiore alla media comunitaria per il periodo 1994-1999, traguardo indispensabile perché possano continuare a recuperare il ritardo accumulato nei confronti delle regioni più prospere. Questo esempio illustra chiaramente il ruolo cruciale svolto dai Fondi strutturali per il rafforzamento della coesione.

3.6. Al fine di favorire la convergenza è stato istituito inoltre il Fondo di coesione. Tuttavia, la recente entrata in vigore di questo strumento fa sì che non sia ancora possibile determinare in modo definitivo il suo impatto a livello economico e sociale⁽²⁾.

3.7. Recentemente, i Fondi strutturali sono stati oggetto di critiche da parte della Corte dei conti⁽³⁾. Tuttavia, tali critiche erano rivolte essenzialmente alle procedure e agli impegni non mantenuti nell'ambito della gestione dei Fondi strutturali, di cui sono propriamente responsabili i singoli Stati membri e non la Commissione. Gli appelli della Corte dei conti a intensificare gli sforzi di monitoraggio e di valutazione dei provvedimenti, nonché l'enfasi che quest'ultima attribuisce al rispetto dei «principi fondamentali» dei fondi (concentrazione, partenariato, programmazione, valutazione e addizionalità) sono pienamente condivisi dalla Commissione. Di fatto, molte delle lamentele rivolte dalla Commissione agli Stati membri nel corso degli anni nei confronti dell'attuazione dei Fondi strutturali, concernevano proprio questi aspetti.

Il Comitato si preoccupa del fatto che gli accordi relativi ai Fondi strutturali fino al 1999, nel caso dell'obiettivo 1, e fino al 1996, per l'obiettivo 2, erodano ulteriormente la capacità della Commissione di intervenire per garantire che la gestione dei Fondi strutturali sia conforme al regolamento. Ciò è dovuto principalmente al fatto che la Commissione non ha la competenza di intervenire nell'ambito della destinazione dei fondi da parte degli Stati membri, nel caso quest'ultima non avvenga in conformità alle disposizioni del regolamento.

4. Prospettive per la prossima revisione

4.1. Come è già stato osservato, il contesto in cui si svolgerà la prossima revisione dell'applicazione dei Fondi strutturali si differenzierà in alcuni aspetti essenziali da quello prevalente all'epoca della precedente revisione. Tuttavia, è importante riconoscere che, nonostante le differenze di contesto, le regioni dell'UE attualmente bisognose degli aiuti dei Fondi strutturali dovranno continuare ad essere considerate tali se vi vorranno fare ulteriori progressi sulla via della coesione economica e sociale. È evidente che sarà opportuno vigilare attentamente affinché non intervengano modifiche nell'indirizzo politico capaci di vanificare i progressi ottenuti in tali regioni fino a questo momento.

⁽¹⁾ «L'impatto economico dei quadri comunitari di aiuto per le regioni dell'obiettivo 1 — 1994-1999».

⁽²⁾ Vedasi doc. CES 1449/95.

⁽³⁾ GU n. C 303 del 14. 11. 1995.

4.2. Vi sono quattro elementi che influenzeranno probabilmente la prossima revisione: le prospettive di ampliamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale; l'Unione economica e monetaria; le posizioni adottate nei singoli Stati membri quanto ai benefici delle azioni strutturali; l'impegno a favore dell'unità istituzionale e politica all'interno dell'UE.

4.2.1. Ampliamento

4.2.1.1. Se, come ampiamente previsto, entro il 1997-98, l'Unione avrà avviato le trattative con un certo numero di paesi dell'Europa centrale e orientale, ciò svolgerà senza dubbio un ruolo importante nella configurazione del dibattito sul futuro degli interventi strutturali. Anche partendo dal presupposto che le economie dei PECO continuino a svilupparsi al ritmo attuale, si prevede che, entro la fine del decennio, il reddito pro capite in questi paesi rimanga nettamente inferiore alla media comunitaria. L'adesione dei PECO all'UE avrà quindi una serie di conseguenze per i Fondi strutturali. A questo proposito si pongono due problemi.

4.2.1.2. In primo luogo, l'adesione all'UE di paesi più poveri abbasserà il livello di reddito medio per un semplice effetto aritmetico. Di conseguenza, alcune regioni ammissibili attualmente agli aiuti dell'obiettivo 1, non lo saranno più e perderanno lo status di beneficiari del suddetto obiettivo. Ciò potrebbe compromettere gli sforzi già compiuti da queste regioni per rafforzare la coesione, specialmente per quelle che si collocano vicino alla soglia del 75%. Nello stesso tempo, alcuni paesi attualmente beneficiari del sostegno di coesione provenienti dal bilancio dell'UE potrebbero trovarsi nella posizione di contribuenti netti di quello stesso bilancio, col risultato di aggiungere un altro problema ad una situazione fiscale già difficile. Questo aggravio della politica fiscale potrebbe ridurre ulteriormente le prospettive.

4.2.1.3. In secondo luogo, con l'adesione dei PECO le domande per essere ammesse al sostegno dei Fondi strutturali aumenteranno considerevolmente. Tutti gli indicatori statistici fanno prevedere che, secondo gli attuali criteri, un gran numero di regioni di quei paesi potranno chiedere di beneficiare degli aiuti strutturali. Per soddisfare tali richieste sarà necessario aumentare le risorse disponibili per le azioni strutturali o ridurre gli aiuti.

4.2.1.4. In alternativa, l'ampliamento potrebbe richiedere una maggiore differenziazione dei criteri di ammissibilità agli aiuti dei Fondi strutturali. Da un lato, tale approccio offrirebbe l'opportunità di elaborare programmi di aiuto mirati in funzione delle necessità eccezionali dei PECO durante una fase di transizione che precede l'adesione formale all'UE e la travalica. Di

conseguenza, l'ampliamento non dovrà attingere in maniera eccessiva dalle risorse attualmente stanziato per la coesione dell'UE a quindici. D'altro canto, l'elaborazione di strumenti specifici per le economie in transizione garantirebbe che il principio della concentrazione non venisse indebolito in occasione dell'applicazione degli attuali strumenti di politica strutturale.

4.2.1.5. Di conseguenza, posti di fronte ad un ulteriore ampliamento, è assai probabile che gli Stati membri debbano aumentare l'impegno finanziario a favore delle azioni strutturali, se si vuole mantenere l'attuale ritmo di progresso verso la coesione. In caso contrario, è probabile un inasprimento delle disparità esistenti che potrebbe determinare un indebolimento della solidarietà politica dell'UE, con tutte le conseguenze del caso per il futuro dell'integrazione europea.

4.2.1.6. Tale conclusioni possono essere modificate nella misura in cui verranno elaborati meccanismi alternativi e più efficaci per la concessione degli aiuti nel quadro dei Fondi strutturali, ovvero misure capaci di accelerare il processo di coesione. Inoltre, se le riforme riguardanti altri settori della politica comunitaria, come ad esempio il mercato del lavoro, modificassero le condizioni delle regioni sfavorite, si potrà pensare di ridistribuire le risorse esistenti senza aggravare le attuali disparità.

4.2.2. L'Unione economica e monetaria

4.2.2.1. Entro la fine del decennio, l'Unione europea avrà fatto importanti passi avanti verso l'Unione economica e monetaria. Attualmente, il dibattito si concentra sugli aspetti inerenti all'unione monetaria.

4.2.2.2. È probabile che il proseguimento della costruzione dell'unione economica, dopo il completamento del mercato unico nel dicembre 1992, abbia un certo impatto sulla coesione economica e sociale all'interno dell'UE. Si prevede che l'Unione economica avrà, in parte, l'effetto di promuovere la coesione e, nella misura in cui il tasso di crescita economica dell'UE nel suo insieme sarà più elevato di quanto sarebbe stato in altre circostanze, si può prevedere che tutte le regioni ne trarranno un beneficio in termini assoluti.

4.2.2.3. Al contempo, tuttavia, vi sono motivi che inducono alla prudenza nei confronti delle conseguenze a lungo termine dell'unione economica. In particolare, preoccupa la prospettiva che l'economia dell'UE sviluppi un dualismo «centro/periferia», tendenza attualmente riscontrabile in alcuni Stati membri. L'evoluzione verso uno sviluppo multipolare che consentirebbe ad alcune regioni di beneficiare dell'integrazione in maniera sproporzionata a scapito di altre, è stata messa in evidenza in un recente parere del Comitato riguardante l'assetto

territoriale e la cooperazione interregionale nel Mediterraneo ⁽¹⁾. Il completamento del programma del mercato interno, unitamente alla crescente globalizzazione della produzione dovrebbero determinare una razionalizzazione della produzione, concentrando l'attività industriale in un numero più ristretto di centri di produzione, di dimensioni però più grandi. Ciò potrebbe avere un effetto negativo sulle regioni sfavorite, specialmente su quelle che si trovano in posizione geograficamente periferica rispetto ai grandi agglomerati urbani dell'UE.

4.2.2.4. Nella misura in cui tale tendenza si realizzerà, l'obiettivo della coesione economica e sociale diventerà ancora più difficile da raggiungere e le domande di sostegno nei confronti dei Fondi strutturali si faranno ancora più pressanti. Per questo motivo, le questioni relative all'assetto territoriale dovrebbero essere trattate fin dall'inizio, per evitare che possano creare ulteriori problemi per le regioni più deboli. Ciò porta a sottolineare ancora una volta l'importanza di vigilare attentamente sul livello di convergenza delle variabili economiche reali fra le varie regioni dell'UE e fra gli Stati membri nel corso del tempo. Evidentemente, si deve prestare particolare attenzione all'occupazione e alla produzione.

4.2.2.5. Il previsto passaggio all'unione monetaria solleva una serie di importanti considerazioni riguardanti la coesione economica e sociale. Attualmente, si prevede che soltanto una minoranza degli Stati membri dell'UE abbiano i requisiti e la volontà di passare alla terza fase dell'unione monetaria. I paesi che non saranno in grado di procedere in questa direzione vedranno rinviata la loro partecipazione all'unione monetaria fino a quando non avranno soddisfatto i criteri di convergenza di Maastricht.

4.2.2.6. Per i paesi più deboli, l'unione monetaria solleva una serie di problemi generali che avranno delle ripercussioni sulle questioni relative alla coesione:

(i) Convergenza di bilancio

Per poter partecipare all'area della moneta unica e nonostante sia concesso un certo margine di discrezione nel valutarli, un paese deve rispettare due criteri di convergenza relativi alla politica di bilancio: un disavanzo di bilancio annuale non superiore al 3 % del PIL e rapporto fra debito pubblico e PIL non superiore al 60 % ⁽²⁾. In molti degli Stati membri più deboli, le percentuali attuali sono molto più elevate e per soddisfare

a medio termine i criteri di convergenza saranno necessari tassi di crescita economica elevati e una considerevole prudenza finanziaria. Il raggiungimento dei criteri di convergenza di Maastricht non sarà un processo indolore e si può prevedere che porterà all'introduzione di politiche economiche relativamente impopolari negli Stati membri interessati. Nello stesso tempo, nella misura in cui tali paesi ridurranno la spesa pubblica, tale evoluzione potrebbe avere effetti negativi sul sostegno nazionale alle politiche regionali di sviluppo economico. Se i programmi nazionali non saranno sostituiti da fondi comunitari (ossia, se le risorse previste per le azioni strutturali non verranno aumentate), non si vede come si potrebbe evitare un approfondimento del divario di sviluppo.

(ii) Crescita asimmetrica

Se i vantaggi dell'unione monetaria corrispondono alle previsioni di alcuni osservatori, ciò si tradurrà, per gli Stati membri che partecipano all'area della moneta unica, in un tasso di crescita economica più elevato di quello di chi ne resterà escluso che, di conseguenza, avrà ancora maggiori difficoltà a soddisfare i criteri di convergenza, in particolare quelli calcolati in base ai risultati delle economie che applicano politiche più rigorose. Poiché, secondo le previsioni, la maggior parte dei paesi con problemi di coesione non saranno tra i primi ad entrare nell'unione monetaria, i differenziali del tasso di crescita economica attribuibili alla partecipazione alla moneta unica porteranno ad un inasprimento delle disparità, benché continui ad esserci una crescita economica nelle regioni più deboli.

(iii) Tassi di cambio

I paesi che non soddisfano i criteri per partecipare alla prima fase della moneta unica avranno la possibilità di servirsi degli strumenti di politica monetaria interna (compreso il tasso di cambio) per conseguire gli obiettivi economici nazionali. Tuttavia, in pratica, il loro margine di manovra potrebbe essere limitato. In concreto, il fatto che un paese non soddisfi i criteri di convergenza potrebbe essere interpretato dai mercati internazionali di capitali come un segnale del fatto che le operazioni di prestito a quel paese comportano un rischio supplementare. Di conseguenza, è possibile che vengano chiesti loro interessi più elevati e i paesi interessati si renderanno conto del fatto che l'unione monetaria, di cui non fanno parte, ha imposto loro un sistema di interessi nominali più elevato. Inoltre, nonostante il tasso di cambio rimanga uno strumento per stimolare, almeno a breve termine, l'attività economica nazionale, in pratica, altri Stati membri potrebbero giudicarlo inaccettabile, in quanto pregiudizievole per la loro competitività relativa.

⁽¹⁾ «L'assetto del territorio e la cooperazione interregionale nel Mediterraneo». Relatore: Vasco CAL (GU n. C 133 del 31. 5. 1995).

⁽²⁾ L'articolo 104, 2° comma consente un certo margine di flessibilità nei confronti di tali cifre.

(iv) Crisi economiche esterne

Che partecipino o meno all'unione monetaria, tutti gli Stati possono trovarsi ad affrontare perturbazioni economiche di origine esterna a livello settoriale o generale, come ad esempio, il calo della domanda d'esportazione dovuta alla recessione su un mercato straniero. Il fatto che un paese sia membro dell'unione monetaria, o si impegni a diventarlo, restringe la gamma di reazioni che quest'ultimo può avere. Evidentemente, uno Stato che partecipa all'unione monetaria non potrà più ritoccare il tasso di cambio. Tuttavia, anche il semplice impegno a partecipare in futuro all'unione monetaria può dissuadere un paese dal correggere il proprio tasso di cambio, essendo la stabilità di quest'ultimo un criterio determinante per l'ammissione all'unione monetaria. Un paese colpito da tale crisi può di conseguenza registrare un aumento della disoccupazione e una riduzione dei redditi, con un conseguente inasprimento delle disparità. La possibilità di ricorrere alla politica finanziaria nazionale per attenuare l'impatto negativo della crisi esterna dipenderà dalla situazione di bilancio del momento, rispetto ai criteri di convergenza stabiliti. Esiste quindi il rischio che l'adesione o l'impegno ad aderire all'unione monetaria possano aggravare gli effetti di una crisi economica esterna.

4.2.2.7. Vi sono tre meccanismi che potrebbero, in teoria, ridurre la probabilità che l'unione monetaria e gli sforzi volti a soddisfare i criteri di adesione aggravino le disparità ed accrescano il divario.

4.2.2.8. In primo luogo si può concepire un meccanismo di redistribuzione finanziaria all'interno dell'UE: gli Stati membri più ricchi contribuiscono allo sviluppo di quelli meno prosperi. Questo tipo di meccanismo (di redistribuzione) esiste in tutti i gruppi di regioni, stati o paesi aventi una moneta comune e una politica economica e monetaria comune. In mancanza di un meccanismo del genere, l'esistenza stessa del gruppo è impossibile nel lungo periodo. Potrebbe così manifestarsi la solidarietà tra gli Stati membri più ricchi e quelli più svantaggiati.

4.2.2.9. In secondo luogo, alcuni dei problemi sollevati sopra potrebbero essere risolti se l'UE dimostrasse una maggiore flessibilità salariale a livello regionale. Ciò è tuttavia improbabile, dato che l'esperienza tende a dimostrare una convergenza piuttosto che una divergenza dei salari all'interno delle unioni monetarie. In ogni caso, l'incremento della disparità dei redditi all'interno dell'UE è in contraddizione con gli obiettivi dichiarati della coesione economica e sociale.

4.2.2.10. Infine, una maggiore mobilità della manodopera potrebbe indurre i disoccupati a trasferirsi in regioni in cui vi sono maggiori possibilità di occupazione. Ancora una volta, non è molto probabile che ciò possa fornire una soluzione concreta al problema. Qualsiasi importante spostamento di manodopera creerebbe verosimilmente una nuova serie di problemi di congestiona-

mento e difficoltà sociali nelle regioni che accolgono i lavoratori emigranti.

4.2.2.11. Di conseguenza, il Comitato si preoccupa del fatto che, in determinate circostanze, il passaggio all'unione monetaria, nel contesto delle disposizioni istituzionali e politiche attuali, possa accentuare le disparità.

4.2.2.12. In assenza di uno di questi tre scenari, vi è il rischio reale che l'unione monetaria possa contribuire ad aggravare le disparità.

4.2.3. I punti di vista degli Stati membri

4.2.3.1. Il futuro sviluppo dei programmi strutturali dipenderà, in parte, dal sostegno politico che questi programmi riceveranno nei singoli Stati membri. In conformità con il principio del partenariato, l'impostazione e l'attuazione delle azioni strutturali presuppongono il coinvolgimento degli operatori economici del settore pubblico e privato (comprese le parti economiche e sociali), a livello sia locale che nazionale, in collaborazione con la Commissione. In generale, i programmi strutturali vengono accolti con favore dai soggetti economici locali e il loro sostegno sarà essenziale nel quadro delle trattative riguardanti il futuro dei programmi stessi.

4.2.3.2. Oltre ad incoraggiare il sostegno generale per le politiche di coesione, i soggetti economici locali si trovano nella posizione ideale per formulare delle osservazioni sul futuro sviluppo di tali politiche. In particolare, la conoscenza della situazione locale riguardante la disponibilità di capitali, le capacità di ricerca e di sviluppo tecnologico, le carenze in materia di infrastrutture, le esigenze nel settore dell'istruzione, la natura dei problemi ambientali e le relative soluzioni, sono tutti elementi che possono contribuire a far sì che le politiche di coesione vengano importate in modo da rispondere al meglio alle esigenze locali.

4.2.3.3. Naturalmente, non è possibile prevedere la posizione che i singoli Stati membri adotteranno al momento della prossima revisione dei Fondi strutturali. Certamente, nel periodo compreso tra le trattative riguardanti il pacchetto Delors I nel 1988, ed il pacchetto Delors II nel 1992, la posizione di alcuni Stati membri su questo argomento si è modificata, determinando una più forte opposizione ad un consistente aumento dell'impegno finanziario a favore delle azioni strutturali rispetto al 1988. Questo diverso atteggiamento può essere in parte spiegato con il deterioramento del clima economico generale che cominciava a manifestarsi verso la fine del 1992. Può tuttavia riflettere anche un irrigidimento nei confronti del sostegno alle politiche di coesione da parte degli Stati membri che sono contribuenti netti del bilancio dell'UE.

5. Raccomandazioni

5.1. Come è già stato osservato nel presente parere, è probabile che l'obiettivo dell'UE di rafforzare la coesione economica e sociale tra le regioni dell'Unione dovrà affrontare in futuro sfide considerevoli. Tali sfide non dovrebbero tuttavia essere considerate come ostacoli insormontabili alla coesione, sebbene la riduzione delle disparità possa richiedere un maggior sforzo da parte delle politiche comunitarie.

5.2. Le argomentazioni a favore di un ulteriore sviluppo delle misure di coesione dell'UE sono tuttora pertinenti:

- l'incapacità di eliminare le disparità può determinare un massiccio trasferimento di manodopera in cerca di migliori condizioni di vita verso le regioni più prospere dell'UE, che causerebbe gravi problemi economici e sociali alle regioni interessate. Si comprende quindi che le misure di coesione contribuiscono a promuovere l'integrazione dell'UE;
- i trasferimenti finanziari a favore della coesione possono portare ad una maggiore efficienza economica, in quanto possono eliminare, o almeno correggere, le lacune del mercato, come ad esempio la scarsità di informazioni e la penuria di manodopera specializzata a livello locale;
- le misure di coesione possono promuovere la stabilità economica e sociale, riducendo l'impatto delle crisi esterne sul reddito e sull'occupazione a livello locale;
- le misure di coesione contribuiranno a consolidare il mercato unico garantendo che chi trae minori benefici dal completamento di tale mercato sia compensato da chi trae maggiori vantaggi. In mancanza di tale compensazione, le regioni più povere potrebbero mettere in dubbio i vantaggi economici e sociali dell'integrazione.

5.3. Alla luce delle suddette considerazioni, il Comitato desidera formulare alcune raccomandazioni per il futuro sviluppo delle misure di coesione:

- (i) l'impegno degli Stati membri a conseguire l'obiettivo del rafforzamento della coesione economica e sociale tra le regioni e i cittadini dell'UE non andrebbe attenuato;
- (ii) il principio di un'espansione continua ed equilibrata è stato enunciato nel Trattato di Roma e l'Atto unico europeo ha sancito il principio della coesione. Questi principi dovrebbero essere ribaditi nel contesto della prossima conferenza intergovernativa, come anche gli obblighi inerenti all'elaborazione delle politiche economiche previste dagli articoli 130 A e B che incombono all'Unione e ai singoli Stati membri;

(iii) i quattro principi — concentrazione, partenariato, programmazione e addizionalità — devono continuare ad essere osservati nel processo di elaborazione e di attuazione delle politiche strutturali dell'UE. Il Comitato ribadisce la preoccupazione espressa dalla Corte dei conti riguardo al fatto che determinati Stati membri non rispettano il disposto del regolamento che disciplina l'attuazione dei Fondi strutturali, in particolar modo il partenariato e l'addizionalità. Il Comitato si unisce alla Corte dei conti nell'invitare la Commissione e gli Stati membri ad applicare rigorosamente i regolamenti che disciplinano l'attuazione dei Fondi strutturali;

(iv) dato che il numero delle domande di sostegno aumenterà ancora è possibile che in futuro, dei quattro principi enunciati sopra, si dovrà privilegiare quello della concentrazione dei Fondi strutturali sulle o nelle regioni più bisognose. Il principio di una maggiore concentrazione va osservato per tutti gli obiettivi, comprese le azioni relative all'assetto territoriale. I dati disponibili sull'applicazione degli aiuti fin dal 1988 dimostrano chiaramente che i Fondi strutturali hanno effettivamente migliorato considerevolmente i risultati economici della maggior parte dei beneficiari degli aiuti dell'obiettivo 1. Ciò dimostra quali vantaggi si possano trarre dalla concentrazione degli aiuti;

(v) il Comitato auspicherebbe un maggiore coordinamento tra le politiche nazionali e comunitarie che influiscono sulla coesione. Tale coordinamento è particolarmente importante quando si tratta di politiche che agiscono sul potenziale di crescita economica delle regioni, come ad esempio i programmi di istruzione e formazione, il sostegno alla ricerca e allo sviluppo, i programmi d'azione a favore dell'ambiente, lo sviluppo delle infrastrutture, le misure di sostegno agli investimenti, i programmi di sviluppo rurale;

(vi) lo sviluppo economico e la crescita delle regioni rurali sono inferiori a quelli delle regioni dove prevalgono le attività industriali e i servizi. Per potenziare la coesione economica e sociale è auspicabile orientare gli aiuti in direzioni diverse dai settori tradizionali. È possibile in questo modo avviare un processo di sviluppo locale all'interno delle regioni meno prospere. Nel contempo la diversificazione può accrescere il potenziale di crescita di tali regioni;

(vii) il Comitato sollecita la Commissione a procedere appena possibile ad una valutazione dettagliata degli effetti degli aiuti di cui al nuovo obiettivo 4 dei Fondi strutturali. Questo strumento possiede le potenzialità per facilitare la transizione dell'industria, aiutando la manodopera ad adattarsi alle nuove tecnologie e ai nuovi metodi di lavoro. È importante valutare il funzionamento di tale

programma per determinare se è opportuno o no compiere maggiori sforzi nell'ambito di tali iniziative;

- (viii) è importante osservare che le disparità economiche regionali possono intensificarsi anche a causa delle politiche introdotte nelle regioni più prospere dell'UE. Il Comitato richiama all'attenzione della Commissione che la politica comunitaria di concorrenza vieta agli Stati membri di fornire un aiuto sleale alle industrie nazionali con sovvenzioni statali o altre misure che falsano la concorrenza. Occorre seguire da vicino questo genere di politiche per garantire che non pregiudichino le prospettive economiche delle imprese e delle regioni in altri Stati membri;
- (ix) alcuni elementi dimostrano che in seguito alle riforme del 1988 l'efficacia dei provvedimenti strutturali dell'UE è aumentata. Uno dei tratti salienti di tali riforme consisteva nel rafforzare il ruolo della Commissione nell'ambito dell'attuazione degli aiuti allo sviluppo economico regionale. Il Comitato ritiene che la Commissione continui ad avere un ruolo centrale in tale ambito in quanto è l'unica ad essere in grado di apprezzare le conseguenze delle azioni comunitarie sulla coesione nell'insieme dell'UE. La Commissione si trova inoltre nella migliore posizione per valutare le politiche e le azioni che contribuiscono maggiormente alla coesione. Il Comitato ritiene essenziale che la Commissione continui a svolgere un ruolo di coordinamento e, laddove necessario, di attuazione politica in questo settore;
- (x) nel quadro dell'ulteriore sviluppo degli strumenti di coesione, sarebbe opportuno destinare una parte degli aiuti dei Fondi strutturali alle grandi agglomerazioni urbane delle regioni di cui all'obiettivo 1 e 2. Una maggiore prosperità di questi centri regionali favorirà un'espansione delle attività in tutta la regione, in quanto dal centro, la dinamica economica si diffonderà alle zone immediatamente vicine. Nello stesso tempo, è tuttavia opportuno fare in modo che tali aiuti non creino nuovi problemi economici e sociali, come sovraffollamento e inadeguatezze sociali dovute all'afflusso di potenziali disoccupati verso i grandi agglomerati urbani;
- (xi) in base ai regolamenti in vigore, una volta divenuti membri dell'Unione, i paesi dell'Europa centrale e orientale saranno ammessi al sostegno dei Fondi strutturali. Se le risorse stanziare dal bilancio UE non verranno sensibilmente aumentate, le nuove richieste di sostegno potranno essere soddisfatte solo stornando gli aiuti dalle regioni attualmente beneficiarie dei Fondi strutturali e ciò malgrado il fatto che, in un prossimo futuro, molte di queste regioni rimarranno probabilmente svantaggiate. È inoltre legittimo chiedersi se i Fondi strutturali, nella loro configurazione attuale, costituiscono uno strumento di sostegno adeguato per soddisfare le esigenze specifiche dei PECO nella fase di preadesione e dopo. Il Comitato propone quindi che la Commissione, insieme agli Stati membri, esamini la possibilità di elaborare strumenti di

transizione provvisori (e decrescenti) specificatamente finalizzati a promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PECO, quando questi aderiranno all'UE. In caso contrario, si corre il rischio che, spostando l'obiettivo territoriale dei Fondi strutturali, la coesione economica e sociale tra gli attuali Stati membri si indebolisca, vanificando nello stesso tempo le prospettive di sviluppo della coesione tra i quattro probabili nuovi Stati membri e quelli che attualmente compongono l'UE;

- (xii) dato il timore che le procedure per conseguire la convergenza possano portare ad un inasprimento delle disparità, il Comitato appoggia la proposta volta a mantenere il sostegno dei Fondi di coesione, possibilmente adattato, agli Stati membri che al 1° gennaio 1999 non saranno ammessi alla terza fase dell'unione monetaria, al fine di aiutarli a soddisfare i criteri di convergenza;
- (xiii) i paesi che hanno potuto soddisfare i criteri di coesione grazie essenzialmente al sostegno del fondo di coesione possono continuare a chiedere un aiuto finanziario dopo l'inizio della terza fase dell'UME. All'uopo sarà necessario emendare l'attuale regolamento del fondo di coesione, sì da consentire ancora la ricevibilità delle loro domande, oppure introdurre un altro strumento finanziario modulato in funzione dei loro problemi specifici.
- (xiv) il Comitato si preoccupa del fatto che l'efficacia dei Fondi strutturali possa in certi casi essere indebolita dall'enfasi attribuita, nell'ambito delle attività regionali dei singoli Stati membri, agli investimenti infrastrutturali. Poiché la finalità dei fondi è contribuire a instaurare una coesione economica e sociale propizia alla creazione di posti di lavoro stabili, il Comitato sottolinea l'importanza degli investimenti produttivi, nonché della formazione e dell'istruzione della manodopera, considerandoli priorità essenziali delle spese dei Fondi strutturali;
- (xv) il presente parere persegue l'obiettivo di evidenziare le sfide cui i Fondi strutturali dell'Unione europea dovranno far fronte. Una delle conclusioni dell'analisi è che, nel contesto di un'Unione ampliata, che avrà portato a termine il progetto dell'Unione economica e monetaria, si farà maggiore ricorso agli strumenti europei di politica regionale. Alla luce delle sfide che ciò comporterà per la coesione all'interno dell'UE, è fortemente

auspicabile incrementare le risorse finanziarie destinate ai Fondi strutturali. Attualmente, tali Fondi rappresentano meno dello 0,5 % del prodotto interno lordo dell'UE. Nel contesto delle sfide sopracitate, si tratta di una cifra relativamente esigua, che di conseguenza può avere solo un effetto limitato nella promozione della coesione economica e sociale. Le crisi economiche esterne, che hanno effetti negativi per una determinata regione, possono comprometterne lo sviluppo economico per molti anni. Secondo le disposizioni

attualmente in vigore, i Fondi strutturali non possono venire in aiuto a queste regioni se non attraverso le limitatissime risorse delle iniziative comunitarie. Tenuto conto della natura dinamica dei fattori della coesione economica e sociale, il Comitato ritiene che vi siano motivi convincenti a favore di un incremento della dotazione finanziaria dei Fondi strutturali e di una maggiore flessibilità e reattività nella configurazione del sostegno del Fondo strutturale.

Bruxelles, 28 febbraio 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Comunicazione della Commissione sullo sviluppo delle ferrovie comunitarie»;
- all'«Applicazione della Direttiva 91/440/CEE future misure per sviluppare le ferrovie», e
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie»⁽¹⁾

(96/C 153/04)

Il Consiglio in data 4 dicembre 1995, ha deciso conformemente all'articolo 75 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Liverani, in data 14 febbraio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 febbraio 1996, nel corso della 333^a sessione plenaria, a grande maggioranza e due astensioni, il seguente parere.

1. Osservazioni preliminari

1.1. La Direttiva CEE 91/440⁽²⁾, entrata in vigore il 1^o luglio 1993, ma purtroppo non ancora recepita da tutti gli Stati membri, ha già determinato una forte innovazione nella configurazione strategica e nei modelli

gestionali delle imprese ferroviarie nello spazio unico comunitario; si può affermare che sebbene la direttiva non abbia raggiunto tutti i risultati che si prefiggeva, sono in corso cambiamenti in parecchi Stati membri dell'Unione.

1.2. A quattro anni di distanza, i principi sanciti in via generale dalla direttiva in questione non sono divenuti ancora completamente patrimonio culturale comune delle imprese ferroviarie il cui ruolo essenziale

⁽¹⁾ GU n. C 321 del 1. 12. 1995, pag. 10.

⁽²⁾ GU n. C 225/90, pag. 27; GU n. L 237 del 24. 8. 1991, pag. 25.

nella struttura del trasporto europeo e nell'intermodalità va qui sottolineato. In particolare si sono affermati i seguenti principi:

- le ferrovie sono imprese che hanno un'identità distinta rispetto alle finalità di politica pubblica e sociale che sono perseguite dagli Stati,
- si è avviata la separazione, almeno contabile, tra gestore dell'infrastruttura e gestori dei servizi commerciali,
- risanamento della situazione finanziaria delle imprese ferroviarie,
- progressivamente l'accesso alle infrastrutture ferroviarie sarà liberalizzato sulla base di un pedaggio le cui regole sono stabilite in via generale dagli Stati; le tracce sono ripartite da un organismo ripartitore della capacità infrastrutturale distinto o no dall'ente gestore.

1.3. Una direttiva che quindi forniva soltanto il quadro di indirizzo ha impresso una certa accelerazione al processo di cambiamento delle imprese ferroviarie, tale da modificare assetti giuridici e istituzionali che erano sanciti ormai da decenni.

1.4. L'impatto immediato di liberalizzazione definito dalla Direttiva 91/440 era abbastanza limitato nei confini stabiliti dall'articolo 10; sostanzialmente, la liberalizzazione dell'accesso generalizzato all'infrastruttura ferroviaria era limitato, dalla Direttiva 91/440, ai servizi di trasporti combinati internazionali di merci. Come evidenziato dalla stessa Commissione, il risanamento della situazione finanziaria delle imprese resta in larga parte irrisolto. Conseguentemente, per modernizzarsi, alcune imprese sono state costrette a ricorrere ad un ulteriore indebitamento senza intervento dello Stato. In queste condizioni non è possibile che le imprese svolgano in autonomia il loro ruolo.

2. Iniziative in corso per lo sviluppo delle ferrovie

2.1. Oggi l'evoluzione del contesto istituzionale determinato da una nuova accelerazione introdotta dall'azione normativa dell'Unione europea rilancia ancora ad un altro livello la sfida.

2.2. La filosofia della Commissione europea può essere espressa sinteticamente dall'affermazione secondo cui il prossimo passo debba essere la liberalizzazione dell'accesso per i servizi internazionali di passeggeri sulla rete comunitaria per i servizi internazionali e di cabotaggio per il trasporto di merci e per il trasporto combinato di merci. Questo passo potrebbe incrementare, a giudizio della Commissione, la competitività e incoraggiare lo sviluppo del trasporto ferroviario, tenendo in conto le difficoltà per i servizi passeggeri nazionali, oltre a migliorare le comunicazioni a livello comunitario. Se questa affermazione bene interpreta le

posizioni della Commissione europea, si può immediatamente verificare che siamo in presenza di un'accelerazione dello scenario di liberalizzazione, capace di imprimere un profondo cambiamento all'assetto di mercato consolidatosi nel corso degli ultimi decenni.

2.3. Restare in attesa passiva dei mutamenti, oppure resistere attestandosi sulla frontiera della difesa delle posizioni esistenti, implica in linea generale la rinuncia a un ruolo attivo nella formazione del nuovo scenario strategico dei trasporti; è infatti chiaro che gli operatori che saranno in grado di decifrare le tendenze emergenti potranno anticipare i cambiamenti necessari divenendo soggetti «attivi» della trasformazione e non subendo quindi le conseguenze di una modificazione indotta esogenamente dal quadro istituzionale. Per quanto riguarda il comparto specifico delle ferrovie, il Comitato richiama in proposito i suoi pareri anteriori e sottolinea la necessità che azioni siano intraprese per migliorare la situazione del settore.

2.4. Il Comitato economico e sociale ha espresso il proprio parere⁽¹⁾ sulle due direttive sulle ferrovie, la 95/18 relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e la 95/19 riguardante la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, che possono essere considerate un'articolazione logica attuativa della filosofia espressa già dalla Direttiva 91/440, entro i confini segnati dall'articolo 10 relativamente ai soggetti e ai mercati che possono essere aperti alla liberalizzazione. In tale parere il Comitato ha messo in evidenza il fatto che esse non tengono sufficientemente conto della situazione esistente e che nell'interesse dello sviluppo dei trasporti ferroviari i problemi di trasposizioni e di applicazione debbono essere prioritariamente risolti. L'applicazione di queste due direttive da parte degli Stati costituisce la premessa necessaria per l'avvio operativo dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie, attraverso la formazione di un mercato contendibile delle tracce orarie.

3. Osservazioni generali

3.1. Cambiamenti strutturali e liberalizzazione

3.1.1. Non è ovviamente detto che il percorso logico oggi prevalente nell'azione della Commissione europea si poi effettivamente attuato immediatamente attraverso un'estensione dell'area di applicazione della Direttiva 91/440 con una modifica dell'articolo 10. La nuova proposta di direttiva si fonda su un'estensione di quanto già stabilito dall'articolo 10 della Direttiva 91/440. Essenzialmente viene sancito nell'ambito dei servizi internazionali passeggeri e per tutti i servizi di trasporto merci, il principio della progressiva liberalizzazione.

(1) GU n. C 393/95, pag. 56.

3.1.2. Le due direttive sulle licenze e sulla ripartizione della capacità infrastrutturale costituiscono due misure di applicazione rigorosa della Direttiva 91/440, in modo da rappresentare un complemento che non vada oltre al suo campo di applicazione. Non v'è dubbio tuttavia, che si sta configurando un percorso di progressiva liberalizzazione del trasporto ferroviario.

3.1.3. L'esperienza di altri settori nei servizi di pubblica utilità però sta a dimostrare che, se è possibile assumere un atteggiamento dilatorio nell'attuazione dei percorsi di modernizzazione, la linea di tendenza è ormai tracciata e i soggetti, nazionali e imprenditoriali, che si richiudono in una posizione difensiva rischiano, nella prospettiva di medio periodo, lo svantaggio competitivo.

3.1.4. Le posizioni monopolistiche del settore ferroviario corrispondono ad una crisi economica strutturale, per i vincoli operativi che finora sono stati comunque connessi da un lato con l'insufficienza di armonizzazione a livello tecnico (materiale rotabile) e dall'altro alla natura pubblica del servizio con relativa difficoltà di confronto competitivo sul mercato a fronte di altre imprese che non abbiano lo stesso vincolo di pubblico servizio. In altri casi, vedi le telecomunicazioni o l'energia elettrica, le imprese sono riuscite a gestire meglio i cambiamenti strutturali, con un montante di ricavi da mercato estremamente più attraente rispetto alla realtà delle imprese ferroviarie, che sono largamente ancora dipendenti dall'afflusso di risorse pubbliche.

3.1.5. La Commissione europea riconosce che il processo di liberalizzazione delle ferrovie deve essere realizzato per gradi, per tenere conto delle peculiarità del settore e dell'impatto sul servizio pubblico svolto dalle imprese ferroviarie su committenza degli Stati e delle istituzioni pubbliche. Ma, pur con gradualità, esso deve, secondo l'Unione europea, procedere.

3.1.6. Tuttavia, al riconoscimento formale della necessità di gradualità del processo di liberalizzazione ferroviaria segue, da parte della Commissione europea, una nuova spinta verso l'accelerazione dei processi di deregulation, senza ancora individuare un percorso realmente capace di contemperare le esigenze specifiche del settore, come giustamente rivendicato dagli utenti e dalle forze sociali.

3.2. *L'impatto sulle imprese e gli operatori*

3.2.1. Tutto questo può determinare implicazioni profonde sull'evoluzione strategica delle imprese nei prossimi anni, considerato il fatto che la sola Direttiva 91/440 ha provocato una profonda trasformazione organizzativa per le imprese ferroviarie europee e conseguenze sull'occupazione.

3.2.2. La vera chiave di volta per i processi di liberalizzazione in atto nello spazio economico europeo riguarda le regole per l'accesso alle infrastrutture ferro-

viarie. Tale questione è strettamente connessa anche al disegno di sviluppo della rete ferroviaria su scala transeuropea, che prevede il concorso del capitale privato nel finanziamento degli investimenti.

3.2.3. Questo elemento, innovativo rispetto all'esperienza degli ultimi decenni, comporta la definizione di regole per l'accesso che da un lato consentano la finanziabilità dei progetti da parte dei privati e dall'altro definiscano le modalità di sfruttamento commerciale delle reti da parte delle imprese ferroviarie.

3.3. *Il contesto economico e sociale della piena liberalizzazione*

3.3.1. Sui tempi della piena liberalizzazione dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie il dibattito è aperto, ma esiste una convinzione diffusa che tale mercato non possa essere trattato alle stregua di un qualsiasi altro mercato; in questo caso potrebbe determinarsi un effetto negativo per la competitività delle ferrovie rispetto alle altre modalità di trasporto.

3.3.2. Il Libro Bianco della Commissione su crescita, competitività, occupazione (Piano Delors) ha costituito un'accelerazione nella consapevolezza che la creazione del mercato unico ha bisogno di una forte focalizzazione sugli investimenti nelle reti transeuropee per migliorare il potenziale competitivo dell'Unione europea; «la realizzazione di reti più efficaci in tutta l'Unione e al di là delle sue frontiere rappresenta il compito principale per il quale è necessario l'impegno comune, massiccio e durevole, dei poteri pubblici a tutti i livelli e degli operatori privati...».

3.3.3. Dall'analisi effettuata dalla Commissione emerge che fino al 1999 gli investimenti totali da mobilitare ammontano a 400 miliardi di ECU, di cui 220 miliardi per i trasporti, 150 per le telecomunicazioni e 13 per il convogliamento dell'energia. Si tratta di obiettivi estremamente ambiziosi, per il conseguimento dei quali occorre attivare meccanismi, procedure, modalità finanziarie innovative, in grado di delineare un sentiero di attuazione coerente con la qualità della sfida.

3.3.4. È evidente che la mobilitazione di un volume così consistente di risorse finanziarie per la realizzazione dell'integrazione tra le reti⁽¹⁾ nello spazio economico europeo implica la consapevolezza della difficoltà che occorre affrontare. La situazione finanziaria della Comunità e degli Stati membri non lascia praticamente alcun margine di aumento del finanziamento pubblico oltre a quello già previsto. Il massiccio investimento necessario in alcuni settori, in particolare in quello delle infrastrutture di trasporto, richiederà nuove forme di comparteci-

(¹) Vedi parere CES sulla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporti». GU n. C 397 del 31. 12. 1994, pag. 23.

pazione finanziaria pubblica e privata, unita ad un meccanismo finanziario comprendente tutte le varie fonti e forme di finanziamento.

3.3.5. Lo sviluppo di una rete transeuropea di trasporto ferroviario implica necessariamente la definizione di condizioni standard per l'armonizzazione dell'esercizio, tale da favorire la formazione di un effettivo mercato dei servizi ferroviari⁽¹⁾.

3.3.6. Il programma di investimento per la realizzazione dei potenziamenti delle linee esistenti e di linee nuove determinano la rilevanza di attivare una cooperazione imprenditoriale tra le industrie europee.

3.3.7. Le ferrovie, nel corso dei passati decenni, si sono configurate come imprese nazionali, spesso funzionali alla protezione dei sistemi interni di fornitura industriale, con ripercussioni negative per i consumatori.

Ora, con l'apertura del mercato europeo e con la globalizzazione dell'economia, si determina la necessità di superare questi modelli organizzativi.

3.3.8. Superare i tradizionali modelli organizzativi nell'ottica della liberalizzazione, sia pur progressiva, dei servizi ferroviari comunitari, obbliga i governi, le imprese e le associazioni dei lavoratori ad affrontare una crescente emergenza sociale su diversi fronti, per cui

- da un'occupazione fortemente calante in ogni fase di modernizzazione strutturale (fase già in atto in Europa con la perdita di decine di migliaia di posti di lavoro) è assolutamente essenziale arrivare, tenendo conto delle conseguenze sugli utenti-consumatori del servizio, oggi, pubblico
- alla creazione qualificata di nuove occasioni di impiego nella auspicabile successiva fase di rilancio del sistema del trasporto su rotaia;
- alla riqualificazione del personale in servizio non facilmente prepensionabile nella attuale congiuntura di crisi dei sistemi di previdenza, comune a tutta l'Unione.

3.4. *Un'Europa ferroviaria a più velocità?*

3.4.1. L'impatto della nuova proposta di direttiva è radicale, come momento di accelerazione nei tempi e nelle aree di applicazione dell'apertura del mercato ferroviario. Dalla definizione dei principi per la liberalizzazione si passerebbe all'attuazione di un esteso fronte di effettiva apertura dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie da parte degli operatori commerciali.

⁽¹⁾ Vedi parere CES sulla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'interoperabilità della rete europea di treni ad alta velocità». GU n. C 397 del 31. 12. 1994, pag. 8.

Si delinea quindi una nuova regolazione comunitaria, quando ancora non è stata assorbita dalle imprese ferroviarie europee, l'innovazione introdotta con l'approvazione della Direttiva 91/440 e delle due direttive sulle licenze e sulla ripartizione della capacità infrastrutturale.

3.4.2. Il processo di recepimento della Direttiva 91/440 manifesta infatti l'emergere del rischio di una progressiva divaricazione delle politiche degli Stati nel delicato momento del recepimento delle direttive comunitarie in materia ferroviaria, tanto più critico in quanto le nuove direttive approvate e in discussione rilanciano troppo rapidamente il problema davanti agli ampi margini di autonomia degli Stati membri.

3.4.3. Si possono individuare, schematicamente, due approcci alternativi estremi mentre nella fascia intermedia si collocano gli altri Stati membri. Da un lato si delinea una posizione largamente favorevole al processo di liberalizzazione al punto da aver predisposto un progetto di privatizzazione delle ferrovie che prevede la frammentazione delle imprese commerciali e la creazione di una concorrenza anche nella fornitura dei servizi ferroviari. Dall'altro emerge una posizione estremamente prudente e cauta nell'adozione dell'indirizzo comunitario verso la liberalizzazione, al punto che non è nemmeno tema di discussione la separazione societaria tra gestore della rete e imprese commerciali. Si situano poi una serie di approcci intermedi, ancora in fase di definizione.

3.4.4. I differenti percorsi che saranno stabiliti dalle autorità nazionali nel recepimento delle direttive comunitarie rischiano di determinare un'Europa ferroviaria a più velocità.

3.4.5. È evidente che è ancora presto per cercare di definire l'impatto della liberalizzazione ferroviaria rispetto alla competitività delle aziende operanti nel settore. Anche perché gli effetti più radicali delle innovazioni istituzionali emergenti saranno visibili nei prossimi anni, con l'applicazione delle direttive sulle licenze e sulla ripartizione della capacità infrastrutturale e con le successive decisioni che si annunciano per il futuro.

3.4.6. Alla prova dei fatti almeno sino ad oggi, l'approccio comunitario verso la liberalizzazione non ha determinato un positivo ritorno in termini di competitività del sistema ferroviario rispetto agli altri modi concorrenti.

3.4.7. Anche i primi anni novanta segnalano una perdita di mercato, in termini di volumi trasportati, particolarmente visibile nel trasporto ferroviario delle merci.

3.4.8. Tuttavia, se dal punto di vista del posizionamento di mercato non si sono ancora determinate inversioni di tendenza rispetto alla situazione degli ultimi decenni, è innegabile che l'opera di riforma istituzionale avviata dalla Commissione europea ha introdotto elementi di innovazione, almeno organizzativa, nell'assetto delle imprese ferroviarie, inducendo un'accelerazione nella riconfigurazione del ruolo strategico delle ferrovie.

4. Conclusioni

4.1. Per la serie di osservazioni, considerazioni e analisi svolte, conformi alle valutazioni unanimemente approvate dal Comitato economico e sociale in occasione dei pareri precedentemente dati in materia di riforma del trasporto ferroviario si può ritenere che siano maturi i tempi per un'ulteriore liberalizzazione, solo se correlata con una coerente, armonizzata, scelta politica sulla riforma complessiva del settore sotto tutti gli aspetti economici, sociali e gestionali ed in particolare

- autonomia di gestione,
- risanamento finanziario,
- presa in considerazione della problematica dei costi esterni,
- sviluppo dell'intermodalità,
- problematica dell'interoperabilità,
- definizione a livello europeo delle esigenze in materia di pubblico servizio,
- armonizzazione nel campo sociale con particolare riguardo ai problemi occupazionali e dell'orario di lavoro.
- definizione a livello europeo di regole e di regolamentazioni in materia di sicurezza.

4.2. Per quanto attiene più particolarmente alla proposta di direttiva del Consiglio sulla modifica della Direttiva 91/440, il Comitato economico e sociale, pur approvandola e riconoscendone la coerenza logica con l'impostazione complessiva della riforma del trasporto nel mercato unico e con la necessità di aumentare la competitività del settore ferroviario, ritiene che l'armonizzazione fra i vari Stati con l'attuazione da parte dei governi delle direttive già emanate e di quelle che ancora attendono l'approvazione definita dal Consiglio dei Ministri faciliterebbe considerevolmente la realizzazione degli obiettivi indicati.

4.3. Il Comitato invita inoltre la Commissione a sollecitare un maggior confronto nell'ambito della consultazione delle parti sociali per quantificare l'impatto occupazionale dell'eventuale rapida adozione della direttiva così modificata ed evitare le conseguenze sociali negative che dovessero conseguire mediante un programma comunitario di sostegno da concordarsi con le forze sociali. In questo contesto si chiede inoltre alla Commissione di accelerare i tempi di presentazione della comunicazione relativa al servizio pubblico.

4.4. Il Comitato si chiede infine se non sarebbe utile, vista la complessità della problematica connessa con la riforma del trasporto ferroviario, disporre di uno scadenziario a cui far riferimento come avvenuto nel caso delle telecomunicazioni, della siderurgia ed altri settori analogamente complessi.

Bruxelles, 28 febbraio 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP)»⁽¹⁾

(96/C 153/05)

Il Consiglio, in data 20 settembre 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Hernández Bataller, in data 14 febbraio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 febbraio 1996, nel corso della 333^a sessione plenaria, a maggioranza e 4 astensioni il seguente parere.

1. Antecedenti

1.1. Il Consiglio, nella Risoluzione 93/C 213/01 del 22 luglio 1993, concernente la relazione sulla situazione nel settore dei servizi di telecomunicazione e sulla necessità di sviluppare ulteriormente tale mercato, approvava l'intenzione della Commissione di preparare, entro il primo gennaio 1996, le modifiche del quadro regolamentare comunitario necessarie per la completa liberalizzazione di tutti i servizi di telefonia vocale per il primo gennaio 1998, accordando agli Stati membri con reti meno sviluppate un periodo supplementare massimo di 5 anni.

1.1.1. Detta risoluzione includeva inoltre, tra gli obiettivi della politica comunitaria a lungo termine delle telecomunicazioni, quello di liberalizzare tutti i servizi pubblici di telefonia vocale, pur mantenendo il servizio universale.

1.2. La Risoluzione 94/C 48/01 del Consiglio del 7 febbraio 1994, sui principi del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni, ammette:

- a) l'importanza di mantenere e sviluppare un servizio universale di telecomunicazioni, garantito e basato sui principi di universalità, parità e continuità, e di fornire tale servizio a tutti gli utenti e a un prezzo ragionevole, il che richiede la determinazione di principi comuni;
- b) la possibilità che detto servizio, laddove ciò si giustifichi e fatta salva l'approvazione dell'autorità nazionale di regolamentazione, sia finanziato mediante trasferimenti interni, tariffe di accesso e altri meccanismi che tengano debitamente conto dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità.

1.3. Il Comitato ha accolto in modo positivo⁽²⁾ la Comunicazione della Commissione intitolata «La via europea verso la Società dell'informazione: Piano d'azione».

1.4. La Risoluzione 94/C 379/03 del Consiglio, del 22 dicembre 1994, relativa ai principi ed al calendario della liberalizzazione delle infrastrutture delle telecomunicazioni, ribadisce la necessità di liberalizzare la fornitura di infrastrutture delle telecomunicazioni al più tardi il primo gennaio 1998, previa adozione del relativo quadro regolamentare.

1.5. Sulla base della Comunicazione⁽³⁾ della Commissione del 25 gennaio 1995, il Consiglio ha adottato la Risoluzione 95/C 258/01 del 18 settembre 1995, sulla creazione del futuro quadro normativo delle telecomunicazioni, nella quale richiede, tra l'altro, l'adozione di provvedimenti legislativi riguardanti in via prioritaria:

- il mantenimento e lo sviluppo di una offerta minima di servizi in tutta l'Unione e la definizione di principi comuni in materia di finanziamento del servizio universale;
- l'elaborazione di un quadro comune per l'interconnessione di reti e servizi.

1.6. Gli obiettivi della proposta di direttiva sono: garantire un accesso aperto alle reti e ai servizi, nonché il diritto, per gli operatori del mercato, di interconnettersi alle reti e ai servizi degli altri operatori, nei casi debitamente giustificati.

1.6.1. Il quadro armonizzato proposto per l'interconnessione sarà così caratterizzato:

- applicazione dei principi di trasparenza, obiettività e di non discriminazione che contrassegnano la fornitura di una rete aperta, conformemente al principio di proporzionalità;

⁽²⁾ GU n. C 110 del 2. 5. 1995, pag. 37.

⁽³⁾ Doc. COM (94) 682 («Libro verde in merito alla liberalizzazione delle infrastrutture delle telecomunicazioni e delle reti televisive via cavo»).

⁽¹⁾ GU n. C 313 del 24. 11. 1995, pag. 7.

- priorità attribuita ai negoziati commerciali tra le parti che si interconnettono, pur lasciando alle autorità nazionali di regolamentazione nel campo delle telecomunicazioni la facoltà di fissare alcune condizioni a priori;
- attribuzione di chiare responsabilità nazionali di regolamentazione, ai sensi del principio della sussidiarietà, ivi compresi strumenti per la composizione delle controversie.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato si compiace del fatto che la Commissione abbia presentato una proposta di direttiva che sviluppa i principi da applicare alla fornitura di una rete aperta (ONP) per regolare l'attività dei vari attori del settore delle telecomunicazioni, reti e servizi, nella situazione di aperta concorrenza che si creerà a partire dal 1998, in seguito alla liberalizzazione dei servizi e delle infrastrutture di telecomunicazione.

2.1.1. Occorre fare in modo che le regolamentazioni nazionali divergano in misura minima da un quadro comune europeo; in caso contrario potrebbero aversi, tra uno Stato membro e l'altro, interpretazioni differenti in merito ad attività che si svolgono all'interno del territorio europeo, anche attraverso le frontiere interne.

2.1.2. Il Comitato osserva tuttavia con preoccupazione che la proposta di direttiva manifesta una certa ambiguità, in particolare per quanto riguarda la definizione del carattere pubblico delle reti e dei servizi.

2.1.3. In varie disposizioni vengono collegati aspetti relativi all'interconnessione e all'interoperabilità con servizi che rivestono carattere universale. Sarebbe più opportuno evitare commistioni tra questi due temi tanto differenti. Tale incrocio di caratterizzazioni ricorre in vari punti della proposta, introducendo elementi che potranno creare problemi in fase di interpretazione concreta da parte degli operatori.

2.1.4. Per tale ragione il Comitato ritiene che sarebbe auspicabile che la proposta, data la sua rilevante portata, fosse più chiara, fornendo definizioni e delimitazioni concrete, e che essa fosse inoltre strutturata in maniere più sistematica e più logica.

2.1.5. Il Comitato prende atto del processo di liberalizzazione delle telecomunicazioni nell'Unione europea e vorrebbe che in futuro tale processo fosse improntato a efficienza, competitività e solidarietà, nel rispetto del modello sociale europeo e con adeguate garanzie di tutela dei consumatori.

2.2. Applicazione delle norme sulla concorrenza

2.2.1. Il Comitato valuta negativamente l'approccio asimmetrico che caratterizza la proposta della Commissione per quanto concerne le condizioni miranti a

costringere gli operatori economici ad agire in un regime di concorrenza leale.

2.2.2. Il Comitato ha sostenuto⁽¹⁾ che la liberalizzazione della concorrenza rende più importante la determinazione dei principi basilari di una concorrenza leale, particolarmente nell'ambito dell'interconnessione di reti.

2.2.3. A suo tempo il Comitato ha affermato che⁽²⁾:

«Per garantire una concorrenza leale e l'applicazione completa della norme di concorrenza, è di fondamentale importanza mettere a punto una strategia per passare ordinatamente dai regimi di monopolio tuttora in atto a quello concorrenziale, indipendentemente dal fatto che si tratti di imprese private o pubbliche, in ottemperanza all'Articolo 222 del Trattato. Solo così si può impedire che si verifichino abusi di mercato e che l'onere fiscale gravi esclusivamente sui fornitori. In tal senso, è importante altresì che le imprese provenienti da settori protetti di monopolio (energia, altri ambiti locali di monopolio) non finanzino le proprie attività nel campo delle telecomunicazioni con i redditi ricavati da questi monopoli (sovvenzioni incrociate). Il Comitato reputa che in questo caso sia assolutamente necessario introdurre un meccanismo di controllo. Le condizioni di regolamentazione fissate sulla base di criteri obiettivi e non discriminatori devono essere obbligatorie per tutti i futuri operatori di reti, ai fini della parità di opportunità e di un efficiente regime di concorrenza»

2.2.4. Una concorrenza generalizzata deve comportare l'assenza di ogni limitazione nell'accesso al mercato di nuovi operatori economici che non si basi su criteri oggettivi, trasparenti, equilibrati e non discriminatori relativi alla disponibilità delle risorse da ripartire.

2.2.5. Il Comitato ritiene che, senza pregiudizio per gli eventuali provvedimenti di incentivazione della Commissione a favore dei nuovi operatori, le misure previste dalla normativa sulle telecomunicazioni liberalizzate debbano essere equilibrate, non discriminatorie, e garantire la parità di tutti i soggetti economici, compresi quelli che già operano sul mercato.

2.2.6. Il Comitato auspica che la Commissione proponga dei codici di condotta, che sanciscano criteri oggettivi per distinguere la concorrenza leale da quella che non lo è.

2.3. Il servizio universale

2.3.1. Il Comitato ribadisce che «ancor prima di liberalizzare l'intero servizio di telefonia vocale, l'obietti-

⁽¹⁾ GU n. C 236 dell'11. 9. 1995, pag. 38; GU n. C 39 del 12. 2. 1996, pag. 52.

⁽²⁾ GU n. C 301 del 13. 11. 1995, pag. 24.

vo prioritario dovrebbe consistere nello stabilire la definizione, l'entità, la configurazione ed il finanziamento del servizio universale»⁽¹⁾.

2.3.2. Il Comitato⁽²⁾ ritiene che «se si deve definire il concetto di Servizio universale, si dovrebbero precisare le connessioni fra i concetti di «Servizi di base» e di «Servizio universale». Ciò significa che quest'ultimo deve essere modificabile, ed essere ancorato agli sviluppi tecnologici». Occorre inoltre considerare il servizio universale come un «concetto sociale essenziale», ragion per cui è necessario stabilire i meccanismi necessari per la sua salvaguardia.

2.3.3. Pertanto il Comitato⁽²⁾ ha fatto notare che la salvaguardia, il perfezionamento e il finanziamento di un servizio universale di telecomunicazioni sono fattori chiave per lo sviluppo futuro nella Comunità e che quindi gli utenti hanno il diritto di attendersi un servizio universale che corrisponda alle loro necessità e che sia suscettibile di una successiva evoluzione in funzione dell'avanzamento tecnico.

2.3.4. Il Comitato⁽³⁾ ribadisce che tutti gli utenti hanno diritto a beneficiare, in condizioni di uguaglianza, di un accesso paritario ai moderni servizi di informazione e telecomunicazione.

2.3.5. Occorre considerare che la fornitura del servizio universale contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di coesione socioeconomica e di equilibrio territoriale della Comunità.

2.3.6. Sarebbe auspicabile che i riferimenti al servizio universale contenuti nella proposta in esame fossero più chiari.

2.3.7. Il Comitato si rammarica della persistente divergenza tra la sua posizione e quella della Commissione circa l'estensione dell'ambito di applicazione del servizio universale.

2.3.8. È noto che la Commissione sta esaminando la questione della definizione del servizio universale e che a marzo pubblicherà una comunicazione con le proposte in materia; il Comitato si riserva di pronunciarsi in tale occasione in merito al concetto, all'ambito e ai limiti del servizio universale stesso.

2.4. Carattere pubblico delle reti e dei servizi

2.4.1. Il Comitato osserva con preoccupazione che la proposta manca di chiarezza nel definire il carattere pubblico delle reti e dei servizi.

2.4.2. L'aggettivo «pubblico» dovrebbe servire per stabilire una cesura nella fornitura verticale di servizi (integrata a partire dai mezzi fisici fino alla prestazione fornita all'utente finale).

2.4.3. La proposta dovrebbe orientarsi verso una definizione più precisa, che attribuisca eventualmente al concetto di «pubblico» carattere di finalità, come negli esempi seguenti:

— «Rete pubblica, una rete che qualsiasi persona (fisica o giuridica) ha diritto di utilizzare».

— «Servizio pubblico», un servizio a cui qualsiasi persona ha diritto, in condizioni di parità d'accesso.

Con concetti del genere si renderebbe evidente l'interesse pubblico del bene in funzione della sua disponibilità.

2.5. Organismi aventi «notevole forza»

2.5.1. Il Comitato ritiene che vada definito a livello comunitario, tenendo conto della giurisprudenza comunitaria esistente in materia di concorrenza, il concetto di organismi aventi «notevole forza».

2.5.2. La definizione di tali organismi, che sono sottoposti a obblighi maggiori rispetto agli altri, appare imprecisa. Si può pensare a vari criteri per definire tale punto: di volume d'affari, di impatto sull'economia del paese, criteri tecnici di copertura geografica o demografica, di gamma di servizi eccetera.

2.5.3. Si tratta in tutti i casi di una ambiguità eccessiva, dal momento che tale classificazione non è statica, ma al contrario può variare in funzione del tempo o semplicemente degli accordi di interconnessione stabiliti dagli organismi stessi. Ciò può determinare situazioni instabili o contraddittorie nei contratti, per esempio nel caso in cui vengano negoziati, in condizioni non di «notevole forza», accordi tali da rendere l'organismo in questione un attore di notevole forza, nel qual caso gli obblighi conseguenti lo riporterebbero ad una situazione di non notevole forza.

2.5.4. L'articolo 17 della proposta prevede la possibilità di dare una definizione a livello nazionale di organismo di «notevole forza di mercato»; tale definizione potrebbe differenziarsi da uno Stato membro all'altro, e dare luogo a possibili distorsioni della concorrenza.

2.6. Autorità nazionali di regolamentazione

2.6.1. Vari aspetti della direttiva si basano sul presupposto che esistano organismi nazionali che si sottomettono all'autorità superiore della Commissione. Tuttavia non viene contemplato l'impatto che potrebbe derivare dall'istituzione di un organismo di regolamentazione europeo, una possibilità che andrebbe al momento presa in considerazione.

⁽¹⁾ GU n. C 110 del 2. 5. 1995, pag 37; GU n. C 127 del 7. 5. 1994; GU n. C 34 del 2. 2. 1994.

⁽²⁾ GU n. C 110 del 2. 5. 1995, pag 37.

⁽³⁾ GU n. C 301 del 13. 11. 1995, pag. 24.

2.6.2. In relazione al principio di sussidiarietà, la proposta dovrebbe prevedere che la Commissione diventi competente in determinate circostanze, per esempio in caso di conflitti in merito alla normativa da applicare.

2.6.3. La procedura di risoluzione delle controversie può presentare delle lacune relative all'applicazione della norma poiché essa si basa unicamente sulla discrezionalità. Occorre pertanto stabilire criteri procedurali obiettivi e vincolanti.

2.6.4. Il Comitato auspica che in tutti gli Stati membri vengano istituite le Autorità nazionali di regolamentazione (ANR), come entità indipendenti dagli enti nazionali delle telecomunicazioni.

2.7. Reti di telecomunicazione

2.7.1. La proposta di direttiva esprime una visione forse eccessivamente semplice delle reti di telecomunicazione. Queste ormai non sono più fisiche bensì virtuali, ed i canali del flusso di informazioni passano senza soluzioni di continuità per vari fornitori. In tale scenario è molto difficile stimare i costi, e la proposta dovrebbe forse indicare dei criteri di razionalità e specialmente di omogeneità tra i fornitori.

2.7.2. Occorre definire accuratamente gli obblighi relativi all'interconnessione. In caso contrario questi potrebbero trasformarsi in altrettanti ostacoli, che scoraggerebbero l'entrata nel settore di eventuali nuovi operatori, limitando così lo sviluppo di uno scenario totalmente competitivo. È quindi importante, nell'interesse generale, il mantenimento del principio «tutti con tutti».

3. Osservazioni particolari

3.1. Articolo 5 (interconnessione e contributi al servizio universale)

3.1.1. L'articolo 5 descrive gli scenari della ripartizione dei costi derivanti dalla fornitura universale di determinati servizi.

3.1.2. Il primo paragrafo di detto articolo limita la possibilità di finanziamento alle reti e servizi del gruppo 1 dell'allegato I (telefonia). Si tratta di una limitazione arbitraria.

3.1.3. Il fatto che il servizio universale imponga a determinati organismi obblighi che possono essere condivisi solo con altri organismi che gestiscano reti pubbliche sembra costituire una fonte di squilibrio. Sarebbe quindi auspicabile un ampliamento che coinvolga tutti gli attori che forniscono reti.

3.1.4. Il Comitato ritiene che vi siano ulteriori fattori da prendere in considerazione, come i vantaggi, sul piano commerciale, degli investimenti e della disponibilità di attrezzature, dovuti al fatto che il responsabile della fornitura del servizio universale sia un operatore. Vi sono vantaggi dovuti all'ubiquità: volume d'affari (grandi investimenti che vengono resi convenienti dal loro volume, costi marginali esigui, ecc.), assistenza alla clientela, il fatto di essere conosciuti ovunque senza

necessità di effettuare investimenti pubblicitari. Sebbene sia evidente la difficoltà di una valutazione economica di tali vantaggi, essa andrebbe nondimeno tentata.

3.2. Articolo 6 (Requisiti in materia di non discriminazione e trasparenza)

3.2.1. L'articolo 6 specifica i requisiti in materia di non discriminazione e di trasparenza relativi all'interconnessione alle reti e ai servizi forniti da organismi aventi notevole forza di mercato.

3.2.2. Occorrerebbe cercare una formulazione dell'articolo 6 che associ qualità e prezzo e si traduca in offerte simili e comparabili tra la fornitura interna e quella destinata ad altri fornitori.

3.2.3. A giudizio del Comitato occorre impegnarsi affinché i principi della non discriminazione e della trasparenza vengano rispettati e l'applicazione sia equa per tutti gli operatori presenti sul mercato, senza esclusioni.

3.2.3.1. In particolare, la normativa sull'interconnessione deve applicarsi in maniera generale, indipendentemente dalla natura del fornitore.

3.2.4. Il Comitato ritiene indispensabile stabilire quali informazioni siano da considerarsi strategiche, poiché si tratta di un punto in relazione al quale sarà molto difficile giungere ad un accordo tra tutte le parti. Occorre, in ogni caso, applicare le misure necessarie ad assicurare la trasparenza, senza tuttavia compromettere la riservatezza e la segretezza delle negoziazioni.

3.2.4.1. Il Comitato reputa che il previsto obbligo di fornire informazioni di natura finanziaria contrasti con le esigenze di riservatezza. Ritiene quindi che tale obbligo dovrebbe limitarsi ai casi di controversia a livello comunitario.

3.3. Articolo 7 (Principi in materia di tariffe di interconnessione e sistemi di contabilità dei costi)

3.3.1. L'articolo 7 costituisce una disposizione importante della proposta, in quanto descrive i principi a cui dovrebbero attenersi gli organismi aventi «notevole forza» nello stabilire le tariffe di interconnessione.

3.3.2. L'obbligo di praticare una valutazione trasparente dei costi e delle tariffe orientate ai costi stessi dovrebbe estendersi a tutti gli organismi che sfruttino le reti pubbliche di telecomunicazione. La limitazione a quelli aventi «notevole forza», concetto che deve ancora essere definito, appare arbitraria.

3.3.3. Nel secondo paragrafo occorrerebbe prevedere l'esistenza di risorse condivise da più utenti, infrastrutture che vengono impiegate per prestare differenti servizi, sia contemporaneamente (attrezzature comuni) sia in tempi differenti (mobilità delle attrezzature). Valutare i costi di messa in servizio e gestione di un nuovo collegamento può rivelarsi difficile, ragion per cui la verifica dei costi dovrebbe essere flessibile ed adattabile alle situazioni particolari che si presentino.

3.3.4. A proposito del paragrafo 3, andrebbe segnalato che il livello di dettaglio o di disaggregazione dei prezzi dovrebbe sempre essere fissato razionalmente, non imponendo mai livelli di precisione tali da comportare costi aggiuntivi sproporzionati (attrezzature, amministrazione e burocrazia). Il livello di precisione richiesti dovrebbero essere omogenei e comparabili per tutti gli operatori economici.

3.3.4.1. Ciò è essenziale ai fini del risanamento del mercato delle telecomunicazioni e per il rispetto dello spirito della proposta di direttiva.

3.4. *Articolo 8 (Separazione della contabilità e rendiconti finanziari)*

3.4.1. L'articolo 8 prescrive agli organismi integrati verticalmente, dotati di notevole forza di mercato o che detengono diritti speciali o esclusivi in altri settori (diversi dalle telecomunicazioni), la separazione della contabilità, onde evitare sovvenzioni incrociate sleali da un settore di attività all'altro.

3.4.2. Nel caso in cui si imponga la separazione della contabilità, essa va prescritta a tutti gli attori, indipendentemente dalla rispettiva quota di mercato.

3.5. *Articolo 9 (Responsabilità generali delle autorità nazionali di regolamentazione)*

3.5.1. Per il Comitato non è opportuno che l'autorità nazionale di regolamentazione possa determinare i requisiti tecnici, sarebbe forse sufficiente che essa garantisca le caratteristiche qualitative e verifichi l'adempimento dei criteri di omologazione e di interoperabilità.

3.5.2. Occorre comunque che l'interconnessione si basi, quanto più possibile, su trattative commerciali, e che l'Autorità nazionale di regolamentazione intervenga quando vi sia una richiesta motivata di una delle due parti.

3.6. *Articolo 10 (Requisiti essenziali)*

3.6.1. L'articolo 10 concerne i requisiti essenziali ai fini degli accordi di interconnessione: sicurezza delle operazioni di rete, mantenimento dell'integrità della rete, interoperabilità dei servizi e protezione dei dati.

3.6.2. Per quanto concerne la sicurezza delle operazioni di rete, la proposta è formulata in modo non soddisfacente; essa dovrebbe definire dei criteri razionali per la capacità di sopravvivenza in caso di emergenze ed esigere che vengano previsti i mezzi necessari per il loro rispetto.

3.6.3. Occorre stabilire criteri chiari, oggettivi e misurabili, che possano giustificare eventuali compensazioni economiche. Al fornitore deve essere lasciata la scelta delle modalità più idonee a soddisfare tali criteri ad un costo ragionevole, che sia giustificato dal rischio di inadempienza.

3.6.4. Il paragrafo sull'integrità della rete patisce un'ambiguità connessa alle limitazioni che i criteri di integrità possono eventualmente imporre alla negoziazione di certe condizioni di interconnessione. Il primo obiettivo deve essere quello di garantire l'integrità, e le condizioni di interconnessione devono essere tali da rispettare l'integrità stessa. Negoziare un accordo può rivelarsi impossibile se una delle parti impone condizioni incompatibili con la garanzia dell'integrità.

3.6.5. Per quanto riguarda l'interoperabilità, si dovrebbe menzionare la possibilità di fare riferimento ad organismi pubblici di omologazione, il cui parere favorevole sarebbe una necessaria condizione preliminare. Sarebbero inoltre applicabili profili di servizio concordati a livello internazionale.

3.7. *Articolo 12 (Numerazione)*

3.7.1. Il Comitato ritiene che la facoltà di trasferire i numeri sia una questione importante, perché in caso contrario potrebbe venir compromessa per l'utente la possibilità di cambiare fornitore.

3.7.2. Le procedure per l'attribuzione dei numeri e delle serie di numeri dovranno essere trasparenti, eque e tempestive; l'attribuzione avverrà in modo oggettivo, trasparente e non discriminatorio.

3.7.3. Il Comitato concorda con la Commissione circa la necessità di creare uno spazio europeo di numerazione, onde facilitare la creazione e l'utilizzo di servizi di telefonia vocale di scala europea, compresi i numeri verdi e i numeri gratuiti.

3.7.4. La Commissione dovrebbe tuttavia procedere ad una rapida valutazione della fattibilità tecnica, nonché del tempo necessario e dei costi implicati.

3.8. *Allegato I (Reti pubbliche di telecomunicazione e servizi pubblici di telecomunicazione specifici)*

3.8.1. Appare esageratamente particolareggiata la parte dedicata alla rete telefonica pubblica fissa. Prima di tutto per quanto già detto a proposito della digitalizzazione e della moltiplicazione dei mezzi fisici. In secondo luogo per la menzione dei servizi di fax e modem, che sarebbe forse stato meglio collocare nel paragrafo dedicato al «servizio telefonico pubblico fisso».

3.8.2. La definizione delle linee affittate si addentra in considerazioni poco abituali, come la possibilità di impiegare in modo flessibile l'ampiezza di banda, e di

influire sull'istadamento e sulla gestione. La definizione, più neutra, della prima frase, sarebbe probabilmente sufficiente per caratterizzare questo tipo di linee.

3.8.3. Sarebbe inoltre opportuno rivedere la definizione delle «reti pubbliche di telefonia mobile» dal momento che, sebbene sia certo che un punto non ha un'ubicazione fissa, l'altro punto non viene specificato e si presta ad una sovrapposizione con la descrizione della «rete telefonica pubblica fissa», sulla quale può basare parte della propria connettività, e con la quale deve in ogni caso interagire.

3.9. *Allegato II (Organizzazioni con diritti e obblighi di interconnessione reciproca atti a garantire servizi di dimensione europea)*

3.9.1. Nella rete locale, la quale costituisce una parte rilevante dell'investimento, i costi fissi rappresentano l'elemento determinante; tali costi non vengono coperti per intero dai relativi proventi (abbonamento mensile), ma sono sovvenzionati con i proventi connessi all'uso della rete (principalmente le comunicazioni interurbane); tale situazione è sostenibile in regime di monopolio, ma non in una situazione di concorrenza.

3.9.2. Il Comitato ritiene che, finché le tariffe non siano state riequilibrare, occorra consentire a tutti gli operatori storici (operatori su cavo) che non possono coprire i propri costi fissi con il ricavato degli abbonamenti, di coprirli con i proventi da interconnessione.

3.9.2.1. Qualora ciò non fosse consentito, gli abbonati degli operatori che agiscono sulla rete fissa (in maggio-

ranza utenti privati) sarebbero i soli a pagare i costi fissi locali, sovvenzionando quindi gli abbonati di altri operatori interconnessi, che non dovrebbero far fronte a tali costi fissi.

3.10. *Allegato IV (Elenco degli elementi e dei sottoelementi che costituiscono le tariffe globali di interconnessione)*

3.10.1. L'allegato IV si occupa in modo indicativo e non esaustivo degli elementi suscettibili di influire sulle tariffe di interconnessione.

3.10.2. Pur considerando il carattere indicativo del testo, non sembra molto adeguata una presentazione basata su di una immagine statica della rete o delle reti che vengono interconnesse. Può accadere che basti realizzare un collegamento e contabilizzare l'utilizzo, come risulta dalla descrizione che figura nell'allegato. Ma può anche darsi che un accordo di interconnessione presupponga adeguamenti globali di una o di entrambe le reti che vengono interconnesse, con conseguenti costi da ripartire. L'interconnessione non è neutra. Occorrerebbe stabilire delle formule per ripartire in modo ragionevole detti costi e rischi finanziari, e garantire un utilizzo adeguato per un lasso di tempo sufficiente.

3.10.3. Sarà difficile armonizzare gli investimenti sulla rete derivanti da strategie commerciali con quelli indotti dall'obbligo di stipulare accordi di interconnessione con altre reti. Gli organismi nazionali di regolamentazione dovrebbero poter svolgere la funzione di arbitro in caso di divergenze tra le parti.

Bruxelles, 29 febbraio 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Politica culturale europea per l'infanzia»

(96/C 153/06)

Il Comitato economico e sociale, in data 29 marzo 1996 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, 3° comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla «Politica culturale europea per l'infanzia».

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Sklavounos in data 15 febbraio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 febbraio 1996, nel corso della 333ª sessione plenaria a maggioranza e 1 voto contrario il seguente parere.

1. Introduzione: scopo del parere

Una politica culturale per l'infanzia, così come la si intende nel presente parere, trae ampio spunto (cfr. punto 2.1) dalle attività del Comitato inerenti alle misure comunitarie in campo sociale, occupazionale o educativo e formativo, ma non va confusa in senso assoluto con esse. Si tratta di una politica per l'infanzia, concetto che, secondo la definizione dell'ONU, comprende i giovani fino ai 18 anni, ma che nel presente parere si riferisce in sostanza a una fascia minore d'età, il cui sviluppo culturale è fortemente influenzato da «modelli» parentali e sociali. Nel parere si sostiene che la vita familiare, la scuola, il tempo libero, lo svago e le strutture di assistenza per l'infanzia costituiscono aspetti fondamentali di tale sviluppo. Vengono formulati giudizi di valore sui diritti dell'infanzia, l'educazione e lo sfruttamento (cfr. punto 2.7), ma ci si astiene dal giudicare la famiglia o dal definirla rigidamente. Infine, il parere verte su una politica culturale europea per l'infanzia che non ha carattere «eurocentrico», ma si sviluppa su basi ampie, multiculturali, multietniche e multilinguistiche.

In effetti, in ogni politica culturale il linguaggio appare come uno dei principali strumenti comunicativi. Occorrerebbe impegnarsi in modo sistematico per rafforzare la conoscenza e la comprensione della propria madre lingua, come anche per incoraggiare la curiosità e l'interesse nei confronti delle lingue straniere. La promozione di una politica culturale europea per l'infanzia fornirebbe un contesto appropriato.

1.1. Con il presente capitolo si intende:

- sottolineare la necessità che gli Stati membri attribuiscono particolare attenzione allo sviluppo e all'educazione culturale nelle giovani generazioni, in modo da eliminare sia il pericolo di disamore o di standardizzazione che incombe su di essa, sia i rischi di sciovinismo culturale che costituiscono le premesse di fanatismo ed estremismo;

- evidenziare l'esigenza fondamentale di una mobilitazione e di una collaborazione generali a tutti i livelli (tra Stati membri, ministri competenti, operatori culturali di rilievo nazionale o locale, amministrazioni comunali, organizzazioni non governative, movimenti giovanili, organizzazioni a sfondo religioso, politico e sociale), per impartire una formazione culturale qualitativamente valida su scala locale e nazionale, da un lato, e per stimolare e rafforzare l'attuazione delle condizioni e delle risorse che consentiranno l'approfondimento e l'ampliamento della comunicazione culturale tra le giovani generazioni europee, dall'altro;

- mettere in rilievo la necessità urgente di una cooperazione a livello comunitario per combattere il razzismo e la xenofobia e per favorire nei giovani europei un atteggiamento di apertura e di rispetto delle differenze;

- dimostrare che, nella gamma di misure e di politiche in vigore nell'ambito della cultura in generale, è possibile incoraggiare nuove attività tali da appagare le impellenti esigenze culturali dei giovani europei.

Si può immaginare, ad esempio, che la pratica del gemellaggio non venga più limitata alle città ma si estenda alle scuole, ai cori di bambini o ai movimenti giovanili.

Nel quadro di manifestazioni ufficiali, quali le «capitali culturali» o i «mesi culturali», andrebbero messi in particolare rilievo gli aspetti della cultura che interessano l'infanzia europea, come la televisione, il cinema e i libri per bambini.

- 1.2.** L'attuale politica del libro e della traduzione può essere estesa a pubblicazioni per bambini dai bassi costi e dall'elevata qualità, all'accesso a tali pubblicazioni e alla loro ampia diffusione.

1.3. Nell'allegato 2 del Libro bianco sull'istruzione e la formazione vengono elencati degli esempi di programmi comunitari inerenti allo sviluppo della cultura tra i giovani. Pur sostenendo tali iniziative, il Comitato si domanda se esse abbiano dimensioni e portata sufficienti per contrastare il vivo senso di esclusione che i giovani avvertono nei confronti dell'Unione europea.

2. Osservazioni generali e necessità di una politica delle cultura per l'infanzia

2.1. Le premesse del presente documento sono costituite da alcuni pareri precedenti del Comitato, in particolare il parere e il supplemento di parere sul tema «Il rilancio dell'azione culturale nella Comunità europea»⁽¹⁾. In questi lavori, il Comitato ha fatto riferimento alla definizione dell'UNESCO, secondo cui «la cultura può essere considerata come l'insieme dei fattori di ordine spirituale, materiale, intellettuale e sensibili che caratterizzano una società o un gruppo sociale»⁽²⁾. A tale definizione, il Comitato aggiungeva che:

«La cultura è vista come un arricchimento dinamico ed evolutivo della vita quotidiana. La dimensione «Comunità europea» ha contribuito e può continuare a contribuirvi in maniera significativa, non perché venga percepita come «identikit», ma attraverso l'armonia sulla quale fiorisce la diversità, mediante un maggiore contatto, raffronto e incontro, tramite l'identificazione tanto delle diverse tradizioni culturali quanto dei comuni principi unificanti, della comprensione reciproca, e mediante l'eliminazione dei pregiudizi tra i popoli. Il «modello culturale» europeo non è esclusivo in maniera assoluta ed è ancor meno un «crogiolo»; esso consiste piuttosto in una pluralità multivariata e multietnica di culture la cui somma totale arricchisce ogni singola cultura. Il «modello culturale» europeo serve non da «fortezza», ma da trampolino aperto verso altre culture, sia nella Comunità che nel mondo intero»⁽³⁾.

2.2. Anche una politica culturale europea per l'infanzia andrebbe concepita come un «trampolino» aperto alla diversità culturale e ai valori comuni. Come in un'orchestra o in un coro, essa dovrebbe mirare all'armonia e non all'omogeneità. Dovrebbe riecheggiare e riflettere la «voce» di ciascun partecipante, e non attutirla. Dovrebbe tendere alla perfezione e all'entusiasmo, e non soffocarli. Tale politica dovrebbe essere ad

ampio raggio e basarsi sull'incoraggiamento e il sostegno da accordare, in tutta l'Unione europea, alla promozione di attività culturali destinate all'infanzia, allo scopo di arricchirne la sfera «spirituale, materiale, intellettuale e sensibile».

2.3. L'articolo 128 del Trattato può confermare tale impostazione:

«1. La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.

2. L'azione della Comunità è intesa ad appoggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi (...).».

2.4. Pertanto, le misure suggerite nell'attuale parere interessano sia l'Unione europea e le organizzazioni internazionali, sia gli Stati membri dell'Unione europea. Oltre all'istruzione e alla famiglia esse riguardano le aziende che si occupano dell'apprendimento piacevole, dei divertimenti, degli svaghi, del tempo libero e della cultura per i giovani sul piano locale, regionale, nazionale, europeo e mondiale, e sono anche applicabili a livello di organizzazioni (senza scopo lucrativo) a carattere europeo e nazionale e di organizzazioni non governative.

2.5. L'appropriato sfruttamento delle possibilità offerte dalla politica europea attuale a favore a) della cultura, b) dei giovani, c) dello sport e dell'istruzione costituirebbe un passo nella direzione suggerita dall'attuazione della politica proposta dal presente parere e che consiste nel concretizzare immediatamente talune misure in maniera realistica e senza assorbire nuove risorse — o assorbendone solo una quantità non rilevante.

2.6. La necessità di tracciare le grandi linee di una politica culturale per l'infanzia europea dovrebbe inoltre tenere conto dell'evoluzione della famiglia europea, ivi compresi fattori quali l'aumento del numero di divorzi, l'aumento del numero delle famiglie minorenni e monoparentali, come anche la crescente mancanza di cure e attenzioni da parte dei genitori. Tali fattori andrebbero analizzati partendo da dati oggettivi e non da giudizi di valore.

2.7. Tuttavia, una politica fondata su giudizi di valore si rende necessaria per vari motivi:

— i maltrattamenti di cui si constata che i bambini sono vittime su grande scala: sevizie fisiche, sevizie psicologiche, sevizie sessuali, sviluppo della prostituzione infantile e sfruttamento dei bambini nel campo della pornografia e dei film a contenuto sessuale;

— l'aumento della criminalità e della delinquenza giovanili, l'incapacità della società a lottare efficace-

(1) GU n. C 175 del 4. 7. 1988 e GU. n. C 62 del 26. 3. 1990.

(2) GU n. C 62 del 26. 3. 1990, punto 1.4.1.

(3) GU n. C 62 del 26. 3. 1990, punto 1.4.2.

mente contro la piaga crescente della droga, in particolare per quanto riguarda i giovani, la propagazione continua e crescente delle droghe, in fasce d'età sempre più basse⁽¹⁾;

- il lavoro e lo sfruttamento infantile;
- la mancata applicazione delle decisioni delle Nazioni Unite sui diritti del bambino e delle proposte del Forum Europeo dei diritti del bambino;
- gli alti tassi di disoccupazione e di povertà fra le nuove generazioni;
- l'elevata percentuale di famiglie che vivono al di sotto della soglia di povertà e che dispongono di conseguenza solo di mezzi limitati per accedere alla vita culturale e far beneficiare i loro bambini dei suoi prodotti, di svaghi di qualità e di occupazioni intellettualmente proficue per il tempo libero — la percentuale molto esigua del reddito familiare destinata alle attività culturali;
- nelle grandi città come nella campagna europea, la mancanza di luoghi in cui i giovani possano praticare lo sport, fare ginnastica, divertirsi e dedicarsi ad attività creative e di svago;
- il dato di fatto che la televisione, nella maggior parte dei casi quella commerciale, è diventata la vera compagna, se non l'educatrice e la custode della nuova generazione europea e dei ragazzi lasciati soli in casa dai genitori (una percentuale significativa di bambini dai 5 anni in su dispone di un televisore in camera), circostanza che spesso si accompagna alla degenerazione dei programmi per ragazzi, della pubblicità e dei video;
- lo sviluppo e il consolidamento, tra i giovani europei, di un clima di sfiducia nei confronti delle tradizionali istituzioni democratiche e sociali del continente;
- l'emergere in Europa del razzismo, della xenofobia e del neofascismo, in particolare fra i giovani — l'emergere di fenomeni che fanno prevedere la persistenza sul suolo europeo di tensioni razziali o religiose, tra i quali la costituzione di gruppi e movimenti politici estremisti;
- in diversi paesi europei, l'aggravamento della crisi dell'istituzione scolastica pubblica si riflette o in un aumento dei giovani che lasciano la scuola nel corso dell'insegnamento primario e secondario senza alcuna qualifica o in una diminuzione debitamente constatata delle capacità di lettura e della capacità di risolvere correttamente esercizi di aritmetica, il numero sempre più elevato di giovani esclusi dalla scuola primaria o secondaria e di bambini al di sotto dei 10 anni a carico della collettività.

2.8. Una politica culturale europea per l'infanzia dovrebbe inoltre riconoscere che:

- l'esigenza di uno sviluppo e di una realizzazione personale può rendere sensibili sul piano sociale;

⁽¹⁾ GU n. C 102 del 24. 4. 1995.

— gli orientamenti fondamentali del comportamento individuale e collettivo possono essere sviluppati durante l'infanzia — durante questo periodo si sviluppano creatività, spirito di cooperazione, socialità, componenti che formano e producono l'uomo e il cittadino capace di comunicare;

— sempre durante l'infanzia bisogna porre e radicare le fondamenta necessarie allo sviluppo di una personalità dotata di coscienza democratica e aperta al dialogo che sono la percezione del carattere naturale del pluralismo etnico e dell'utilità delle differenze sia di temperamento che di culture, la salvaguardia della diversità e la capacità di sfruttarla in maniera creativa;

— la perseveranza, la pazienza, lo spirito di osservazione, la capacità di concentrazione, l'attaccamento e l'amore per il lavoro, che sono il terreno fertile per il lavoratore produttivo di domani, si inculcano e si sviluppano in tenera età;

— l'infanzia è anche il periodo per far sbocciare e crescere la sete di apprendere, il gusto della conoscenza e della bellezza, base di una cultura dedicata tutta la vita a servizio del bene ma anche del bello;

— la propensione a un'igiene di vita naturale, all'esercizio e allo sport;

— l'amore e il rispetto per la natura e la specie umana, che condizionano l'esistenza e lo sviluppo di una personalità realizzata.

2.8.1. Tutti questi atteggiamenti possono essere inculcati e sviluppati a livello europeo attraverso i racconti, la novella, il contributo ricco e gioioso che possono apportare bambini appartenenti a minoranze etniche, parte integrante dello sviluppo culturale europeo a carattere multietnico, il cinema, la televisione, il teatro per l'infanzia come pure attraverso la nuova politica dello sport scolastico, per l'insegnamento primario e secondario, e di inserimento sociale e formazione culturale della nuova generazione di europei.

2.8.2. Il Comitato ritiene che la definizione e l'applicazione di una tale politica costituisca un investimento che produrrà un beneficio durevole in termini di sviluppo economico e sociale dell'UE e contribuirà alla coesione e alla competitività della sua società. Secondo il Comitato, ogni reticenza o ritardo a investire in questo campo saranno pagati cari.

2.9. La definizione e l'attuazione di una politica culturale generale della popolazione infantile sono tanto più indispensabili in quanto le misure adottate finora non costituiscono una politica.

3. Proposte di carattere generale

Gli ambienti e i fattori che influenzano e plasmano sia gli aspetti quotidiani della vita culturale sia i valori culturali della nuova generazione di europei sono:

- la famiglia;
- l'istruzione;
- i mezzi di informazione e svago.

I modi e le forme principali di occupare il tempo libero (sport, giochi di ogni tipo, apprendistati artistici, turismo culturale, ecc.).

I principali canali di iniezione e di accesso per i giovani europei alla creazione e alla ricerca culturale, di tipo tradizionale o contemporaneo; la formazione culturale e artistica.

Gli schemi e i modelli fondamentali di comportamento degli adulti nei loro rapporti reciproci, l'esercizio delle loro responsabilità, i loro rapporti interpersonali e il funzionamento della società e dello Stato.

I valori che una società ritiene di dover trasmettere alle generazioni seguenti e il modo in cui essa si adoperava per infonderli nella generazione successiva, basandosi sulla propria struttura e sulle proprie istituzioni.

Le organizzazioni giovanili, siano esse a sfondo sociale, politico o religioso, di portata nazionale o europea, e gli orientamenti da esse seguiti.

È evidente che a tutti questi livelli si impone un'azione politica.

3.1. La famiglia

3.1.1. La famiglia europea sta attraversando una profonda crisi, ma continua nondimeno a mantenere il primo posto nella scala dei valori e nei giudizi di valori che interessano i giovani europei.

3.1.2. Il 1994, proclamato anno della famiglia, ha offerto all'Unione europea e ai vari organi comunitari l'opportunità di occuparsi dell'istituzione della famiglia.

3.1.3. È necessario procedere a una valutazione dell'anno della famiglia per verificare se si sia tenuto conto delle conclusioni e delle proposte formulate dalle diverse sedi di dibattito e dalle istituzioni dell'Unione.

3.1.4. Bisogna impegnarsi con ogni mezzo per sostenere operatori come il COFACE. Per divenire il vero e proprio portavoce della famiglia europea in seno alle

istituzioni europee, il COFACE deve agire in ciascuno Stato membro dell'Unione europea.

3.1.5. La priorità va accordata all'attuazione delle politiche per l'infanzia. Bisognerà tenere conto delle conclusioni cui sono pervenuti i gruppi di lavoro durante l'incontro svoltosi a Madrid il 1°, il 2° e il 3° dicembre 1994, in occasione dell'anno internazionale della famiglia:

- gruppo di lavoro sulla partecipazione dei bambini alla vita familiare e sociale;
- politica a favore della famiglia e degli interessi del bambino;
- analisi dei mutamenti culturali e dei loro effetti su bambini e genitori, nonché sulla pubblicità televisiva (immagini dell'infanzia).

3.1.6. Parimenti, andrà tenuto conto dei risultati dei lavori dei comitati direttivi istituiti dal Consiglio d'Europa in occasione dell'Anno della famiglia, e riguardanti, in particolar modo, i bambini europei. Vanno menzionati, tra gli altri:

- il comitato dell'istruzione;
- il comitato per la cooperazione intergovernativa nell'ambito della gioventù;
- il comitato dei media;
- il comitato per i diritti dell'uomo;
- il comitato per i problemi della criminalità.

3.2. L'istruzione

3.2.1. Pur rispettando scrupolosamente il principio dell'autonomia degli Stati membri nel definire la loro politica dell'istruzione, il Comitato giudica essenziale sottolineare quanto segue:

- gli Stati membri e l'Unione europea devono impegnarsi in tutti i modi per definire dei principi di politica dell'istruzione applicabili indipendentemente dalle specifiche politiche nazionali;
- nell'ambito dell'istruzione prescolare, il Comitato prende atto delle proposte del COFACE;
- quanto all'insegnamento primario e secondario, la scuola deve essere un luogo di accoglienza dei bambini di cui si prende cura: gli insegnanti svolgono un ruolo di spicco nel portare alla luce la creatività degli alunni, basandosi su una cultura di dialogo e di partecipazione responsabile. Il processo di apprendimento deve essere fonte di piacere e di motivazione allo studio;

- in quanto istituzione e operatore educativo, la scuola deve essere in grado di favorire il legame con i bambini. Il rapporto del bambino con l'ambiente scolastico e lo studio condizionerà il suo atteggiamento nei confronti del sapere durante tutto l'arco della sua esistenza. Se gli alunni riuscissero ad attaccarsi alla scuola, a sentirsene parte integrante e a essere stimolati da essa, diminuirebbe senza dubbio l'elevato numero di giovani che l'abbandonano in tenera età o senza qualifiche precise. Un insegnamento piacevole e interessante per gli scolari contribuirà certamente a ridurre la recrudescenza della violenza che si è potuta constatare tra gli stessi;
- la scuola rappresenta la prima occasione in cui il bambino si apre sul mondo esterno alla famiglia. Essa deve pertanto aiutarlo a prendere coscienza della diversità socioculturale che caratterizza la nostra società e a considerare tale diversità non un motivo di scontro o di esclusione, ma un fattore di ricchezza umana, fonte di tolleranza e di convivenza pacifica.

3.2.2. Il Libro bianco sull'istruzione e la formazione si rivela utile nella misura in cui definisce una problematica che andrà presa in seria considerazione.

3.2.3. «I giovani per l'Europa» è un ottimo programma che permette di contribuire con risorse finanziarie provenienti dal bilancio dell'UE ad una vasta gamma di progetti attinenti ai giovani, soprattutto nei settori dell'istruzione, della parità di trattamento e della cittadinanza. Tutti questi progetti dovrebbero essere incoraggiati e ampiamente utilizzati, così come il Parlamento europeo dei giovani e l'Orchestra europea dei giovani.

3.3. I mezzi di informazione

3.3.1. Il Comitato ritiene indispensabile riunire e attuare in modo migliore tutte le decisioni e le direttive relative in maniera diretta o indiretta ai media e ai bambini, e anche quelle adottate da istituzioni, ministri competenti, Parlamenti o altri organi al fine di tutelare i bambini nei riguardi della pubblicità, controllarne l'equilibrio psicologico e prepararli ad affrontare pregiudizi, razzismo, ecc.

3.3.2. Il Comitato reputa che, a livello comunitario e nazionale, sia essenziale esortare i mezzi d'informazione privati, pubblici o d'interesse generale, a ideare programmi, trasmissioni e produzioni di qualità elevata destinati all'infanzia.

3.4. La valorizzazione del tempo libero e del tempo riservato agli svaghi

3.4.1. Gli Stati membri, i ministri competenti e l'Unione europea, come anche le organizzazioni giovanili nazionali ed europee di tipo sociale, politico o confessionale, devono inoltre impegnarsi per favorire l'emergere

delle condizioni che consentiranno ai bambini europei di valorizzare il proprio tempo libero.

3.4.2. Sembra opportuno promuovere attività in grado di giovare alla crescita spirituale, intellettuale e psicologica del bambino e a un impiego creativo del suo tempo libero, pur non gravando eccessivamente sul bilancio familiare. È il caso, ad esempio, degli scacchi e dei vari tipi di giochi da tavolo.

3.4.3. Appare conveniente incoraggiare e sostenere il ruolo che possono esercitare movimenti giovanili quali gli scout o le guide nel quadro di programmi di cooperazione tra Stati membri, ma altresì a livello comunitario. Il Comitato ritiene che occorra a tutti i costi potenziare il ruolo dei consigli nazionali della gioventù nello sviluppo di politiche volte a valorizzare al massimo il tempo libero, su scala sia nazionale sia comunitaria.

3.4.4. Andrebbero incoraggiati il tempo libero e le attività all'interno della famiglia (cfr. 3.1 e 4.1.3).

4. Proposte di carattere particolare

4.1. Il Trattato e i bambini

4.1.1. L'articolo 128 del Trattato dovrebbe riferirsi esplicitamente alla promozione di una politica culturale europea per l'infanzia, la quale, nel rispetto delle «diversità nazionali e regionali», evidenzia «il retaggio culturale comune».

4.1.2. Allo scopo di promuovere la comprensione multiculturale internazionale tra i bambini, la politica culturale europea per l'infanzia dovrebbe altresì incoraggiare la cooperazione tra bambini e giovani, sia nell'ambito degli sforzi per sviluppare le relazioni esterne dell'Unione, sia integrandola nei relativi programmi di cooperazione e nell'impiego delle risorse.

4.1.3. Inoltre, il Trattato dovrebbe prevedere disposizioni specifiche attinenti alla politica familiare, all'armonizzazione della vita familiare e della vita attiva, alla promozione dei valori familiari, ai servizi di sorveglianza dell'infanzia, alla crescita dell'aiuto e della formazione per i bambini disabili, ai diritti dell'infanzia e agli elementi fondamentali di una normativa sull'adozione e sulla collocazione transnazionali in tutta la Comunità⁽¹⁾.

4.1.4. Il Comitato si compiace per l'accordo raggiunto di recente dalle parti sociali europee sui permessi per i genitori e per motivi familiari, e auspica che tale accordo venga applicato rapidamente con una decisione del Consiglio. Inoltre, la raccomandazione del Consiglio sull'assistenza all'infanzia⁽²⁾ potrebbe essere aggiornata e integrata.

(1) GU n. C 287 del 4. 11. 1992.

(2) GU n. L 123 dell' 8. 5. 1992, pag. 16.

4.2. *Il libro europeo per i bambini*

4.2.1. Al fine di incoraggiare la lettura, si propone di estendere al settore dei libri per bambini il premio letterario europeo che è stato istituito.

4.2.2. La distinzione che si è deciso di concedere ogni anno allo scrittore che abbia apportato un contributo sostanziale alla letteratura europea contemporanea può essere abbinata alla concessione di un premio ai tre migliori libri europei destinati all'infanzia (Racconti europei per bambini, Favola europea per bambini, Cartoni animati europei: 3 x 25 000 ECU cioè 75 000 ECU).

4.2.3. Si propone di estendere al settore del libro per bambini l'istituzione costituita dal premio europeo della traduzione. Attualmente si premia annualmente un traduttore che abbia compiuto una traduzione di qualità eccezionale e d'importanza significativa. Tale estensione può comprendere un concorso destinato a coronare i tre migliori libri europei per bambini in ciascuna delle lingue europee.

4.2.4. I nuovi oneri finanziari derivanti dalla creazione del premio per le traduzioni a livello nazionale possono essere coperti per metà da risorse comunitarie e per l'altra metà da risorse nazionali.

1 x 20 000 ECU, = 20 000 ECU per la migliore traduzione a livello europeo;

15 x 20 000 ECU, = 300 000 ECU per il bilancio europeo, diviso per due = 150 000 ECU.

4.3. *Biblioteca europea per l'infanzia*

4.3.1. Il sostegno previsto su scala europea alla redazione e alla traduzione di libri per bambini apre la strada alla creazione di una biblioteca europea dell'infanzia, di una bibliografia europea dei racconti e delle favole infantili, dei cartoni animati ecc., e pone le basi di comunicazione culturale fra i popoli d'Europa.

4.3.2. La traduzione del libro europeo per bambini nelle lingue europee darà a quest'ultima l'occasione di progredire verso una politica più aggressiva nel campo della cultura infantile a livello mondiale traendo vantaggio dalle affinità degli europei con il resto del pianeta. Le ripercussioni positive di un tale approccio non si limiteranno al piano culturale ma riguarderanno anche l'economia. Il mercato internazionale ispanofono, francofono e anglofono e quello degli europei presenti negli altri continenti soffrono di una mancanza di libri di qualità per bambini che potrebbe essere colmata dall'apporto europeo.

4.3.3. L'assegnazione di premi e l'esposizione del libro e della traduzione premiate potrebbero essere associate alle manifestazioni ufficiali della «capitale culturale» e del «mese culturale».

4.3.4. Una politica di aiuti al libro per bambini deve assolutamente studiare i mezzi per far fronte al costante aumento dei costi di stampa in particolare per le lingue per le quali il pubblico di lettori consumatori è limitato.

4.3.5. Il sostegno che gli Stati apportano alle case editrici con sede all'interno della Comunità e che si interessano essenzialmente alla pubblicazione di opere infantili di qualità costituisce una politica che l'Unione europea deve appoggiare.

4.4. *Gli spettacoli europei per l'infanzia (video, cinema, televisione, teatro)*

4.4.1. A livello di Unione europea e di Stati membri, vanno incoraggiate e sostenute le produzioni di qualità in materia di telefilm, cinema, televisione e teatro per l'infanzia.

4.4.2. Si propone che le istituzioni comunitarie competenti (Consiglio dei Ministri della cultura, dell'istruzione ecc.) esaminino l'utilità di creare un festival annuale degli spettacoli per bambini in cui verrebbero consegnati dei premi di un milione di ECU ciascuno per la produzione di videocassette, di cinema e di trasmissioni televisive.

4.4.3. Prendendo congiuntamente a carico il finanziamento delle traduzioni delle opere insignite, gli Stati membri e l'Unione europea aprirebbero una nuova pagina nel settore europeo degli spettacoli e della televisione per bambini, che attualmente sono sommersi da varie serie di prodotti di qualità mediocre.

4.4.4. L'aiuto proposto per la produzione europea di spettacoli per bambini eserciterà sicuramente un'influenza positiva sull'evoluzione della bilancia commerciale dell'Unione in questo campo. Il successo commerciale di opere come «Aladdin», «Il Re Leona» o «Pocahontas» mette in evidenza la dimensione economica del problema. Sarebbe quindi utile sotto molti aspetti prevedere un aiuto al cinema per bambini all'interno del nuovo bilancio speciale a sostegno del cinema europeo.

4.5. *L'accademia musicale per i bambini d'Europa*

Si propone di istituire un'accademia musicale per i bambini d'Europa allo scopo di favorire l'accesso alle canzoni e alla musica per l'infanzia su scala europea, nonché incoraggiarne la conoscenza e lo sviluppo, e di promuovere una maggiore cooperazione transnazionale tra i dipartimenti musicali delle scuole quanto a metodi, tecniche e materiali. L'accademia potrebbe ricercare, immagazzinare e registrare il ricco patrimonio europeo di musica e canzoni per l'infanzia, promuovere concerti, seminari e speciali manifestazioni musicali su scala transnazionale (ad esempio, in occasione del Natale o di altre festività), cooperando con accademie e compagnie musicali già esistenti, e con l'aiuto di esecutori, compo-

tori, orchestre e cori giovanili, bande di bambini e giovani melomani europei.

4.6. *La televisione europea per l'infanzia*

4.6.1. Il Comitato esprime seria preoccupazione per i messaggi trasmessi dai media, tali da disorientare e influenzare i nostri figli. Manifesta il proprio sconcerto di fronte alla violenza e al turpiloquio in aumento sugli schermi televisivi, i quali si repercuotono sulle capacità di percezione e sullo sviluppo dei bambini. Integrandola in un intervento più positivo di prevenzione occorre rimettere in prospettiva la linea repressiva che ispira la direttiva del Consiglio del 3 ottobre 1989, secondo la quale è necessario prevedere regole per la protezione dello sviluppo fisico e morale dei minori nei programmi e nelle pubblicità televisive.

4.6.2. Le imprese private e pubbliche del settore televisivo devono essere incoraggiate a proporre opere di qualità. Si suggerisce di istituire in ciascuno Stato membro degli organi ufficiali incaricati ad esempio di valutare le trasmissioni televisive per i bambini e di premiare le migliori fra di esse, nonché di definire una politica di incentivi economici volti a migliorare la qualità di programmi offerti.

4.6.3. La mancanza di luoghi di svago e terreni di gioco adeguati per i bambini nelle grandi città europee è uno dei fattori che rendono la televisione l'inevitabile e indispensabile compagna della nuova generazione europea. In molte famiglie europee il televisore è arrivato nella stanza dei bambini. Favorire il miglioramento della qualità dei programmi offerti ai bambini costituisce quindi una questione altamente prioritaria. Il Comitato stigmatizza i programmi per bambini e ragazzi improntati alla violenza ed esorta le organizzazioni socioprofessionali ad adottare provvedimenti contro le società televisive che trasmettono programmi del genere.

4.7. *Lo sport*

4.7.1. Secondo il Comitato è utile che i ministri dello sport in carica collaborino per svilupparne la pratica nell'Unione europea a livello di insegnamento primario e secondario, di popolazione in generale e sui luoghi di lavoro. Per la gioventù europea sarebbe sotto vari aspetti proficuo smettere di limitarsi ad ammirare i divi dei campionati ed altri idoli dello sport e prender gusto a praticare qualche disciplina individuale o collettiva.

4.7.2. La moltiplicazione delle manifestazioni di tepismo sportivo locale e nazionale rende necessario un attento esame della questione della cultura e della politica dello sport. La violenza nello sport va affrontata con misure concrete e specifiche a livello agonistico e penale.

4.7.3. La preponderanza che l'immagine del tifoso fanatico e confuso nella massa esercita a scapito della pratica sportiva e l'addensamento all'orizzonte europeo di realtà pregne di pericoli mantengono e generano la violenza e il confronto collettivo in altri settori della vita sociale.

4.7.4. Lungi dal derivare da un'opera di sensibilizzazione ed educazione destinata agli adulti, la pratica dell'apprendimento di sane abitudini alimentari e di vita risulteranno da esperienze positive accumulate durante l'infanzia attraverso le gioie dello svago sportivo praticato fin dalla più giovane età e dell'osservanza di un'igiene di vita sportiva.

4.8. *Bambini dalle esigenze particolari*

La «cultura» prevalente per i bambini che presentano bisogni particolari si basa sul concetto di «svantaggio» e di «carità» sociale. Occorre invece considerare la disabilità come una potenziale fonte di capacità e sensibilità che gli altri bambini di norma non acquisiscono. I programmi e le azioni dell'UE in questo settore dovrebbero trarre ispirazione da riflessioni d'ordine positivo. Un altro aspetto importante è che la cultura dev'essere accessibile in misura maggiore ai bambini disabili, ad esempio i libri dovrebbero essere disponibili anche in Braille.

4.9. *Turismo culturale per i bambini*

Il modello dominante del turismo di massa non fa molto per incoraggiare la comprensione multiculturale tra i bambini e far apprezzare la ricchezza e la diversità delle tradizioni europee. I bambini europei potrebbero disporre di un gran numero di amici e di occasioni culturali, se solo fossero loro concesse vere opportunità di incontrarsi, di intessere legami e di ospitarsi reciprocamente senza «frontiere». Gli scambi transnazionali tra famiglie, i campi internazionali per i giovani e le vacanze multiculturali per bambini vanno incoraggiati e promossi in misura molto maggiore.

4.10. *Estensione del Programma Raphaël*

4.10.1. Il Programma Raphaël mira a salvaguardare e a valorizzare il patrimonio culturale in particolare per quanto riguarda i luoghi archeologici, i musei, gli archivi e i siti storici. Gli atelier d'arte tradizionali, i musei di folklore o le scuole di musica popolare e tradizionale possono inserirsi nel programma. Il suo aspetto di valorizzazione del patrimonio culturale può anche incoraggiare la rinascita dell'artigianato tradizionale.

4.10.2. Ad esempio un cantiere di costruzione navale tradizionale europea creato in Grecia su una delle isole o in cui sono state conservate le tecniche è fermento di

una rinascita di tale patrimonio. Lo stesso si potrebbe dire della creazione di un atelier europeo di fabbricazione di strumenti di musica tradizionale a Vienna o di architettura tradizionale a Malta. Accanto alle loro attività di produzione, degli enti di questo tipo potrebbero coordinare e appoggiare dei programmi di turismo culturale, di formazione o di scambi per i giovani su scala globale europea. La creazione di un Museo europeo e mondiale del giocattolo può essere un ottimo strumento per suscitare l'interesse dei bambini europei nei confronti della storia, del passato culturale dell'Europa e dei popoli di cui essa si compone. Un'istituzione di tal genere simile a quella che già esiste ad Atene può essere estesa a livello dell'Europa intera e creare così un gran numero di posti di lavoro.

4.10.3. Per l'attuazione di tali iniziative, è possibile ricorrere a partner che dispongono delle infrastrutture necessarie (università, conservatori, comune).

4.11. *Programma di lotta contro l'indifferenza e la passività politiche e per incoraggiare la partecipazione alle istituzioni*

4.11.1. L'allontanamento sempre più marcato della nuova generazione dall'impegno attivo nella vita pubblica costituisce una minaccia sul futuro della democrazia in Europa. È quindi opportuno sia a livello di Unione europea che a livello di Stati membri, promuovere una partecipazione e un'azione strutturate dei giovani nell'approccio alle difficoltà che li riguardano e più in generale ai problemi della società.

4.11.2. Il Consiglio europeo dovrebbe decidere di istituire un premio che ricompensi il Consiglio nazionale dei giovani che presenta il miglior programma di lotta contro la droga. Analogamente i governi degli Stati membri e i ministeri competenti per la gioventù farebbero cosa utile favorendo l'organizzazione di un concorso di partecipazione e di impegno creativi che metterebbero in competizione le organizzazioni dei giovani a livello di Stati membri nel contesto del trattamento dei problemi come il coinvolgimento della nuova generazione nelle istituzioni, la lotta contro la disoccupazione giovanile o il rafforzamento della cooperazione fra i protagonisti dell'istruzione nella famiglia e nella società.

4.12. *La promozione della tolleranza e della comprensione*

4.12.1. Nelle riunioni del 9 e 10 dicembre 1994 (Essen), il Consiglio europeo ha sottolineato tutta l'importanza che riveste per l'Unione europea la lotta contro il razzismo e la xenofobia e per la salvaguardia della dignità umana e della coesistenza pacifica dei cittadini europei.

4.12.2. Dal 21 al 26 marzo 1994 il Consiglio d'Europa ha organizzato su scala continentale una campagna contro il razzismo.

4.12.3. Il Comitato giudica altresì molto importanti e appropriate le conclusioni del seminario finanziato dal Consiglio europeo che si è svolto nel 1989 a Leeds nel Regno Unito, e ha approfondito la questione del razzismo nel sistema europeo a livello di asili infantili.

4.12.4. Il Comitato ritiene che sia possibile lottare contro il razzismo con una buona educazione fin dall'infanzia: i giochi, le fiabe, il teatro e il cinema per i ragazzi possono costituire dei modelli di comportamento per i bambini europei.

4.13. *1996, Anno europeo dell'istruzione e della formazione in tutto l'arco della vita*

4.13.1. Per riuscire, questo programma deve poter poggiare su un ambiente culturale favorevole al sapere e all'istruzione come pure sull'apporto positivo dell'esperienza vissuta in ambiente scolastico con il sostegno delle famiglie.

4.13.2. La proclamazione del 1996 come Anno dell'istruzione e della formazione in tutto l'arco della vita opera un profondo mutamento nei rapporti dell'europeo medio e dei giovani in particolare con la conoscenza, l'istruzione e la formazione.

4.13.3. È a livello dell'insegnamento fondamentale che i giovani europei allacciano il loro primo contatto con la valutazione delle conoscenze e l'esperienza proseguirà nell'insegnamento secondario. Tale familiarizzazione svolgerà un ruolo decisivo nei loro rapporti successivi con l'istruzione e la formazione in tutto l'arco della vita.

4.13.4. In un momento in cui si osserva un fenomeno di peggioramento delle capacità di lettura e di soluzione di esercizi di aritmetica nei bambini dagli 8 ai 9 anni, in un momento in cui lo scolaro va a scuola per obbligo molto più che per gusto e mentre aumenta il numero dei giovani esclusi dal sistema scolastico sembra opportuno invitare gli Stati membri a compiere degli sforzi per migliorare l'ambiente e l'efficacia delle loro scuole.

4.13.5. Si deve stabilire se la scuola europea dell'era della società dell'informazione seguirà lo stesso modello di quella della rivoluzione industriale.

4.13.6. A partire dal momento in cui si accetta che per sostenere i mutamenti nell'organizzazione della produzione bisognerà disporre di una forza lavoro più educata, più flessibile e creativa, si deve vedere se il modello di istruzione e formazione che prevale in Europa potrà soddisfare tale esigenza e quelle seguenti:

- l'etica dei lavoratori dipendenti,
- l'etica del padronato,
- l'etica del comportamento quotidiano,

- i modelli di comportamento a casa e al lavoro,
- le abitudini di consumo,
- i modelli di svago e di divertimento,
- i valori e il comportamento nelle relazioni fra persone e fra uomo e natura,
- l'atteggiamento verso l'istruzione, il sapere e il bello,
- la capacità di comunicare e di dialogare,

le quali affondano le loro radici nell'infanzia e si trovano nella cultura che forma le coscienze nell'età infantile.

4.14. *Promuovere la cooperazione*

Molti dei punti summenzionati potrebbero servire di base per promuovere una politica culturale europea per l'infanzia. Quest'ultima si fonderebbe inoltre su una cooperazione più dinamica e maggiormente orientata verso l'infanzia, tale da coinvolgere genitori, enti pubblici, organizzazioni locali, ambienti economici, operatori socioprofessionali e scuole.

Bruxelles, 28 febbraio 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle prescrizioni minime intese al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori esposti al rischio di atmosfere esplosive»⁽¹⁾

(96/C 153/07)

Il Consiglio, in data 15 novembre 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 188 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Liverani, in data 15 febbraio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato a larga maggioranza e 2 astensioni il 29 febbraio 1996, nel corso della 333^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Osservazioni generali

1.1. Il Comitato approva la proposta della Commissione formulando le osservazioni che seguono.

1.2. La proposta di direttiva costituisce un'integrazione della Direttiva 94/9 CE concernente il ravvicinamento

delle legislazioni degli Stati membri relative agli apparecchi e ai sistemi di protezione destinati ad essere utilizzati in atmosfere esplosive. Su questa direttiva basata sull'art. 100A, che prevede la realizzazione del mercato interno mediante la soppressione degli ostacoli tecnici agli scambi, il Comitato si è già pronunciato nel 1992 (CES 356/92).

1.2.1. La proposta all'esame è pertanto complementare e concerne le condizioni di utilizzazione degli apparecchi e sistemi di protezione. In realtà come affermato dal

(¹) GU n. C 332 del 9. 12. 1995, pag. 10.

Comitato nel parere del 1992 (parr. 2.2.1 e 2.2.2), sarebbe stato meglio se le due direttive «progettazione» e «utilizzo» fossero state elaborate contemporaneamente.

1.3. La proposta in esame è stata elaborata dopo ampie consultazioni con le parti sociali, le organizzazioni ed istanze interessate ed il Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute.

1.4. La proposta di direttiva non contrasta con il principio di sussidiarietà poiché solo un'azione comunitaria consente di garantire in tutti gli Stati membri un livello minimo e comune di protezione dei lavoratori, prevenendo un'applicazione diversificata degli standard di protezione dei vari Stati membri.

1.5. Il Comitato valuta con favore il carattere conciso e chiaro della proposta di direttiva, che nel contesto dell'art. 189, 3° paragrafo del Trattato vicola gli Stati membri per quanto riguarda i risultati da raggiungere, salvo restando la competenza degli organi nazionali e delle parti sociali in merito alla forma ed ai mezzi di trasposizione.

1.6. I «considerandi» in premessa alla proposta di direttiva evidenziano le motivazioni di particolare interesse che sono alla base del provvedimento. In proposito il Comitato attira anche l'attenzione della Commissione sull'esigenza di uniformare i testi dei «considerandi» nelle diverse versioni linguistiche (mancano ad esempio alcuni «considerandi» nella versione italiana).

1.7. Il Comitato sottolinea anche le considerazioni che emergono dallo studio di valutazione allegato alla proposta di direttiva circa l'impatto della direttiva sulle imprese, in particolare per quanto attiene all'esigenza di tener conto della situazione specifica delle Piccole e Medie Imprese e di quelle artigianali.

2. Osservazioni particolari

2.1. Per quanto concerne la definizione di atmosfere potenzialmente esplosive (miscela d'aria con sostanze infiammabili: art. 2) si fa riferimento alla Direttiva 94/9 art. 1 e si prende atto dell'esclusione del campo di applicazione delle «sostanze chimicamente instabili» (contenenti ossigeno e combustibile), che sono invece oggetto della proposta di direttiva «agenti chimici» (COM(95) 155 def.) su cui il Comitato si è già pronunciato (CES 1169/93).

2.1.1. Poiché va assicurata netta separazione tra i due campi di rischi di esplosione, il Comitato invita la Commissione ed il Consiglio a ribadire l'inclusione di rischi di esplosione dovuti a sostanze chimiche contenenti

ossigeno e combustibile nella suddetta proposta «agenti chimici» ed a vegliare affinché non vi sia alcuna incertezza e sovrapposizione tra questa e la presente proposta.

2.2. Al fine di salvaguardare e di tutelare la salute dei lavoratori, l'art. 4 contempla una serie di obblighi generali e specifici del datore di lavoro che si richiamano in particolare agli artt. 6, 9 e 10 della Direttiva quadro 89/391 CE. Il Comitato peraltro richiama anche l'attenzione della Commissione sull'importanza e la validità, ai fini preventivi, della menzione nella direttiva in esame dell'art. 8 (obblighi del datore di lavoro) e dell'art. 13 (obblighi dei lavoratori) della direttiva quadro.

2.2.1. Il Comitato suggerisce altresì alla Commissione di adottare in ogni lingua la terminologia «adeguata sorveglianza» al posto di «sorveglianza responsabile» da garantire negli ambienti di lavoro a rischio di atmosfere esplosive (art. 4, par. 1, secondo trattino). Il termine «adeguato» appare infatti più ampio ed onnicomprensivo per le misure da adottare, le quali dovrebbero prevedere, oltre alla presenza umana, anche il ricorso a strumenti e moderne tecnologie, nel quadro della responsabilità del datore di lavoro previsto, dall'articolo 6 della direttiva quadro.

2.3. Il Comitato prende atto che la ripartizione in zone delle aree in cui possono essere presenti atmosfere esplosive e relativi parametri (di cui all'art. 5 e Allegati I/A - II/B e IV) ha carattere internazionale e deriva dalle norme ISO (International Standard Organisation) e IEC (International Electric Committee). Tali parametri dovrebbero essere abbastanza precisi per favorire un'armonizzazione efficace.

2.4. Per quanto attiene ai parr. 1 e 2 dell'art. 9 (attrezzature nuove da impiegare in settori in cui possono formarsi atmosfere esplosive), il Comitato prende atto che la data del 30 giugno 2003 è stata determinata per esigenza di commercializzazione e di normazione del CEN e del CENELEC ai sensi dell'art. 100 A del Trattato e della già ricordata Direttiva 94/9.

2.4.1. Il Comitato rileva che le prescrizioni minime della direttiva all'esame si applicano senza periodo di transizione nel caso di luoghi di lavoro che vengono utilizzati per la prima volta, nel caso di modifiche, ampliamenti e/o trasformazioni organizzative a partire dal momento dell'entrata in vigore della direttiva (articolo 9, parr. 3 e 5). Per i luoghi di lavoro e le attrezzature già in uso al momento dell'entrata in vigore della direttiva, l'articolo 9, par. 4 prevede un periodo di transizione di tre anni per ottemperare alle prescrizioni minime.

2.4.2. Per facilitare nelle PMI, soprattutto artigianali, il rispetto delle disposizioni della direttiva, il CES insiste sulla necessità che gli Stati membri forniscano alle PMI informazioni e sostegno tecnico e amministrativo per l'applicazione integrale e sollecita delle disposizioni in questione. In questo quadro l'azione negoziale delle parti sociali sul territorio, per la piena applicazione della direttiva, è essenziale: una messa in atto rapida del programma «SAFE» deve essere sostenuta attivamente dalle parti sociali nelle PMI e può contribuire concretamente alla messa in atto delle disposizioni della direttiva.

2.5. In merito agli adeguamenti di carattere tecnico degli allegati (art. 10) il Comitato prende atto della procedura dell'art. 17 della Direttiva quadro 89/391 CE. In proposito, potendo tali adeguamenti avere implicazioni politiche, il Comitato insiste sull'importan-

za del ruolo delle parti sociali. In questo contesto, la funzione del Comitato consultivo per la sicurezza e la salute andrà vieppiù evidenziata nella fase di applicazione della direttiva. Il Comitato economico e sociale chiede alla Commissione di sollecitarne il parere preventivo.

2.6. Il Comitato ritiene che il Vademecum illustrativo delle prescrizioni previsto dall'art. 11 possa diventare un utile strumento di prevenzione degli incidenti e ne auspica un'ampia diffusione. Il Comitato insiste affinché il Comitato consultivo per la sicurezza e la salute sia implicato nella preparazione del Vademecum preliminarmente alla sua presentazione al Consiglio ed allo svolgimento della procedura di cui all'art. 17 della Direttiva 89/391 CE e nel suo aggiornamento. La pubblicazione del Vademecum deve aver luogo rapidamente dopo l'adozione della direttiva.

Bruxelles, 29 febbraio 1996.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità per i cittadini dei paesi terzi»⁽¹⁾

(96/C 153/08)

Il Consiglio, in data 4 ottobre 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vinay, in data 15 febbraio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato a maggioranza, e 3 voti contrari e 10 astensioni il 28 febbraio 1996, nel corso della 333^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Antecedenti

1.1. Le esigenze di riconoscere ai cittadini di paesi terzi (segnatamente ai migranti) il diritto alla mobilità all'interno della Comunità era stata posta dal Comitato nel parere di iniziativa del 24 aprile 1991 in merito allo statuto dei lavoratori migranti - paesi terzi⁽²⁾ e del relativo supplemento di parere del 26 settembre 1991⁽³⁾.

1.2. Il Parlamento europeo, nella risoluzione sulla cittadinanza dell'Unione, del 14 giugno 1991⁽⁴⁾, avanzava una precisa richiesta nello stesso senso.

1.3. Nella Comunicazione sull'immigrazione del 23 ottobre 1991⁽⁵⁾, la Commissione, osservando che la logica del mercato interno dovrebbe comportare l'eliminazione di alcuni ostacoli legali che subordinano al requisito della cittadinanza l'esercizio di determinati diritti, avanzava alcune proposte che andavano nella stessa direzione indicata dal Comitato e dal Parlamento europeo.

1.4. Il Parlamento europeo ribadiva successivamente gli stessi orientamenti in diverse risoluzioni; da quella sull'abolizione dei controlli alle frontiere interne e sulla libera circolazione delle persone all'interno della Comunità europea, del 19 novembre 1992⁽⁶⁾, fino alla recente risoluzione (settembre 1995) riguardante la

Comunicazione della Commissione sulla politica di immigrazione e di asilo⁽⁷⁾.

1.5. Proprio in questa comunicazione [23 febbraio 1994⁽⁸⁾] la Commissione annunciava l'intendimento di presentare una proposta per consentire ai cittadini stranieri legalmente residenti in uno Stato membro di circolare all'interno della Comunità senza doversi munire di visto.

1.6. Nel parere del 24 marzo 1994, sul Libro verde sulla politica sociale europea: opzioni per l'Unione⁽⁹⁾, il Comitato ribadiva le indicazioni espresse nei pareri del 1991.

1.7. La proposta di direttiva, oggetto del presente parere, concretizza l'intendimento della Commissione, di cui al punto 1.4.

2. Motivazioni ed obiettivi della proposta di direttiva

2.1. L'obiettivo della proposta di direttiva è quello di dare ai cittadini dei paesi terzi il «diritto di viaggiare» all'interno della Comunità. Allo stato attuale tale diritto non esiste. Gli spostamenti di questi cittadini, da uno Stato membro ad un altro — anche quando si tratti di transiti o di soggiorni di breve durata — possono essere

(1) GU n. C 306 del 17. 11. 1995, pag. 5.

(2) CES 560/91 in GU n. C 159 del 17. 6. 1991, pag. 12.

(3) CES 1122/91 in GU n. C 339 del 31. 12. 1991.

(4) Risoluzione A-139/91 in GU n. C 183/473 del 15. 7. 1991.

(5) SEC(91) 1855 def.

(6) Risoluzione A3-0284/92 in GU n. C 337/211 del 21. 12. 1992.

(7) Risoluzione A4-0169/95 in GU (non ancora pubblicata).

Così recita il paragrafo 40: «Ritiene che sia molto importante accordare priorità al rafforzamento della posizione giuridica dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno degli Stati membri; ribadisce la sua opinione secondo cui il diritto alla libertà di circolazione nell'Unione va accordato a tutti coloro che risiedono regolarmente in uno Stato membro, a prescindere dalla loro provenienza, cittadinanza, religione e colore della pelle; chiede alla Commissione di presentare entro il 1° gennaio 1996 proposte per l'attuazione di tale obiettivo, nonché di fare un inventario delle disposizioni legislative che relegano detti cittadini di paesi terzi in secondo piano rispetto ai cittadini dell'Unione, nonché delle possibilità in materia di concessione ai suddetti dell'accesso a una cittadinanza europea.»

(8) COM(94) 23 def.

(9) CES 387/94 in GU n. C 148 del 30. 5. 1994.

consentiti soltanto in base a norme dei singoli Stati membri.

2.2. Per tutti i cittadini dell'Unione tale diritto è ormai acquisito sia in via giuridica⁽¹⁾ che di fatto, sebbene i controlli alle frontiere interne rappresentino ancora un ostacolo al pieno esercizio di tale diritto (ad eccezione che per i paesi che attuano l'Accordo di Schengen). Non è così per i cittadini dei paesi terzi, presenti legittimamente sul territorio di uno Stato membro. La loro possibilità di spostarsi da uno Stato membro ad un altro è attualmente subordinata ad altri vincoli posti dai singoli Stati membri (in particolare i visti). Tali vincoli, peraltro non armonizzati tra Stato e Stato, rappresentano ostacoli concreti alla circolazione dei cittadini dei paesi terzi. La direttiva dovrebbe consentire l'eliminazione di tali ostacoli.

2.3. Perché la Comunità deve preoccuparsi di garantire ai cittadini dei paesi terzi il diritto di viaggiare? Ad avviso del comitato si possono individuare due ordini di motivi.

2.3.1. Innanzitutto non può essere trascurata la portata generale, in termini di principio, del diritto di viaggiare. Non solo in quanto diritto umano universale riflesso anche nelle Convenzioni internazionali⁽²⁾. Ma anche perché il diritto delle persone ad effettuare spostamenti all'interno di un mondo ormai definito «villaggio» ed in una società che si vuole sempre più «aperta», è un'acquisizione di civiltà che fa parte dell'attuale sentire comune. Pertanto, essendo il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali uno dei principi fondanti dell'Unione europea, se, da un lato, la

⁽¹⁾ Le attuali norme applicative del Trattato CE in merito alla libera circolazione delle persone subordinano l'esercizio del diritto di viaggiare dei beneficiari del diritto comunitario alla presentazione — all'atto di attraversamento delle frontiere di uno Stato membro — di un documento di identità valido. Esse però non interferiscono sul diritto di viaggiare, in quanto non comportano nessun potere discrezionale da parte delle autorità dello Stato membro in questione, diversamente da quanto avviene per un gran numero di cittadini di paesi terzi ai quali il visto può essere concesso oppure no.

⁽²⁾ Nella dichiarazione dei diritti umani del 1948, nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966, nonché nel protocollo n. 4 della Convenzione europea dei diritti umani, viene sancito il diritto di lasciare un paese, compreso il proprio, e di ritornare nel proprio paese. L'obbligo di accogliere un cittadino straniero viene indicato, dalla Dichiarazione, e da successive Convenzioni delle Nazioni Unite, soltanto per i richiedenti asilo. Nel Documento conclusivo della Conferenza di Vienna delle CSCE (gennaio 1989), gli Stati partecipanti, nel ribadire i suddetti diritti, si sono impegnati ad utilizzare soltanto in via eccezionale la loro potestà limitativa della libertà di movimento nonché a far sì che le proprie politiche di ingresso favoriscano i cosiddetti «contatti tra persone» (incontri familiari, matrimoni, ecc.). Anche se nel quadro degli strumenti summenzionati le disposizioni giuridicamente vincolanti non sono sufficienti a definire in termini completi il diritto di viaggiare, è evidente la sua configurazione come diritto umano.

Comunità è chiamata ad attivarsi per la promozione di tali diritti all'interno della comunità internazionale, dall'altro, essa non può esimersi dal garantirli quando ciò dipende dalla propria giurisdizione, come nel caso in specie⁽³⁾.

2.3.2. In secondo luogo, il diritto di viaggiare dei cittadini dei paesi terzi all'interno della Comunità ha un forte impatto sul funzionamento del mercato interno. Infatti i vincoli derivanti dalle normative degli Stati membri, di cui si è fatto cenno, determinano una limitazione sostanziale delle possibilità di accesso al mercato interno per una quantità rilevante di cittadini di paesi terzi, legittimamente presenti nei singoli Stati membri. È evidente che detta limitazione si risolve in una riduzione dell'efficacia del funzionamento del mercato interno ed in una menomazione delle sue potenzialità di sviluppo.

3. La proposta di direttiva

3.1. Il Comitato condivide la proposta della Commissione di eliminare gli ostacoli attuali alla circolazione dei cittadini dei paesi terzi, applicando alle frontiere interne, per analogia, gli stessi criteri adottati dalle misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri. Ci si riferisce in particolare al regolamento (approvato recentemente) che determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono esser in possesso di un visto (regolamento «Visto»)⁽⁴⁾ nonché alla cosiddetta convenzione «Frontiere esterne» (ancora da approvare)⁽⁵⁾. Come è noto, l'insieme di queste misure introducono due principi:

- a) l'equivalenza tra titoli di soggiorno rilasciati dagli Stati membri e visto;
- b) il riconoscimento reciproco del visto sulla base di un'armonizzazione dei criteri di rilascio che dia luogo a visti validi in tutta la Comunità.

3.2. In base ai principi suddetti, la direttiva proposta permetterà ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente in uno Stato membro di spostarsi in un altro Stato membro sulla base del possesso del titolo di soggiorno, senza dover più chiedere visti. Peraltro i

⁽³⁾ Viste le competenze che la Comunità ha sull'insieme dei territori degli Stati membri, il diritto di viaggiare al suo interno può essere assimilato al diritto — sancito dalle convenzioni internazionali di cui alla nota precedente — che ogni persona che si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato, ha di circolarvi liberamente.

⁽⁴⁾ Regolamento (CE) n. 231/95 del Consiglio, del 25 settembre 1995, GU n. L 234/1 del 3. 10. 1995, che determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri.

⁽⁵⁾ Proposta di decisione, sulla base dell'articolo K3 del trattato sull'Unione europea, che stabilisce la convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, COM(93) 684 def. — Presentata dalla Commissione il 10. 12. 1993; in GU n. C 11 del 15. 1. 1994, pag. 6.

cittadini dei paesi terzi che entrano nella Comunità sulla base di un visto (reciprocamente riconosciuto e valido per l'attraversamento delle frontiere esterne) rilasciato da uno Stato membro, non avranno più bisogno dei visti degli altri Stati membri di cui volessero attraversare le frontiere interne.

3.3. Va rilevato che un dispositivo analogo è previsto dall'accordo di Schengen, ed è funzionante presso un certo numero di Stati membri.

3.4. Come fa giustamente notare la Commissione, l'entrata in vigore delle summenzionate misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri non fa venir meno l'esigenza di un analogo dispositivo per le frontiere interne, quale quello proposto. Anzi, con la loro entrata in vigore e senza il suddetto dispositivo, si verrebbe a creare la situazione assurda in cui un cittadino di un paese terzo potrebbe attraversare le frontiere esterne di uno Stato membro con un titolo di soggiorno ovvero con un visto rilasciati da un altro Stato membro; mentre lo stesso cittadino per entrare nello stesso Stato membro, attraverso una frontiera interna, dovrebbe munirsi di un visto da questo rilasciato. In buona sostanza diventerebbe più agevole entrare negli Stati membri dalle loro frontiere esterne piuttosto che da quelle interne.

3.5. Il Comitato, pertanto, concorda con la definizione del «diritto di viaggiare» che, nella fattispecie, la proposta di direttiva configura come «il diritto di attraversare le frontiere interne della Comunità e di transitare o di soggiornare nel territorio di uno Stato membro per un breve periodo, senza che il beneficiario sia obbligato ad ottenere il visto degli Stati membri nel cui territorio esso esercita tale diritto».

3.6. Alla luce di questa definizione risulta evidente che la proposta di direttiva non riguarda minimamente e non ha alcuna incidenza:

- sulle condizioni di ingresso attraverso le frontiere esterne degli Stati membri, di cui si occupano altre misure: il regolamento «Visto», la convenzione «Frontiere esterne», la convenzione di Dublino (diritto d'asilo) ⁽¹⁾, la convenzione per un sistema d'informazione europeo ⁽²⁾;
- sui soggiorni di lunga durata, sull'accesso all'occupazione e ad attività autonome dei cittadini dei paesi terzi, né, più in generale, sulle politiche migratorie, sostanzialmente ancora di competenza degli Stati membri. A tale proposito è utile ricordare che il Comitato ha ripetutamente, e con determinazione,

sostenuto la necessità di una politica comunitaria dell'immigrazione, e che, nel parere del settembre 1994 in merito alla «Comunicazione della Commissione sulle politiche d'immigrazione e d'asilo», esso poneva l'esigenza che la CIG del 1996 comprendesse questo punto nella revisione del Trattato ⁽³⁾;

- sui controlli sulle persone alle frontiere interne. La direttiva, infatti, esplicherebbe pienamente i suoi effetti si nel caso della loro abolizione sia in quello del loro mantenimento.

3.7. Il Comitato condivide la limitazione del diritto di viaggiare, così come definito ai fini della direttiva, ai soli cittadini dei paesi terzi la cui presenza sul territorio di uno Stato membro sia legittima. La negazione del diritto di viaggiare a quanti siano entrati o soggiornino illegittimamente nel territorio di uno Stato membro, nonché le norme che la proposta della Commissione prevede in materia di espulsione, non solo garantiscono da ogni preoccupazione circa eventuali incidenze della direttiva sull'immigrazione irregolare, ma anzi la configura come ulteriore strumento della lotta contro questo fenomeno.

3.8. Infine, è appena il caso di ricordare che la direttiva non riguarda i cittadini dei paesi terzi contraenti dell'accordo di associazione relativo allo Spazio economico europeo, i quali, in quanto beneficiari del diritto comunitario, fruiscono, in fatto di ingresso e di soggiorno in uno Stato membro, di diritti identici a quelli dei cittadini degli Stati membri.

4. Il diritto di viaggiare per i cittadini di paesi terzi legalmente soggiornanti in uno Stato membro

4.1. Nell'affrontare i problemi dei cittadini dei paesi terzi legalmente soggiornanti negli Stati membri, il Comitato si è sempre ispirato al principio della parità di diritti e di opportunità con i cittadini comunitari. Naturalmente la parità è intesa come tendenza di un processo graduale ma sicuro, e che, nello stesso tempo, abbia alcuni punti fermi. Uno di questi è appunto la parità di diritti nella circolazione all'interno della Comunità. In questo senso, il Comitato ha affermato nel 1991 e ribadito nel 1994 che «gli immigrati legalmente residenti in uno Stato membro dovrebbero potersi muovere all'interno della Comunità alle stesse condizioni dei cittadini comunitari. Pertanto fin d'ora dovrebbero essere soppressi i visti per gli spostamenti intracomunitari».

4.2. Non solo la Commissione ed il Parlamento europeo condividono questa posizione, ma proposte formali in questa direzione sono state presentate nel giugno 1995 al Consiglio europeo di Cannes, da parte della commissione consultiva sul razzismo e la xenofobia

⁽¹⁾ Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europee (Dublino, 15. 6. 1990). V. Bollettino CE 6-1990. Allo stato attuale se ne attendono le ultime ratifiche.

⁽²⁾ Documento non pubblicato.

⁽³⁾ CES 1008/94 in GU n. C 393 del 31. 12. 1994.

istituita dal Consiglio⁽¹⁾. Dette proposte sono state motivate sia come esigenza di completamento del mercato interno sia come superamento della discriminazione sul piano dei diritti rispetto ai cittadini comunitari⁽²⁾.

4.3. D'altra parte, questo principio di parità di diritti viene oggi suffragato dalla tendenza che si va affermando ad estendere ai cittadini dei paesi terzi, legalmente residenti, alcuni diritti derivanti dalla cittadinanza europea, ampliandone di conseguenza la nozione. Ne testimoniano gli artt. 138 D et 138 E del Trattato di Maastricht che estendono il diritto di rivolgere petizioni al Parlamento europeo e di indirizzarsi al Mediatore ad «ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro».

4.4. L'assenza di parità nel diritto di viaggiare non è un dato negativo soltanto sul piano dei principi, ma anche per le sue conseguenze pratiche. Essa è in effetti causa di discriminazioni in diversi campi.

4.4.1. Innanzi tutto nell'ambito familiare. Sono innumerevoli i casi in cui familiari di cittadini dell'Unione europea che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro, pur beneficiando per via derivata del diritto di entrata e di soggiorno di cui godono i cittadini dell'Unione europea, vengono limitati nella loro possibilità di muoversi all'interno della Comunità, perché viene loro ogni volta richiesto il visto.

4.4.2. In secondo luogo nell'accesso al mercato interno. L'obbligo del visto ostacola la possibilità del cittadino non comunitario di recarsi in un altro Stato membro:

— per acquistarsi merci, come la logica del mercato interno postulerebbe;

(1) Nella relazione presentata al Consiglio europeo di Cannes la Commissione consultiva sul razzismo e la xenofobia, propone al Consiglio di concedere il diritto di spostarsi liberamente all'interno dell'Unione ai cittadini extracomunitari che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro e che sono titolari di un documento che ne comprova lo status.

(2) Applicare il diritto comunitario anche a quel gruppo di cittadini di altri paesi che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro e che risiedono permanentemente nel territorio di uno Stato membro costituirebbe un progresso logico verso il completamento del mercato interno. È illogico che operatori che intervengono nel processo economico comunitario, sia come consumatori che come fornitori di servizi, non rientrino nel campo d'applicazione del diritto comunitario. Ciò sembra contraddire il principio di libero mercato (Capitolo III, paragrafo 6 della relazione di cui alla nota n. 1).

— per presentarvi servizi, come l'art. 59 del Trattato CE, esplicitamente gli consentirebbe⁽³⁾;

— per usufruire di servizi, cosa anch'essa consentita dal Trattato CE, dal momento che la Corte di giustizia ha stabilito che la libera prestazione dei servizi comprende la libertà da parte dei destinatari dei servizi, di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio, senza essere impediti da restrizioni⁽⁴⁾. Se si considera che i turisti, i fruitori di cure mediche e coloro che effettuano viaggi di studio o d'affari devono essere considerati destinatari di servizi⁽⁴⁾, si può avere un'idea della portata della discriminazione di cui questi cittadini sono oggetto, ma anche del danno economico subito da numerose categorie di operatori economici e di liberi professionisti europei, dal momento che i cittadini di paesi terzi legalmente soggiornanti nell'Unione europea sono più 9 milioni.

4.4.3. Un altro caso di difficoltà è rappresentato dal distacco di lavoratori non comunitari residenti in uno Stato membro, nel quadro delle prestazioni dei servizi. Le difficoltà pratiche poste dall'ottenimento dei visti (spesso necessari in tempi rapidissimi) se, da un lato, mettono in difficoltà le imprese che operano in un altro Stato membro rispetto a quelle nazionali — venendosi così a creare situazioni di distorsione della concorrenza —, dall'altro pone questi lavoratori in condizione di inferiorità anche sul mercato del lavoro del loro Stato di residenza. Infatti un'impresa che opera frequentemente in questo settore può essere indotta ad occupare di preferenza lavoratori, anche di paesi terzi, ma che non abbiano l'obbligo di visto.

5. Il diritto di viaggiare per i cittadini di paesi terzi non soggiornanti in uno Stato membro

5.1. La proposta di direttiva si pone anche l'obiettivo di permettere gli spostamenti all'interno della Comunità dei cittadini dei paesi terzi che sono regolarmente entrati in uno Stato membro, per un soggiorno di breve durata, sia nel caso di entrata con visto sia senza.

5.1.1. Nel primo caso (entrata con visto), per potersi spostare negli altri Stati membri — all'interno del breve periodo consentito all'ingresso (tre mesi) — si deve trattare di un visto valido in tutta la Comunità, ai sensi

(3) «Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno della Comunità». Va tuttavia osservato che sino ad ora detto articolo, in pratica, non è ancora mai stato applicato.

(4) Sentenza della Corte del 31. 1. 1984, Cause riunite 286/82 e 286/83, G. Luisi e G. Carlone contro Ministero del Tesoro, sentenza, In diritto, paragrafo 16 — Raccolta 1984, pag. 403.

del regolamento «Visto» e della Convenzione «Frontiere esterne».

5.1.1.1. Si può presentare l'evenienza, non essendo ancora a regime l'armonizzazione delle politiche nazionali in materia di visti⁽¹⁾ che il visto richiesto dallo Stato membro in cui si effettua il primo ingresso, non sia richiesto da tutti gli altri Stati membri. In questo caso gli spostamenti senza visto saranno consentiti solo negli Stati membri in cui il visto non viene richiesto. Per esempio, un australiano che voglia recarsi in Francia deve ottenere il visto; ma dalla Francia egli può spostarsi in tutti gli altri Stati membri (ad eccezione della Spagna), senza bisogno di visti. Se vuole spostarsi in Spagna deve avere il visto rilasciato dalle autorità spagnole.

5.1.2. Nel secondo caso (entrata senza visto) si possono presentare due evenienze.

5.1.2.1. La prima: il visto non viene richiesto da nessuno Stato membro. Gli spostamenti sono consentiti senza visto, sempre all'interno dei tre mesi.

5.1.2.2. La seconda: il visto che non viene richiesto dallo Stato membro di ingresso, lo è in altri Stati membri. La circolazione senza visto è consentita solo nei paesi che non lo richiedono.

5.1.3. I casi di cui ai punti 5.1.1.1 e 5.1.2.2 comporteranno ancora notevoli e, per molti aspetti, inutili limitazioni al diritto di viaggiare, anche quando la direttiva entrerà in vigore. Il Comitato si augura che si tratti di una fase transitoria di breve durata, ed invita la Commissione ed il Consiglio a far in modo di pervenire al più presto ad una completa armonizzazione delle politiche di visto.

5.1.4. Il Comitato è consapevole che la direttiva oggetto del presente parere permetterà il diritto di viaggiare con un solo visto valido per tutta la Comunità a cittadini di un numero di paesi terzi maggiore di quello previsto dall'Accordo di Schengen. Infatti la lista negativa del regolamento «Visto» è più breve di quella di Schengen (per esempio non vi figurano più molti paesi membri del Commonwealth Britannico, presenti nella lista negativa di Schengen). Il Comitato ritiene questo un passo avanti.

5.1.5. Il Comitato rileva l'interesse che il diritto di viaggiare, per i cittadini dei paesi terzi non soggiornanti ma legalmente presenti in uno Stato membro, ha ai fini di un pieno e corretto funzionamento del mercato interno. Non si può infatti ignorare che la maggior parte di questi brevi soggiorni sono effettuati per motivi di turismo, affari, studio, salute, ecc. Per questo motivo

appare quantomeno riduttivo un approccio alla questione del diritto di viaggiare, che lo associ unicamente all'immigrazione. Tanto più che il regolamento «Visto» impone l'obbligo di visto a molti paesi terzi che non sono paesi di emigrazione (basti pensare ai paesi del Golfo).

6. Base giuridica

6.1. Da quanto finora argomentato appare evidente che la direttiva è volta a realizzare gli obiettivi contenuti nell'art. 7 A del Trattato CE.

6.2. Pertanto il Comitato condivide l'indicazione dell'art. 100, proposto dalla Commissione, quale base giuridica della direttiva.

6.3. Il fatto che nella direttiva si tenga conto delle soluzioni adottate nelle misure di accompagnamento di competenza del titolo VI del Trattato sull'UE non deve indurre nell'errore di attribuire alla direttiva valenze che travalicano l'ambito del Trattato CE e le competenze della Comunità. Pertanto il Comitato si dichiara contrario anche ad ogni ipotesi di strumentazione mista (primo e terzo pilastro).

7. Osservazioni e proposte

7.1. La proposta di direttiva — sia per i soggiornanti in uno Stato membro sia per gli altri cittadini dei paesi terzi — prevede, tra le condizioni necessarie per poter godere del diritto di viaggiare, quella di disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti sia per la durata del soggiorno o del transito sia per il ritorno nello Stato membro di partenza o verso un paese terzo. Il Comitato esprime perplessità sulla maniera con cui questa questione viene affrontata nelle proposte di direttiva, anche in rapporto alle conseguenze pratiche.

7.1.1. Infatti nel caso di cittadini soggiornanti legalmente in uno Stato membro, il Comitato ritiene che, in analogia con il diritto comunitario, il titolo di soggiorno debba di per sé dare il diritto di viaggiare, senza che questo sia subordinato giuridicamente a condizioni quali il disporre dei mezzi di sussistenza⁽²⁾.

7.1.2. Nel caso dei cittadini dei paesi terzi non soggiornanti in uno Stato membro, il requisito della disponibilità di mezzi di sussistenza viene già richiesto all'atto del primo ingresso nella Comunità, insieme al visto: oggi dalle norme nazionali, in futuro dalla convenzioni «Frontiere esterne». Infatti, insieme alle modalità di soggiorno dichiarate, all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne, si chiede di dimostrare di:

⁽¹⁾ Il regolamento «Visto» prevede, da un lato, una lista negativa (paesi terzi i cui cittadini sono soggetti a visto per l'ingresso in tutti gli Stati membri), dall'altro, la facoltà agli Stati membri di sottoporre all'obbligo del visto anche i cittadini di paesi terzi che non figurano nella lista suddetta.

⁽²⁾ Per alcune categorie di cittadini comunitari (pensionati, titolari di rendite ed altre persone inattive), la giustificazione di sufficienti mezzi di sussistenza è prevista, ma soltanto per esercitare il diritto di soggiorno e non quello di viaggiare.

«Disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno o del transito previsto per il ritorno nel paese d'origine o il viaggio verso uno Stato terzo nel quale sia garantita la loro ammissione, oppure essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi»⁽¹⁾. È evidente che il requisito suddetto debba intendersi già soddisfatto, e, quindi, non è necessario che venga ulteriormente richiesto per gli spostamenti intracomunitari.

7.1.3. È evidente che può sempre verificarsi l'evenienza che il cittadino di un paese terzo che esercita il diritto di viaggiare, possa successivamente, per una ragione o per l'altra, venire a mancare dei mezzi di sussistenza. In questo caso gli Stati membri debbono essere cautelati nel fatto che il cittadino in questione non possa ricorrere all'assistenza pubblica. D'altra parte non si possono moltiplicare controlli di polizia, limitando così l'esercizio del diritto di viaggiare, soltanto per la presunzione che il cittadino che venga a mancare dei mezzi di sussistenza possa procurarseli in modo illecito.

7.1.4. Se, poi, si considera che, per la maggior parte degli Stati membri aderenti all'Accordo di Schengen, i controlli alle frontiere interne sono già stati aboliti, e che in prospettiva tale abolizione riguarderà tutti gli Stati membri, si arguisce che la condizione posta dalla proposta di direttiva per l'esercizio del diritto di viaggiare per i cittadini dei paesi terzi — soggiornanti o non — potrà essere verificata soltanto attraverso controlli effettuati all'interno del territorio degli Stati membri. Questo vuol dire assegnare alle forze dell'ordine l'incombenza di intensificare i controlli sulle persone. Ciò innanzi tutto sarebbe difficile in taluni Stati membri dove la polizia attualmente non dispone di poteri in tal senso. La proposta di conferirglieli non sarebbe nell'insieme accettabile, e risulta peraltro illogica, in quanto i controlli alle frontiere in fase di eliminazione verrebbero semplicemente sostituiti da controlli interni. D'altra parte poiché tali controlli non potrebbero essere effettuati con metodi oggettivi, inevitabilmente sarebbero orientati verso quelle persone che, all'apparenza, possono non sembrare cittadini nazionali. In sostanza la norma in questione assumerebbe, in fatto, un odioso connotato di discriminazione razziale, di cui finirebbero per fare le spese i cittadini dell'Unione europea appartenenti a minoranze razziali, o, persino con tratti somatici diversi da quelli della maggioranza della popolazione. Tutto ciò sarebbe in grave contraddizione con gli sforzi che da anni la Comunità sta conducendo per eliminare, anche nelle pubbliche amministrazioni, atteggiamenti

che possano avere carattere di discriminazione razziale⁽²⁾. A tale proposito il Comitato coglie l'occasione per chiedere alla Commissione e al Consiglio un'attenta verifica nell'ambito della lotta contro il razzismo e la xenofobia, della diffusione di forme di controllo non sempre pertinenti che si concentrano sulle minoranze etniche e razziali e sugli immigrati.

7.1.5. Da quanto detto finora si capisce che il Comitato è d'accordo sul principio che il cittadino di un paese terzo che esercita il diritto di viaggiare sia tenuto a disporre o procurarsi legalmente i mezzi di sussistenza sufficienti al suo soggiorno ed ai suoi spostamenti. Esso non ritiene però che a tale obbligo debba corrispondere quello di doverlo dimostrare in ogni momento perché questo comporterebbe un'intensificazione dei controlli di polizia che finirebbe, da un lato per limitare il diritto di viaggiare, dall'altro per assumere inevitabilmente aspetti di discriminazione razziale. Per tali motivi il Comitato propone di eliminare il secondo trattino del paragrafo 1 dell'articolo 3, nonché i relativi riferimenti ai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 4 della proposta di direttiva. Esso propone invece l'inserimento di un nuovo articolo in cui si dica che: «I cittadini dei paesi terzi che esercitano il diritto di viaggiare sono tenuti a disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti sia per la durata del soggiorno o del transito previsti che per il ritorno nello Stato membro che ha rilasciato il titolo di soggiorno o per il viaggio verso un paese terzo nel quale sia garantita la loro ammissione, oppure ad essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi. Pertanto, il diritto di viaggiare non comporta il diritto di richiedere l'assistenza pubblica dello Stato membro nel cui territorio viene effettuato il viaggio».

7.2. Il Comitato è d'accordo con la Commissione circa le motivazioni che l'hanno condotta a non applicare pedissequamente all'oggetto della direttiva la norma prevista dal progetto di convenzione «frontiere esterne» relativamente alle validità residua del titolo di soggiorno che deve superare i quattro mesi al momento dell'entrata⁽³⁾.

7.3. Il Comitato intende richiamare l'attenzione della Commissione e del Consiglio sul caso dei cittadini di paesi terzi soggiornanti negli Stati contraenti dell'accordo di associazione relativo allo Spazio economico europeo. Secondo la logica dell'estensione del mercato interno allo S.E.E., il diritto di viaggiare all'interno della Comunità dovrebbe essere esteso anche a loro, tanto

(1) Convenzione «Frontiere esterne», articolo 7, lettera e) — GU n. C 11 del 15. 1. 1994.

(2) Nella Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo del 27. 4. 1995, il Parlamento europeo chiede agli Stati membri di formare gli assistenti sociali, i corpi di polizia e la magistratura affinché si comportino con le minoranze all'interno dell'Unione europea nel rispetto della dignità dell'uomo e di adottare misure intese a combattere eventuali violazioni (B4-0731/95, paragrafo 10) — GU n. C 126 del 22. 5. 1995, pag. 76.

(3) Vedi paragrafo 33 della Relazione della Commissione che precede la proposta di direttiva (COM(95) 346 def.).

più che essi hanno già la libertà di attraversare le frontiere di alcuni Stati membri⁽¹⁾.

7.4. Il Comitato conviene che, nell'ambito del diritto di viaggiare per i cittadini dei paesi terzi, sia prevista l'espulsione ne caso di irregolarità rispetto al requisito del possesso del titolo di soggiorno o del visto, qualora questo sia richiesto.

7.5. Il Comitato conviene anche sulle norme (art. 3 paragrafo 3, e art. 4, paragrafo 5) che prevedono l'espulsione dei cittadini di paesi terzi che costituiscono minaccia per l'ordine pubblico. Esso chiede però che, nell'adozione di tale misura, ci si attenga alla nozione di «minaccia dell'ordine pubblico» che viene configurata dalle norme della Direttiva 64/221, tali quali interpretate dalla Corte di giustizia⁽²⁾.

7.6. Il Comitato chiede inoltre che, per tutti i casi di espulsione previsti dalla direttiva, venga esplicitamente garantito il diritto del cittadino colpito da misure di espulsione di ricorrere in giudizio e di farsi rappresentare legalmente, così come previsto dalle convenzioni internazionali⁽³⁾ ed in analogia con le norme della Direttiva

(1) Tra i paesi scandinavi, già esistono accordi particolari sulla libera circolazione delle persone.

(2) Direttiva del Consiglio n. 64/221 del 25. 2. 1964, GU n. L 56 del 4. 4. 1964. La Corte esclude che si formi una «valutazione unilaterale da parte dei singoli Stati membri senza il controllo delle istituzioni comunitarie». Essa afferma inoltre che la nozione di ordine pubblico «presuppone» in ogni caso, oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività.»

La valutazione dell'effettività e gravità delle minacce dovrebbe essere compiuta, da parte degli Stati membri, seguendo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, escludendo che da lievi infrazioni possano derivare gravi conseguenze, quale ad esempio l'espulsione. (Sentenza 4. 12. 1974, in causa 41/74, Van Duyn, in Raccolta 1974, pag. 1337; sentenza 26. 2. 1975, in causa 67/74, Bonsignore, in Raccolta 1975, pag. 1337; sentenza 28. 10. 1975, in causa 36/75, Rutili, in Raccolta 1975, pag. 1219; sentenza 27. 10. 1977, in causa 30/77, Bouchereau, in Raccolta 1977, pag. 1999.

(3) Vedi l'art. 13 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Nazioni Unite, 16. 12. 1996).

64/221. Il ricorso, su richiesta dell'interessato, dovrebbe poter avere carattere di sospensività.

7.7. Il Comitato apprezza che la Commissione non abbia introdotto nella proposta di direttiva l'obbligo alle persone che esercitano il diritto di viaggiare, di segnalare la loro presenza nel territorio dello Stato membro in cui si recano, a differenza di quanto prevede la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen. Per quanto attiene all'art. 5 della proposta di direttiva, il Comitato auspica che si pervenga al più presto ad uniformare sul piano comunitario le norme in questione, comprese quelle che riguardano i cittadini degli Stati membri.

8. Conclusioni

8.1. Alla luce delle considerazioni e delle osservazioni suesposte, il Comitato esprime parere favorevole alla proposta di direttiva. Esso chiede peraltro che vi vengano apportate le modifiche indicate nel punto precedente.

8.2. Il Comitato ritiene che la direttiva in questione debba essere approvata indipendentemente da quella relativa all'eliminazione dei controlli alle frontiere interne. Infatti, come si è già detto, il diritto di viaggiare può essere attuato sia nel caso che i controlli vengano aboliti sia in quello che essi permangano. D'altra parte l'esistenza dell'Accordo di Schengen propone attualmente la contemporaneità dei due casi all'interno della Comunità.

8.3. Il Comitato reputa altresì che la direttiva possa essere approvata senza attendere l'approvazione delle misure di accompagnamento relative all'attraversamento delle frontiere esterne. Il Comitato reputa che la direttiva proposta possa entrare in vigore immediatamente per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi legalmente soggiornanti in uno Stato membro; ritiene per contro che non vada applicata nei confronti dei visitatori dell'UE finché non siano state adottate e attuate le varie misure d'accompagnamento relative all'attraversamento delle frontiere esterne.

8.4. Il Comitato pertanto raccomanda al Consiglio la più rapida approvazione della proposta di direttiva, con la riserva delle osservazioni sopra formulate sulla sua applicazione, in modo da non aumentare il ritardo con cui la Comunità si accinge a colmare una grave lacuna nel completamento del mercato interno e nella garanzia di un diritto inconfutabile, quale quello di viaggiare.

Bruxelles, 28 febbraio 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 94/80/CE del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza»

(96/C 153/09)

Il Consiglio, in data 7 febbraio 1996, ha deciso, conformemente all'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha incaricato la Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura» di preparare i lavori in materia ed ha nominato relatore generale Vasco Cal (articolo 20 del Regolamento interno).

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 29 febbraio 1996, nel corso della 333^a sessione plenaria il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di direttiva del Consiglio in esame modifica la Direttiva 94/80/CE al fine d'includervi gli enti locali dei tre nuovi Stati membri: Austria, Finlandia e Svezia.

1.2. Il Comitato economico e sociale approva la proposta.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il CES precisa che la Direttiva 94/80/CE e la relativa proposta di modifica, mettono in atto il disposto dell'articolo 8 B del Trattato, in base al quale «ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato».

2.2. Il Comitato ribadisce la necessità di apportare le dovute modifiche all'estensione del suffragio universale

alle elezioni locali, onde rafforzare il sentimento di partecipazione dei cittadini all'Unione europea e la nozione di cittadinanza europea.

2.3. Il CES sottolinea l'importanza della partecipazione dei cittadini alla vita politica locale ed alle elezioni comunali, per contribuire ad una maggiore conoscenza reciproca, stimolare l'integrazione dei cittadini stessi nella comunità in cui vivono e rafforzare la presa di coscienza dei pubblici poteri e delle forze politiche nei confronti di questa realtà.

2.4. Il Comitato ribadisce le osservazioni formulate nei precedenti pareri⁽¹⁾ e sottolinea la necessità di tutelare il principio della non discriminazione tra i cittadini comunitari sulla base della nazionalità, sancito dal Trattato e confermato dalla giurisprudenza esistente⁽²⁾.

(1) GU n. C 393 del 31. 12. 1994, parere del 14. 9. 1994.

(2) Sentenze della Corte C-92/92 e C-362/92.

Bruxelles, 29 febbraio 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 90/539/CEE relativa alle norme di polizia sanitaria per gli scambi intracomunitari e le importazioni in provenienza dai paesi terzi di pollame e uova da cova», e
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 91/494/CEE relativa alle norme di polizia sanitaria per gli scambi intracomunitari e le importazioni in provenienza da paesi terzi di carni fresche di volatili da cortile»⁽¹⁾

(96/C 153/10)

Il Consiglio, in data 18 gennaio 1996, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore L. Nielsen, in data 8 febbraio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 febbraio 1996, nel corso della 333^a sessione plenaria a larga maggioranza, 2 voti contrari e 3 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con le Direttive 90/539/CEE e 91/494/CEE sono state introdotte delle misure veterinarie per impedire la diffusione di malattie contagiose connesse al pollame e alle uova da cova nonché alle carni fresche di volatili da cortile, che sono trasportati dall'interno dell'Unione europea o importati da paesi terzi. Le norme comprendono in linea di massima tutte le malattie contagiose del pollame, ma in particolare si tratta di prevedere delle garanzie sanitarie per gli scambi di pollame e carni di volatili e di uova da cova, in provenienza da Stati membri o zone dell'UE in cui viene effettuata la vaccinazione contro la malattia di Newcastle verso altre aree nelle quali è garantito uno statuto di non vaccinazione.

1.2. Le due direttive in base, rispettivamente, all'articolo 12, paragrafo 4 e all'articolo 3, lettera a, paragrafo 1, dovrebbero essere state rivedute tenendo conto dell'applicazione dei criteri standard armonizzati per la vaccinazione contro la malattia di Newcastle, al più tardi entro il 31 dicembre 1994. Le attuali proposte di modifica si devono inquadrare in questo contesto. Esse mirano a una semplificazione delle garanzie sanitarie vigenti e si basano sulla Decisione della Commissione 93/152/CEE riguardante gli standard armonizzati per l'applicazione dei vaccini.

1.3. Si propone che la Commissione possa richiedere la quarantena o l'isolamento per un periodo massimo di 2 mesi in caso di importazione di pollame o uova da cova da paesi terzi. La Commissione propone tuttavia contemporaneamente di introdurre la possibilità di prevedere una deroga all'importazione di pollame e uova da cova dai paesi terzi in certe particolari circostanze.

1.4. Si propone infine che i ratiti, che finora hanno beneficiato di un regime di deroga dato il loro esiguo volume di scambi principalmente non commerciali, siano soggetti alla normativa generale considerati i rischi di malattia.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato, per motivi di ordine sanitario, di produzione e commerciali, raccomanda che l'armonizzazione veterinaria continui ad essere effettuata ad un alto livello. Nel suo parere del 31 maggio 1989 prima dell'adozione delle direttive in materia, il Comitato sottolineava la necessità di definire un quadro generale per tutta la politica sanitaria veterinaria e suggeriva che la Commissione elaborasse una proposta di direttiva quadro per una strategia globale in materia di politica veterinaria nell'Unione europea. Il Comitato ritiene che ve ne continui ad essere bisogno alla luce delle esperienze compiute e del prossimo allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale.

2.2. Il Comitato è dell'avviso che in relazione ai termini previsti nelle direttive, la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri debbano cercare di fissare dei termini realistici e devono cercare di rispettarli. La continua inosservanza dei termini conduce ad una mancanza di rispetto per l'osservanza delle regole e verso le autorità e gli altri soggetti interessati. Una tale mancanza di rispetto può avere conseguenze gravi specialmente nel settore veterinario.

2.3. Il Comitato si rammarica inoltre che in rapporto alla Direttiva 90/539/CEE sia estremamente difficile e dispendioso in termini di tempo formarsi un quadro sull'attuale situazione giuridica e sulle modifiche proposte in conseguenza di altre precedenti revisioni. Il Comitato deve pertanto invitare il Consiglio a cercare

(1) GU n. C 15 del 20. 1. 1996, pag. 13-15.

un modo per rendere accessibili agli interessati i testi consolidati, eventualmente con sistemi elettronici.

2.4. La malattia di Newcastle è una grave malattia infettiva che colpisce il pollame. L'infezione si può diffondere anche senza contatto diretto nell'aria in brevi distanze. Conformemente alla Direttiva 92/66/CEE la malattia si combatte con l'abbattimento. La stessa direttiva consente inoltre la vaccinazione profilattica. La Danimarca, l'Irlanda, l'Irlanda del Nord, la Finlandia e la Svezia hanno scelto di adottare lo statuto di non vaccinazione e ne hanno ottenuto il riconoscimento. La direttiva in oggetto consente inoltre la vaccinazione d'emergenza al fine di contenere la rapida diffusione della malattia.

2.5. Il Comitato ritiene che sia necessario tendere verso uno statuto di non vaccinazione allo scopo di porre fine alla suddivisione dell'UE in due aree. Si deve tuttavia riconoscere che non vi sono possibilità pratiche di realizzare questo obiettivo nel prossimo futuro.

2.6. Anche il Consiglio ha confermato questo traguardo di lotta contro le malattie con l'adozione della Direttiva 92/66/CEE che istituisce misure comunitarie di lotta contro la malattia di Newcastle e della Direttiva 92/40/CEE, che istituisce delle misure comunitarie di lotta contro l'influenza aviaria.

2.7. Il Comitato riconosce che la Decisione 93/152/CEE della Commissione che stabilisce criteri di utilizzazione dei vaccini armonizzati nei programmi di vaccinazione abituale consente di semplificare alcune garanzie sanitarie.

2.8. L'attuale proposta riguarda in particolar modo le garanzie sanitarie per l'introduzione di pollame e prodotti derivati dai paesi terzi. Secondo il Comitato è d'importanza determinante che tali importazioni non minaccino la situazione veterinaria e sanitaria dell'UE.

2.9. Quanto all'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale è importante che la Commissione già da ora prenda nota della situazione della malattia in tali paesi e si assicuri che essi, sia dal punto di vista amministrativo che da quello produttivo, saranno in grado di rispettare i requisiti UE del settore veterinario al momento dell'allargamento.

2.10. Il Comitato invita inoltre la Commissione a garantire che la legislazione e i sistemi ufficiali di controllo e di autorizzazione in materia di additivi nei mangimi nei paesi di origine corrisponda almeno alle norme vigenti nell'UE.

3. Osservazioni particolari

3.1. La definizione dei criteri per l'uso di vaccini contro la malattia di Newcastle deve garantire che i vaccini vivi e quelli indeboliti come quelli inattivi soddisfino determinati requisiti. Ciononostante sussiste

il rischio di diffondere le malattie fra gli animali vaccinati. È ad esempio scientificamente provato che un virus virulento può trasferirsi, riprodursi, separarsi o trovarsi in animali sani correttamente vaccinati e apparentemente sani. In aree dove non è presente il virus della malattia di Newcastle, il metodo più efficace è quindi di impedire l'introduzione del virus nell'area, azienda o allevamenti interessati. La vaccinazione, anche se auspicabile e raccomandata, in particolare nel quadro della prevenzione, non deve in alcun caso dispensare dalla buona gestione e dal rispetto dell'igiene negli allevamenti di volatili.

3.2. La sospensione delle garanzie particolari previste dalla Direttiva 90/539/CEE articolo 12, paragrafo 1, lettera b, per la spedizione di pulcini con un giorno di vita tra Stati membri o regioni, che effettuano la vaccinazione contro la malattia di Newcastle, verso Stati membri o regioni in cui essa non viene effettuata, è sotto molti aspetti rischiosa. In pratica, provoca diverse fasi di incertezza fra cui il non rispetto per l'osservanza delle regole e il rischio del trasferimento dell'infezione, nel caso, ad esempio, dei suddetti pulcini. Si deve pertanto prevedere l'obbligo di una chiara separazione delle incubatrici per quanto riguarda la cova e l'incubazione di pulcini con un giorno di vita in presenza o meno di vaccinazione.

3.3. La situazione per quanto riguarda la trasmissione verticale del virus del vaccino non è ancora chiarita in maniera adeguata. Purché vi sia igiene sufficiente esiste in apparenza solo un rischio molto limitato di trasmissione verticale della malattia di Newcastle. Di conseguenza, l'obbligo prima previsto dall'articolo 12, paragrafo 2, lettera a, sulle uova da cova può essere soppresso come previsto.

3.4. È pienamente giustificato che i ratiti e le loro uova vengano sottoposti alle norme più rigide per quanto riguarda il controllo del pollame di origine a prescindere dal fatto che si tratta di gruppi minori. I ratiti, come volatili che vivono all'aperto, sono soggetti a maggiori rischi la manifestazione della patologia dei ratiti è meno conosciuta.

3.5. Il Comitato approva la possibilità suggerita dalla Commissione di introdurre la quarantena o l'isolamento per due mesi in caso di importazione da paesi terzi di pollame o uova da cova e relativi pulcini.

3.6. Il potere di deroga previsto per la Commissione dalle norme generali agli articoli 20-24 della Direttiva 90/539/CEE per le importazioni da paesi terzi viene motivata dalla Commissione con la possibilità di tener conto di situazioni particolari. Il Comitato in proposito

raccomanda che tale possibilità venga autorizzata in un modo che non mini il rispetto per l'osservanza per le norme veterinarie dell'UE ad un livello elevato.

3.7. Il Comitato raccomanda delle misure rigide come l'utilizzo di uccelli di controllo.

3.8. La soppressione delle disposizioni previste nella Direttiva 91/494/CEE, articolo 3, lettera a, paragrafo 1 e 6, per la spedizione di carni fresche e di pollame deve essere considerata come una conseguenza accettabile dell'armonizzazione degli standard per l'utilizzo dei vaccini.

Bruxelles, 29 febbraio 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Il seguente testo del parere della Sezione è stato sostituito in seguito all'adozione di un emendamento nel corso del dibattito:

Punto 2.5

«Secondo la Sezione è necessario tendere verso uno statuto uniforme per tutta l'area comunitaria ad un livello ragionevolmente elevato allo scopo di porre fine alla suddivisione dell'UE in due settori: area di vaccinazione e area di non vaccinazione.»

Risultato della votazione

Voti favorevoli: 25, voti contrari: 12, astensioni: 7.

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica» (versione codificata);
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle sostanze e ai prodotti indesiderabili nell'alimentazione degli animali» (versione codificata), e
- alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari» (versione codificata)

(96/C 153/11)

Il Consiglio, in data 30 gennaio 1996, ha deciso, in conformità degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha elaborato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Strauss in data 8 febbraio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 febbraio 1996, nel corso della 333^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Il Comitato approva la proposta della Commissione di codificare:
 - la direttiva del Consiglio che stabilisce misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica (95/0298 CNS);
 - la direttiva del Consiglio relativa alle sostanze e ai prodotti indesiderabili nell'alimentazione degli animali (95/0299 CNS);
 - il regolamento (CE) del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari (95/0300 CNS).
2. Il Comitato si è pronunciato a suo tempo sulle direttive e sul regolamento in parola ⁽¹⁾.

Bruxelles, 28 febbraio 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

(1) GU n. C 227 del 10. 9. 1979, pag. 19.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta modificata di regolamento (CE) del Consiglio che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca» (versione codificata)

(96/C 153/12)

Il Consiglio, in data 30 gennaio 1996, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Muñiz Guardado, in data 8 febbraio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 febbraio 1996, nel corso della 333ª sessione plenaria, il seguente parere.

Il Comitato approva l'iniziativa della Commissione di procedere alla codificazione del Regolamento (CEE) n. 3094/86 del Consiglio, che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca, e che ha subito numerose modifiche dopo la sua adozione.

Constata che la proposta in esame modifica la proposta di codificazione presentata il 20 giugno 1991 alla quale finora il Consiglio non ha riservato alcun seguito.

Il Comitato invita dunque il Consiglio ad adottare quanto prima tale proposta per rispondere all'esigenza degli operatori del settore di poter accedere a testi legislativi di facile lettura.

Bruxelles, 28 febbraio 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione dei tuberi-seme di patate» (versione codificata);
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di barbabietole» (versione codificata);
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di piante oleaginose e da fibra» (versione codificata), e
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di piante foraggere» (versione codificata)

(96/C 153/13)

Il Consiglio, in data 30 gennaio 1996, ha deciso conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Stokkers in data 8 febbraio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 febbraio 1996, nel corso della 333^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Il Comitato concorda con le proposte del Consiglio per la codificazione dei seguenti documenti:

- direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione dei tuberi-seme di patate;
- direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di barbabietole;
- direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di piante oleaginose e da fibra;
- direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di piante foraggere.

2. Il Comitato ha formulato i pareri relativi alle proposte di direttiva originarie nei documenti CES 104/64 e CES 509/68.

Bruxelles, 28 febbraio 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi» (versione codificata);
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di cereali» (versione codificata), e
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole» (versione codificata)

(96/C 153/14)

Il Consiglio, in data 30 gennaio 1996, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bento Gonçalves, in data 8 febbraio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 febbraio 1996, nel corso della 333^a sessione plenaria del 28 e 29 febbraio 1996 il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione mira a codificare sistematicamente i diversi testi legislativi sulla commercializzazione delle sementi nell'Unione europea, dando così seguito alla domanda delle istituzioni comunitarie di semplificare e rendere trasparente il diritto comunitario.

A questo scopo, la Commissione ha deciso nell'aprile 1987 di procedere alla codificazione degli atti giuridici al più tardi dopo la decima modifica degli stessi onde rendere la legislazione comunitaria più chiara e comprensibile ai cittadini.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Le nuove direttive codificate sostituiranno di conseguenza i vari testi precedenti, in merito ai quali il Comitato si è a suo tempo pronunciato. Il contenuto dei testi resterà invariato. Le eventuali modifiche richieste dalla codificazione riguarderanno esclusivamente la forma.

2.2. La direttiva codificata rappresenta una base preziosa per gli adeguamenti giuridici che potrebbero rendersi necessari in futuro.

3. Osservazioni particolari

3.1. La proposta (doc. 95/0320 CNS) mira a codificare sistematicamente i testi legislativi sulla commercializzazione delle sementi di ortaggi. Dato il particolare rilievo della produzione di tali sementi nell'agricoltura dell'Unione europea, si impone una qualità sempre migliore che contribuisca ad incrementare la produttività in materia di colture di ortaggi, attraverso l'applicazione,

da parte degli Stati membri, di norme unificate e quanto più rigorose possibile.

3.2. La proposta (doc. 95/0321 CNS) è volta a codificare sistematicamente la commercializzazione delle sementi di cereali. Nella coltura dei cereali i risultati dipendono in vasta misura dall'utilizzazione di sementi adeguate. Si potrà pervenire ad una maggiore produttività in materia con l'applicazione, da parte degli Stati membri, di norme unificate e quanto più rigorose possibile, che garantiscano un'alta qualità delle sementi.

3.3. La proposta (doc. 95/0322 CNS) è volta a creare, a partire da cataloghi nazionali, un catalogo comune delle varietà delle seguenti specie di piante agricole: barbabietole, piante foraggere, cereali, tuberi seme di patate, piante oleaginose e da fibra, allo scopo di conferire al mercato maggiore chiarezza e razionalità.

3.4. La direttiva in parola non si applica alle varietà le cui sementi o piante sono destinate all'esportazione nei paesi terzi.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato approva la proposta della Commissione europea di codificare le seguenti direttive:

- direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi;
- direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di cereali;

— direttiva del Consiglio relativa al catalogo comune delle varietà di specie di piante agricole.

4.2. Il principio della codificazione risponde del resto ad una richiesta del Comitato economico e sociale.

Bruxelles, 28 febbraio 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 2075/92 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio e che fissa i limiti di garanzia per il tabacco in foglia ripartiti tra i gruppi di varietà per i raccolti 1996 e 1997»⁽¹⁾

(96/C 153/15)

Il Consiglio, in data 18 gennaio 1996, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di affidare a Zarkinios in qualità di relatore generale l'incarico di predisporre i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 febbraio 1996 nel corso della 333^a sessione plenaria senza voti contrari e 24 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

La Commissione propone al Consiglio di fissare i limiti di garanzia per il tabacco in foglia dei raccolti del 1996 e 1997 al fine di consentire ai produttori di pianificare in tempo la loro produzione.

La Commissione propone inoltre di modificare il Regolamento di base (CEE) n. 2075/92 in modo da permettere agli Stati membri di procedere ad un trasferimento delle quantità del limite di garanzia da un gruppo di varietà ad altre senza incidere sul bilancio.

Nella gestione dei limiti di garanzia, la Commissione mira ad una certa flessibilità per consentire di tenere conto delle evoluzioni imprevedibili delle condizioni di mercato.

2. Osservazioni generali

2.1. Il tabacco è una pianta annua e il suo ciclo di produzione inizia in inverno con l'affitto e la preparazione dei terreni, l'acquisto delle forniture e la preparazione delle seminatrici. Dato che il regime di aiuti alla produzione si applica in quantità fisse per ciascun produttore è chiaro che il produttore agricolo potrà pianificare le sue colture ed evitare di lanciarsi in azioni

controproducenti e spese inutili solo se conoscerà la quota assegnatagli. Analogamente, per condurre con gli acquirenti tutti i loro negoziati in vista della conclusione di contratti di coltura, i produttori dovranno necessariamente essere stati informati sui quantitativi attribuiti.

2.2. Il Comitato ha constatato che per il raccolto 1995 la comunicazione dei volumi ai produttori è avvenuta solo con notevole ritardo (fine maggio). Tale situazione ha suscitato le proteste dei produttori e delle loro organizzazioni, tanto che il Consiglio e la Commissione hanno riconosciuto la necessità di procedere in tempo utile alla ripartizione dei quantitativi.

2.3. Il Comitato ritiene che la proposta della Commissione sui limiti di garanzia del 1996 e il 1997 costituisca un passo nella giusta direzione, anche se per la campagna 1996 è indubbio che essa giunga in ritardo. Il Regolamento n. 1066/95 stabilisce infatti che gli Stati membri devono trasmettere ai produttori gli attestati di quota entro il 31 gennaio dell'anno del raccolto.

La proposta della Commissione è stata presentata il 27 novembre 1995 ma data la lentezza della procedura decisionale a livello di Unione europea, i quantitativi saranno comunicati quest'anno ancora con un ritardo che avrà ripercussioni negative per i produttori e il settore in generale.

⁽¹⁾ GU n. C 30 del 3. 2. 1996, pag. 6.

2.4. Il Comitato ritiene che se le condizioni di mercato impongono di rivedere le soglie di garanzia per il 1997, il processo decisionale dovrà concludersi entro il 31 dicembre 1996 in modo da consentire di procedere in tempo utile alla ripartizione delle quote fra i produttori.

2.5. Infine il Comitato reputa che la nuova proposta che la Commissione deve presentare entro il 1° aprile 1996 sulla politica da attuare in futuro per il settore del tabacco dovrà sviluppare una strategia globale per questo settore di attività nel senso di un adeguamento della produzione alle esigenze del mercato, di un aumento della qualità e di una migliore organizzazione, tenendo conto del ruolo e dell'importanza di tale coltura per l'economia e il tessuto sociale di talune regioni dell'UE nonché dell'applicazione della preferenza comunitaria.

3. Osservazioni particolari

3.1. Il Comitato giudica positiva anche la seconda parte della proposta della Commissione in quanto essa riconosce la rigidità che caratterizza il regime del tabacco per quanto riguarda la gestione dei limiti di garanzia.

3.2. Il Comitato rileva che, secondo le cifre definitive della Commissione, la produzione totale di tabacco nell'UE per il raccolto 1994 è stata pari a 327 916 tonnellate.

Se si considera che il Consiglio aveva fissato a 350 000 tonnellate per la campagna 1994 il volume totale di produzione dell'UE che poteva beneficiare del regime dei premi, risulta che la quantità finale di tabacco che ha ricevuto gli aiuti e che è stato consegnato è stata inferiore a 22 084 tonnellate (cioè il 6,3 % del tonnellaggio totale) a tale tetto e che le spese risparmiate per il settore hanno raggiunto i 64 milioni ECU. La stessa situazione si era già presentata per il raccolto 1993.

3.3. Pur accettando il principio della neutralità di bilancio, il Comitato è dell'avviso che un certo grado di flessibilità sia necessario nella gestione dei volumi per un prodotto tanto nettamente deficitario come il tabacco in quanto il sistema con la sua rigidità attuale, contiene delle disposizioni che finiscono per impedire al settore anche di assorbire le somme ad esso assegnate.

3.4. Dato che i premi accordati variano secondo il gruppo di varietà, il Comitato prevede che il trasferimento da un gruppo di varietà ad altri per volumi equivalenti non abbia una incidenza nulla bilancio. Per giungere a tale neutralità bisognerebbe che i trasferimenti fossero effettuati a spese uguali.

Bruxelles, 29 febbraio 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Il seguente emendamento è stato respinto nel corso del dibattito:

Punto 3.3

Sopprimere.

Motivazione

Per quanto riguarda il punto 3.3, è assolutamente sbagliato sostenere che il prodotto «tabacco» è nettamente deficitario. C'è, invece, una notevole abbondanza di tabacco e dei prodotti derivati. A prescindere da questo non è corretto parlare di rigidità del sistema, se vengono assorbite le somme assegnate al settore.

Risultato della votazione

Voti favorevoli: 29, voti contrari: 32, astensioni: 22.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Armonizzazione a livello mondiale delle norme applicabili all'investimento diretto»

(96/C 153/16)

Il Comitato economico e sociale, in data 6 luglio 1995, ha deciso, conformemente all'articolo 23, terzo comma del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla: «Armonizzazione a livello mondiale delle norme applicabili all'investimento diretto».

La Sezione «Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vasco Cal in data 13 febbraio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 febbraio 1996 nel corso della 333ª sessione plenaria il seguente parere.

0. Sintesi e conclusioni

Alla sempre maggiore importanza degli investimenti diretti esteri nel processo di globalizzazione dell'economia e nelle relazioni tra le economie nazionali e/o regionali non sempre ha corrisposto un adeguato impegno di regolamentazione a livello internazionale e di definizione delle responsabilità.

Il Comitato economico e sociale preferirebbe che l'Accordo Multilaterale sugli Investimenti (AMI) venisse negoziato a livello di Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC); tuttavia, considerato che l'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) ha già avviato i negoziati, ritiene che la Comunità e gli Stati membri debbano parteciparvi attivamente, senza comunque perdere di vista la necessità di un accordo futuro a livello dell'OMC.

L'AMI deve definire gli investimenti in senso più lato, in modo da includere, oltre agli investimenti diretti esteri (IDE), altre forme di movimenti di capitale, analogamente a quanto già avviene all'interno dell'Unione europea (UE); la clausola d'integrazione economica regionale (REIC) dovrà continuare a permettere agli Stati membri dell'UE di proseguire ed approfondire il processo d'integrazione economica e di liberalizzazione, evitando gli effetti negativi della clausola della nazione più favorita (NPF); le procedure di composizione dei conflitti devono essere rese compatibili con quelle dell'OMC e con gli strumenti che disciplinano le controversie tra investitori e Stati; gli enti territoriali degli Stati contraenti devono essere inseriti nell'accordo in modo da eliminare gli attuali elementi d'incertezza; il principio di trattamento nazionale va rispettato seppur con le debite eccezioni e riserve, evitando altresì la discriminazione opposta nei confronti delle imprese nazionali che avviene, ad esempio, nelle «zone franche con vocazione all'esportazione»; occorre disciplinare

maggiormente il ricorso agli incentivi fiscali e diretti per attirare gli IDE, circostanza che si ripercuote anche sul finanziamento degli Stati beneficiari.

Va colta l'occasione per mettere un freno ai tentativi di attirare IDE attraverso una blanda regolamentazione del lavoro; ciò non va confuso con livelli salariali bassi dovuti a diverse condizioni economiche e sociali. Seppur non vincolanti, gli «Orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali», il cui aggiornamento è previsto quest'anno, sono stati ampiamente applicati e rispettati da molte imprese, anche per quanto riguarda la tutela ambientale e la protezione dei consumatori. I principi contenuti negli Orientamenti devono essere inseriti nell'AMI, dando così un contributo positivo ai futuri negoziati a livello di OMC.

1. Introduzione

1.1. *L'importanza sempre maggiore degli investimenti diretti esteri*

1.1.1. Gli investimenti diretti esteri (IDE) in entrata hanno superato i livelli precedenti alla recessione del 1991/1992, toccando nel 1994 un nuovo massimo storico di 225 000 milioni di dollari. Le stime di IDE totali in uscita variano leggermente a seconda delle definizioni di IDE e delle procedure contabili (cfr. le tabelle allegate con gli ultimi dati pubblicati dall'UNCTAD, «Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo sviluppo», nel «World Investment Report 1995»).

L'aumento di IDE è al contempo causa e conseguenza della crescente integrazione economica a livello mondiale. Negli ultimi sei anni, la media annuale è stata di 170 miliardi di dollari, cioè quasi il doppio della media dei sei anni precedenti (91 miliardi di dollari dal 1983 al 1988).

Il tasso di crescita degli IDE, che ha superato quello dell'economia mondiale e quello del volume del commercio internazionale, è andato di pari passo con l'aumento dei flussi dei crediti bancari e degli investimenti di portafoglio.

All'inizio del 1995, il volume di IDE ha raggiunto 2 600 miliardi di dollari. Nonostante tale volume si concentri nei paesi sviluppati, la quota dei paesi in via di sviluppo è in rapido aumento.

1.1.2. Il 50 % circa degli IDE proviene dall'Unione europea e ad essa si dirige il 40 % degli stessi, se si includono i flussi intracomunitari di IDE, pari a circa il 15 % del totale mondiale (dati relativi al periodo 1989/1994). Tuttavia, queste percentuali sono diminuite dal 1990, in corrispondenza del declino degli IDE nell'Unione europea tanto in valore assoluto quanto in relazione al totale mondiale. Negli Stati Uniti, invece, si è già ritornati ai livelli del 1990. Gli IDE dell'UE non hanno ancora raggiunto i livelli del 1990 e, quel che è più importante, sono praticamente nulli nel Sud-Est asiatico, area in cui si è registrato l'aumentò di flussi più significativo.

1.1.3. Nonostante l'internazionalizzazione crescente delle PMI, che effettuano una quota significativa degli IDE, valutata tra il 10 e il 15 % del totale mondiale, è sempre più marcata l'importanza delle imprese multinazionali il cui numero è passato da 7 000 negli anni '70 a circa 40 000 nella metà degli anni '90. Le loro filiali hanno registrato nel 1992 un volume di vendite globali di circa 5 200 miliardi di dollari, superiore, cioè, a quello del commercio mondiale. Si ritiene inoltre che il 40 % circa di questo commercio mondiale corrisponda a transazioni all'interno di uno stesso gruppo.

Anche a livello occupazionale si registra un'evoluzione significativa: le multinazionali impiegano direttamente circa 73 milioni di lavoratori (pari a circa il 10 % dell'occupazione in settori non agricoli nel mondo intero) e l'occupazione indiretta dovrebbe essere di livelli equivalenti a quella diretta.

1.1.4. Al di fuori dell'OCSE, gli IDE si sono concentrati in Cina (40 % circa di questo sottotale nel 1994), Singapore, Malesia, Messico (divenuto nel frattempo membro dell'OCSE), Argentina, Indonesia, Thailandia, Hong Kong, Ungheria e Brasile. I primi cinque beneficiari hanno ricevuto il 63 % circa, mentre i primi dieci oltre il 77 % degli IDE destinati ai paesi non membri; i 45 paesi meno sviluppati del mondo hanno ricevuto invece solo l'1 % degli IDE destinati all'insieme dei paesi in via di sviluppo. D'altro canto, gli IDE provenienti dai

paesi asiatici, specie Hong Kong (circa 21 miliardi nel 1994), sono aumentati negli ultimi anni dirigendosi principalmente verso altri paesi della stessa regione.

1.2. La regolamentazione internazionale degli IDE

1.2.1. A livello internazionale, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) è competente in talune materie direttamente o indirettamente connesse agli IDE (nell'ambito del GATS — Accordo generale sul commercio dei servizi e delle TRIM — Misure riguardanti gli investimenti collegati al commercio). Nonostante l'esistenza di proposte in tal senso, non è stato raggiunto alcun accordo per consentire all'OMC di affrontare dette questioni.

1.2.2. Per quanto concerne la regolamentazione degli IDE, l'OCSE (che raggruppa 26 paesi sviluppati) dispone di tre strumenti: i due Codici di liberalizzazione (dei movimenti di capitale e delle partite invisibili correnti) che tendono ad eliminare le restrizioni alle operazioni correnti di capitale e alle partite invisibile che figurano nei relativi elenchi dei codici, ed il cosiddetto Strumento di trattamento nazionale.

Il Codice di liberalizzazione dei movimenti di capitale riguarda la fase di prestabilimento e disciplina l'accesso degli investitori non residenti all'esercizio di attività economiche nel paese destinatario. Gli Stati membri si astengono dall'introdurre misure restrittive diverse da quelle notificate nei rispettivi allegati al codice (allegati per paese) e si impegnano inoltre a sopprimere progressivamente le barriere che si frappongono ai movimenti di capitale.

Dopo lo stabilimento, il trattamento concesso dagli Stati membri alle imprese non residenti, compresi i nuovi investimenti realizzati da imprese già stabilite, è disciplinato dal sopraccitato Strumento di trattamento nazionale. Quest'ultimo definisce i principi di trattamento nazionale e di eliminazione progressiva delle deroghe a tale trattamento, senza avere il carattere vincolante dei codici.

1.2.3. In mancanza di uno strumento multilaterale che garantisca un elevato livello di protezione degli investitori e dei loro investimenti, numerosi paesi hanno stipulato accordi bilaterali di promozione e protezione reciproca degli investimenti; attualmente esistono circa 900 accordi di questo tipo, conclusi tra 150 paesi del mondo intero.

Tali accordi prevedono misure vincolanti finalizzate a creare condizioni favorevoli per la realizzazione di investimenti da parte di investitori di uno Stato firmatario nel territorio dell'altro. Essi assicurano, in un regime di reciprocità, il trattamento più favorevole agli

investitori e la garanzia di piena protezione e sicurezza degli investimenti già effettuati; tale garanzia comprende l'impossibilità per entrambi gli Stati di nazionalizzare, espropriare o prendere provvedimenti analoghi, tranne nei casi in cui essi siano imposti dall'interesse pubblico e siano adeguatamente ed effettivamente compensati, nel rispetto delle procedure previste dall'ordinamento giuridico interno.

Gli accordi contengono inoltre clausole relative al trasferimento di capitali e alla composizione di controversie tra le parti contraenti e tra gli investitori e una delle parti contraenti.

1.2.4. La Carta europea dell'energia, accordo settoriale firmato da 51 paesi, è il primo accordo multilaterale a contenere un insieme di disposizioni sulla promozione e la protezione degli investimenti.

Il Trattato della Carta europea dell'energia, primo trattato per l'applicazione della Carta europea, concede agli investitori stranieri già stabiliti il più favorevole tra due trattamenti: il trattamento nazionale o il trattamento della nazione più favorita. Le disposizioni riguardano inoltre aspetti relativi all'assunzione di personale essenziale, al trasferimento di capitali ed alle compensazioni dovute in caso di esproprio o di perdite derivante da guerre o da altri conflitti.

Il Trattato impone anche l'obbligo di «fare tutto il possibile» per concedere il trattamento nazionale alle imprese che intendano effettuare investimenti, rinviando, tuttavia, ad una fase successiva (da concludere entro la fine del 1997) l'obbligo di concedere il trattamento nazionale a tutti gli investimenti esteri.

1.2.5. In numerose regioni del mondo si sono verificati processi d'integrazione economica; attualmente esistono circa 60 accordi di ambito regionale nei quali vengono definite non solo le condizioni commerciali all'interno della regione, ma anche quelle relative agli IDE tra i paesi partecipanti.

Per l'UE e gli Stati ACP (Africa, Caraibi, Pacifico), la Convenzione di Lomé prevede inoltre un capitolo specifico sulle promozione, la protezione, il finanziamento, i flussi di capitali, nonché i pagamenti e lo stabilimento e sancisce il trattamento della nazione più favorita.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. *La duplice impostazione*

2.1.1. Il 15 aprile 1995, il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea ha riconosciuto che la Comunità e gli Stati membri hanno interesse a lavorare a ritmo serrato per stabilire regole multilaterali che garantiscano un grado elevato di liberalizzazione e protezione dell'investimento diretto estero.

Inoltre ha auspicato che la Comunità e gli Stati membri avviino quanto prima con l'OCSE negoziati finalizzati destinati all'elaborazione di un accordo multilaterale sugli investimenti e che a tali negoziati partecipino anche paesi extracomunitari. Infine ha proposto che anche l'OMC dia inizio ai lavori per l'ulteriore definizione di un quadro multilaterale.

2.1.2. Lo scorso 20 ottobre, sono state presentate le proposte di orientamento del Consiglio per la partecipazione della Comunità e degli Stati membri ai negoziati a livello OCSE per l'accordo multilaterale sugli investimenti (AMI): tali proposte sono state approvate dal Consiglio in novembre.

2.1.3. L'OMC non dispone né di un mandato, né di risorse per avviare i lavori per un vero e proprio accordo multilaterale; a questa situazione si potrà ovviare solo nella riunione ministeriale che dovrebbe svolgersi a Singapore alla fine del 1996.

2.1.4. L'Unione europea ha interesse ad accelerare i lavori a livello di OMC, proponendo un rafforzamento delle risorse umane, tecniche e finanziarie, conformemente alle raccomandazioni formulate dal CES nel parere sull'incidenza degli accordi dell'Uruguay Round (doc. CES 1028/94, relatore: Giesecke).

Inoltre, la realizzazione di lavori preparatori in collaborazione con il segretariato dell'OMC permetterebbe di conoscere sin d'ora la posizione dei paesi che non fanno parte dell'OCSE sui temi in discussione, in modo da gettare le basi di un vero quadro multilaterale per gli investimenti.

2.1.5. Il Comitato economico e sociale preferirebbe che l'accordo multilaterale sugli investimenti venisse negoziato a livello di Organizzazione Mondiale del Commercio. Tuttavia, considerato che l'OCSE ha già avviato i negoziati, ritiene che la Comunità e gli Stati membri debbano parteciparvi attivamente e fare tutto il possibile per sottolineare la necessità di un futuro accordo a livello di OMC, onde evitare una ripetizione inutile dei lavori. L'esistenza di un accordo circoscritto ai paesi dell'OCSE comporterebbe un rafforzamento delle tendenze alla concentrazione degli IDE all'interno di questa zona.

2.2. *L'ambito e gli obiettivi dell'accordo OCSE*

2.2.1. Il Consiglio dei Ministri dell'OCSE ha deciso nel maggio 1995 di avviare immediatamente i negoziati in seno all'OCSE per pervenire ad un Accordo multilaterale sugli investimenti (AMI) entro la riunione ministeriale del maggio 1997.

2.2.2. Benché l'OCSE sia il gruppo di paesi con l'insieme più completo di norme multilaterali sugli investimenti, i ministri dell'OCSE hanno ritenuto necessario risolvere alcuni problemi attualmente in sospenso: la questione delle misure prese a livello territoriale negli Stati federali, il trattamento preferenziale concesso ai paesi che fanno parte di organizzazioni economiche regionali, il trattamento nazionale applicato nella fase di prestabilimento, l'inserimento dei singoli investitori nella definizione degli investimenti soggetti agli obblighi di liberalizzazione.

2.2.3. Inoltre, il nuovo accordo deve includere settori attualmente non coperti dagli strumenti dell'OCSE: agevolazione della circolazione del personale essenziale nei settori tecnici, comportamento dei monopoli pubblici e privati, protezione dei consumatori, politiche di privatizzazione soggette all'obbligo di trattamento nazionale ed incentivi all'investimento.

2.2.4. Infine, si dovrebbe cogliere l'occasione per ridurre le restrizioni all'IDE che esistono in taluni settori di attività quali i trasporti, le comunicazioni e le risorse naturali e per snellire le procedure di esame delle proposte d'investimento (screening procedure).

2.2.5. Per quanto concerne i negoziati, l'OCSE potrà avvalersi delle conoscenze tecniche acquisite in precedenza a livello tanto di segretariato come di comitati specifici (comitato dell'investimento internazionale e delle imprese multinazionali e comitato dei movimenti di capitali e delle partite invisibili). Sono stati istituiti un apposito gruppo negoziale incaricato di fornire informazioni ai due comitati sopraccitati, nonché diversi gruppi di redazione (protezione degli investimenti, trattamento degli investitori, composizione delle controversie).

3. Osservazioni particolari

3.1. Altre questioni in sospenso per i negoziati

3.1.1. Definizione di investimento

3.1.1.1. Gli strumenti dell'OCSE definiscono l'IDE un investimento proveniente dalle imprese e finalizzato ad instaurare relazioni stabili; questa definizione è talvolta associata all'acquisizione di un minimo del 10% dei diritti di voto esistenti e non include né gli investimenti di portafoglio (portfolio investments), né aspetti quali la proprietà intellettuale e le concessioni (intangible assets).

3.1.1.2. A livello comunitario, la liberalizzazione di altri tipi di movimenti di capitali, già realizzatasi

unilateralmente, e l'importanza sempre maggiore annessa alla proprietà intellettuale inducono a prendere in considerazione una definizione più lata di investimento. Ciò potrà tuttavia ostacolare ulteriormente il conseguimento dell'alto grado di liberalizzazione previsto e sollevare problemi di altro genere per quanto riguarda l'obbligo di tutelare gli investimenti.

3.1.1.3. Per contro, una definizione più lata potrebbe favorire l'accettazione delle misure di salvaguardia della bilancia dei pagamenti e della politica monetaria previste nell'accordo; tale circostanza risulterebbe positiva in vista di un'eventuale estensione dell'accordo a Stati non membri dell'OCSE, dato che si tratta di preoccupazioni comuni alla maggioranza dei paesi in via di sviluppo.

Queste clausole di salvaguardia sono previste nel Trattato di Roma; sebbene non siano precisate le situazioni in cui applicarle e benché esse non si applichino ai paesi partecipanti alla terza fase dell'Unione economica e monetaria, sarebbe utile lasciare aperta questa possibilità.

3.1.2. Clausola d'integrazione economica regionale

3.1.2.1. Per la Comunità, questa clausola (che prevede una deroga all'applicazione della clausola della nazione più favorita per i casi d'integrazione economica regionale) riveste grande importanza in quanto consentirà agli Stati membri di proseguire e approfondire il loro processo d'integrazione e di liberalizzazione senza che le altre parti contraenti (che non aderiscono all'accordo d'integrazione regionale) possano automaticamente fruire dei suoi benefici. Questa clausola dovrebbe venir formulata con estrema attenzione in quanto non tutti gli obblighi previsti dall'accordo devono esservi inclusi.

3.1.2.2. Pur firmatari di trattati che contengono questo tipo di clausola (ad esempio l'articolo XXIV del GATT e l'articolo V del GATS), gli Stati Uniti hanno formulato delle riserve in merito all'articolo 25 della Carta dell'energia e sono tuttora restii ad accettare la clausola d'integrazione economica regionale nell'AMI. A prescindere dalle difficoltà che potranno risultare dalla procedura di ratifica dell'accordo, questa posizione è inaccettabile in quanto le imprese americane stabilite in Europa sono considerate imprese europee, godono degli stessi diritti e sono tra le prime a beneficiare dei vantaggi del processo d'integrazione europea.

3.1.3. Procedure per la composizione delle controversie

3.1.3.1. Di solito, gli accordi multilaterali prevedono meccanismi di composizione delle controversie volti a consentire una rapida ed efficace soluzione delle controversie che possono sorgere tra un'impresa e uno

Stato o tra due Stati. Data la natura particolare di tali situazioni, l'accesso a questo tipo di meccanismi va esteso ai sindacati che potranno eventualmente agire come parte in causa. In linea più generale, e ad esempio di quanto previsto dal GATT, tutte le parti in grado di dimostrare il proprio interesse hanno il diritto di essere ascoltate, ivi comprese le associazioni dei datori di lavoro e dei consumatori.

3.1.3.2. Due esempi classici sono l'OMC e la Banca Mondiale. Per quanto riguarda la prima, ed a seguito dei negoziati GATT, sono stati creati strumenti che possono servire da modello al sistema di composizione delle controversie tra gli Stati da adottare nell'ambito dell'AMI. Il sistema elaborato dalla Banca Mondiale prevede un meccanismo utilizzabile in caso di controversie tra investitori e Stati: l'ICSID (Centro Internazionale per la composizione delle controversie relative agli investimenti), creato nel 1965 dalla Convenzione di Washington. Benché questi siano gli strumenti di composizione più noti, ne esistono altri ugualmente utilizzati negli accordi bilaterali, ad esempio i meccanismi dell'UNCITRAL e della CCI (Camera di Commercio Internazionale).

3.1.3.3. Il Comitato ritiene che il meccanismo da applicare all'interno dell'AMI debba essere compatibile con quelli creati nell'ambito dell'OMC per i conflitti tra gli Stati. Per quanto concerne le controversie tra investitori e Stati, sulla base degli strumenti esistenti e senza pregiudicare gli interessi dello Stato di accoglienza, è importante assicurare agli investitori la più ampia difesa possibile dei loro interessi, in modo da elevare i livelli di protezione e di sicurezza degli investimenti, essenziali per la loro promozione ed il loro sviluppo.

3.1.4. Applicazione agli enti territoriali degli Stati membri

3.1.4.1. L'estensione dell'ambito dell'AMI a livello settoriale dev'essere accompagnata dall'inclusione dei livelli territoriali dei paesi a struttura federale cui l'accordo è applicabile. L'accordo sarà di ben poca utilità se i livelli decisionali regionali e locali degli Stati contraenti non si sentiranno obbligati a rispettarlo.

3.1.4.2. Questo problema è d'importanza fondamentale per il successo dei negoziati dal punto di vista comunitario, dato che gli USA hanno già dimostrato con la Carta europea dell'energia di interpretare in modo molto particolare il risultato dei negoziati e non hanno ancora firmato la Carta.

3.1.5. Deroche al principio di trattamento nazionale

3.1.5.1. Le deroghe devono essere consentite solo per motivi di ordine pubblico, di salute pubblica e di sicurezza nazionale.

3.1.5.2. L'elenco delle deroghe e delle riserve dev'essere reso pubblico in modo da facilitare le previsioni degli agenti economici.

3.1.5.3. Le parti contraenti dovrebbero impegnarsi a non introdurre deroghe o riserve (standstill commitment); inoltre, il calendario per la smantellamento delle eccezioni esistenti deve tener conto della situazione specifica di ciascuna delle parti contraenti.

3.1.5.4. L'applicazione del principio di trattamento nazionale alle privatizzazioni e ai monopoli del settore pubblico sarà uno degli argomenti più delicati delle trattative anche perché la situazione di partenza non è la stessa per tutti i paesi. Più in generale, i negoziati potranno dimostrare la necessità di avviare il dibattito sulla politica di concorrenza a livello internazionale.

3.1.5.5. In sede negoziale bisognerà trattare anche il caso delle «zone franche con vocazione all'esportazione» (export processing zones — EPZ), in modo da evitarne un'utilizzazione eccessiva da parte dei contraenti, e proibire inoltre la discriminazione inversa a scapito delle imprese nazionali per favorire quelle straniere.

3.1.6. La clausola della nazione più favorita (NPF)

3.1.6.1. Tale clausola tende ad applicare agli investitori e ai loro investimenti il trattamento concesso agli investitori e agli investimenti provenienti dallo Stato che goda del trattamento più favorevole. Negli accordi bilaterali, la clausola della NPF si presenta come un'alternativa al trattamento nazionale; all'investitore è cioè garantito il trattamento più favorevole tra quello concesso a terzi e quello riservato ai cittadini del paese destinatario.

3.1.6.2. Per quanto riguarda l'AMI si tratterà di scegliere, tra le regole previste dagli accordi bilaterali, quelle più favorevoli agli investitori ed ai rispettivi investimenti, non solo per questo tipo di clausola, ma anche in relazione ad altri aspetti.

3.1.7. Incentivi fiscali e altri incentivi diretti

3.1.7.1. Numerosi paesi ricorrono ad incentivi fiscali e diretti per attirare gli IDE, circostanza che si traduce a volte in mancanza di trasparenza e di conoscenza dei costi reali per l'economia e può anche dare adito a

distorsioni della concorrenza sui mercati nazionali e su quello internazionale.

L'abuso di incentivi e di esenzioni fiscali sul capitale acuisce i problemi di finanziamento dello Stato e provoca maggiori ingiustizie a livello impositivo accrescendo l'onere fiscale che grava sui lavoratori ed i consumatori.

3.1.7.2. Sul modello dell'accordo sulle sovvenzioni concluso nell'ambito del GATT, alla ricerca di una maggiore disciplina in questo campo deve corrispondere un'analisi di tutte le altre questioni che determinano la decisione di localizzazione dell'IDE.

3.1.7.3. Per quanto concerne inoltre il problema della corruzione, si potrebbe cogliere l'occasione per introdurre nell'accordo gli orientamenti già approvati dall'OCSE sulle pratiche illecite e renderli vincolanti.

3.2. *L'IDE e l'occupazione*

3.2.1. Una delle questioni più importanti connesse all'IDE è quella dell'occupazione. L'OCSE ha elaborato una serie di studi sulle relazioni tra IDE e occupazione; molti paesi temono infatti che il processo di delocalizzazione della produzione, in cui sono impegnate numerose multinazionali, comporti un abbassamento irreversibile del livello dell'occupazione nei paesi di origine dell'IDE.

Fino ad ora questi studi non hanno dato conclusioni definitive.

3.2.2. Le relazioni tra l'IDE e le regolamentazioni sul lavoro riflettono considerazioni di carattere economico, politico e morale. La fissazione di norme sul lavoro soddisfa due obiettivi: promuovere i diritti umani ed i diritti fondamentali dei lavoratori e dei sindacati, nonché istituzionalizzare norme commerciali eque.

Da un lato, le norme sul lavoro influiscono sulle decisioni in materia di IDE, ad esempio nel caso delle delocalizzazioni; dall'altro, la localizzazione e l'organizzazione del lavoro delle imprese multinazionali si ripercuotono sul livello delle norme e possono contribuire al miglioramento delle qualifiche dei lavoratori dei paesi destinatari, come dimostrano le analisi effettuate dall'OCSE sulle norme sul lavoro e l'investimento diretto estero.

In ogni caso dev'essere scoraggiato l'uso di regolamentazioni del lavoro blande come argomento per attirare gli IDE.

3.2.3. La globalizzazione economica in atto ha influenzato la mobilità delle risorse, ed in tal modo ha determinato anche una certa globalizzazione di segmenti del mercato del lavoro, nonostante la mancanza di mobilità geografica del fattore lavoro.

D'altro lato, le più moderne tecniche di gestione e le esigenze etiche associate all'immagine e al nome delle multinazionali hanno indotto queste ultime ad estendere alle proprie filiali e succursali i sistemi di gestione esistenti nelle società madre.

Ci si può pertanto chiedere se la globalizzazione comporti una maggiore severità o un allentamento delle norme sul lavoro.

3.2.4. Come dimostrano studi recenti, nelle decisioni in merito alla localizzazione delle attività delle multinazionali, la riduzione dei costi salariali attraverso l'abbassamento del costo del lavoro non è in genere un fattore determinante, seppur tenuto in considerazione, in alcuni settori più che in altri. Le multinazionali devono tener conto di altri fattori (accesso ai mercati di beni e servizi, accesso ai fattori di produzione, organizzazione della produzione a livello internazionale, approvvigionamenti, infrastrutture, capacità di seguire l'evoluzione tecnologica, livello d'istruzione e di formazione, imposizione fiscale, possibilità di subappalto, licenziamento, esenzioni, ecc.). I costi salariali rappresentano inoltre una parte sempre più ridotta dei costi di produzione, anche nel caso di attività considerate ad alta intensità di manodopera.

3.2.5. Uno dei vantaggi della negoziazione dell'accordo a livello OCSE è l'esistenza degli «Orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali» che, pur essendo facoltativi, sono stati ampiamente applicati e rispettati da molte imprese; il loro numero tende ad aumentare in quanto molte altre, di dimensioni minori, hanno internazionalizzato le proprie attività soprattutto nel settore commerciale.

I principi contenuti negli «Orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali» devono essere inseriti nell'Accordo multilaterale sugli Investimenti, dando così un contributo positivo ai futuri negoziati a livello di Organizzazione mondiale del Commercio.

Oltre alle clausole relative all'occupazione e alle relazioni industriali, gli «Orientamenti» contengono clausole per la protezione dell'ambiente e dei consumatori che potrebbero così venire incluse nell'AMI.

3.2.6. Una delle caratteristiche dei negoziati in corso è la mancanza di trasparenza e di informazione nei confronti dei principali destinatari — datori di lavoro, sindacati e consumatori. A livello comunitario, la diffusione delle informazioni è stata limitata anche se il presente parere d'iniziativa riconosce l'utilità della collaborazione tra Commissione e Comitato economico

e sociale e prende nota del fatto che la Commissione è aperta a qualsiasi proposta e suggerimento da parte degli interlocutori sociali. Lo stesso dovrebbe avvenire con i gruppi accreditati presso l'OCSE vale a dire il TUAC (Trade Union Advisory Committee) e il BIAC (Business and Industry Advisory Committee).

Bruxelles, 28 febbraio 1996.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER
