

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	Sessione di ottobre 2000	
2001/C 14/01	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Semplificazione della legislazione in seno al mercato unico (OMU)»	1
2001/C 14/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: Strategia per il mercato interno — Revisione per l'anno 2000»	13
2001/C 14/03	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Regole di concorrenza relative ad accordi orizzontali di cooperazione — Comunicazione ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento (CEE) n. 2821/71 del Consiglio, del 20 dicembre 1971, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato a categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate, modificato dal Regolamento (CEE) n. 2743/72».	16

Prezzo: 34,50 EUR



(segue)

2001/C 14/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito: <ul style="list-style-type: none"> — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 95/21/CE del Consiglio relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo)», — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 94/57/CE del Consiglio relativa alle disposizioni e alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime», e — alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo» 	22
2001/C 14/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: le priorità della sicurezza stradale nell'Unione europea — Relazione di avanzamento e classificazione delle azioni»	30
2001/C 14/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio, concernente l'armonizzazione di regole tecniche e di procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile»	33
2001/C 14/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione — Risultati della consultazione pubblica sull'esame del 1999 del quadro normativo delle comunicazioni e orientamenti per il nuovo quadro normativo»	35
2001/C 14/08	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante requisiti e procedure armonizzate per la sicurezza delle operazioni di caricazione e di scaricazione delle navi portarinfuse» ...	37
2001/C 14/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare (versione codificata)»	41
2001/C 14/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari»	42
2001/C 14/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 96/22/CE del Consiglio concernente il divieto di utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze β -agoniste nelle produzioni animali»	47
2001/C 14/12	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «I lavoratori anziani»	50

<u>Numero d'informazione</u>	Sommaro (<i>segue</i>)	Pagina
2001/C 14/13	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni Agire a livello locale in materia di occupazione — Dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione»	63
2001/C 14/14	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria inteso ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'emarginazione sociale»	69
2001/C 14/15	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001»	75
2001/C 14/16	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni Agenda per la politica sociale»	79
2001/C 14/17	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione del regolamento del Consiglio relativo all'esecuzione reciproca delle decisioni in materia di diritto di visita ai figli minori»	82
2001/C 14/18	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Integrare ambiente e sviluppo sostenibile nella politica di cooperazione economica e allo sviluppo»	87
2001/C 14/19	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Rafforzamento del diritto delle concessioni e dei contratti di partenariato pubblico-privato (PPP)»	91
2001/C 14/20	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso disaggregato alla rete locale»	99
2001/C 14/21	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Nuovi saperi — Nuovi impieghi»	103
2001/C 14/22	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale»	114
2001/C 14/23	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'accordo europeo sull'organizzazione dell'orario di lavoro del personale di volo nell'aviazione civile concluso da Association of European Airlines (AEA), European Transport Workers' Federation (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) e International Air Carrier Association (IACA)»	119
2001/C 14/24	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il ruolo dell'Unione europea per una politica farmaceutica che risponda ai bisogni dei cittadini: migliorare l'assistenza, rilanciare la ricerca innovativa, controllare la dinamica della spesa sanitaria»	122
2001/C 14/25	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione sul "Obiettivi Strategici 2000-2005: Un progetto per la nuova Europa"»	133

<u>Numero d'informazione</u>	Sommaro (<i>segue</i>)	Pagina
2001/C 14/26	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Revisione della Direttiva 86/278/CEE sull'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura»	141
2001/C 14/27	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato del riso», e — alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 1251/1999, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi, per includervi il riso»	151
2001/C 14/28	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 2200/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, il Regolamento (CE) n. 2201/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli e il Regolamento (CE) n. 2202/96 che istituisce un regime di aiuti ai produttori di taluni agrumi»	157

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Semplificazione della legislazione in seno al mercato unico (OMU)»

(2001/C 14/01)

Il 29 aprile 1999, conformemente all'articolo 23, paragrafo 3, del proprio Regolamento interno, il Comitato economico e sociale ha deciso di elaborare un parere in merito alla «Semplificazione della legislazione in seno al mercato unico».

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vever, in data 19 luglio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere il 19 ottobre 2000, nel corso della 376ª sessione plenaria, con 86 voti favorevoli e 1 astensione.

1. Sintesi delle raccomandazioni del Comitato

1.1. Il Comitato sottolinea l'urgenza di avviare un processo di semplificazione della legislazione in seno al mercato unico, migliorandone la qualità delle disposizioni e l'efficacia del recepimento e ampliando le libertà e le responsabilità degli attori della società civile.

1.2. Il Comitato chiede che il Consiglio europeo di Stoccolma della primavera 2001 adotti a tal fine, su proposta della Commissione, un piano pluriennale di semplificazione 2001-2005, con degli obiettivi, delle priorità, dei metodi, degli stanziamenti di bilancio, dei mezzi di monitoraggio e di controllo. L'attuazione di tale piano dovrà essere verificata ogni anno, in base ad un rapporto della Commissione, in occasione del Consiglio europeo di primavera.

1.3. Il Comitato propone che il piano preveda l'adozione di codici di condotta, da parte delle istituzioni dell'Unione, che garantiscano che queste ultime si comportino da attori della semplificazione e non della complessità. La Commissione

dovrà dare il buon esempio, diffondere in tutti i servizi una cultura della semplificazione e collegare l'unità di semplificazione recentemente creata direttamente al Segretariato generale, dotandola di mezzi adeguati. Gli Stati membri e le loro amministrazioni dovranno essere incitati ad adottare anch'essi tali codici di condotta e a contribuire alla diffusione delle migliori pratiche in tale campo.

1.4. Il Comitato sottolinea la necessità di rafforzare l'analisi di impatto che dovrà accompagnare tutti i progetti legislativi: d'ora in poi dovrà essere effettuata in condizioni che ne garantiscano pienamente l'indipendenza e la qualità, dovrà includere un esame sistematico delle possibilità alternative alla regolamentazione (accordi contrattuali, autoregolamentazione, coregolamentazione) e una valutazione rigorosa degli effetti sulla semplificazione e dovrà essere resa pubblica.

1.5. Il Comitato raccomanda alla Commissione di riesaminare la scelta degli strumenti legislativi: oltre all'esame preventivo delle alternative ad una regolamentazione, bisognerà ricorrere più frequentemente a dei regolamenti laddove ciò appaia necessario per una semplificazione efficace, creare le condizio-

ni per estendere con successo i riconoscimenti reciproci, restringere i margini di interpretazione e di attuazione delle direttive, prevedere anche delle direttive che lascino agli operatori socioprofessionali e non ai soli Stati la responsabilità di definirne e attuarne le prescrizioni essenziali.

1.6. Il Comitato, in qualità di assemblea dell'Unione che rappresenta gli utenti della legislazione, chiede alla Commissione di poter partecipare pienamente alla definizione, all'attuazione e alla valutazione annuale di tale processo di semplificazione, a monte della consultazione del Parlamento e del Consiglio.

1.7. Il Comitato desidera in particolare essere consultato ogni anno dalla Commissione sulle questioni prioritarie che meritano di formare oggetto di progetti SLIM e di «test panels».

1.8. Per contribuire efficacemente al processo di semplificazione, il Comitato adotta un codice di condotta in base al quale deve:

- vigilare in modo permanente alle richieste di semplificazione, di qualità e di efficacia della legislazione per i suoi utenti;
- organizzare i suoi lavori per rispondere nei termini stabiliti a tutte le richieste di consultazione «a monte» in tali ambiti;
- elaborare ogni anno un rapporto sull'avanzamento del programma pluriennale di semplificazione;
- procedere ad un esame sistematico dell'analisi dell'impatto per ogni progetto;
- richiamare l'attenzione delle istituzioni europee sull'eventuale bisogno di orientare la legislazione verso approcci contrattuali, di autoregolamentazione e di coregolamentazione;
- sviluppare il dialogo con gli ambienti socioprofessionali europei per incitarli ad assumere delle responsabilità dirette, soprattutto contrattuali, nelle prescrizioni comunitarie;
- sviluppare il dialogo con il Comitato delle regioni sulla dimensione regionale della semplificazione; e

- sviluppare il dialogo con i Consigli economici e sociali esistenti negli Stati membri affinché svolgano in questi Stati un ruolo analogo a quello che il Comitato si è prefisso sul piano europeo per contribuire alla riuscita del processo di semplificazione.

2. Osservazioni preliminari

2.1. Oggi più che mai, la semplificazione legislativa è un tema che suscita preoccupazione tra i cittadini europei, in quanto:

2.1.1. le legislazioni nazionali continuano ad accrescersi, limitando gli spazi di libertà e d'iniziativa privata e associativa negli Stati membri e complicando il riconoscimento reciproco tra gli Stati su scala europea;

2.1.2. gli interrogativi sull'elevato grado di intervento degli organi comunitari e sulla complessità della stessa legislazione per l'armonizzazione sono ricorrenti, con sovrapposizioni spesso inestricabili tra il livello d'intervento europeo e quello nazionale;

2.1.3. nel recepire la legislazione europea nell'ordinamento nazionale, gli Stati membri mantengono o addirittura aggiungono disposizioni specifiche superflue, oltre a far registrare ritardi e difficoltà.

2.2. Tale preoccupazione va ad aggiungersi alle sempre maggiori aspirazioni qualitative dei cittadini europei, che si tratti della qualità dei prodotti, dei servizi, del lavoro, del contesto di vita quotidiano o dell'ambiente. La qualità della legislazione e della regolamentazione non può sottrarsi a quest'aspettativa generalizzata. In questa materia come nelle altre, l'Europa dovrebbe essere percepita come garante di un valore aggiunto positivo. L'emergere di una «nuova economia» degli scambi, fondata su una modalità relazionale più interattiva, più trasparente e più decentrata, richiede anche lo sviluppo di una «nuova amministrazione» dei cittadini basata su una «nuova legislazione», più adeguata ai cambiamenti culturali dei comportamenti e delle aspirazioni degli europei del XXI secolo. L'obiettivo fissato dal presidente della Commissione Romano Prodi di costruire un'amministrazione comunitaria modello di eccellenza può e deve preparare la strada a tale importante cambiamento di direzione che oggi gli europei attendono.

2.3. A livello dell'Unione europea sono stati svolti lavori pertinenti di analisi su ciò che comporta la semplificazione, in particolare il rapporto Molitor del 1995 al quale hanno fatto seguito rapporti analoghi di altre istituzioni internazionali, specie dell'OCSE. Diversi Stati membri hanno avviato al proprio interno riflessioni e iniziative volte a contenere l'eccesso di nuove normative e a semplificare le normative esistenti.

2.4. Sul piano comunitario, negli ultimi anni sono state lanciate iniziative dirette a migliorare i metodi d'intervento, in particolare elaborando schede d'impatto, e a correggere le normative troppo complesse, principalmente attraverso i progetti SLIM. Tuttavia né gli addetti ai lavori, né i cittadini europei nel loro insieme hanno l'impressione che a tutt'oggi siano stati raggiunti risultati davvero significativi in questo campo. Al contrario, l'Europa viene spesso percepita come una fonte di ulteriori complicazioni, che applica vincoli «tecnocratici» aggiuntivi a norme nazionali la cui quantità e complessità restano sostanzialmente invariate.

2.5. Varie inchieste e audizioni, in particolare quella organizzata il 17 maggio 2000 nel contesto della preparazione del presente documento, hanno permesso all'Osservatorio del mercato unico di constatare molto chiaramente parecchi elementi che confortano quest'analisi:

2.5.1. nel complesso la legislazione comunitaria è giudicata troppo complessa rispetto alle aspettative degli utenti;

2.5.2. la semplificazione legislativa è percepita come una reale necessità per gli utenti; vi è un consenso molto ampio sull'idea che una semplificazione portata avanti correttamente non possa andare a scapito dei naturali interessi degli attori della società civile, anzi sia direttamente funzionale all'autonomia, alla presa in considerazione e agli interessi di tali soggetti;

2.5.3. se la metà degli intervistati riconosce a priori le virtù semplificatrici dell'armonizzazione, un'altra metà si preoccupa per le frequenti sovrapposizioni di disposizioni europee e nazionali e ne attribuisce la responsabilità, in pari misura, all'eccessivo intervento comunitario o al mantenimento, se non all'introduzione, di disposizioni nazionali superflue nel recepimento delle direttive;

2.5.4. la stragrande maggioranza ritiene che i progressi verso la semplificazione compiuti a livello comunitario siano stati insufficienti, mentre tutti sottolineano la necessità di accelerare fortemente il processo di semplificazione prima dell'ampliamento;

2.5.5. tutti sottolineano altresì la necessità di un approccio alla semplificazione parallelo negli Stati membri per realizzare con successo un processo di semplificazione della legislazione europea;

2.5.6. tutti si pronunciano anche a favore dello sviluppo del dialogo contrattuale e di dispositivi di autoregolamentazione, di preferenza ad esclusione di una regolamentazione classica, negli ambiti per i quali gli attori economici e sociali hanno una particolare sensibilità, quali gli affari sociali, la protezione dell'ambiente, la politica dei consumatori, il commercio elettronico; e

2.5.7. tutti si aspettano dal Comitato economico e sociale un forte impegno sull'esigenza di semplificazione al servizio degli utenti e sottolineano in particolare la missione che deve essergli assegnata di vigilare allo sviluppo di alternative contrattuali e di autoregolamentazione alla regolamentazione classica.

2.6. Il Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo ha conferito un mandato che va nel senso di tale attesa, molto chiara, di un nuovo approccio alla semplificazione, decidendo di definire entro il 2001 una strategia volta a semplificare il contesto normativo, compreso il funzionamento della pubblica amministrazione, a livello sia nazionale che comunitario, nonché di compilare un elenco dei settori nei quali gli Stati membri debbono intensificare il recepimento. La Commissione ha in programma di presentare proposte in tal senso nel primo semestre 2001, nel quadro delle nuove attività mirate in tema di mercato interno.

2.7. Per il Comitato economico e sociale, rappresentante degli operatori della vita economica e sociale che sono gli utenti della legislazione, la questione di una migliore qualità legislativa in Europa riveste un'importanza fondamentale, in quanto:

2.7.1. ha un impatto diretto sul funzionamento corretto del mercato unico;

2.7.2. condiziona l'attrattiva che la costruzione europea esercita sui cittadini europei;

2.7.3. rientra nella questione generale di un migliore governo per l'Europa, tema che tra l'altro sarà al centro di un Libro bianco della Commissione europea entro la fine del primo semestre del 2001;

2.7.4. si pone in tempi che sono resi urgenti dalla preparazione all'ampliamento.

2.8. Il Comitato è consapevole del fatto che un intervento di semplificazione riuscito è un'opera complessa, che deve evitare numerosi ostacoli e adottare la giusta angolazione. Non si tratta di sostenere una *deregulation* brutale e semplicistica, che andrebbe a scapito della qualità dei prodotti e dei servizi e degli interessi collettivi di tutti gli utenti: imprenditori, lavoratori o consumatori. L'economia e la società hanno bisogno di regole per funzionare bene, tuttavia:

2.8.1. le regole vanno elaborate ed applicate al livello più idoneo, che può essere a seconda dei casi quello internazionale, quello comunitario, quello nazionale, quello regionale o quello locale: in seguito alla globalizzazione, il Comitato rileva sul piano internazionale non un eccesso ma un deficit normativo, chiaramente illustrato dai problemi che incontra oggi l'OMC, mentre allo stesso tempo il livello nazionale continua a produrre legislazione in eccesso e sovrapposizioni poco chiare con il livello comunitario;

2.8.2. le regole vanno elaborate in modo equilibrato, evitando di aggiungere vincoli sproporzionati all'obiettivo e rispettando lo sviluppo di spazi di libertà e d'autonomia contrattuale da parte degli attori della società civile. Anche questi ultimi, e non solo le amministrazioni, devono essere coinvolti direttamente nella formulazione e nell'attuazione delle politiche di semplificazione: la semplificazione non potrà avere successo se sarà affidata in maniera troppo esclusiva ai funzionari.

2.9. Il livello europeo è quello più idoneo per affrontare la questione della semplificazione, in quanto:

2.9.1. costituisce una base essenziale a partire dalla quale l'Unione europea, sorretta da un mercato unico efficace e coerente, può partecipare all'indispensabile elaborazione di regole internazionali nel quadro della globalizzazione;

2.9.2. la legislazione europea contiene in sé un obiettivo semplificatore che non va mai perso di vista, nella misura in cui punta ad armonizzare e ad unificare quindici normative nazionali diverse per fare funzionare il mercato unico, anche se ciò non la esenta da critiche riguardanti il suo campo d'applicazione e il suo contenuto;

2.9.3. le legislazioni nazionali non debbono ignorare gli imperativi del funzionamento corretto del mercato unico, prendendosi troppe libertà con l'applicazione delle norme comuni o trascurando di fornire l'indispensabile contributo alla semplificazione del funzionamento del grande mercato.

2.10. Con il presente parere d'iniziativa, il Comitato non intende compilare un nuovo elenco di misure di semplificazione in determinati settori di intervento, ma piuttosto:

2.10.1. capire le ragioni di uno stato di cose globalmente percepito come un insuccesso, analizzando le cause della complessità della legislazione in Europa e valutando i primi risultati positivi, ma anche gli effettivi limiti, degli interventi di semplificazione già avviati;

2.10.2. proporre un approccio più coerente e più approfondito che garantisca il successo della semplificazione, compresi un riesame delle responsabilità dei diversi soggetti europei coinvolti in questa politica e metodi e criteri più efficaci per la valutazione, la consultazione e il monitoraggio.

3. Le cause della complessità della legislazione

3.1. La causa prima della complessità legislativa in Europa è la crescita del bisogno socioeconomico e della domanda politica di azioni comuni, a livello europeo, che però tengano conto della diversità, spesso notevole, tra le realtà e tra le culture nazionali. A questo riguardo è sintomatica la constatazione che l'appello lanciato dal Vertice di Lisbona del marzo 2000 a definire in tempi brevi una strategia europea di semplificazione coincida con la fissazione da parte dello stesso vertice di un programma senza precedenti di nuovi interventi in campo economico e sociale, che saranno compiuti congiuntamente dalle istituzioni comunitarie e dai governi degli Stati membri. A prima vista questo desiderio di semplificazione può sembrare analogo alla quadratura del cerchio, soprattutto quando si consideri la complessità dei problemi posti all'armonizzazione europea dalla gravosità delle procedure, dal peso delle tendenze conservatrici delle amministrazioni e dalle opposte pressioni delle lobby a Bruxelles e a Strasburgo.

3.2. Queste cause sono accentuate dall'assenza di una valutazione sistematica e di una conoscenza comprovata del costo della complessità, nel senso che finora le istituzioni comunitarie — così come i governi — non hanno affatto definito mezzi davvero idonei a guidare l'azione normativa europea e allo stesso tempo a semplificarla, limitandosi ad avviare alcuni interventi ad hoc che ben presto, in assenza di un quadro di riferimento politico fonte di stimolo e di coerenza, incontrano i propri limiti. Tale costo deve essere compreso nella sua globalità, ovvero sommando sia il costo del tempo sottratto abusivamente ai cittadini in ragione di procedure amministrative eccessive, sia il costo economico di oneri troppo pesanti imposti alle imprese, in particolare alle PMI, per far fronte alla loro complessità, sia il costo finanziario e quindi fiscale di un'allocatione troppo burocratica delle spese amministrative a scapito di una migliore qualità delle finanze pubbliche al servizio reale della collettività.

3.3. Le procedure istituzionali hanno la loro parte di responsabilità, anche se si tratta più di vincoli che di ostacoli sistematici alla semplificazione. Troppo spesso il prezzo da pagare per la ricerca di un consenso maggioritario o unanime prima tra i Commissari e poi al Consiglio, cui si aggiungono le procedure di codecisione e di conciliazione con il Parlamento, consiste in un compromesso politico complesso, che sovente perde di vista i naturali interessi degli utenti. Inoltre la volontà, peraltro lodevole, delle presidenze semestrali del Consiglio di ottenere un buon bilancio quantitativo di decisioni adottate può indurre anch'essa a sacrificare la qualità intrinseca dell'una o dell'altra di tali decisioni.

3.4. Spesso l'adeguatezza degli strumenti giuridici prescelti si dimostra poco soddisfacente. Taluni regolamenti sono inutilmente pesanti e complessi, mentre avrebbero potuto, tramite maggiori concessioni reciproche, essere semplificati senza perdere nulla, anzi guadagnando, in efficacia. Talune direttive offrono delle opzioni o dei margini discrezionali e di applicazione eccessivi agli Stati membri, senza alcun effettivo controllo né sul grado di complicazione che tali libertà potranno causare agli utenti della normativa, né sull'insufficiente armonizzazione reale che tale situazione creerà per un funzionamento veramente soddisfacente del mercato unico. Talvolta inoltre la libertà stessa che le direttive lasciano agli Stati membri di introdurre o mantenere delle prescrizioni nazionali che vanno molto al di là delle disposizioni comuni può essere tale da complicare indebitamente gli scambi, mentre la scelta di regolamenti di applicazione uniforme avrebbe permesso di semplificarli in condizioni accettabili per tutte le parti interessate. In altri casi ancora, delle clausole di riconoscimento reciproco si rivelano inapplicabili per mancanza di un monitoraggio o di un accompagnamento giuridico atti a farle funzionare bene nella pratica.

3.5. Va inoltre sottolineato che la quasi totalità delle normative europee emana esclusivamente dalla ristretta cerchia delle istituzioni europee dotate di poteri decisionali o di codecisione, cioè la Commissione, il Parlamento e il Consiglio. Il dibattito europeo, nondimeno approfondito, sulla sussidiarietà si è fino ad oggi concentrato troppo esclusivamente sulla dimensione verticale del concetto (ripartizione dei compiti fra il livello europeo e il livello nazionale o regionale) trascurandone ancora ampiamente la dimensione orizzontale (ripartizione dei compiti fra la regolamentazione e gli spazi contrattuali o i codici di condotta). Di conseguenza, la dimensione orizzontale, seppur ben radicata a livello nazionale in numerosi Stati membri, non ha ancora trovato un seguito o un equivalente realmente comparabile a livello europeo. Se si eccettuano i casi, pur degni di nota, del dialogo sociale europeo, ancora poco utilizzato (fino ad oggi tre accordi interprofessionali, trasformati poi in direttive riguardanti rispettivamente il congedo parentale, il lavoro a tempo parziale e il lavoro a tempo determinato), e di alcuni accordi volontari e codici di condotta (soprattutto in materia di tutela dell'ambiente — nel quadro del programma Auto-Oil — e di riduzione del consumo energetico), pochi spazi di libertà contrattuale sono stati offerti agli operatori socioeconomici direttamente interessati dalla creazione di norme comuni. Questa mancanza di una cultura di collaborazione con le categorie socioprofessionali in sede non solo consultiva ma anche, se necessario, codecisionale, a beneficio di un approccio decisionale prevalentemente politico e amministrativo, rende difficile coinvolgere e responsabilizzare gli attori della società civile in una politica di semplificazione e, al contrario, ne inasprisce le pressioni più corporative, e quindi meno semplificatrici, sugli organi decisionali politici e amministrativi.

3.6. La stessa funzione consultiva — soprattutto com'è attualmente esercitata dal Comitato economico e sociale in quanto rappresentante del complesso degli operatori economici e sociali — è ben lontana dall'aver sempre un peso istituzionale sufficiente rispetto al triangolo codecisionale formato da Commissione, Parlamento e Consiglio. Consultato tardi, contemporaneamente all'entrata in gioco dei poteri codecisionali, il Comitato incontra delle reali difficoltà istituzionali ad avere il peso sufficiente per farsi portavoce dell'orientamento degli utenti della legislazione verso una maggiore semplificazione. Nell'interesse di una migliore qualità della legislazione, una riflessione su come rivalutare questa funzione consultiva è assolutamente indispensabile.

3.7. Inoltre si pone di frequente un problema di aggiustamento tra la legislazione europea e quelle nazionali. In realtà, soprattutto con la preferenza data sempre più spesso alle direttive rispetto ai regolamenti, è frequente che le disposizioni adottate a Bruxelles si aggiungano a quelle nazionali, senza modificarle sostanzialmente né tanto meno eliminarle. Accade anche che gli Stati membri, al momento di recepire le direttive, vi aggiungano norme nazionali che vanno ben al di là di quanto prescritto da queste.

3.8. Infine, la mancata «eurocompatibilità» di numerose normative nazionali complica il buon funzionamento del riconoscimento reciproco, come mostra chiaramente una relazione della Commissione del giugno 1999.

4. Gli effetti di una legislazione complessa

4.1. Sul piano economico e sociale, una legislazione europea troppo complessa ha effetti negativi sulla competitività economica che, più che mai in un contesto internazionale molto concorrenziale, è una condizione necessaria, anche se non sempre sufficiente, per creare e sviluppare l'occupazione. La complessità penalizza lo spirito d'impresa e la creatività imprenditoriale e ostacola lo sviluppo delle piccole imprese, comprese le «start-up» necessarie alla vitalità della nuova economia in Europa. In generale la complessità frena la capacità d'innovare, di adattarsi ai cambiamenti e di avviare riforme. Oggi ciò rappresenta un grave handicap in un'Europa in evoluzione, che deve confrontarsi con le esigenze della globalizzazione e della mondializzazione, alla ricerca di un nuovo dinamismo creativo.

4.2. La complessità produce effetti negativi anche sulla libertà e sulla vita sociale dei cittadini, imponendo loro vincoli di tempo e di costo e accentuando le disuguaglianze di fronte alla comprensione delle norme, accrescendo i fattori d'esclusione invece di attenuarli.

4.3. Sul piano politico la complessità legislativa, di cui gli Stati membri sono contrari ad assumere direttamente la responsabilità di fronte alle rispettive opinioni pubbliche, alimenta le apprensioni di gran parte dei cittadini che arrivano a prendere le distanze dalla «eurocrazia», mentre al contrario l'Europa dovrebbe essere percepita come uno spazio aggiuntivo di libertà, di democrazia e di sicurezza. Per di più l'insufficienza dello spazio concesso al dialogo contrattuale tra i partner socioprofessionali direttamente interessati compromette la vitalità della democrazia associativa a livello europeo in un momento in cui la misura delle sfide economiche, tecnologiche e sociali impone lo sviluppo di queste forme di partecipazione diretta dei cittadini europei all'Europa.

4.4. Riguardo al funzionamento del mercato interno europeo, la complessità della legislazione affievolisce la capacità di eliminare realmente gli ostacoli, quando è invece necessario un nuovo slancio per completare gli elementi essenziali che ancora mancano alla vigilia dei nuovi ampliamenti. In particolare, mancano ancora strumenti giuridici semplici di portata europea, quali un vero statuto per la società europea, un brevetto comunitario affidabile e poco costoso e un regime IVA europeo semplificato.

4.5. Sul piano giuridico, la complessità della legislazione europea alimenta anche i deficit di recepimento negli ordinamenti nazionali e il contenzioso con la Commissione e la Corte di giustizia. Tra gli obiettivi principali della semplificazione dovrebbero esservi la garanzia di un elevato tasso di recepimento e una disciplina molto più severa nell'applicazione delle norme comuni.

4.6. Infine, il problema assume un'importanza cruciale in relazione ai preparativi per l'ampliamento. La semplificazione legislativa aiuterà i paesi candidati a soddisfare il gravoso requisito della ripresa integrale dell'acquis comunitario, favorendo nel contempo anche il recepimento negli ordinamenti dei quindici, che finora non hanno forse dato il migliore esempio ai paesi candidati. La semplificazione permetterà inoltre il funzionamento del mercato unico europeo in condizioni migliori dopo l'ampliamento.

5. La valutazione degli interventi di semplificazione già avviati

5.1. Nel corso degli anni ottanta, in pieno dibattito sul concetto di sussidiarietà, la Commissione ha stabilito che per ogni progetto di legislazione comunitaria si elaborasse un'analisi di valutazione dell'impatto per giustificare l'intervento e analizzarne il rapporto costi/benefici. Le analisi di impatto sono configurate secondo un modello comune, che comprende una giustificazione fondata sul criterio della sussidiarietà, un'analisi dell'incidenza socioeconomica della proposta, anche dal punto di vista delle PMI, e l'elenco delle consultazioni

condotte. Tutto sommato questa lodevole iniziativa, nella sua forma attuale, ha avuto un impatto limitato, in quanto l'indipendenza della valutazione non è garantita tassativamente, essa non comprende un esame preliminare delle alternative all'intervento normativo, non effettua una verifica sistematica dell'effettivo grado di semplificazione apportato dall'intervento e infine non è oggetto di nessuna pubblicità esterna.

5.2. Nel corso degli anni novanta la Commissione ha dato ampio spazio all'elaborazione di libri verdi, che aprono un dibattito pubblico prima di dare il via a un progetto legislativo, di libri bianchi, che presentano un programma globale di regolamentazione di un settore specifico, e di comunicazioni, che inquadrano i problemi e le analisi prima della presentazione di progetti specifici. Grazie al supporto tecnico di Internet, di cui la Commissione europea fa oggi — a ragione — grande uso, e in particolare del sito «Europa», queste prassi hanno permesso di avviare un dialogo pubblico e interattivo in merito ai progetti d'intervento. È però inevitabile che l'impatto di tali consultazioni preliminari allargate sulla semplificazione rimanga circoscritto finché queste si limiteranno a lanciare il dibattito sul possibile contenuto di una normativa invece di chiedersi sistematicamente quali siano le alternative praticabili a tale normativa, ad esempio un codice di condotta o un approccio fondato sull'autoregolamentazione.

5.3. Nel 1995, su richiesta del Consiglio europeo, un gruppo di riflessione presieduto da Molitor ha analizzato le possibilità di semplificazione della legislazione comunitaria.

5.3.1. Oltre a proposte di riformulazione di diverse normative tecniche, il rapporto Molitor conteneva diciotto raccomandazioni di ordine generale. Da allora molte di queste sono state ampiamente «dimenticate» ed è quindi utile richiamarle brevemente:

- accelerare la codificazione a livello comunitario e nazionale;
- avviare un programma di semplificazione che contempli tutta la legislazione comunitaria in vigore, compresi gli strumenti nazionali di recepimento;
- ottenere dalla Commissione relazioni su ciò che va conservato, modificato o ritirato;
- porsi domande preliminari prima di qualsiasi progetto (adeguatezza, sussidiarietà, rapporto costi/benefici, alternativa all'intervento pubblico, proporzionalità, limitazione temporale);
- ottenere dalla Commissione studi pubblici sull'assimilazione delle iniziative comunitarie negli Stati membri;

- per ogni intervento, rispettare una serie di criteri: comprensibilità del contenuto, chiarezza dell'obiettivo, compatibilità con la legislazione in vigore, delimitazione del campo d'applicazione, calendario realistico, procedure di riesame;
- pubblicare gli studi preliminari;
- consultare i diretti interessati (consumatori, imprese, lavoratori) in modo efficace e sistematico e al momento opportuno;
- presentare una motivazione relativa all'occupazione, alla competitività, ai costi, all'innovazione;
- rendere pubbliche le ragioni del sostegno o dell'opposizione di uno Stato membro;
- avviare una procedura sistematica e pubblica di valutazione dei risultati;
- sviluppare la semplificazione a livello nazionale e locale, anche all'atto del recepimento del diritto comunitario;
- garantire un controllo più incisivo dell'applicazione a livello nazionale;
- condannare a sanzioni pecuniarie gli Stati inadempienti;
- privilegiare i regolamenti alle direttive se ciò può contribuire alla semplificazione;
- applicare il riconoscimento reciproco ogniqualvolta ciò sia possibile;
- ottenere dalla Commissione preavvisi tempestivi, mediante un maggiore ricorso ai libri verdi e ai libri bianchi;
- ottenere dalla Commissione resoconti sui progressi compiuti nella semplificazione, assegnando la competenza in materia ad uno dei commissari che potrà avvalersi di una unità centrale ma snella di coordinamento.

5.3.2. A cinque anni dalla pubblicazione, gran parte del rapporto Molitor rimane d'attualità, soprattutto perché la maggior parte delle sue raccomandazioni non è stata seguita da effetti determinanti. Per spiegare questo insuccesso si possono addurre due motivazioni fondamentali.

5.3.2.1. Da un lato il rapporto ci avrebbe forse guadagnato a spingersi più in là nell'analisi e nelle proposte: avrebbe potuto dare maggiore risalto alle cause della complessità, tra le quali una cultura amministrativa dei decisori e dei gestori generalmente poco propensa alla semplificazione. Il rapporto si è soffermato soprattutto sui sintomi e sugli effetti della complessità, ai quali era difficile trovare soluzioni efficaci in mancanza di tale presupposto. Il rapporto non ha nemmeno previsto in modo esplicito controlli, audit, mezzi alimentati da

bilanci per assicurare nel tempo l'attuabilità e il continuo rafforzamento di una politica di semplificazione.

5.3.2.2. D'altra parte il Consiglio, che aveva commissionato il rapporto Molitor, non ne ha tratto all'epoca le conseguenze operative, in quanto non è stato in grado di adottare su tali basi, come il rapporto raccomandava invece espressamente, un autentico programma politico di semplificazione; vi si vedranno probabilmente gli effetti di una politicizzazione allora eccessiva del dibattito sul dilemma molto deformante e conflittuale semplificazione/deregolamentazione, mentre si sarebbe dovuto chiaramente tener conto delle circostanze e avviare un nuovo approccio a favore di una legislazione comunitaria che coniugasse qualità, semplicità, trasparenza ed efficacia; dal canto suo, la Commissione si è ispirata a parecchie raccomandazioni del rapporto, ma soprattutto per interventi essenzialmente puntuali e parziali.

5.4. Fra gli interventi puntuali realizzati dalla Commissione si deve menzionare in particolare l'iniziativa «SLIM» (Simplification of Legislation in the Internal Market) avviata nel 1996. L'iniziativa ha già permesso di dar vita a quattordici progetti volti a semplificare diverse normative adottate in precedenza dalla Comunità. I gruppi SLIM, composti in numero pari di esperti delle amministrazioni nazionali e di rappresentanti degli utenti, formulano proposte per semplificare normative europee adottate da almeno cinque anni. I progetti riguardano i settori più svariati (piante ornamentali, sostanze pericolose, confezionamento, prodotti per l'edilizia, fertilizzanti, compatibilità elettromagnetica, attività bancarie, assicurazioni, diritto societario, riconoscimento dei diplomi, disposizioni di sicurezza sociale, IVA, statistiche Intrastat, statistiche sugli scambi con l'estero). Come ha precisato la Commissione nell'ultimo rapporto di valutazione del marzo 2000, i progetti hanno fatto registrare progressi in termini di raccomandazioni per la semplificazione, permettendo alla Commissione di presentare numerosi nuovi progetti semplificati su queste basi. Resta però irrisolto il problema dell'adozione finale dei nuovi progetti, finora ottenuta dal Consiglio e dal Parlamento solo in un numero troppo esiguo di casi (piante ornamentali, variabili nel sistema Intrastat, nomenclatura combinata degli scambi con l'estero). Per riattivare la dinamica dell'iniziativa SLIM, la Commissione ha presentato nel marzo 2000 quindici proposte di riforma intese a responsabilizzare maggiormente e in modo più coordinato tutti i suoi attori.

5.5. Nel 1998 la Commissione ha anche lanciato progetti pilota incentrati su *panel* europei d'impresa incaricati di valutare la fondatezza e il costo di alcune proposte normative a monte e direttamente presso le imprese. Questa procedura è stata seguita in tre casi riguardanti rispettivamente la semplificazione della rappresentanza fiscale per l'IVA, l'armonizzazione delle contabilità, i rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche (in quest'ultimo caso presso 1 744 imprese). A tutt'oggi la procedura rimane però pienamente sperimentale e la Commissione non prevede ancora di estenderne l'uso su scala maggiore e in via più sistematica.

5.6. Nel 1997 la Commissione ha inoltre istituito una *task force* per la semplificazione del contesto in cui operano le imprese, denominata BEST, con il concorso di rappresentanti socioprofessionali e accademici. Nel 1998 BEST ha prodotto un rapporto nel quale formula diciannove raccomandazioni, che vertono principalmente sulla situazione esistente negli Stati membri negli ambiti più svariati (procedure amministrative, sistemi di istruzione e di formazione, flessibilità della manodopera, finanziamenti e imposizione fiscale, innovazione). Nell'autunno 2000 la Commissione presenterà un rapporto in cui valuterà l'attuazione di tali raccomandazioni.

5.7. Nel marzo 1999 è stato pubblicato un accordo interistituzionale sulla qualità redazionale, che fa seguito al trattato di Amsterdam e impegna la Commissione, il Consiglio e il Parlamento. I suoi effetti sono ancora troppo recenti per poter essere valutati.

5.8. Ogni anno la Commissione pubblica ormai anche la relazione «Legiferare meglio», che fa il punto sul suo contributo all'opera di semplificazione della legislazione comunitaria. L'ultima relazione, pubblicata nel novembre 1999, ripercorre l'evoluzione delle diverse iniziative di semplificazione attuate di recente, evidenziando anche il lavoro di codificazione, rielaborazione e consolidamento della legislazione comunitaria attualmente in corso per evitare sovrapposizioni di testi e abrogare le disposizioni superate.

5.9. Inoltre, nel quadro della riforma amministrativa interna varata nell'autunno 1999, la Commissione ha istituito un'unità preposta alla semplificazione legislativa in seno alla direzione generale «Imprese». Tale iniziativa è lodevole, ma la sua efficacia è limitata dalla mancanza di un collegamento diretto fra l'unità di semplificazione e il Segretariato generale, poiché la semplificazione deve diventare un'esigenza comune a tutte le direzioni generali e a tutti i servizi della Commissione.

5.10. Dal canto suo il Consiglio «Mercato interno» del 25 maggio 2000 ha sottolineato la necessità di coordinare meglio le diverse iniziative di semplificazione già avviate (SLIM, BEST, «test panels», analisi dell'impatto) nel quadro di una strategia coerente che la Commissione europea dovrà presentare al Consiglio europeo della primavera 2001.

5.11. Si constata quindi che,

5.11.1. da un lato, in questi ultimi anni non sono mancate le iniziative per tentare di avviare delle azioni comunitarie di semplificazione, ma tali iniziative, seppur meritorie per obiettivi, campo di applicazione e metodi, non si sono tradotte in risultati abbastanza significativi da rovesciare l'impressione generale che i risultati siano insufficienti;

5.11.2. dall'altro, ora che la Commissione è stata invitata dal Consiglio europeo a presentare una strategia di semplificazione per la riunione della primavera 2001, è giunto il

momento di riflettere ad un nuovo approccio traendo insegnamenti da questi mezzi fallimentari o mezzi successi.

6. Le proposte del Comitato per contribuire ad un nuovo approccio alla semplificazione

6.1. Come è chiaramente emerso dall'audizione organizzata dall'Osservatorio del mercato unico, si deve attualmente agire su nuove basi, per progredire più velocemente e meglio. Il Comitato si pronuncia quindi a favore di un vero «processo di semplificazione» che comporti

6.1.1. un piano pluriennale per la semplificazione, che consenta di inquadrare tale processo in modo coordinato in Europa;

6.1.2. dei codici di buona condotta degli attori legislativi europei, ai quali dovrebbero aderire gli Stati;

6.1.3. un miglior utilizzo dell'analisi di valutazione dell'impatto, che deve essere completata e integrata nel processo legislativo;

6.1.4. un coinvolgimento attivo delle parti economiche e sociali e di tutti gli attori della società civile, senza il concorso dei quali sarà impossibile realizzare con successo una politica di semplificazione.

6.2. Il Comitato auspica in primo luogo che il Consiglio porti a termine il mandato di Lisbona adottando nella riunione della primavera 2001, in base al progetto dettagliato che ha chiesto alla Commissione di presentargli all'inizio del 2001, un autentico piano pluriennale per la semplificazione legislativa, con delle priorità e un calendario, basato su metodi innovativi, bilanci e mezzi efficaci di valutazione. Il Comitato raccomanda di concepire tale piano in modo da garantire la piena realizzazione di importanti cambiamenti in questo ambito entro e non oltre il 2005, ovvero entro il termine dei mandati attuali del Parlamento europeo e della Commissione. Tale piano dovrebbe prevedere:

6.2.1. degli interventi curativi per rimediare alle maggiori carenze di semplificazione della legislazione esistente;

6.2.2. degli interventi preventivi per assicurare un nuovo approccio alla semplificazione dei progetti di legislazione comunitaria in corso e futuri;

6.2.3. delle azioni di accompagnamento a livello degli Stati membri.

6.3. Il Comitato chiede che il piano permetta di avviare un autentico processo di semplificazione legislativa in Europa, completando e amplificando gli effetti dei processi di dinamizzazione dell'economia, del mercato interno e dell'occupazione già intrapresi a Lussemburgo, Cardiff e Colonia. Il Vertice europeo straordinario che si è convenuto di organizzare d'ora in poi ogni primavera per fare il punto sullo stato di avanzamento degli interventi economici e sociali decisi a Lisbona dovrà includere in tale riesame annuale lo stato di avanzamento del processo di semplificazione, in base ad un rapporto della Commissione che comprenderà dei quadri di valutazione.

6.4. Per quanto riguarda il contenuto della legislazione, il Comitato richiama l'attenzione delle istituzioni europee sulla necessità di non pregiudicare il valore aggiunto con troppi compromessi, che aggiungerebbero dei particolarismi nazionali a danno degli utilizzatori, e di non gravare le direttive con troppe opzioni per l'attuazione nazionale, che limiterebbero l'interesse stesso dell'armonizzazione. Tutti gli strumenti giuridici devono concorrere alla semplificazione, che si tratti di regolamenti, di direttive o di riconoscimenti reciproci. Il Comitato sottolinea anche la necessità di proseguire lo sforzo di codificazione per evitare l'accavallamento di testi, nonché di assicurare la comprensibilità e la semplicità di linguaggio convenute in base all'accordo interistituzionale concluso nel dicembre 1998.

6.5. Per quanto riguarda l'applicazione della legislazione, il Comitato sottolinea la necessità per gli Stati membri di rendere più severa la disciplina di recepimento, tanto più che dall'ultimo quadro di valutazione della Commissione emerge che il 13 % delle direttive del mercato unico il cui termine è scaduto, ovvero 194 su 1 489, non sono ancora state recepite in tutti gli Stati membri, il che costituisce un netto peggioramento che rende sempre più improbabile il conseguimento, entro la fine del 2000, dell'obiettivo fissato all'1,5 % soltanto.

6.6. Il Comitato desidera altresì richiamare l'attenzione sulla perennità della legislazione, raccomandando di prevedere in modo sistematico, soprattutto nei settori in forte evoluzione, una durata di vita limitata per le nuove normative, con scadenze che prevedano una revisione obbligatoria del testo e, in caso di mancata revisione, la sua abrogazione.

6.7. Il Comitato sottolinea con un'attenzione tutta particolare il ruolo che deve essere affidato direttamente alle parti economiche e sociali per garantire il successo di una politica di semplificazione in Europa; esse devono

6.7.1. occupare utilmente gli spazi contrattuali che sono aperti loro dal legislatore europeo, in primo luogo nel settore sociale;

6.7.2. fare pressione per ottenere nuovi spazi contrattuali, di autoregolamentazione o di adozione di codici di condotta su scala europea, soprattutto negli ambiti della protezione dell'ambiente, degli interessi dei consumatori, del commercio elettronico e della società dell'informazione;

6.7.3. essere pronte a partecipare direttamente, in qualità di partner, a direttive di nuovo tipo che affidino a loro direttamente, piuttosto che agli Stati membri, il compito di tradurre talune prescrizioni essenziali in accordi, etichette, procedure di certificazione e di autoregolamentazione;

6.7.4. partecipare attivamente ai progetti SLIM nei quali sono in grado di avere lo stesso peso degli esperti delle amministrazioni;

6.7.5. facilitare lo sviluppo di «test panels» presso gli attori sul campo, soprattutto le imprese, i sindacati, le associazioni di consumatori.

6.8. Il Comitato desidera che il piano pluriennale di semplificazione legislativa si basi su codici di condotta delle istituzioni europee e degli Stati membri, che si devono impegnare a:

6.8.1. diffondere una cultura generale favorevole alla semplificazione che risponda alle attese degli operatori socioprofessionali e dei rappresentanti della società civile;

6.8.2. affiancare il ruolo di attori della semplificazione a quello di attori legislativi, adottando nuovi metodi per la preparazione, la stesura e l'applicazione della legislazione;

6.8.3. vigilare, a livello nazionale, all'eurocompatibilità delle leggi e dei regolamenti.

6.9. Il Comitato sottolinea il ruolo privilegiato che spetta alla Commissione nel garantire il successo di una politica di semplificazione. A tal fine il Comitato formula diverse raccomandazioni:

6.9.1. il Comitato si aspetta che la Commissione, in vista del Consiglio europeo di Stoccolma della primavera del 2001, presenti un piano ambizioso e innovatore che copra la durata del mandato degli attuali Commissari, ovvero dal 2001 al 2005; il piano dovrà permettere al Consiglio europeo di avviare un processo globale di semplificazione della legislazione, come raccomanda il Comitato nel presente parere. Il Comitato si aspetta anche che in seguito la Commissione presenti ogni anno, ai successivi Consigli europei di primavera, un rapporto che, mediante quadri di valutazione, faccia il punto sui progressi compiuti, presentando anche proposte di nuove azioni o riorientamenti di azioni esistenti per rispettare quanto previsto dal calendario pluriennale 2001-2005;

6.9.2. il Comitato si aspetta che la Commissione metta in particolare rilievo l'esigenza di semplificazione legislativa nella riforma interna dei suoi servizi mirante a farne un'amministrazione modello di eccellenza; si dovrà porre in primo piano il collegamento diretto dell'unità centrale di semplificazione, dotata di tutti i mezzi necessari data la priorità da riservare alla sua missione, al Segretariato generale della Commissione, in quanto l'esigenza di semplificazione deve diventare un obiettivo condiviso da tutti i servizi della Commissione, indipendentemente dalle materie trattate;

6.9.3. il Comitato ritiene indispensabile accompagnare il piano di semplificazione con stanziamenti di bilancio, per dotare il processo di semplificazione dei mezzi per la sua riuscita, con il concorso di attori della società civile, e in particolare per rispondere alle domande preliminari dell'analisi dell'impatto in modo più argomentato e più fondato di quanto non avvenga attualmente.

6.9.4. Il Comitato richiama l'attenzione sull'importanza della scheda di valutazione dell'impatto, che deve restare una premessa sistematica di qualsiasi nuovo progetto legislativo, e chiede che venga rafforzata introducendo quattro innovazioni:

6.9.4.1. il Comitato sottolinea la necessità di potenziare l'indipendenza e la qualità delle analisi di valutazione dell'impatto, assicurandosi che vi siano destinati dei mezzi adeguati, con buone metodologie e una consultazione effettiva degli ambienti socioprofessionali direttamente interessati. Sarebbe buona pratica affidare tali analisi ad un organismo esterno alla Commissione che offra le qualifiche e i criteri di indipendenza richiesti;

6.9.4.2. il Comitato propone che il controllo preventivo della sussidiarietà venga completato inserendo d'ora in poi il criterio dell'alternativa: di conseguenza non si dovrà più solo cercare di giustificare il fondamento di un'azione a livello europeo, ma anche verificare se non esista, per tale azione europea, un'alternativa ad una nuova regolamentazione da parte delle istituzioni europee. Le alternative possibili potranno essere dei codici di condotta delle imprese o delle categorie socioprofessionali, degli approcci contrattuali come il dialogo sociale (per esempio nei settori dell'ambiente, della protezione dei consumatori, del commercio elettronico). All'occorrenza, tali alternative potranno anche consistere in azioni di carattere non normativo né contrattuale, quali azioni di formazione, un ricorso più sistematico a delle procedure giudiziarie o un appoggio ad associazioni della società civile che possono contribuire al conseguimento di un obiettivo;

6.9.4.3. il Comitato propone che d'ora in poi l'analisi di valutazione dell'impatto comprenda, in modo esplicito, un'analisi della semplificazione apportata dalla nuova normativa per quanto concerne sia l'obiettivo e il contenuto che l'attuazione, in modo da giustificare la grande importanza attribuita alle condizioni reali di quest'ultima;

6.9.4.4. il Comitato propone infine che l'analisi di valutazione dell'impatto venga d'ora innanzi resa pubblica e che accompagni il progetto legislativo per tutto il processo, affinché i codecisori possano valutare in quale misura il progetto continui a rispettarne i criteri nel corso di tutta la sua evoluzione, attraverso gli emendamenti e fino all'adozione, e non solo nella sua versione originale. La pubblicità dell'analisi di valutazione dell'impatto aiuterà anche a valutare a scadenze regolari se questa o quella normativa non sia obsoleta e non corrisponda più nella realtà ai criteri che ne avevano giustificato l'adozione.

6.9.5. Si dovranno proseguire ed estendere i progetti SLIM, assicurandosi, come è nelle intenzioni stesse della Commissione, che i progetti legislativi riveduti su tali basi siano presentati al più tardi entro i sei mesi successivi alle raccomandazioni del relativo rapporto SLIM.

6.9.6. Si dovrà sviluppare il ricorso ai «test panels», coinvolgendo anche, a seconda degli argomenti, rappresentanti delle parti sociali e dei consumatori e cercando di apportare tutto il supporto logistico che il loro buon utilizzo inevitabilmente richiede.

6.9.7. La Commissione deve promuovere un ambiente generale favorevole al radicamento di una cultura della semplificazione, sensibilizzando a tale esigenza i rappresentanti eletti, formando i funzionari (in primo luogo quelli dei propri servizi), organizzando seminari in tale ambito, incoraggiando il *benchmarking* comparativo delle migliori pratiche nazionali (diffondendone i risultati su Internet), sviluppando la cooperazione con altri organi internazionali quali l'OCSE e appoggiando delle iniziative della società civile, di fondazioni e di *think tanks* che possano contribuire a diffondere a livello europeo e ai livelli nazionali questa nuova cultura della semplificazione.

6.10. In quanto unica assemblea che rappresenta tutti gli utenti della legislazione, il Comitato economico e sociale è esso stesso consapevole del ruolo importante e, dal punto di vista dei suoi utenti, sicuramente centrale che è chiamato a svolgere nel quadro di una nuova politica europea di semplificazione.

6.10.1. Per esercitare tale ruolo in modo soddisfacente, il Comitato chiede alla Commissione:

6.10.1.1. di essere consultato maggiormente a monte ogniqualvolta ciò appaia possibile, per evitare che il suo valore aggiunto consultivo nell'ambito della semplificazione non sia pesantemente penalizzato dalla consultazione simultanea delle istituzioni preposte a funzioni di codecisione;

6.10.1.2. in particolare, di essere consultato ogni anno sulla preparazione del rapporto sull'evoluzione del processo di semplificazione, destinato al Consiglio europeo di primavera, in concomitanza con la presentazione al Comitato del programma annuale indicativo delle richieste di consultazione previste dalla Commissione; ciò permetterà al Comitato di essere coinvolto dalla Commissione nella definizione di nuove azioni prioritarie, quali il campo d'applicazione di nuove iniziative SLIM o i temi che si prestano a formare oggetto di *test panels*;

6.10.1.3. di poter partecipare direttamente alle riflessioni per migliorare e rafforzare l'analisi dell'impatto.

6.10.2. Per contribuire efficacemente a tale politica di semplificazione, il Comitato è pronto ad assumere pienamente il proprio ruolo per quanto riguarda i codici di condotta che propone alle istituzioni dell'Unione. A tal fine il Comitato si impegna a seguire esso stesso diverse linee di condotta indicate nella parte conclusiva del presente parere.

6.11. Per quanto riguarda il coinvolgimento dei decisori nella politica di semplificazione, il Comitato economico e sociale raccomanda al Parlamento europeo e al Consiglio:

6.11.1. di appoggiare la rivendicazione del Comitato di consultazioni più precoci, che permetterebbero loro di disporre del parere del Comitato fin dall'avvio della fase decisionale;

6.11.2. all'occorrenza, di incaricare il Comitato di svolgere missioni esplorative di consultazione negli ambiti legati alla semplificazione legislativa, nonché di formulare riflessioni sulle alternative totali o parziali a una normativa in corso d'esame o sulla prospettiva di coinvolgere gli attori economici e sociali nell'attuazione di una direttiva;

6.11.3. di votare bilanci che consentano alla Commissione di sviluppare delle analisi e dei metodi che contribuiscano alla riuscita di una politica di semplificazione;

6.11.4. di impegnarsi a pronunciarsi al più tardi entro dodici mesi dalla presentazione, da parte della Commissione, di un progetto di normativa riveduta nel quadro di SLIM;

6.11.5. nella fase della procedura di conciliazione, di verificare che il loro accordo resti fedele ai criteri elaborati dalla scheda di valutazione dell'impatto, quindi alle attese degli utenti; e

6.11.6. di accelerare, prima dell'ampliamento, l'adozione delle misure semplificate che mancano ancora agli utilizzatori del mercato unico, quali il brevetto comunitario, uno statuto operativo di società europea, un regime IVA senza complicazioni negli scambi intracomunitari, la soppressione di tutte le doppie imposizioni all'interno del mercato unico, direttive che consentano di agevolare le fusioni e le riconversioni europee delle imprese.

6.12. Il Comitato sottolinea anche il ruolo degli organi giurisdizionali sia europei che nazionali, come anche del Mediatore, che, per concorrere alla semplificazione,

6.12.1. devono contribuire a far pressione sulle istituzioni europee, sui governi e sui Parlamenti affinché chiariscano effettivamente le disposizioni legislative e regolamentari che sono incaricati di interpretare e di fare applicare e

6.12.2. devono partecipare alla riflessione su una codifica più diffusa dei testi legislativi, che ne faciliti la semplificazione per i magistrati, per gli addetti ai lavori e per tutti gli utenti.

6.13. Per quanto riguarda il contributo degli Stati membri ad una politica di semplificazione, il Comitato sottolinea il ruolo chiave che spetta loro per garantirne la riuscita e raccomanda loro:

6.13.1. di adottare essi stessi dei codici di buona condotta volti a semplificare il funzionamento del mercato unico assicurando l'eurocompatibilità della legislazione nazionale;

6.13.2. di rafforzare la disciplina concernente i termini di recepimento della legislazione comunitaria, essendo consapevoli del fatto che devono attualmente dare il buon esempio ai paesi candidati;

6.13.3. di creare delle condizioni più favorevoli al buon funzionamento dei riconoscimenti reciproci;

6.13.4. di assumere delle responsabilità dirette per agevolare il funzionamento del mercato unico, come nel caso delle iniziative già prese nei quindici Stati membri per realizzare dei centri di coordinamento del mercato interno, partecipando ad una cogestione, condivisa con la Commissione e gli altri Stati membri e secondo delle modalità amministrative armonizzate e certificate dall'Unione europea, negli ambiti riguardanti la rimozione degli ostacoli tecnici, il miglior funzionamento dei riconoscimenti reciproci, la sicurezza dei prodotti, l'ambiente, la lotta antifrode, la cooperazione doganale; e

6.13.5. di sviluppare delle iniziative nazionali che contribuiscano a far avanzare concretamente le politiche della semplificazione, ad esempio sviluppando anch'essi delle unità centrali di semplificazione, e di comunicare le migliori pratiche alla Commissione per consentirle di effettuare e di diffondere un *benchmarking* permanente.

7. Un Codice di condotta per il Comitato economico e sociale come contributo al processo di semplificazione

Per contribuire fin d'ora al processo di semplificazione e ai codici di condotta che raccomanda alle istituzioni dell'UE, il Comitato adotta il seguente codice di condotta.

7.1. Il Comitato si prefigge la priorità di vigilare in modo permanente ai requisiti di semplificazione, di qualità e di efficacia per gli utenti dei progetti legislativi sui quali è consultato.

7.2. Il Comitato si impegna ad adattare l'organizzazione dei suoi lavori per rispondere nei termini stabiliti alle consultazioni che la Commissione, il Parlamento o il Consiglio potranno rivolgergli a monte della fase codecisionale per tener conto maggiormente dei pareri del Comitato riguardanti le questioni di semplificazione legislativa.

7.3. Il Comitato decide di elaborare ogni anno un rapporto d'iniziativa sullo stato di avanzamento del programma plurian-

nale di semplificazione, destinato ad assistere la Commissione nella sua valutazione annuale per il Consiglio europeo di primavera.

7.4. Il Comitato si impegna a procedere ad un esame sistematico dell'analisi dell'impatto per ogni progetto legislativo.

7.5. Il Comitato si impegna ad avvertire le istituzioni europee dell'eventuale necessità di orientare la legislazione verso approcci contrattuali, di autoregolamentazione e di coregolamentazione sotto il controllo del legislatore europeo, con l'incarico per le parti socioprofessionali degli ambiti e dei settori interessati di organizzarsi in termini di tempo ragionevoli per non deludere questa attesa.

7.6. Il Comitato si impegna a sviluppare il dialogo con gli ambienti socioprofessionali europei per incitarli ad assumere le responsabilità, in particolare contrattuali, che permetteranno loro di contribuire direttamente alle prescrizioni comunitarie.

7.7. Il Comitato si impegna a sviluppare il dialogo con il Comitato delle regioni per instaurare una cooperazione regolare in questo campo, soprattutto riguardo alla dimensione regionale della semplificazione.

7.8. Il Comitato si impegna a sviluppare il dialogo con i Consigli economici e sociali esistenti negli Stati membri affinché svolgano sul piano nazionale un ruolo analogo a quello che il Comitato si è prefisso sul piano europeo per contribuire alla riuscita del processo di semplificazione.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: Strategia per il mercato interno — Revisione per l'anno 2000»

(2001/C 14/02)

La Commissione, in data 3 maggio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Sanchez Miguel, in data 27 settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 87 voti favorevoli ed un'astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Commissione ha presentato una revisione aggiornata della strategia per il mercato interno europeo, basata sulle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, il quale ha insistito sul fatto che la crescita economica europea impone il mantenimento di un quadro regolamentare capace di stimolare l'innovazione, gli investimenti e l'efficacia economica, come deciso al Consiglio europeo di Helsinki. Si tratta della prima di una serie di revisioni annuali della strategia per il mercato interno europeo approvata nel 1999.

1.2. La comunicazione della Commissione non apporta alcuna modifica sostanziale ai quattro obiettivi strategici definiti nella comunicazione precedente (fine 1999), ovvero:

- migliorare la qualità della vita dei cittadini;
- potenziare il mercato comunitario di prodotti e capitali;
- migliorare le condizioni in cui operano le imprese;
- sfruttare i risultati del mercato interno in un mondo in mutazione.

1.3. La comunicazione fissa le priorità temporali delle azioni stabilite in modo da poterne controllare l'approvazione entro i termini fissati e garantire l'attuazione delle misure che si configurano come un'azione continua nel mercato interno (in vista della realizzazione dei quattro obiettivi citati), e stabilire così un ordine di priorità nell'elaborazione delle misure di applicazione.

1.4. La comunicazione fa inoltre una distinzione tra azioni legislative e non legislative, sottolineando quelle destinate a realizzare il monitoraggio, sia dei libri bianchi (ad esempio, quello sulla sicurezza alimentare cui verranno incorporati i

pareri dei settori consultati), sia delle azioni a favore dei cittadini europei, attraverso la pubblicazione di una guida sui diritti dei cittadini stessi.

1.5. Questo aggiornamento poggia sull'esperienza acquisita grazie alle azioni condotte e sul risultato delle consultazioni effettuate con le associazioni di imprenditori, sindacati, associazioni dei consumatori e ambientalisti. Sono tuttavia stati presi in considerazione soprattutto i pareri del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, grazie ai quali la Commissione ha potuto incorporare agli strumenti legislativi una parte delle proposte formulate.

2. Osservazioni generali

2.1. Il breve lasso di tempo trascorso dalla presentazione dell'ultima comunicazione della Commissione sulla strategia per il mercato interno⁽¹⁾, induce il Comitato a ribadire la posizione generale presa nel relativo parere. In tale parere il CES approvava il carattere semestrale delle azioni e il ciclo annuale di monitoraggio ma non la pubblicazione di due quadri di valutazione l'anno che, come si può verificare, non sta dando i risultati sperati, sia per la mancanza di un adeguato lasso di tempo, sia per le lungaggini della procedura legislativa, entrambi effetti del sistema di codecisione parlamentare, che allunga i tempi necessari per l'approvazione legislativa delle misure proposte.

2.2. I risultati presentati dalla Commissione nel maggio 2000 non sono molto incoraggianti: delle 53 azioni identificate nello scorso novembre, è stato possibile portarne a termine solo 26 prima della fine di giugno di quest'anno, in parte per la situazione di stallo in seno al Consiglio, ed in parte per i tempi lunghi della procedura parlamentare. Anche per questo motivo la classificazione per azioni prioritarie effettuata dalla Commissione nella comunicazione, appare adeguata; essa risponde inoltre ai suggerimenti formulati dal CES nel precedente parere per incentrare l'attenzione sulla realizzazione degli obiettivi più importanti.

⁽¹⁾ «La strategia per il mercato interno europeo e le raccomandazioni per la revisione delle attività mirate» — GU C 140 del 18.5.2000, pag. 36.

2.3. Occorre sottolineare che la revisione proposta sembra escludere alcune azioni importanti per il corretto funzionamento del mercato interno europeo, ad esempio:

- gli aiuti pubblici, di grande efficacia per la competitività del mercato;
- la libera circolazione delle persone, cui bisogna aggiungere i problemi causati dalle forti correnti migratorie provenienti dall'Europa orientale e dall'Africa settentrionale.

2.4. Nonostante i risultati, la comunicazione presenta nuove azioni in aggiunta a quelle esistenti, tra le quali vanno sottolineate quelle volte a modificare la legislazione relativa al mercato dei prodotti farmaceutici e chimici nell'UE, in modo da accrescere la fiducia dei consumatori attraverso la garanzia della protezione della salute e dell'ambiente.

2.5. Le conclusioni cui giunge la Commissione sono alquanto positive, ma la pratica quotidiana del mercato interno mostra risultati diversi; sussistono ancora troppi ostacoli amministrativi al corretto funzionamento delle imprese europee, specie per quanto concerne le PMI. Nonostante le azioni comunitarie realizzate, le operazioni transfrontaliere continuano ad essere fonte di incertezze per i consumatori. I lavoratori presenti in questo mercato non dispongono di un sistema uniforme di partecipazione alla gestione delle imprese in quanto permangono differenze a livello nazionale in materia.

3. Osservazioni specifiche sulle azioni definite

3.1. Il Comitato giudica appropriata la graduazione delle azioni previste in vista del conseguimento dei quattro obiettivi su cui si basa il corretto funzionamento del mercato interno europeo, in modo da far sì che le azioni ritenute prioritarie, ed il relativo termine previsto per la loro conclusione, orientino i lavori delle istituzioni.

3.2. *La qualità della vita dei cittadini europei*

3.2.1. Per quanto riguarda le azioni prioritarie di ciascuno dei quattro obiettivi fissati, occorre sottolineare i progressi realizzati dal Consiglio di Lisbona nel campo del miglioramento della qualità della vita dei cittadini, attraverso la definizione di quattro punti principali sui quali intervenire per ristabilire la fiducia dei cittadini nel mercato interno europeo.

3.2.2. L'organizzazione di un Forum sul mercato interno, proposta dal Consiglio e dal Parlamento europeo, permetterà di individuare i problemi che i cittadini e le piccole imprese incontrano per far valere i loro diritti nei confronti delle

amministrazioni nazionali. Il Comitato considera necessario il coinvolgimento dell'OMU del CES, data la sua capacità di analizzare ed identificare i problemi del mercato interno.

3.2.3. Il Comitato ritiene che una misura atta a rendere efficace il funzionamento del mercato sia il potenziamento di sistemi extragiudiziari per la risoluzione delle controversie, che semplifichino le relazioni tra consumatori e imprenditori, senza per questo smettere di regolamentare a livello giuridico i meccanismi giudiziari di risoluzione⁽¹⁾.

3.2.4. Il Libro bianco sulla sicurezza alimentare⁽²⁾ può essere uno degli strumenti più adeguati per riconquistare la fiducia dei consumatori europei i quali, negli ultimi anni, hanno assistito ad una serie di avvenimenti che hanno evidenziato le gravi lacune nel funzionamento dei controlli sanitari dei generi alimentari nel mercato interno. Per il Comitato è necessario che le azioni previste siano portate a termine entro le scadenze stabilite. A tale scopo, il ruolo dell'Agenzia alimentare risulta imprescindibile.

3.2.5. Nel campo della sicurezza dei trasporti, dopo i gravi incidenti verificatisi nel trasporto di petrolio greggio, sono state proposte misure legislative per stabilire la responsabilità in caso di inquinamento da idrocarburi e per regolamentare il trasporto nelle zone sensibili dal punto di vista ambientale. Giova comunque precisare che l'adozione dell'azione per responsabilità ambientale, attualmente in discussione nell'ambito di un Libro bianco⁽³⁾, dovrebbe essere considerata prioritaria in quanto riconosce un'azione per responsabilità oggettiva generalmente applicabile a qualsiasi danno ambientale, e non solo a quelli causati dai trasporti marittimi.

3.2.6. L'uso delle moderne tecnologie, in particolare di Internet, è considerato un mezzo adeguato per potenziare il dialogo tra cittadini ed imprese. Il Comitato riconosce la validità di questo sistema per la creazione di un tale dialogo ma sottolinea che, per motivi di efficacia, esso deve essere accompagnato sia da un buon sistema di formazione che faciliti l'uso delle tecnologie mediante il loro apprendimento nelle scuole, sia da un regime di aiuti che permetta, non solo alle imprese ma anche ai cittadini meno abbienti, specie nelle zone rurali, di acquisire tali conoscenze.

⁽¹⁾ «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale nonché il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale» — GU C 117 del 26.4.2000, pag. 6.

⁽²⁾ Libro bianco sulla sicurezza alimentare — GU C 204 del 18.7.2000, pag. 21.

⁽³⁾ GU C 268 del 19.9.2000.

3.3. Migliorare le condizioni in cui operano le imprese

3.3.1. L'introduzione dell'euro sarà un fattore determinante per il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale. Il Comitato approva le azioni volte ad eliminare le distorsioni di natura fiscale; in tal senso ribadisce le proposte avanzate nel precedente parere⁽¹⁾, vale a dire la necessità di compiere progressi, prima dell'ampliamento, nello sviluppo di un sistema IVA basato sul principio del paese di origine e atto a tener sotto controllo le frodi fiscali nel mercato interno. In tal senso, il Comitato insiste che, per lottare più efficacemente contro la disoccupazione, occorre esaminare anche l'imposizione fiscale dei redditi da lavoro. Il Comitato spera che il pacchetto fiscale adottato dal Consiglio dei Ministri al vertice di Feira (Portogallo) abbia le ripercussioni auspiccate sul funzionamento del mercato interno.

3.3.2. Per quanto concerne la semplificazione della regolamentazione nel mercato interno, si richiama l'attenzione sul contenuto del parere d'iniziativa⁽²⁾ su questo argomento, in particolare:

- la consultazione del Comitato sulle questioni prioritarie del progetto SLIM;
- la valutazione dell'impatto, da parte di organismi indipendenti, come requisito preliminare di ciascun progetto di regolamentazione;
- il riconoscimento del codice di condotta elaborato dal CES per contribuire al processo di semplificazione.

3.3.3. Nell'ambito di tale obiettivo, è opportuno ricordare che non è stato ancora approvato lo Statuto della Società Europea. I lunghi anni passati a discutere e le numerose modifiche sia dello Statuto che della Direttiva allegata e relativa alla partecipazione dei lavoratori, impongono una sua rapida applicazione.

3.3.3.1. L'assenza di norme sulle società che regolino i fenomeni di concentrazione economica, in particolare le fusioni transfrontaliere, sta creando distorsioni tra le imprese europee le cui conseguenze ricadono sui governi degli Stati membri e che pregiudicano gravemente gli interessati, soprattutto gli azionisti e i lavoratori delle imprese europee.

3.3.3.2. Attualmente si può unicamente contare sulle norme relative alla concorrenza, in particolare sul regolamento sulle concentrazioni.

3.4. Potenziare il mercato comunitario di prodotti e capitali

3.4.1. La realizzazione di questo obiettivo avviene attraverso azioni che, nell'ambito dello schema generale, sono quelle che si stanno rivelando più efficaci. I settori dei servizi si stanno liberalizzando ad un buon ritmo, nonostante alcuni Stati membri continuino a mantenere partecipazioni pubbliche.

3.4.2. A prescindere dalla sua valutazione positiva, la liberalizzazione dei servizi non deve dare luogo alla creazione di oligopoli che mettano a repentaglio la libera concorrenza e la natura stessa di servizi fondamentali per tutti i cittadini europei per i quali bisogna continuare a garantire qualità e prezzi competitivi.

3.4.3. Il mercato finanziario è un fattore fondamentale per il pieno funzionamento del mercato interno; l'adeguamento delle direttive che modificano la contabilità delle società commerciali, e in particolare di quelle finanziarie, permette a queste di accedere ai mercati internazionali dei titoli grazie all'armonizzazione delle norme di contabilità. Inoltre, l'applicazione del piano d'azione relativo al capitale di rischio renderà più flessibile il mercato dei titoli e permetterà la definizione di un sistema uniforme che consenta di creare un mercato europeo dei titoli che comprenda i nuovi titoli tecnologici, strategicamente importanti per lo sviluppo economico e l'occupazione nell'Unione europea.

3.4.4. Per promuovere l'innovazione, la protezione dei diritti di proprietà industriale e intellettuale è una questione della massima priorità. Il Comitato accoglie favorevolmente il fatto che la Commissione abbia di recente presentato una proposta di regolamento sul brevetto comunitario. Ciò risponde ad una precedente richiesta del CES di creare uno strumento destinato a proteggere i brevetti in Europa.

3.4.5. Occorre inoltre insistere sulla necessità di adottare norme che regolino i mercati dei trasporti e dell'energia, soprattutto direttive sulle norme comuni per il mercato interno dell'elettricità e del gas naturale. In questo senso, va ricordata la modifica della direttiva sulla liberalizzazione dei servizi postali, necessaria per il corretto funzionamento dei servizi universali.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato accoglie con favore la presentazione annuale di una revisione della strategia per il mercato interno europeo, specie per quanto concerne la fissazione di un ordine di priorità tra le diverse azioni. Per facilitare il corretto funzionamento del mercato interno giova tuttavia tener conto delle procedure legislative in modo da rispettare i termini previsti.

(1) «La strategia per il mercato interno europeo e le raccomandazioni per la revisione delle attività mirate» — GU C 140 del 18.5.2000, pag. 36.

(2) Semplificazione della regolamentazione nel mercato unico.

4.2. Per quanto concerne gli obiettivi strategici segnalati, che riguardano la qualità della vita dei cittadini, per ristabilire la fiducia dei consumatori europei nel mercato interno risultano necessari lo sviluppo delle azioni previste dal Libro bianco sulla sicurezza alimentare e la creazione dell'Agenzia alimentare.

4.3. L'armonizzazione fiscale è, insieme al pacchetto di misure appositamente adottate al Vertice di Feira (Portogallo) dal Consiglio dei Ministri, una delle priorità che il Comitato vuole sottolineare per porre fine alla frode fiscale.

4.4. Inoltre, in linea con l'obiettivo di migliorare il mondo imprenditoriale, è necessario semplificare la regolamentazione del mercato interno, di modo che tutte le imprese, soprattutto le PMI, siano in grado di rispettare le norme previste.

4.5. Il Comitato giudica l'adozione dello Statuto della Società Europea una delle condizioni fondamentali per il corretto funzionamento del mercato interno, in quanto strumento adeguato non solo per le concentrazioni d'impresе, ma anche per i sistemi di partecipazione dei lavoratori al processo evolutivo delle imprese stesse.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Regole di concorrenza relative ad accordi orizzontali di cooperazione — Comunicazione ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento (CEE) n. 2821/71 del Consiglio, del 20 dicembre 1971, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato a categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate, modificato dal Regolamento (CEE) n. 2743/72»⁽¹⁾

(2001/C 14/03)

Il 25 maggio 2000, conformemente all'articolo 23, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, il Comitato economico e sociale ha deciso di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Mercato interno, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Regalado, in data 27 settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000 il seguente parere nel corso della 376^a sessione plenaria, con 93 voti favorevoli e 1 astensione.

1. Introduzione

1.1. I due progetti di regolamento della Commissione relativi all'applicazione dell'articolo 81(3) del Trattato CE agli accordi di ricerca e sviluppo e di specializzazione, unitamente al progetto complementare di linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 81 alla cooperazione orizzontale, sono il frutto di un lungo processo di riflessione sulla necessità di una riforma e di una modernizzazione della politica della concorrenza in materia di accordi di cooperazione orizzontale.

1.2. La nuova normativa, con il corollario delle linee direttrici, è destinata a sostituire gli attuali regolamenti concernenti la specializzazione (Regolamento (CEE) n. 417/85 della Commissione), la ricerca e sviluppo (Regolamento (CEE) n. 418/85 della Commissione) nonché due comunicazioni interpretative della cooperazione tra imprese⁽²⁾.

1.3. I due progetti di regolamento e le comunicazioni sulle linee direttrici interpretative degli accordi di cooperazione orizzontale dovranno entrare in vigore il 1° gennaio 2001 e avranno una durata decennale, con scadenza il 31 dicembre 2010.

⁽¹⁾ GU C 118 del 27.4.2000.

⁽²⁾ GU C 75 del 29.7.1968 e GU C 43 del 16.2.1993.

È previsto un periodo transitorio, che va dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2001, durante il quale agli accordi già in vigore al 31 dicembre 2000 non si applica il divieto di cui all'articolo 81(1) anche se non soddisfano le condizioni previste dai nuovi regolamenti, a condizione tuttavia che siano soddisfatte quelle previste dai regolamenti in corso.

2. Considerazioni generali

2.1. Il Comitato rileva con soddisfazione che la nuova proposta di riforma degli accordi orizzontali si inserisce e va analizzata nel contesto più ampio del processo di revisione generale delle regole della concorrenza avviato con la nuova disciplina degli accordi verticali e con le proposte contenute nel Libro bianco sulla riforma e modernizzazione delle norme per l'applicazione degli articoli 81-82 del Trattato CE. L'insieme di queste proposte trasformano di fatto profondamente il sistema che per quarant'anni ha retto la disciplina della concorrenza in materia di intese.

2.2. I cardini di questa riforma previsti nel Libro bianco della Commissione⁽¹⁾, quali la soppressione dell'onere di notifica e il decentramento in sede nazionale dell'applicazione delle regole della concorrenza (artt. 81-82) con il passaggio da un sistema di autorizzazione ad un sistema di eccezione legale, sono stati opportunamente valutati, negli aspetti positivi e negativi, dal Comitato⁽²⁾ nel suo parere sul Libro bianco, al quale si rimanda.

2.3. Seppure accolta positivamente, la riforma di modernizzazione della politica di concorrenza contenuta nel Libro bianco della Commissione — anche se allo stato attuale non si ha ancora conoscenza in particolare della formalizzazione della revisione del Regolamento (CEE) n. 17/62 — comporta tuttavia una serie di rischi, a cui non è immune la disciplina comunitaria della concorrenza sugli accordi tra imprese, principalmente legati ad una non uniforme applicazione delle regole, alla frammentazione del mercato e ad una rinazionalizzazione della politica della concorrenza.

2.4. I rischi di valutazioni e trattamenti differenti da parte degli Stati membri, specialmente nel caso di accordi che cadono al di fuori dell'articolo 81(1) o nel caso del superamento delle soglie di potere di mercato dei regolamenti di esenzione per categorie, oppure nel caso di accordi disciplinati da linee direttrici che non hanno carattere giuridico vincolante, oltre a generare un clima di insicurezza giuridica per le imprese possono oggettivamente mettere a repentaglio l'integrità del mercato interno comunitario.

2.5. La nuova disciplina adottata sugli accordi verticali e quella attualmente proposta sugli accordi orizzontali, poiché preliminari alla futura riforma prevista dal Libro bianco, diventano elementi essenziali per definire regole chiare, facilmente applicabili, tali da consentire alle imprese e alle autorità comunitarie e nazionali una comprensione identica delle

regole per un'applicazione uniforme del diritto della concorrenza nell'ambito del mercato interno. A giudizio del Comitato i nuovi regolamenti di esenzione per categoria devono pertanto già essere pensati in previsione di un'applicazione decentrata.

2.6. Il soddisfacimento di queste condizioni diventa indispensabile per garantire alle imprese un elevato grado di sicurezza giuridica, soprattutto in relazione all'autovalutazione economica e concorrenziale degli accordi che le stesse saranno chiamate ad effettuare in rapporto alla legislazione comunitaria e alla sua attuazione, a livello non solo comunitario ma anche nazionale. Il Comitato esorta la Commissione ad operare nel senso di una maggiore coerenza negli ambiti caratterizzati da frammentarietà.

2.7. Su questi ultimi aspetti il Comitato ribadisce altresì quanto già espresso nei precedenti pareri sul principio dello sportello unico in Europa (*one stop shop*), che dovrebbe avere la massima priorità in caso di applicazione decentrata.

2.8. Il Comitato rileva con soddisfazione come l'approccio seguito dalla Commissione nelle nuove proposte di regolamento e nelle linee direttrici sia comparabile a quello utilizzato negli accordi verticali.

2.9. La nuova riforma modifica poi sostanzialmente l'attuale interpretazione legalistica estensiva dell'articolo 81 a vantaggio di un'analisi di tipo economico, basata sulla nozione di potere di mercato, volta a valutare le ripercussioni degli accordi sul mercato rilevante.

2.10. L'obiettivo, condivisibile, è di facilitare la libertà di agire degli operatori economici, per far fronte alla dinamica di mercati in continua evoluzione e per adeguarsi all'accresciuta competitività dovuta alla mondializzazione e al ritmo del progresso tecnico, attraverso una garanzia di certezza giuridica per alcune categorie di accordi.

2.11. Il Comitato rileva inoltre come la Commissione riconosca nella sua proposta i vantaggi economici della cooperazione orizzontale e come essa rappresenti un importante strumento per consentire alle PMI di adeguarsi all'evoluzione del mercato, specialmente nel caso di accordi di R&S.

2.12. Il Comitato riconosce altresì gli eventuali problemi in ordine alla concorrenza che possono derivare dalle pratiche collusive cui la cooperazione orizzontale, soprattutto tra imprese concorrenti, può dare luogo. Per questo ritiene indispensabile che le imprese, in considerazione dell'estrema diversità dei tipi di cooperazione orizzontale, possano disporre di un preciso quadro giuridico che consenta, ai sensi dell'articolo 81, una valutazione equilibrata sia degli effetti anticoncorrenziali, sia dei vantaggi economici della cooperazione.

(1) Libro bianco sulla modernizzazione delle norme per l'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE.

(2) GU C 51 del 23.2.2000.

2.13. Al proposito il Comitato rileva come le linee direttrici che enunciano i principi che devono guidare la valutazione della cooperazione orizzontale in base all'articolo 81 del Trattato CE siano integrative solo dei regolamenti di esenzione per categoria sugli accordi in materia di ricerca e sviluppo e sugli accordi di specializzazione; tuttavia la loro applicazione è prevista anche per gli accordi sugli standard, sugli acquisti in comune, e su quelli di commercializzazione in comune, che non sono coperti da regolamenti di esenzione per categoria. In questi ultimi casi vi possono essere oggettivi rischi di insicurezza giuridica nella valutazione degli accordi. Il Comitato sollecita quindi la Commissione ad elaborare un regolamento di esenzione per categoria che, analogamente a quello sugli accordi verticali, copra qualsiasi forma di cooperazione orizzontale e a studiare ulteriormente la questione.

2.14. La nuova disciplina abolisce poi l'attuale sistema della lista di clausole espressamente esentate (lista bianca) e prevede la creazione di una zona di sicurezza che consentirà alle imprese che stipulano gli accordi un'esenzione generale se la loro quota di potere di mercato è inferiore alla soglia di parte di mercato del 20 % per gli accordi di specializzazione e del 25 % per gli accordi di ricerca e sviluppo, a condizione che non contengano restrizioni fondamentali (lista nera) che si caratterizzano principalmente nella fissazione dei prezzi, nella limitazione della produzione e nella ripartizione del mercato e della clientela e che renderebbero di fatto inapplicabile l'esenzione per categoria.

2.15. Purché siano soddisfatte le esigenze di certezza giuridica delle imprese, il Comitato evidenzia come la riforma sugli accordi orizzontali potrà certamente contribuire a produrre i benefici economici attesi da una miglior concorrenza e a trasferire gli stessi a vantaggio di tutti coloro che sono legati all'attività dell'impresa e ai consumatori in particolare.

2.16. Le considerazioni specifiche che il Comitato svolge nei punti che seguono sono volte all'ampliamento della certezza giuridica e al miglioramento delle proposte di riforma per conseguire più facilmente questi benefici.

3. Considerazioni specifiche

3.1. Introduzione alle considerazioni specifiche

3.1.1. Il Comitato accoglie con favore il riconoscimento da parte della Commissione della necessità di riforme nell'ambito della cooperazione tra imprese sotto forma di accordi di ricerca e sviluppo e di specializzazione per la produzione di merci e la prestazione di servizi. Accoglie con favore anche la scelta da parte della Commissione di un'impostazione economica nella valutazione di tali accordi orizzontali nonché la proposta di passare da un approccio «clausola per clausola» ad un approccio che consenta una maggiore flessibilità nella forma degli

accordi commerciali nel campo della R&S, degli accordi unilaterali e reciproci di specializzazione e degli accordi di produzione in comune. A questo proposito il Comitato si compiace di rilevare che la Commissione intende sopprimere la «lista bianca» di clausole esentate.

3.1.2. In linea di massima il Comitato accoglie con favore le linee direttrici, che forniscono indicazioni più esaurienti rispetto alle comunicazioni e ai regolamenti precedenti. Ciononostante il Comitato chiede alla Commissione di adottare in tale documento un punto di vista più pragmatico, in quanto le imprese, le autorità preposte alla concorrenza e — nel futuro sistema di controlli ex post — i giudici nazionali hanno bisogno di una consulenza concreta sulle modalità di applicazione delle nuove regole sugli accordi orizzontali.

3.1.3. Pur essendo quindi favorevole alla direzione della riforma proposta, il Comitato desidera formulare una serie di proposte di miglioramento basate sulla propria esperienza pratica nei settori industriale e commerciale.

3.2. Tematiche comuni ai due progetti di regolamento

3.2.1. Pur riconoscendo l'esigenza, nel settore degli accordi orizzontali, di una riforma analoga a quella introdotta per gli accordi verticali, la Commissione finisce per proporre due approcci differenziati. Il beneficio dell'esenzione per categoria è concesso solo agli accordi di R&S e agli accordi di specializzazione, mentre altri tipi di accordi orizzontali, ad esempio gli accordi di acquisto in comune, gli accordi di commercializzazione e quelli di standardizzazione, sono contemplati dalle linee direttrici ma non dall'esenzione per categoria. Il fatto è che, una volta che tali accordi sono ritenuti dalla Commissione in linea di massima vantaggiosi per la concorrenza, in linea di principio dovrebbero offrire la stessa certezza del diritto di un'esenzione per categoria. Sarebbe deplorabile se, dopo tutti gli sforzi per conseguire un nuovo quadro giuridico imperniato sugli effetti economici, le imprese si trovassero in una situazione che le costringe ad alterare i propri accordi orizzontali per poter rientrare nelle esenzioni per categoria esistenti.

3.2.2. La proposta della Commissione non contempla la notifica retroattiva dei casi di cooperazione orizzontale che assumono la forma di accordi di R&S e di specializzazione. Se la Commissione ha intenzione di incoraggiare tali accordi, non sarebbe opportuno riflettere su una modifica dell'articolo 4, paragrafo 2, del Regolamento n. 17 che ne permetta la notifica retroattiva (analogamente a quanto prevedono le nuove norme sugli accordi verticali)? Un intervento del genere sarebbe molto efficace per ovviare ai disagi derivanti dal compito di calcolare le quote di mercato, un problema sul quale il Comitato ha richiamato l'attenzione della Commissione nei suoi pareri precedenti. Il Comitato propone alla Commissione di cercare di ottenere l'abilitazione necessaria a tale modifica.

3.2.3. Il regolamento o le linee direttrici dovrebbero inoltre tener conto espressamente dello sforzo di buona fede compiuto dalle parti per valutare la posizione della propria quota di mercato.

3.3. *Il progetto di regolamento in materia di R&S*

3.3.1. Il Comitato accoglie con favore il campo d'applicazione più ampio e la maggiore flessibilità previsti dalla nuova formulazione dell'articolo 1 nonché la soppressione dell'obbligo di concludere un accordo quadro. Il Comitato si compiace inoltre delle modifiche apportate per rendere il nuovo regolamento più attraente per le imprese commerciali ed industriali, dato che in passato l'esenzione per la categoria «R&S» non è stata certo uno dei successi più eclatanti della Commissione. Il Comitato si augura che la Commissione prenda in considerazione ulteriori modifiche al progetto di regolamento per renderlo ancora più facile da utilizzare.

3.3.2. La Commissione prende atto dell'importanza degli accordi di R&S per la capacità dell'UE di essere competitiva sui mercati mondiali. Riconosce altresì che il nuovo quadro giuridico è rivolto ad incoraggiare forme di cooperazione potenzialmente in grado di apportare miglioramenti dell'efficienza ed esclude espressamente altri tipi di accordi tra concorrenti, come gli accordi sullo scambio di informazioni o le partecipazioni di minoranza. Come precisano le linee direttrici, si può presumere che determinate categorie di accordi soddisfino i criteri enunciati all'articolo 81, paragrafo 3, e tale è il caso, in particolare, degli accordi di ricerca e sviluppo e degli accordi di produzione, nei quali la messa in comune di competenze o di risorse complementari può generare significativi incrementi d'efficienza (punto 38). La Commissione esprime altresì l'intenzione di consentire, mediante il quadro giuridico proposto, una valutazione equilibrata, che tenga in debito conto i vantaggi economici ma anche gli effetti anticoncorrenziali della cooperazione, quali l'eccessivo potere di mercato, la fissazione dei prezzi e della produzione o la ripartizione dei mercati.

3.3.3. Il Comitato si chiede se la Commissione abbia trovato il giusto equilibrio nel progetto di regolamento laddove restringe l'applicazione dell'esenzione per categoria agli accordi tra produttori concorrenti nei quali le parti detengono una quota di mercato complessiva inferiore al 25 % del mercato interessato. Una volta ammesso che i tipi considerati di accordi orizzontali sono in linea di massima vantaggiosi, sarebbe logico conseguire una certa coerenza con il regolamento sull'esenzione per categoria degli accordi verticali e fissare quella soglia al 30 %, tanto più che, nel progetto in materia di R&S, la Commissione ha mantenuto le clausole di salvaguardia della concorrenza dell'articolo 5, che sembrano rispondere a tutti i timori espressi dalla Commissione stessa in relazione a tali accordi.

3.3.4. Il Comitato è preoccupato anche per la difficoltà del calcolo delle quote di mercato in un settore nel quale gli accordi spesso si riferiscono a prodotti nuovi e a nuovi tipi di mercati dell'innovazione. Date le circostanze, il Comitato propone alla Commissione di inserire nelle linee direttrici indicazioni più specifiche in merito all'identificazione dei mercati e al calcolo delle quote di mercato in caso di accordi orizzontali di R&S.

3.3.5. Il Comitato concorda con la decisione della Commissione di distinguere tra gli accordi di R&S conclusi tra produttori non concorrenti e quelli conclusi tra produttori concorrenti. La Commissione esenta gli accordi di R&S tra produttori non concorrenti fino alla loro scadenza, ma nei casi in cui i risultati sono sfruttati in comune l'esenzione è limitata a cinque anni dalla prima immissione sul mercato dei prodotti oggetto del contratto.

3.3.6. Il Comitato si chiede se i riferimenti contenuti nelle linee direttrici proposte siano sufficienti nel caso degli accordi di R&S che comportano investimenti cospicui, probabilmente non recuperabili entro il periodo di cinque anni. Nel considerando 11 del progetto di regolamento sugli accordi di R&S, la Commissione concede soltanto che «lo sfruttamento in comune dei risultati può essere considerato come il naturale complemento delle attività di ricerca e sviluppo intraprese in comune.»

3.3.7. A giudizio del Comitato lo sfruttamento in comune dei risultati rappresenta spesso molto di più di un «complemento». Spesso può essere una premessa essenziale perché le imprese decidano in primo luogo di collaborare ad un investimento rischioso. Nell'interesse dello stimolo alla cooperazione in materia di R&S, il Comitato ritiene che nei considerando vada affermato il principio della proroga del periodo di esenzione nel caso dello sfruttamento in comune dei risultati di investimenti difficilmente recuperabili entro cinque anni, di cui al punto 69 delle linee direttrici.

3.3.8. Il Comitato si chiede se sia necessario, nell'articolo 2, paragrafo 3, del progetto di regolamento in materia di R&S, puntualizzare che, affinché un accordo riguardante unicamente attività di R&S possa beneficiare dell'esenzione, ognuna delle parti deve essere libera di sfruttare autonomamente i risultati della ricerca e dello sviluppo condotti in comune nonché il know-how preesistente necessario a tal fine. Il Comitato non riesce a spiegarsi perché non possa essere proseguita la politica prevista nell'articolo 4, lettera e), del regolamento attuale in materia di R&S, che permette ai produttori non concorrenti di limitare lo sfruttamento dell'attività di R&S ad uno o più settori d'applicazione tecnica. La modifica proposta introduce ulteriore rigidità in un ambito nel quale l'industria ha bisogno di adattabilità.

3.3.9. L'attuale progetto di regolamento non si pronuncia sulla questione del rapporto fra il regolamento R&S ed il regolamento sul trasferimento di tecnologia. La Commissione dovrebbe almeno dichiarare espressamente che le parti che contraggono accordi coperti dal regolamento R&S possono beneficiare delle norme del regolamento sul trasferimento di tecnologia.

3.3.10. Il Comitato si preoccupa dell'uso che la Commissione fa del concetto di «prodotti che possono essere migliorati o sostituiti dai prodotti contemplati dal contratto», concetto che viene usato nel progetto di regolamento R&S per valutare se i produttori sono concorrenti o se hanno potere di mercato. Anche questo va ulteriormente chiarito nelle linee direttrici.

3.3.11. Il Comitato è preoccupato anche per l'ampiezza della definizione «produttori concorrenti» perché essa si estende ai concorrenti reali e potenziali. Poiché il concetto di «concorrenti potenziali» è troppo ampio in questo contesto, il Comitato suggerisce alla Commissione di circoscriverlo modificandolo in «concorrenti potenziali reali», come nelle linee direttrici sulle restrizioni verticali. Il Comitato propone inoltre di incorporare nelle linee direttrici sugli accordi orizzontali la definizione di «concorrenti potenziali reali» fornita nelle linee direttrici sulle restrizioni verticali.

3.3.12. La Commissione sembra convinta di poter eliminare la procedura di non opposizione dal progetto di regolamento in materia di R&S in quanto tutte le restrizioni saranno trattate nel nuovo regolamento di esenzione per categoria sugli accordi di R&S; tuttavia queste esenzioni sono soggette a certe restrizioni e una procedura di non opposizione sarebbe utile al processo di promozione degli accordi di R&S.

3.3.13. Il Comitato è in linea di massima d'accordo con l'utilizzazione della lista nera come limite per l'esenzione per categoria. Ritiene però che la Commissione dovrebbe rivederne l'utilizzo al fine di proibire le vendite passive dei prodotti oggetto del contratto per cinque anni dalla prima immissione nel mercato comune. La Commissione dovrebbe ammettere la necessità di tutelare gli investimenti rischiosi effettuati tramite accordi di cooperazione per la ricerca e lo sviluppo sulle nuove tecnologie, come ha già fatto nel caso degli accordi di trasferimento di tecnologia.

3.3.14. Inoltre il Comitato non riesce a spiegarsi perché la Commissione insista nel mantenere una lista nera nella comunicazione de minimis. Come ha osservato il Comitato nel parere sugli accordi verticali, questa scelta non è coerente con un approccio «economico» alla regolazione degli accordi commerciali. Il Comitato sollecita una revisione della comunicazione de minimis.

3.4. *Il progetto di regolamento di esenzione per categoria sugli accordi di specializzazione*

3.4.1. Il Comitato è d'accordo sulla più estesa portata del nuovo articolo 1 proposto, che copre ora gli accordi di specializzazione unilaterali e reciproci come pure gli accordi di produzione in comune e le disposizioni connesse e che comprende nei prodotti anche la prestazione di servizi.

3.4.2. Il Comitato è d'accordo anche sulla semplificazione degli accordi di acquisto e di commercializzazione collegati e con la proposta della Commissione di abolire la soglia di fatturato.

3.4.3. Il Comitato tuttavia ritiene che il limite basato sulla quota di mercato del 20 % sia troppo basso e raccomanda di aumentarlo al 25 %, considerata la protezione garantita dalla lista nera dell'articolo 4.

3.4.4. Il Comitato raccomanda inoltre di mantenere la procedura di non opposizione.

3.5. *Accordi di acquisto in comune*

3.5.1. Il Comitato si chiede perché gli accordi di acquisto in comune siano stati scelti per essere soggetti ad un trattamento incoerente. Innanzitutto, come accordi orizzontali essi sono coperti dalle linee direttrici ma non dall'esenzione per categoria, ma come accordi verticali alcuni ne beneficiano, ad esempio quelli in cui ogni società coinvolta ha un fatturato inferiore a 50 milioni di euro. In secondo luogo, come accordi orizzontali viene loro assegnata una quota massima di mercato del 15 %, ma come accordi verticali essi possono arrivare ad una quota del 30 %. Il Comitato desidera che la Commissione riesamini queste incongruenze e sottoponga il settore degli accordi di acquisto in comune ad una vigilanza costante.

3.5.2. Il Comitato condivide con la Commissione l'idea che sia indispensabile che le PMI cooperino negli acquisti nonché il giudizio espresso nei punti 107-108 delle linee direttrici, perciò chiede alla Commissione di valutare questo tipo di accordi con una certa flessibilità. In particolare, la Commissione dovrebbe chiarirne meglio i diversi aspetti orizzontali e verticali.

3.5.3. Il Comitato tuttavia non è d'accordo sul fatto che gli acquisti in comune debbano essere valutati prendendo in considerazione una quota di mercato combinata del 15 % sia sul/i mercato/i di acquisto che sul/i mercato/i di vendita. In tal modo si sottovalutano gli effetti favorevoli alla concorrenza degli acquisti in comune e si sopravvalutano gli effetti negativi sulla concorrenza di una quota di mercato del 15 %. Inoltre ciò farebbe scattare l'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1,

alla maggior parte degli accordi di acquisto in comune, anche in assenza di effetti negativi sulla concorrenza. Il Comitato rileva con preoccupazione che i punti 122 e 141 delle linee direttrici fissano una quota di mercato massima del 15 % e sollecita energicamente la Commissione a portare tale limite al 20 % nel caso di acquisti effettuati in comune da PMI.

3.5.4. Secondo il Comitato la Commissione dovrebbe fornire una metodologia più chiara, al fine di facilitare alle imprese il compito di valutare gli effetti economici degli accordi orizzontali e verticali sul mercato interessato. Il Comitato è dell'avviso che tutte le attività di acquisto dei gruppi debbano essere considerate di natura più verticale che orizzontale. Il Comitato ritiene inoltre che, data la specificità degli accordi d'acquisto, la Commissione debba concentrarsi maggiormente sul mercato a valle, dove i partecipanti agli accordi di acquisto in comune sono attivi come venditori.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato, tenuto conto delle considerazioni generali e specifiche esposte nel parere, esprime soddisfazione per il considerevole lavoro svolto dalla Commissione e appoggia pertanto, in linea generale, la proposta di riforma degli accordi orizzontali di cooperazione.

4.2. Il Comitato esprime tuttavia preoccupazione per il carattere parziale della riforma e propenderebbe piuttosto per un'unica esenzione per categoria complessiva sugli accordi orizzontali, in modo che tutti gli accordi interessati possano beneficiare di tale esenzione.

4.3. Il Comitato è inoltre favorevole all'introduzione della notifica retroattiva degli accordi orizzontali, come già avviene per gli accordi verticali, e auspica un intervento della Commissione per risolvere il problema.

4.4. Il Comitato riconosce che il perseguimento di tali obiettivi richiederebbe una apposita abilitazione da parte del Consiglio e esorta quindi la Commissione a cercare di ottenerla.

4.5. Il Comitato raccomanda inoltre quanto segue:

- una quota di mercato del 30 % per gli accordi di R&S;
- una quota di mercato del 25 % per gli accordi di specializzazione;
- una quota di mercato del 20 % per gli accordi di acquisto effettuati in comune da PMI.

4.6. Il Comitato fa rilevare che le nuove norme sugli accordi orizzontali e quelle sugli accordi verticali sono presupposti della riforma prevista nel Libro bianco e vanno perciò formulate in previsione di un'applicazione decentrata.

4.7. Il Comitato sollecita la Commissione a riconoscere la necessità di trasparenza, chiarezza e semplicità; ciò presuppone una minore complessità del quadro giuridico, soprattutto nel caso delle quote di mercato prescritte.

4.8. Il Comitato raccomanda di prolungare da un anno a due anni — ossia fino al 31 dicembre 2002 — la fase transitoria per l'adattamento delle normative esistenti alle nuove disposizioni. Fino ad allora va consentito che gli accordi conformi alle regole attuali rimangano in vigore senza modifiche.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 95/21/CE del Consiglio relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo)»,
- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 94/57/CE del Consiglio relativa alle disposizioni e alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime», e
- alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo»

(2001/C 14/04)

Il Consiglio, in data 27 aprile 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80 del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Retureau (correlatrice: Bredima-Savopoulou), in data 28 settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 88 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale è stato consultato in merito a tre progetti legislativi (citati nel titolo del parere) presentati dalla Commissione e riguardanti alcuni importanti aspetti della sicurezza marittima del trasporto di prodotti petroliferi e la prevenzione dell'inquinamento accidentale che può derivarne.

1.2. Le proposte sono precedute da una Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio in materia di sicurezza marittima del trasporto di idrocarburi (Comunicazione sulla sicurezza marittima) che presenta i testi proposti e prevede delle politiche a più lungo termine. Il Comitato, che aveva deciso di elaborare un parere di iniziativa sulla sicurezza marittima, studierà e commenterà la Comunicazione prima di esaminare i testi sottoposti alla sua attenzione.

2. Comunicazione sulla sicurezza marittima**2.1. Le principali proposte della Commissione**

2.1.1. Sebbene le misure prese a livello internazionale per migliorare la sicurezza e ridurre l'inquinamento accidentale abbiano consentito di ridurre in misura significativa gli incidenti e l'inquinamento da idrocarburi, la Commissione constata tuttavia che gli elementi di sicurezza marittima introdotti verso la metà degli anni '90 si rivelano insufficienti a causa dei rischi rappresentati dalle vecchie navi (come ha dimostrato ancora una volta il naufragio dell'Erika alla fine del dicembre 1999 al

largo delle coste francesi), dei limiti delle norme internazionali che soffrono in particolare dell'insufficiente controllo sulla loro applicazione, dello sviluppo delle bandiere di comodo e delle società di comodo off-shore, dell'insufficiente pertinenza del sistema di certificazione e di classificazione e, infine, di deficienze nell'applicazione delle norme comunitarie attualmente in vigore da parte degli Stati membri.

2.1.2. Essa propone una serie di azioni a breve termine (le due modifiche di direttive e il regolamento) e delle misure a più lungo termine che devono formare oggetto di proposte entro la fine dell'anno.

2.1.3. I principali obiettivi delle proposte della Commissione per le misure a più lungo termine sono

- migliorare l'attuale regime di risarcimento dei danni causati da fuoriuscite di petrolio;
- accrescere la trasparenza delle informazioni relative alla sicurezza nel trasporto marittimo;
- costituire una struttura europea per la sicurezza marittima;
- migliorare il controllo a livello costiero del traffico marittimo nelle acque europee.

2.1.4. La logica esposta dalla Commissione e l'analisi condotta possono essere sintetizzate come segue.

2.1.5. L'opacità che regna attualmente è inaccettabile; a tal fine una nuova base di dati Equasis è in corso di elaborazione per consentire un migliore controllo delle navi e agevolare le ispezioni e le misure prese per ovviare alle infrazioni.

2.1.6. La vigilanza sulle navi potenzialmente pericolose dovrebbe essere rafforzata e si prevede di vietare la navigazione delle navi particolarmente pericolose nella ZEE (zona economica esclusiva) degli Stati membri, ma ciò solleva problemi giuridici, tecnici e in merito ai mezzi materiali da impiegare. Il sistema costiero di vigilanza, di segnalazione e di rendiconto obbligatorio instaurato in Europa, approvato dall'IMO, dovrà essere migliorato. In linea più generale, un sistema mondiale di segnalazione costituirà una priorità europea.

2.1.7. L'ampliamento pone dei problemi particolari per alcuni paesi, in particolare Malta e Cipro (4^a e 5^a flotta mondiale). L'abbassamento del livello europeo di sicurezza che ne deriverebbe in assenza di misure è considerato inaccettabile.

2.1.8. È prevista la creazione di una struttura europea di sicurezza marittima, ma ciò pone dei problemi complessi. È stata lanciata l'idea di creare un corpo europeo di guardie costiere analogo alle Coast Guards statunitensi, ma ci si scontrerebbe nella pratica con problemi di fattibilità, di composizione di attrezzature, di competenze.

2.1.9. Si propone anche di responsabilizzare maggiormente gli operatori del trasporto marittimo. La limitazione della responsabilità degli armatori e l'assenza di responsabilità dei proprietari dei carichi costituiscono dei problemi. La definizione attuale dei danni potrebbe essere estesa per coprire tutta la portata reale dei danni. È previsto un fondo europeo per andare al di là dei massimali attuali. Sono previsti degli accordi con l'industria, oltre che delle sanzioni.

2.2. Osservazioni generali

2.2.1. Fatte salve le osservazioni particolari, il Comitato condivide l'orientamento generale previsto che privilegia due assi fondamentali della politica di sicurezza marittima:

- la prevenzione;
- l'adozione di misure efficaci di applicazione delle norme (controlli, sanzioni).

2.2.1.1. Per quanto riguarda le riflessioni a più lungo termine, il Comitato non scarta a priori nessuna ipotesi di lavoro e le giudica interessanti; ciononostante esse devono essere formalizzate e precisate e dovranno formare oggetto di

consultazioni approfondite all'interno delle istituzioni e con tutte le parti interessate. Il Comitato ritiene che sia tuttavia opportuno evitare di fare promesse eccessive sia nei testi proposti nell'immediato che nei progetti futuri e che, per migliorare la sicurezza marittima in modo efficace, gli approcci debbano essere realistici e pragmatici.

2.2.2. Dal punto di vista del Comitato, altri importanti settori in cui l'UE dovrebbe essere attiva sono il rafforzamento delle norme multilaterali universali e l'adozione di norme e misure dell'UE in campi non ancora, o insufficientemente, coperti dalle disposizioni adottate dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO)⁽¹⁾; il Comitato sollecita fortemente la Commissione e gli Stati membri ad affrontare tali questioni e a coordinare al tempo stesso i loro sforzi all'interno dell'IMO allo scopo di rafforzare gli standard di sicurezza marittima e di risarcimento per garantire un maggiore indennizzo alle vittime dell'inquinamento causato dalle navi che dovrebbe anche includere i danni all'ambiente e alla biodiversità.

2.2.3. In un'economia globale, in cui nove decimi degli scambi internazionali di merci vengono effettuati per via marittima, il settore marittimo è diventato un settore strategico per il commercio internazionale, dal quale le società moderne dipendono in misura massiccia per i loro approvvigionamenti e le loro esportazioni; esse non possono quindi restare indifferenti alle condizioni di esercizio di questa attività economica essenziale in costante espansione.

2.2.4. Risulta che il numero di navi perse ogni anno resti costante in numero di unità da molti anni, sebbene il tonnellaggio perso diminuisca regolarmente, il che evidenzia i limiti delle norme esistenti e delle misure di sicurezza della navigazione e deve portare ad un nuovo approccio al problema della sicurezza.

2.2.5. Le misure adottate a livello internazionale per migliorare la sicurezza e ridurre l'inquinamento accidentale hanno tuttavia consentito di ridurre considerevolmente l'incidenza di tale tipo di inquinamento. Restano da prendere altre misure contro l'inquinamento volontario da parte delle navi, come lo scarico di rifiuti o di zavorra in mare, specie tramite la creazione di impianti portuali adeguati⁽²⁾. Il Comitato riconosce che i rifiuti urbani e le attività economiche terrestri sono responsabili di due terzi dell'inquinamento marino costiero e degli estuari e che si deve ridurre notevolmente anche il livello di questo tipo di inquinamento. L'inquinamento causato dalle navi è ben lungi dal costituire l'unica fonte di inquinamento, ma gli incidenti marittimi hanno tuttavia un impatto molto più rilevante sui media e colpiscono maggiormente l'opinione pubblica.

⁽¹⁾ L'organizzazione marittima internazionale (IMO) è un ente specializzato delle Nazioni Unite, con sede a Londra, di cui sono membri 157 Stati.

⁽²⁾ L'adozione della «Proposta di direttiva del Consiglio relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico» (GU C 271 del 31.8.1998, pag. 79, parere del CES GU C 138 del 18.5.1999, pag. 12) dovrebbe facilitare la riduzione di questo tipo di inquinamento.

2.2.6. La Convenzione di Montego Bay del 1982, le cui disposizioni sono ormai in vigore, dà agli Stati costieri maggiori mezzi di intervento nelle acque della loro zona economica esclusiva (200 miglia marine al di là delle linee di base) per la protezione delle risorse economiche contenute in questa zona, che possono essere gravemente colpite dagli inquinamenti accidentali o volontari, e li abilita a prendere delle misure di protezione in merito. La Comunità è parte della Convenzione e potrebbe prevedere, per motivi di armonizzazione, di legiferare su tutta la ZEE degli Stati membri nei limiti delle competenze che essa può esercitarvi dopo il Trattato di Maastricht.

2.2.7. La sicurezza delle petroliere e la prevenzione dell'inquinamento sono regolati principalmente dalla Convenzione del 1974 sulla salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS) e dalla Convenzione Marpol (73/78) per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, nonché da diversi protocolli aggiuntivi di cui gli Stati dell'UE sono signatari. Queste convenzioni dell'IMO impongono allo Stato di bandiera che è parte della Convenzione di punire le infrazioni. Marpol offre anche una base giuridica all'intervento dello Stato di approdo non appena esistono dei rischi potenziali. La Convenzione Marpol ha il merito di aver avuto un impatto positivo sostanziale sulla riduzione dell'inquinamento da idrocarburi derivante da attività marittime, al pari delle misure comunitarie prese in base ad essa, o a complemento, in materia di inquinamento, di sicurezza e di ispezione.

2.2.8. Il risarcimento — fissato ad un livello limitato — dei danni causati dall'inquinamento navale alle persone e all'ambiente è garantito dalla Convenzione internazionale sulla responsabilità civile per l'inquinamento da petrolio (CLC)⁽¹⁾ e dal Fondo internazionale per il risarcimento per l'inquinamento da petrolio (IOPC). Un'ulteriore fonte di risarcimento è l'assicurazione obbligatoria per i proprietari delle navi; tale risarcimento è soggetto ad un massimale.

2.2.9. Il Memorandum d'intesa di Parigi⁽²⁾, sul controllo delle navi da parte dello Stato di approdo, è applicato sul piano comunitario tramite la Direttiva 95/21/CE, emendata nel 1998. Gli Stati di approdo hanno a tale titolo degli obblighi precisi in materia di ispezione delle navi facenti scalo nei loro porti nei settori della sicurezza, della protezione dell'ambiente e delle condizioni di vita e di lavoro degli equipaggi, obblighi ai quali adempiono in modo disuguale. Tutte le navi ispeziona-

te nel quadro dell'Intesa di Parigi sono recensite nella base dati Sirenac, gestita dal Centro amministrativo degli affari marittimi di Saint-Malo (Francia).

2.2.10. Per il diritto marittimo internazionale, gli Stati di bandiera⁽³⁾ devono ottemperare a precisi obblighi relativi alle ispezioni, alla sicurezza e alle condizioni per gli equipaggi, se hanno ratificato le relative disposizioni. Tali obblighi sono tuttavia rispettati in modo disuguale per parecchie ragioni: la proliferazione di bandiere inferiori alle norme, l'elevato numero di Stati di bandiera che non applicano le Convenzioni che hanno ratificato, la ricerca sistematica di una riduzione dei costi — in particolare per quanto concerne la manodopera — e il ricorso ad alcuni registri-bis che non hanno ratificato le convenzioni dell'ILO. Infine, in seguito alle procedure decisionali e ai limitati poteri e risorse di cui dispone l'IMO per far rispettare le norme dagli Stati di bandiera, non si riesce ad imporre sanzioni o ad introdurre misure adeguate che abbiano un sufficiente effetto deterrente nei casi di violazione degli standard internazionali e di altre pratiche dubbie. Ne deriva una crescente delega di poteri e responsabilità agli Stati di approdo, come prevedono, per esempio, il Memorandum d'intesa di Parigi, le norme IMO e la Convenzione dell'OIL n. 147.

2.3. Osservazioni particolari

2.3.1. Il Comitato si compiace delle proposte della Commissione intese a migliorare i controlli dello Stato di approdo e delle società di classificazione nel quadro dei regolamenti esistenti.

2.3.2. La sicurezza marittima si basa sia sul rispetto delle norme e delle disposizioni riguardanti le navi e la navigazione e sul loro effettivo controllo che sulle competenze del personale di ispezione, dei piloti e del personale di navigazione e dipende anche dalle condizioni di vita e di lavoro dei membri dell'equipaggio. Le qualificazioni, la situazione, i diritti e gli obblighi del personale portuale, dei capitani, degli ufficiali e dei marinai sono quindi dei fattori chiave della sicurezza. Molti incidenti dipendono dal fattore umano frequentemente abbinato ad altre cause, quali fattori tecnici e meteorologici. Molte di queste questioni sono disciplinate dalle Convenzioni dell'IMO e dell'OIL, che purtroppo però non sono sempre applicate in modo uniforme o appropriato dagli Stati firmatari, né tantomeno da tutti gli Stati membri dell'UE, alcuni dei quali non hanno del resto ratificato tutte le convenzioni. Il Comitato sollecita gli Stati membri interessati a ratificare le Convenzioni marittime dell'OIL, quali il Protocollo alla Convenzione 147 e

⁽¹⁾ International Convention on Civil Liability for Oil Pollution (CLC); International Oil Pollution Compensation Fund (IOPC).

⁽²⁾ Denominato spesso «Memorandum di Parigi» o «Memorandum di intesa»; Memorandum of Understanding (MOU)

⁽³⁾ I tentativi di introdurre una bandiera di registrazione dell'UE sono falliti per i disaccordi fra gli Stati membri dell'UE.

la Convenzione 180⁽¹⁾ e chiede che le disposizioni delle convenzioni siano tradotte in legge e applicate nella pratica per evitare di provocare distorsioni di concorrenza e di mettere a repentaglio la sicurezza.

2.3.3. L'applicazione inadeguata degli standard internazionali o le violazioni di tali standard — in particolare quelli riguardanti la formazione, la sicurezza sul lavoro, le condizioni di lavoro e il rispetto di requisiti operativi — incidono sulle prestazioni degli equipaggi ed espongono gli equipaggi, le loro navi e l'ambiente a maggiori rischi. L'inaccettabile pressione economica su capitani ed equipaggi che continuano a lavorare a bordo di navi inferiori alle norme può avere un impatto simile.

2.3.4. L'Unione europea e gli Stati Uniti concentrano fra di loro la maggior parte del trasporto petrolifero mondiale. Gli USA dispongono di guardacoste provvisti di mezzi e di poteri estesi (USGC) che hanno introdotto l'iniziativa del controllo dello Stato di approdo per individuare le navi inferiori alle norme⁽²⁾, mentre gli Stati asiatici, fra cui il Giappone, il maggiore importatore della regione, hanno adottato il Memorandum di Tokyo che introduce un controllo degli Stati di approdo comparabile al sistema europeo. Le iniziative in queste tre regioni devono contribuire a far evolvere tutta la normativa internazionale e spetta agli Stati interessati svolgere un ruolo trainante ed esemplare all'interno dell'IMO e non contribuire tramite approcci disparati, combinati con iniziative private, a far saltare il sistema multilaterale, il che creerebbe una situazione incontrollabile e aggraverebbe in ultima analisi le disparità e i rischi.

(1) In data 13 dicembre 1999 il Consiglio ha adottato la Direttiva 95/1999/CE concernente l'applicazione delle disposizioni relative all'orario di lavoro della gente di mare a bordo delle navi che fanno scalo nei porti della Comunità. L'articolo 10 della Direttiva prevede che le disposizioni della direttiva debbano essere pienamente applicate a partire dal 30 giugno 2002. La vera e propria applicazione della direttiva dipende dalla ratifica della Convenzione 180 dell'OIL riguardante l'orario di lavoro della gente di mare e l'equipaggio delle navi e dalla ratifica del Protocollo 1996 alla Convenzione del 1976 sulla navigazione mercantile (standard minimi).

Per assicurare l'attuazione contemporanea delle due convenzioni e in particolare per contribuire all'attuazione simultanea della Direttiva 95/1999/CE da parte di tutti gli Stati membri, la Commissione ha anche rivolto una raccomandazione agli Stati membri invitandoli a ratificare la Convenzione 180 e il protocollo alla Convenzione del 1976.

Secondo l'articolo 4 della Convenzione del 1976 sulla navigazione mercantile (147) solo un paese che abbia ratificato la Convenzione 147 emendata dal Protocollo del 1996 può esercitare controlli sulle ore di lavoro o sui periodi di riposo a bordo delle navi che fanno scalo nei suoi porti.

È pertanto opportuno che, considerato il termine del 30 giugno 2002 fissato per il recepimento della Direttiva 95/1999/CE nella legislazione nazionale, ogni Stato membro ratifichi in tempo i due strumenti dell'OIL per evitare incongruenze con le disposizioni della Convenzione 147.

(2) Port State Control Initiative to Target Substandard Ships.

2.3.5. Nella sua Comunicazione in merito ad una politica comune di sicurezza marittima (1993), la Commissione aveva a giusto titolo tenuto conto della dimensione internazionale del trasporto marittimo. Questa politica era stata approvata dal Comitato nei suoi precedenti pareri e dovrebbe continuare a ispirare l'azione futura dell'UE. Il Comitato aveva sottolineato il fatto che il cuore del problema non sta tanto nello sviluppo di norme internazionali, quanto piuttosto nel garantire che vengano applicate universalmente.

2.3.6. Le norme europee di sicurezza marittima e di protezione dell'ambiente marino dovrebbero fondarsi sui seguenti principi:

- contribuire a rendere il trasporto nelle acque europee il più sicuro possibile;
- tener conto del fatto che queste acque devono restare aperte senza discriminazioni a tutte le navi che rispettano le norme internazionali.

2.3.7. Mentre prevedono di emendare e completare il diritto comunitario, le proposte della Commissione dovrebbero perseguire l'obiettivo di rafforzare la posizione sul mercato delle imprese rispettose delle norme; le imprese e le organizzazioni che sminuiscono la loro responsabilità per quanto riguarda la sicurezza e la protezione dell'ambiente dovrebbero essere private di tutti i vantaggi o benefici che potrebbero derivarne.

2.3.8. Il 40 % del traffico marittimo mondiale e la maggioranza delle operazioni di trasporto petrolifero in Europa (di cui solo il 10 % avviene tramite oleodotti, strade o canali) passano attraverso la Manica e le acque al largo della Bretagna (in totale 300 000 navi all'anno). Le restanti operazioni di trasporto petrolifero avvengono principalmente tramite il Mediterraneo — un mare particolarmente vulnerabile che non ha ZEE — e provengono in particolare dal Canale di Suez e, in misura ridotta, dal Mar Nero. La maggior parte degli incidenti navali che hanno coinvolto delle petroliere riguardava navi che erano inferiori alle norme o navi che avevano oltre 18 anni di età⁽³⁾ o navi che si erano incagliate. I venti e le correnti dominanti tendono a trasportare l'inquinamento che ne deriva — sia esso causato da scarichi o accidentale — verso le coste degli Stati dell'Europa occidentale.

2.3.9. Sfortunatamente le catastrofi marittime non possono essere totalmente eliminate e le misure proposte devono essere realistiche, proporzionate e mirate alle cause principali. Il Comitato si rammarica che non tutti gli Stati membri dell'UE abbiano ratificato la Convenzione internazionale sulla cooperazione, la preparazione e la lotta all'inquinamento da idrocarburi (OPRC, 1990), che impegna gli Stati a stabilire un sistema nazionale per reagire prontamente ed efficacemente all'inquinamento accidentale.

(3) Institute of London Underwriters, Statistics for Ships Lost 1989-1998.

2.3.10. Il Comitato ricorda che, nella risoluzione del 20 gennaio 2000, il Parlamento europeo ha posto l'accento sul bisogno urgente di creare le condizioni ottimali per gestire le crisi dovute all'inquinamento petrolifero e ha deplorato l'insufficienza delle tecniche disponibili per combattere l'inquinamento causato dai combustibili pesanti. A tal fine il Comitato sostiene le richieste intese a istituire un regime di Stato costiero, che individuerebbe i porti di rifugio attrezzati e capaci di gestire gli incidenti e consentirebbe alle autorità di fornire un'assistenza proattiva alle navi in difficoltà, particolarmente nelle situazioni in cui l'equipaggio o il proprietario/gestore non rispondessero alla situazione in modo appropriato e delle vite umane o l'ambiente fossero in pericolo.

2.3.11. Il Comitato accoglie favorevolmente, come misure di urgenza in una prima tappa, le proposte legislative della Commissione. Inoltre queste misure dovranno essere comprese e applicate insieme alla futura direttiva quadro sulla responsabilità ambientale che dovrebbe derivare dal Libro bianco sulla responsabilità ambientale che forma oggetto di un parere a parte del Comitato. La proposta di regolamento sul doppio scafo solleva tuttavia delle questioni tecniche ed economiche importanti che il Comitato esaminerà più avanti.

2.3.12. Una regolazione più severa e più efficace si rivela tanto più indispensabile in quanto il trasporto marittimo in generale e il trasporto petrolifero in particolare si sviluppano attualmente in un contesto di concorrenza selvaggia e di pressioni eccessive sui costi dei trasporti marittimi, nonché di aspra concorrenza fra i porti, il che penalizza le buone prassi in materia di sicurezza delle navi e di condizioni dei membri dell'equipaggio a vantaggio delle cattive prassi che sono insostenibili sia dal punto di vista della sicurezza che della concorrenza.

2.3.13. Il costo del trasporto petrolifero è relativamente basso, a beneficio delle compagnie petrolifere che svolgono un ruolo importante nella deregolamentazione, ma ai danni della sicurezza. Si tratta di una situazione che né l'opinione pubblica né i professionisti seri del settore possono più tollerare. Il costo della sicurezza deve essere estratto dalla concorrenza. Un prezzo remuneratore del trasporto è indispensabile al rinnovo delle flotte che, nelle condizioni attuali, invecchiano. Questi professionisti si sforzano del resto di sviluppare un'autoregolazione, attività indispensabile, ma che testimonia anche un'ineadeguatezza delle norme e delle procedure in vigore e dimostra la necessità di modificarle per renderle più efficaci e per ristabilire una concorrenza sana al fine di arginare e invertire la fuga delle immatricolazioni dalle bandiere conformi verso bandiere inferiori alle norme e stabilire per quanto possibile delle regole e dei controlli efficaci di portata universale, dato che l'attività è internazionale.

3. **Direttiva sulla sicurezza marittima: controllo delle navi da parte dello Stato di approdo**

3.1. *Obiettivi e motivi della revisione della Direttiva 95/21/CE del Consiglio*

3.1.1. La proposta di direttiva in questione mira al rafforzamento effettivo dei controlli sulle navi che frequentano i porti comunitari e dovrebbe avere come effetto un maggior rigore per le navi «manifestamente inferiori alle norme».

3.1.2. La direttiva stabilisce requisiti di ispezione uniformi e procedure applicabili a tutte le navi che fanno scalo nei porti europei (sia dell'UE che del SEE). Le ispezioni riguardano gli standard internazionali relativi alla sicurezza marittima, alla prevenzione dell'inquinamento e alle condizioni di vita a bordo (controllo dello Stato di approdo). Le misure proposte mirano a migliorare l'efficacia delle procedure di ispezione.

3.1.3. La procedura viene tuttavia applicata in modo non uniforme e talvolta le navi che presentano seri rischi per la sicurezza e l'ambiente non vengono controllate in modo soddisfacente quando fanno scalo nei porti dell'UE:

- parecchi Stati non rispettano la soglia del 25 % di ispezione di navi diverse fissate dalla direttiva;
- il sistema del fattore di priorità del memorandum di Parigi reso obbligatorio dalla direttiva non viene applicato correttamente;
- le ispezioni rafforzate previste dalla direttiva non vengono sempre effettuate con il rigore voluto; in particolare, le navi il cui fattore di priorità è più elevato non vengono ispezionate sistematicamente.

3.1.4. Dato che nessuna delle ispezioni effettuate sulla nave Erika era riuscita ad individuare i difetti che si ritiene abbiano provocato il disastro, la Commissione ritiene che il naufragio dell'Erika dimostri le carenze di una serie di sistemi di controllo, ovvero i controlli relativi alla costruzione delle navi e al monitoraggio della loro condizione, effettuati conformemente alle norme elaborate dalle società di classificazione, i controlli e le ispezioni periodiche condotte dalle società di classificazione per conto di altri enti e gli ulteriori controlli effettuati dagli Stati di approdo. La Commissione propone quindi una serie di misure per migliorare e rafforzare le disposizioni sulle ispezioni previste dalla direttiva sul controllo da parte dello Stato di approdo.

3.2. *Osservazioni del Comitato*

3.2.1. Il Comitato ricorda il proprio parere⁽¹⁾ in merito alla proposta di Direttiva 95/21/CE (modificata a più riprese), riguardante l'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni

⁽¹⁾ GU C 393 del 31.12.1994, pag. 50.

di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari o che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo) e in particolare l'affermazione secondo cui i criteri per l'ispezione e la detenzione delle navi dovrebbero essere sufficientemente rigorosi per garantire che tutte le navi operanti nelle acque europee soddisfino a tutti gli aspetti delle norme convenute a livello internazionale, senza penalizzare tuttavia le navi con una gestione e una manutenzione corretta, né imporre loro oneri eccessivi.

3.2.2. Secondo l'OCSE le norme di sicurezza marittima sarebbero ora scese ad un livello critico. Si stima che il 15 % delle petroliere siano fuori norma.

3.2.3. Il Comitato approva quindi sia lo spirito che la sostanza degli emendamenti proposti. Sostiene fortemente la richiesta di trasparenza per consentire alle autorità dell'UE, alle diverse parti interessate e al pubblico di individuare i registri inferiori alle norme, le compagnie di comodo proprietarie di navi e i porti che non sono riusciti a far rispettare gli standard per soffocare queste pratiche di «dumping». Una maggiore trasparenza consentirà anche di individuare i proprietari di carichi alla rinfusa che, noleggiando navi inferiori alle norme, praticano una concorrenza sleale, mettendo a repentaglio le vite di altri ed esponendo a rischi sia le risorse e le attività economiche che l'ambiente.

3.2.4. Il Comitato plaude all'introduzione di controlli più rigorosi per le «navi manifestamente inferiori alle norme» e il loro possibile bando dai porti comunitari, anche se a suo avviso dovrebbero essere bandite tutte le navi che sono state oggetto di fermo più di due volte nel corso dei due anni precedenti. Il Comitato considera «manifestamente inferiore alle norme» qualsiasi nave bandita in virtù dell'articolo 7 a) — con la soppressione del criterio dei 15 anni di età — che trasporta passeggeri, prodotti pericolosi o potenzialmente inquinanti. Esse dovrebbero essere bandite da tutta la zona economica esclusiva al largo delle coste europee per la potenziale minaccia che rappresentano per le vite umane e le risorse economiche della zona fino a quando le modifiche e le riparazioni richieste non siano state effettuate e ispezionate. Queste navi dovrebbero essere definitivamente bandite se non adempiono agli standard richiesti entro determinati termini di tempo.

3.2.5. L'obbligo di garanzia o di assicurazione responsabilità per danni all'ambiente dovrebbe essere esteso a tutte le navi che trasportano prodotti pericolosi o inquinanti indipendentemente dal loro tonnellaggio, per coerenza con le disposizioni previste per la sicurezza delle navi e la prevenzione dell'inquinamento. A tale proposito i membri dovrebbero ratificare l'accordo internazionale HNS e si dovrebbero attuare

gli «orientamenti» dell'IMO relativi all'assicurazione responsabilità.

3.2.6. Infine, il numero degli ispettori dovrebbe essere portato ad un livello sufficiente in funzione del numero e della natura delle navi che entrano in ogni porto e si dovrebbero sicuramente prevedere degli ispettori specializzati per procedere alle ispezioni di carattere strutturale e tecnico e altri più particolarmente specializzati nelle condizioni dell'equipaggio e nelle norme sociali.

3.2.7. Il Comitato fa notare le disparità fra le prestazioni degli Stati membri nell'ottemperare agli obblighi previsti dalla direttiva sul controllo dello Stato di approdo e, in particolare, nel conseguire l'obiettivo di ispezionare almeno il 25 % delle navi che fanno scalo nei loro porti. Anche quando è soddisfatto l'obiettivo del 25 % per Stato membro, ciò di per sé può non essere sufficiente — se per esempio le ispezioni sono state concentrate sulle navi meglio gestite nelle quali è improbabile incontrare delle carenze. Il Comitato accoglie perciò con favore gli sviluppi proposti nel quadro del Memorandum d'intesa di Parigi per porre rimedio alla situazione introducendo un metodo migliore e più efficace di individuare le navi manifestamente inferiori alle norme e sollevando le navi di elevato livello dal dovere di sottoporsi a ispezioni ingiustificate. Le nuove disposizioni non devono tuttavia fornire una scusa per bloccare tutti gli sforzi intesi ad assicurare adeguate risorse umane. La qualità insufficiente delle ispezioni condotte e l'insufficiente numero di ispettori qualificati nei vari campi dovrebbero, in ogni caso, costituire dei motivi per i quali la Commissione può procedere contro gli Stati di approdo che non ottemperano ai loro obblighi.

3.2.8. Nella prospettiva di ampliamento delle tipologie ispettive previste, è opportuno prevedere misure per rafforzare la capacità operativa degli organismi abilitati ad effettuare ispezioni e visite sulle navi.

3.2.9. Sono altresì necessarie misure specifiche per l'adeguamento del numero di ispettori per tali attività così come di percorsi formativi e di specializzazione nella funzione per assicurare adeguata capacità tecnica, continuità d'esercizio e omogeneità operativa.

4. Direttiva sulla classificazione

4.1. Obiettivi e motivi

4.1.1. La direttiva in oggetto modifica la Direttiva 94/57/CE del Consiglio relativa alle disposizioni e alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime.

4.1.2. Le modifiche proposte riguardano:

- il riconoscimento comunitario delle società di classificazione, soprattutto in materia di controllo e di sanzioni;
- il rafforzamento delle esigenze da rispettare da parte degli organismi riconosciuti.

4.2. Osservazioni generali

4.2.1. Sono circa 60 [dieci circa delle quali sono membri dell'Associazione internazionale delle società di classificazione (IACS)], le compagnie private nel mondo che classificano le navi su richiesta dei proprietari — un'attività privata effettuata dalle società di classificazione — e certificano le navi, agendo per conto degli Stati di bandiera che hanno delegato questo servizio pubblico alle società di classificazione in ragione della loro competenza tecnica. Le società di classificazione svolgono tutte o una parte delle ispezioni tecniche che sono di responsabilità delle autorità dello Stato in cui la nave è registrata. Queste società di classificazione hanno generalmente il diritto di emettere o ritirare i certificati che provano la conformità delle navi che esse sono incaricate di verificare — tramite ispezioni effettuate in primo luogo al momento della messa in servizio e, in seguito, periodicamente — e la conformità con standard tecnici, norme di sicurezza e norme relative alla protezione dell'ambiente.

4.2.2. Gli Stati di bandiera sono responsabili di redigere i diversi certificati di sicurezza e altri certificati, di definire le procedure di ispezione da seguire in base a convenzioni multilaterali delle quali sono firmatari o unilateralmente. Ad eccezione del loro coinvolgimento a questo livello in standard nazionali e internazionali — dei quali sono responsabili di garantire il rispetto — le società di classificazione applicano le loro regole quando classificano le navi.

4.2.3. Il Comitato approva le misure proposte che sono destinate a migliorare le ispezioni condotte assicurando una sorveglianza più severa delle società di classificazione, delle loro prestazioni, dei criteri più rigorosi per il loro riconoscimento e la trasparenza in questo settore di attività che svolge un ruolo fondamentale in materia di sicurezza. Nel parere in merito alla Comunicazione della Commissione sulla sicurezza marittima⁽¹⁾, il Comitato aveva sostenuto lo scopo generale e l'approccio complessivo adottati dalla Commissione per introdurre le disposizioni internazionali negli strumenti comunitari.

4.2.4. Il Comitato ritiene che le società di classificazione debbano senza indugi rivedere le loro prestazioni e apportare i necessari cambiamenti, in consultazione con le amministrazioni e l'industria, per garantire di poter fornire in ogni momento una prestazione professionale credibile. Per migliorare la trasparenza, le società di classificazione dovrebbero essere obbligate a fornire a terzi tutte le informazioni rilevanti su questioni quali il trasferimento di navi a diverse classi, il cambiamento di proprietà della nave, l'estensione dei certificati e di adeguate informazioni tecniche. Le norme che disciplinano l'integrità e il livello di resistenza degli scafi alla corrosione, le ispezioni e il trasferimento di classe da un'organizzazione

riconosciuta ad un'altra richiedono un'attenzione particolare da parte delle società di classificazione, dell'IMO e della Commissione.

4.2.5. Le società di classificazione hanno un elevato livello di responsabilità nel garantire la sicurezza della navigazione e dell'ambiente. Ne consegue che dovrebbero anche accettare la responsabilità giuridica in caso di prestazioni inadeguate. Il Comitato chiede l'introduzione di un'adeguata responsabilità contrattuale delle società di classificazione nei confronti dei loro clienti e un'adeguata responsabilità giuridica verso terzi in modo che possano rispondere di eventuali errori. Nella misura in cui le società di classificazione hanno agito sotto l'autorità sovrana dello Stato di bandiera, si dovrebbe prevedere nel rispettivo regime giuridico una clausola di responsabilità del governo.

5. Regolamento in materia di doppio scafo

5.1. Obiettivi della proposta di regolamento e ragioni della sua introduzione

5.1.1. Il regolamento in questione mira ad accelerare la sostituzione, iniziata nel 1996, delle petroliere monoscafo con petroliere a doppio scafo o equivalenti, più sicure in caso di collisione o incaglio.

5.1.2. È in larga misura comparabile alle disposizioni introdotte unilateralmente dalle autorità americane (2005, 2010 e 2015, secondo il tonnellaggio) che imporranno il doppio scafo alle petroliere. Secondo la Commissione, se l'Unione non seguisse una politica di ispirazione simile, sarebbe evidente il rischio, a partire dal 2005, di vedere le navi vietate nelle acque americane navigare nelle acque europee e di vedere aumentati i rischi, mentre la flotta petrolifera mondiale continua globalmente ad invecchiare. Di fronte all'iniziativa americana, l'IMO ha adottato delle disposizioni sostitutive, ma secondo un calendario più a lungo termine. La misura operativa alternativa dell'IMO (Hydrostatic Balance Loading) non sarebbe più accettata. Quale misura addizionale per accelerare la sostituzione delle petroliere monoscafo, la Commissione propone l'applicazione di un diverso sistema di tassazione per porto e pilotaggio che penalizzi tali navi.

5.2. Osservazioni del Comitato

5.2.1. Il Comitato ritiene che la proposta della Commissione meriti una giustificazione tecnica. Pensa che le conseguenze che implica la misura meritino di essere seriamente prese in considerazione. Il doppio scafo non è una panacea universale e se è efficace in caso di collisione o di incaglio di debole intensità, non è lo stesso in caso di shock violento. Lo spazio fra i due scafi deve essere sufficiente per permettere le ispezioni senza rischio per il personale di ispezione.

⁽¹⁾ GU C 34 del 2.2.1994, pag. 14.

5.2.2. Il regime attuale di ritiro delle petroliere monoscafo è stato concordato internazionalmente all'interno dell'IMO nel 1992 tramite la Convenzione Marpol e il Comitato ritiene che le disposizioni dovrebbero essere riviste al più presto dall'IMO. Il Comitato sollecita quindi la Commissione a coordinare la posizione degli Stati membri nell'IMO per arrivare alla revisione di Marpol in modo da introdurre un'accelerazione realistica e praticabile dell'attuale programma di ritiro delle petroliere monoscafo previsto nel Regolamento 13 G dell'allegato I della Convenzione. Il Comitato si rende conto che, se tale accordo fosse irraggiungibile nell'IMO entro un termine ragionevole, sarebbe inevitabile e necessaria una soluzione a livello dell'UE.

5.2.3. Il Comitato si rende conto anche che le petroliere monoscafo sono destinate ad essere eliminate dalle forze del mercato, quali la preferenza per le petroliere a doppio scafo o le petroliere monoscafo più giovani, prima di quanto previsto dalla Convenzione Marpol. Il Comitato ritiene pertanto che il sistema proposto di oneri differenziati sarebbe sia di influenza limitata in termini pratici che ingiusto dato che fino alle date del loro ritiro, le petroliere monoscafo sono tenute a rispettare le norme internazionali in vigore.

5.2.4. Il Comitato è convinto del fatto che si debbano stabilire delle condizioni e delle procedure specifiche per quanto riguarda i combustibili pesanti e persistenti per il fatto che le tecniche attuali per combatterli sono inadeguate.

5.2.5. La Commissione è consapevole dell'impatto economico e sociale sull'industria e gli Stati e propone di esaminarli in modo più approfondito. Il Comitato ritiene che la natura e l'importanza della proposta siano tali che, per stabilire un calendario realistico, si dovrebbe procedere ad un esame preventivo del loro impatto. La sostituzione accelerata della flotta non dovrebbe incidere sulla continuità degli approvvigionamenti.

5.2.6. Il Comitato insiste sul fatto che il rinnovo della flotta navale deve andare di pari passo con l'installazione degli strumenti più moderni di navigazione a bordo, compresi ricevitori per la navigazione via satellite⁽¹⁾ e un avanzato sistema di identificazione navale, la fornitura di adeguati livelli di formazione dell'equipaggio e il rispetto degli standard marittimi dell'IMO. In particolare l'UE dovrebbe chiedere agli Stati membri e agli Stati candidati di ratificare sia i sei più recenti standard adottati dalla Conferenza internazionale del lavoro nelle sue sessioni riguardanti le questioni marittime che tutti i principali standard marittimi fissati dall'OIL e dall'IMO.

6. Conclusioni

6.1. Il Comitato confida fermamente nel fatto che, a differenza di quanto avvenuto in passato, verrà effettivamente

attuata una politica globale di sicurezza marittima riguardante tutte le navi che navigano nelle acque europee o fanno scalo nei porti europei che consentirà di prevenire efficacemente i rischi di catastrofi marittime con le loro gravissime conseguenze in termini di vite umane, di danni materiali e di danni all'ambiente e alla biodiversità causati dagli inquinamenti marittimi e costieri.

6.2. Il Comitato reputa che si dovrebbe attuare pienamente tutto il diritto convenzionale marittimo relativo alla sicurezza delle navi e alla condizione dell'equipaggio che riguarda gli Stati di bandiera, gli Stati d'approdo e costieri e che le nuove proposte legislative della Commissione dovrebbero riguardare a breve termine tutti gli Stati e tutti gli altri soggetti interessati, nonché tutti i trasporti per via marittima di prodotti pericolosi o potenzialmente inquinanti.

6.3. L'applicazione del principio «chi inquina paga» dovrebbe rendere responsabile non solo il proprietario della nave, ma anche il proprietario del carico pericoloso. Si dovrebbe introdurre anche la responsabilità dello Stato di bandiera sotto forme e procedure adeguate al diritto internazionale che deve evolvere in questo campo. Inoltre gli Stati costieri dovrebbero avere il diritto di non riconoscere certificati di navi emessi da o per conto di bandiere o società di classificazione, classificate come inferiori alle norme secondo una procedura IMO.

6.4. Il Comitato è particolarmente preoccupato dell'elevato e crescente numero di navi, non solo immatricolate sotto bandiere di comodo conosciute, ma anche sotto bandiere di paesi in transizione e di paesi candidati, che sono oggetto di fermo nei porti europei in seguito ad ispezioni.

6.5. Si dovrebbe pertanto prestare una particolare attenzione alla sicurezza marittima nel corso dei negoziati di accesso e alle esenzioni concesse alle navi registrate sui registri-bis dell'UE e degli Stati membri del SEE; gli Stati di bandiera e di approdo europei dovrebbero ottemperare pienamente ai loro obblighi derivanti dagli strumenti internazionali redatti dall'ONU, dall'IMO e dall'OIL.

6.6. Infine l'opinione pubblica e quanti lavorano nel settore marittimo e del turismo hanno diritto all'informazione e alla trasparenza sulle misure di sicurezza preventive attuate e, in caso di catastrofe, sui danni dei prodotti scaricati in mare e sulle coste in occasione delle fuoriuscite di sostanze, sui rischi immediati e a più lungo termine che essi comportano per la salute e l'alimentazione, l'ambiente e la biodiversità. La questione del risarcimento deve formare oggetto di un riesame per tener conto di tutti i danni causati, compresi quelli a lungo termine, e del risanamento.

⁽¹⁾ Comunicazione «Involving Europe in a New Generation of Satellite Services — Galileo».

6.7. La politica di prevenzione deve comprendere dei dispositivi tecnici e giuridici che consentano di identificare e seguire le navi che navigano nelle acque europee, di adottare delle sanzioni dissuasive per l'inquinamento volontario (degasificazione) e l'esclusione dalla ZEE delle navi fuori norma.

6.8. Una politica di sicurezza marittima ambiziosa, di cui le proposte attuali non costituiscono che l'inizio, deve risanare l'ambiente del trasporto marittimo e fare in modo che la sicurezza sia utile non solo a quanti lavorano in mare, ma anche ai cantieri navali e ai produttori di attrezzature, in termini di attività e di posti di lavoro qualificati. A bordo delle

navi, le condizioni di lavoro e di occupazione devono essere tali da consentire la massima sicurezza della navigazione. Vi deve essere un numero sufficiente di ispettori qualificati per garantire le ispezioni a bordo dal punto di vista sia delle strutture della nave, delle sue attrezzature di sicurezza e dei suoi moderni strumenti di navigazione che della condizione degli equipaggi.

6.9. È chiaro che, per essere effettivamente applicata al più presto, l'adozione di una regolamentazione rafforzata esige un vero impegno politico da parte degli Stati membri e la disponibilità di mezzi adeguati.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: le priorità della sicurezza stradale nell'Unione europea — Relazione di avanzamento e classificazione delle azioni»

(2001/C 14/05)

La Commissione, in data 20 marzo 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Ghigonis, in data 28 settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 19 ottobre 2000, nel corso della 376ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. In questa nuova comunicazione sulla sicurezza stradale, la Commissione valuta i progressi realizzati a partire dall'adozione della Comunicazione dell'aprile 1997⁽¹⁾. Vi si osserva un rallentamento nella diminuzione del numero di vittime della strada e, per promuovere la sicurezza stradale, si propongono le seguenti misure:

— sei priorità a breve e medio termine:

- continuazione ed approfondimento dei lavori nell'ambito del programma europeo di valutazione dei nuovi autoveicoli (EuroNCAP);
- campagne e legislazione sull'uso delle cinture di sicurezza e dei sistemi di ritenuta per bambini;
- raccomandazione agli Stati membri sul massimo tasso d'alcolemia consentito al volante;
- legislazione sui limitatori di velocità per i veicoli commerciali leggeri;

⁽¹⁾ «Promuovere la sicurezza stradale nell'UE» COM(1997) 131 def.; parere del Comitato — GU C 73 del 9.3.1998, pag. 66.

- elaborazione di orientamenti per la gestione dei punti critici (luoghi in cui si concentrano gli incidenti) e progettazione di zone non pericolose ai margini delle strade (in modo da ridurre i rischi di lesioni gravi in caso d'incidente);
- legislazione in merito alla parte anteriore dei veicoli per renderla meno pericolosa per pedoni e ciclisti;
- cinque aree di ricerca supplementari per stabilire se determinate misure soddisfino il criterio sul rapporto costo-efficacia:
 - parametri medici per l'ottenimento della patente di guida;
 - parametri relativi agli esami per il rilascio delle patenti;
 - uso di luci durante il giorno;
 - effetti dei medicinali sul comportamento del conducente;
 - trattamento delle vittime di incidenti;
- tre misure di sostegno prioritarie:
 - base di dati CARE;
 - sistemi integrati d'informazioni;
 - ricerche sulle norme e la telematica applicabili ai veicoli.

1.2. Infine la Commissione incoraggia le autorità degli Stati membri a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale) a calcolare sistematicamente i costi e gli effetti delle misure di sicurezza stradale, ad aumentare gli investimenti in queste misure ed a sviluppare meccanismi che permettano ai responsabili delle decisioni in materia di sicurezza stradale che ne assumono i costi, di percepire concretamente i benefici che ne derivano.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Finalità generali

2.1.1. Il Comitato approva gli obiettivi della politica comunitaria in materia di sicurezza stradale ed accoglie con favore questa nuova iniziativa della Commissione.

2.1.2. Il Comitato condivide l'opinione della Commissione secondo cui la constatazione di un rallentamento nella diminuzione del numero di vittime della strada giustifica nuove azioni. In mancanza di altre cifre target, è infatti essenziale giungere almeno ad una evoluzione costante verso la riduzione del numero di vittime della strada. Il Comitato si rammarica di non aver trovato un'analisi delle cause di tale rallentamento,

che permetterebbe di trovare le soluzioni adeguate. A tutte le istituzioni europee e nazionali interessate saranno richiesti un impegno effettivo e un approccio dinamico affinché sorvegliano l'attuazione continua di tali progressi.

2.2. Approccio auspicato

2.2.1. Il Comitato si rallegra del fatto che le iniziative annunciate dalla Commissione rispettino il quadro stabilito dalla precedente comunicazione per il programma 1997-2001 e che rispondano alle esigenze rilevate dal Comitato nel parere del 10 dicembre 1997⁽¹⁾ in materia di ordine di priorità e di valutazione sotto l'aspetto costi/efficacia:

- la combinazione di misure legislative e non legislative, scelte in funzione di considerazioni sull'efficacia e sul rapporto costo/efficacia;
- criteri obiettivi ed agevoli per assegnare una priorità alle azioni possibili;
- il rispetto del principio della sussidiarietà in un campo in cui le particolarità nazionali e regionali possono avere un peso rilevante sull'efficacia di una misura;
- la ricerca, nonostante tutto, del più elevato livello d'armonizzazione possibile, nell'interesse del cittadino europeo che si sposta da un paese all'altro e degli utenti professionali della strada.

2.3. Critiche e suggerimenti generali

2.3.1. Il Comitato deplora che la comunicazione, pur constatando che un'applicazione generalizzata delle migliori pratiche implicherebbe una diminuzione rilevante del numero d'incidenti e di vittime, non proponga alcuna iniziativa specifica volta alla divulgazione di tali pratiche. Il Comitato chiede alla Commissione europea di confermare il proprio impegno nell'attiva promozione della diffusione delle migliori pratiche.

2.3.2. Il Comitato osserva che la base di dati CARE, istituita dal 1993, non è mai stata veramente utilizzata. Le analisi menzionate al paragrafo 2.4 della comunicazione dimostrano chiaramente l'utilità di una siffatta base di dati. Tuttavia l'uso che ne è stato fatto finora rimane assai limitato. Se tutti i soggetti interessati alla sicurezza stradale (autorità, industria, scienziati, utenti della strada, ecc.) potessero accedervi, CARE sarebbe uno strumento ben più potente di quanto non lo sia adesso.

⁽¹⁾ «Promuovere la sicurezza stradale nell'UE» COM(1997) 131 def.; parere del Comitato — GU C 73 del 9.3.1998, pag. 66.

2.3.3. Il Comitato ritiene che la mancanza di dati precisi e pertinenti costituisca in generale un ostacolo sostanziale allo sviluppo di politiche avanzate in materia di sicurezza stradale. Dei miglioramenti sono realizzabili e vanno messi in atto tenendo conto di tutti gli elementi che, congiuntamente, consentono di sviluppare tali politiche:

- la raccolta di dati
- il trattamento dei dati
- l'analisi dei dati
- l'informazione sulla politica condotta.

2.3.4. Il Comitato rammenta che il comportamento degli utenti dipende in ampia misura dalle conoscenze e dalle abitudini acquisite sin dalla più tenera infanzia. L'educazione relativa alla sicurezza stradale, specie alle scuole elementari, rappresenta l'elemento fondamentale di riuscita per il quale potrebbero essere stabilite delle norme comunitarie.

3. Osservazioni particolari sulle iniziative proposte

3.1. *Priorità d'azione*

3.1.1. Il Comitato approva l'approccio della Commissione consistente ad integrare di più le misure non legislative in una politica coerente di sicurezza stradale.

3.1.2. Le informazioni che si ricavano dal programma EuroNCAP sono infatti più utili di un approccio legislativo per la commercializzazione di veicoli più sicuri, mentre le campagne, così come le informazioni agli utenti della strada, influenzano il fattore umano, che è determinante per la sicurezza stradale.

3.1.3. Il Comitato approva ugualmente le iniziative che tendono a favorire il miglioramento delle infrastrutture per quanto riguarda l'aspetto della sicurezza stradale (gestione dei punti critici e progettazione di zone non pericolose ai margini delle strade). La prevenzione degli incidenti e la riduzione dell'impatto in caso di incidenti dovrebbero far parte di questo miglioramento delle infrastrutture fondate sulla sicurezza stradale. Il Comitato considera che i gestori delle infrastrutture, così come i costruttori di veicoli, attraverso il programma EuroNCAP, potrebbero essere incoraggiati in questo senso dalla pubblicazione di dati comparati relativi alla sicurezza delle infrastrutture stradali.

3.1.4. Il Comitato attribuisce grande importanza al proseguimento delle azioni volte alla lotta contro la guida in stato di ebbrezza. Si rammarica dell'impossibilità «apparente»,

invocata dalla Commissione, di fare adottare dei tassi massimi d'alcolemia uniformi, pur senza sottovalutare le difficoltà per arrivare ad un accordo. Ribadisce inoltre la richiesta formulata nel suo precedente parere⁽¹⁾ di adottare una direttiva che fissi il tasso massimo d'alcolemia a 0,5 mg; questo tasso non rimetterebbe in discussione le misure più severe eventualmente prese da certi Stati membri.

3.1.5. Il Comitato approva le iniziative in favore di misure legislative riguardanti l'uso delle cinture di sicurezza e dei sistemi di ritenuta per bambini. Considerando che questo tipo di misure non dovrebbe escludere sistematicamente categorie di veicoli o modi di trasporto, il Comitato raccomanda che, ad esempio, nel caso dei trasporti pubblici, dei taxi e dei veicoli commerciali, le disposizioni legislative tengano conto degli aspetti operativi e commerciali.

3.1.6. Il Comitato sostiene in linea di massima l'installazione estesa di limitatori di velocità negli altri veicoli commerciali. Osserva tuttavia che, a lungo termine, limiti di velocità variabili, in funzione, per esempio, delle condizioni climatiche e della densità del traffico, sono preferibili a limiti fissi. I progressi tecnici permetterebbero d'introdurre tali sistemi per tutte le categorie di veicoli in un prossimo futuro. Gli attuali limitatori di velocità non possono funzionare in un simile sistema. L'estensione dell'uso dei limitatori di velocità obbligatori dovrebbe pertanto essere progressiva, accordando inoltre un'attenzione particolare ai possibili effetti perversi, quali un maggiore utilizzo dei veicoli con un peso lordo appena inferiore alla soglia; ciò implicherebbe una maggiore quantità di veicoli-chilometri, emissioni accresciute e rischi più elevati in termini di sicurezza stradale.

3.2. *Ricerche supplementari*

Il Comitato accoglie con favore i temi proposti per ulteriori ricerche. Gli effetti delle medicine e delle droghe sul comportamento al volante devono essere studiati con priorità. Malgrado l'interesse che presentano alcune azioni concrete (avvertenze, dati comparati), l'uso crescente di tali sostanze induce il Comitato a raccomandare misure vincolanti per reprimere la guida sotto l'effetto di farmaci o droghe; misure del genere richiedono sin da ora una migliore informazione a tutte le parti interessate (aziende farmaceutiche, medici, farmacisti, utenti) sugli effetti previsti.

⁽¹⁾ Parere del CES in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione europea: il programma 1997-2001», GU C 73 del 9.3.1998.

3.3. Misure di sostegno

3.3.1. Il rapido sviluppo della base di dati CARE costituisce, secondo il Comitato, un elemento chiave per ogni ordine di priorità e per ogni politica di sicurezza stradale che si ispiri al principio costo/efficacia, ed è per questo motivo che il Comitato si è espresso al riguardo nel capitolo «Critiche e suggerimenti generali».

3.3.2. Il Comitato approva le altre due misure prioritarie di sostegno: il sistema integrato di informazioni e le ricerche sulle norme e la telematica applicabili ai veicoli. Tuttavia considera che questa ricerca dovrebbe concernere anche le infrastrutture stradali. Le relative norme in materia di costruzione e manuten-

zione dovrebbero incentrarsi maggiormente sulla sicurezza stradale e sulla telematica che è sicuramente idonea a rafforzare il rispetto del codice stradale e a trasmettere agli utenti della strada ogni dato suscettibile di favorire un comportamento orientato alla sicurezza.

4. Conclusione

Da un punto di vista generale, il Comitato è favorevole a qualsiasi azione volta a migliorare la sicurezza stradale. Si rallegra in particolare dell'adozione da parte del Consiglio «Trasporti», il 26 giugno scorso, di una risoluzione sul rafforzamento della sicurezza stradale che contiene spunti analoghi alle misure raccomandate nel presente parere.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio, concernente l'armonizzazione di regole tecniche e di procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile»

(2001/C 14/06)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 27 aprile 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore von Schwerin, in data 8 settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 94 voti favorevoli e 1 astensione il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Mediante la proposta di regolamento in esame la Commissione intende procedere all'armonizzazione delle norme tecniche e delle procedure amministrative dell'aviazione civile. Il documento pubblicato finora dalla «Joint Aviation Authority», JAR-OPS 1 («Joint Aviation Requirement»), già adottato nelle legislazioni degli Stati membri come norma di legge, dovrà essere adottato dalla Commissione sotto forma di regolamento previa lievi modifiche.

2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1. A sostegno della proposta la Commissione adduce le seguenti motivazioni:

2.1.1. Nel 1989, mettendo a punto il secondo pacchetto di norme di liberalizzazione, il Consiglio e la Commissione avevano concordato che la politica comunitaria in materia di trasporti aerei avrebbe dovuto occuparsi anche dell'armonizzazione del quadro normativo applicabile all'aviazione civile, sia per mantenere un elevato livello di sicurezza che per garantire una concorrenza leale nel mercato interno.

2.1.2. A tale scopo la Comunità ha adottato il Regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio, concernente l'armonizzazione di regole tecniche e di procedure amministrative, diretto a definire e a mantenere aggiornate norme armonizzate relative alla progettazione, alla costruzione, all'esercizio e alla manutenzione degli aeromobili nonché al personale e alle organizzazioni preposte a tali attività.

2.1.3. Allo stesso tempo il regolamento in questione elenca una serie di requisiti tecnici — «Joint Aviation requirements» (codici JAR) — elaborati dalle autorità aeronautiche «Joint Aviation Authorities» (JAA), ai quali è stato attribuito valore legale nella Comunità.

2.2. In questo contesto i servizi della Commissione hanno esaminato, in relazione alla procedura riguardante le norme operative comuni per l'idoneità al volo degli aeromobili, il documento adottato nel 1995 dalle JAA (JAR-OPS 1) volto a definire requisiti armonizzati relativi all'impiego degli aeromobili a scopo di trasporto aereo commerciale. L'adozione di norme comuni in questo ambito rientra senza dubbio nel campo di applicazione del Regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio e del Regolamento (CEE) n. 2407/92 del Consiglio, che dovrebbero essere recepiti nella legislazione comunitaria.

2.3. Tuttavia è apparso chiaro che, per ragioni molteplici, non sarebbe stato possibile elencare semplicemente i codici JAR-OPS 1 nell'allegato del Regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio, come era stato fatto per altri codici JAR.

2.3.1. In primo luogo, il testo dei JAR-OPS 1 contiene alcune disposizioni incompatibili con il diritto e le politiche comunitarie e quindi, per garantirne la necessaria coerenza con questi ultimi, devono esservi apportati i necessari adeguamenti.

2.3.2. In secondo luogo, permangono numerosi punti di disaccordo sollevati dalle diverse parti interessate e ciò impone alla Commissione di esaminare la questione e trarne le proprie conclusioni.

2.3.3. Ciò è necessario poiché le norme in questione sono destinate ad avere un impatto notevole a livello economico per migliaia di imprese e lavoratori.

2.4. Occorre pertanto che il processo di adozione legislativa avvenga con la consueta trasparenza, attraverso la partecipazione di tutte parti interessate. Di conseguenza, il testo completo delle prescrizioni normative sarà sottoposto al normale iter legislativo comunitario.

2.5. La Commissione ha optato per il recepimento del contenuto dei JAR-OPS 1, aggiungendo un nuovo allegato al Regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio, e ha deciso di apportare le necessarie modifiche al testo di tale regolamento al fine di rendere possibile tale trasposizione.

2.6. Il testo dell'allegato è stato elaborato con i seguenti obiettivi:

- aderire agli standard di sicurezza proposti dalle JAA;
- limitare i requisiti comunitari allo stretto necessario per garantire un riconoscimento automatico del certificato di operatore aereo. Per questo motivo il testo fa riferimento solo alla sezione 1 dei JAR-OPS 1, escludendo altre parti che trattano degli strumenti accettabili di verifica della conformità o i documenti esplicativi, quali definiti alla sezione 2 dei JAR-OPS 1;
- mantenere il testo quanto più possibile aderente a quello dei JAR-OPS 1 per agevolarne ulteriori adeguamenti e modifiche, come pure la compatibilità con la normativa dei paesi che aderiscono alle JAA ma che non sono membri dell'EU;

garantire la compatibilità con la legislazione comunitaria adeguando le seguenti disposizioni:

- Immatricolazione degli aeromobili
- Contratti di noleggio di breve durata (wet-lease-in)
- Deroghe/direttive operative.

2.7. Il lavoro svolto dalle JAA nell'elaborazione dei JAR-OPS 1 costituisce una buona base per adottare norme comuni di sicurezza nel campo del trasporto aereo commerciale. La Commissione propone pertanto di adottarne il contenuto nella legislazione comunitaria apportandovi esclusivamente i cambiamenti necessari per rispettare gli obblighi e le politiche comunitarie.

3. Osservazioni del Comitato

3.1. Il Comitato approva la proposta di regolamento della Commissione, in quanto, tramite il recepimento dei codici JAR-OPS 1 nella legislazione comunitaria, è possibile sia armonizzare le norme di sicurezza sia evitare distorsioni della concorrenza nel mercato interno.

3.2. Il Comitato auspica anche che in questo modo si possa rimediare all'attuale anomalia costituita dal mancato recepimento dei JAR-OPS 1 da parte di singoli Stati membri e alle distorsioni della concorrenza prodotte da tale situazione.

3.3. La proposta della Commissione presenta tuttavia alcune carenze ancora da colmare. Per quanto riguarda i contenuti, il Comitato può ampiamente approvare la proposta della Commissione tanto più che essa si basa sui JAR-OPS 1, che sono già stati concordati con le autorità competenti. La proposta della Commissione non fa però alcun riferimento ad altri JAR, anch'essi importanti per il trasporto aereo e collegati con i JAR-OPS 1 (JAR 26, JAR 145, JAR-STD, JAR-TSO, JAR-FCL 1, JAR-FCL 3, ecc.).

3.3.1. Nei JAR-OPS 1 sono attualmente contenuti tali riferimenti. Attraverso la proposta della Commissione le OPS dell'UE verrebbero isolate dal sistema globale JAR, che è un sistema chiuso e internamente articolato.

3.4. Non prendendo in considerazione l'allegato, sezione 2, dei JAR-OPS 1 la Commissione non raggiunge l'obiettivo di armonizzare le norme. Un gran numero di requisiti supplementari o restrizioni, contenuti nella sezione 2 dei JAR-OPS 1, possono essere interpretati diversamente dalle autorità aeronautiche nazionali e, in tali casi, ne deriverebbero inevitabilmente distorsioni della concorrenza nel mercato interno. A questo proposito il Comitato ritiene che vi sia ancora bisogno di regolamentazione.

3.5. Inoltre, alcune traduzioni della proposta della Commissione contengono, rispetto ai JAR-OPS 1, notevoli divergenze ed errori che ancora devono essere corretti. Ciò non vale ovviamente per i brani del testo dei JAR-OPS 1 che la proposta della Commissione tralascia intenzionalmente.

3.6. Per quanto riguarda gli errori di traduzione, la Commissione è invitata a porvi rimedio al fine di una trasposizione efficace dell'intero documento. Inoltre, per evitare fraintendimenti, il Comitato propone di utilizzare nel documento della Commissione i termini tecnici specifici più noti usati nei JAR-OPS 1. A tal fine giudica consigliabile fare ampio riferimento ai JAR-OPS 1 (alla versione originale inglese come pure alle traduzioni già esistenti). Inoltre, la proposta della Commissione dovrebbe basarsi sulla versione più recente JAR-OPS Change 1, che costituisce un ulteriore sviluppo dei JAR-OPS 1.

4. Osservazione conclusiva

4.1. Il Comitato giudica necessario istituire quanto prima la prevista autorità aeronautica europea (AESA), che potrebbe quindi definire tutte le norme relative al traffico aereo nonché le OPS dell'UE.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione — Risultati della consultazione pubblica sull'esame del 1999 del quadro normativo delle comunicazioni e orientamenti per il nuovo quadro normativo»

(2001/C 14/07)

La Commissione, in data 2 maggio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lagerholm in data 8 settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. La comunicazione della Commissione

1.1. La comunicazione riferisce i risultati della consultazione associata all'Esame del quadro normativo delle comunicazioni⁽¹⁾ effettuato nel 1999 e trae conclusioni circa il nuovo

quadro normativo che la Commissione si accinge a proporre. Gli intervistati hanno espresso opinioni divergenti per quanto riguarda ad esempio il finanziamento delle Autorità nazionali di regolamentazione (ANR), l'introduzione di una doppia soglia per obblighi asimmetrici in materia di accesso e di interconnessione, gli orientamenti per la sostenibilità economica dei servizi universali e il tipo e la qualità dei servizi forniti agli utenti.

⁽¹⁾ GU C 204 del 18.7.2000, pag. 3.

1.2. Sulla base della consultazione la Commissione conclude che il futuro quadro normativo si atterrà alle proposte originarie con l'unica eccezione dell'aspetto relativo all'accesso e all'interconnessione; in questo ambito la Commissione, contrariamente all'intenzione precedentemente dichiarata nel suddetto Esame, ha deciso di non introdurre la doppia soglia di regolamentazione ex ante per i soggetti di mercato più forti.

2. Osservazioni

2.1. Il Comitato economico e sociale apprezza la procedura scelta dalla Commissione per predisporre la disciplina di questo importante settore, intesa a portare avanti la liberalizzazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche. È convinto che la consultazione su vasta scala, che ha coinvolto oltre 200 intervistati rappresentativi di un ampio ventaglio di interessi diversi, abbia considerevolmente migliorato le condizioni esistenti per giungere all'applicazione di una disciplina efficiente e ampiamente accettata ed invita la Commissione a ricorrere più di frequente a pubbliche consultazioni.

2.2. Da quando la Commissione ha presentato la propria Comunicazione sui risultati della consultazione sull'Esame del 1999 del quadro normativo delle comunicazioni e sugli orientamenti per il nuovo quadro normativo, il Comitato ha adottato un parere su tale Esame in data 24 maggio 2000. In esso il Comitato appoggia nell'insieme le linee generali della proposta della Commissione, ma formula diverse osservazioni specifiche ed esprime una ferma opposizione soprattutto su un punto: la proposta d'introdurre la doppia soglia di regolamentazione ex ante per i soggetti di mercato più forti.

2.3. Risultano perfettamente in linea con il punto di vista che emerge dal parere del Comitato sia le conclusioni tratte dalla Commissione sulla consultazione sia il suo resoconto delle deliberazioni che ispireranno le proposte per una direttiva intesa a introdurre una disciplina riveduta sull'infrastruttura delle comunicazioni elettroniche e servizi correlati.

2.4. Il Comitato prende atto con particolare soddisfazione del fatto che la Commissione abbia rivisto la propria posizione per quanto concerne le soglie di regolamentazione ex ante, con l'imposizione dell'obbligo, per taluni soggetti, di soddisfare ragionevoli richieste di accesso, a prezzi orientati ai costi e su base non discriminatoria.

2.5. Il Comitato si compiace inoltre della conclusione, a cui la Commissione giunge sulla base della consultazione, che in futuro altri settori oggetto di osservazioni specifiche nel parere del Comitato dovrebbero essere trattati in linea con le raccomandazioni formulate da quest'ultimo.

2.6. Il Comitato condivide la preoccupazione della Commissione riguardo alla possibilità di impugnare le decisioni adottate dalle Autorità nazionali di regolamentazione. La Commissione dovrebbe avere la facoltà di chiedere a queste ultime di sospendere tali decisioni qualora non fossero compatibili con il quadro normativo.

2.7. Il Comitato, in conformità con il punto di vista emerso dalla pubblica consultazione, ritiene inoltre giusto che un sistema semplice di istruzione delle denunce e di risoluzione delle controversie sia accessibile a utenti e consumatori a livello nazionale e transfrontaliero. I poteri e le procedure del caso andrebbero affidati alle ANR e al Gruppo ad alto livello per le comunicazioni.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante requisiti e procedure armonizzate per la sicurezza delle operazioni di caricazione e di scaricazione delle navi portarinfuse»

(2001/C 14/08)

In data 23 giugno 2000 il Consiglio ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, secondo paragrafo, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere, sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Bredima-Savopoulou, in data 28 settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il seguente parere il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria.

1. Introduzione

1.1. Oltre 5 000 navi portarinfuse, operanti a livello mondiale, trasportano il 30 % di tutte le merci che vengono spedite via mare (rinfuse solide) in condizioni di mercato difficili e con intense esigenze operative. Le portarinfuse devono essere trattate con cura sia nei porti che in mare aperto. Eventuali traumi o danni accidentali, arrecati nelle operazioni di caricazione o scaricazione, potrebbero provocare catastrofici cedimenti strutturali e, di conseguenza, inaccettabili perdite di vite umane.

1.2. Negli ultimi anni vi è stata una crescente preoccupazione per il numero di portarinfuse che sono state perse in mare e per la conseguente perdita di vite umane. Secondo recenti statistiche, nel periodo 1990-1998, sono andate perdute 131 portarinfuse e 731 vite umane⁽¹⁾. Le indagini hanno evidenziato che le sollecitazioni eccessive dovute a una caricazione scorretta, i livelli di carico troppo elevati dovuti all'assenza di controllo, nonché i danni materiali alle strutture di stivaggio del carico provocati nel corso delle operazioni di scaricazione hanno contribuito a cedimenti strutturali dello scafo, che a loro volta hanno provocato perdite di navi. L'impatto delle operazioni di caricazione delle portarinfuse è nella maggior parte dei casi invisibile, ma diventa potenzialmente dannoso nel caso in cui la nave sia sottoposta alle forze dinamiche dell'azione delle onde nel corso della navigazione.

1.3. La sicurezza delle portarinfuse è uno dei principali temi che vengono trattati dalla Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) e pertanto la stessa IMO ha recentemente introdotto una serie di misure di sicurezza riguardanti gli aspetti sia strutturali che operativi di tali navi. Il codice di buone pratiche relativo alla sicurezza delle operazioni di caricazione e di scaricazione delle navi portarinfuse (codice BLU) costituisce una di tali misure. L'obiettivo di tale codice è quello di aiutare le persone responsabili della caricazione e

scaricazione sicure delle portarinfuse nello svolgimento delle loro funzioni, nonché di promuovere la sicurezza delle portarinfuse.

1.4. Il Comitato è stato invitato a formulare un parere in merito alla proposta di direttiva presentata dalla Commissione recante requisiti e procedure armonizzate per la sicurezza delle operazioni di caricazione e scaricazione delle navi portarinfuse.

2. La proposta della Commissione

2.1. Nella comunicazione su una politica comune sulla sicurezza dei mari, del 1993, la Commissione ha evidenziato il problema della perdita di portarinfuse ed ha esortato a varare un'azione prioritaria per migliorare la sicurezza di questo tipo di navi particolarmente vulnerabili.

2.2. Una valutazione effettuata da Intercargo delle cause delle perdite di portarinfuse evidenzia che le improvvise sparizioni di navi, di cui non è stato possibile stabilire le cause, inducono a chiedersi se la causa di alcuni dei problemi non dipenda da una erronea movimentazione del carico. Inoltre, i risultati di uno studio specifico effettuato dalla Commissione europea, rivelano chiaramente che è necessario migliorare le procedure di cooperazione e di comunicazione tra le navi portarinfuse ed i terminali per carichi solidi presso i quali esse fanno scalo nei porti europei; tale studio raccomanda inoltre che i terminali operino in conformità con una strategia di garanzia della qualità.

2.3. La Commissione ritiene che occorra dedicare particolare attenzione agli aspetti operativi che influiscono sulla sicurezza delle navi portarinfuse connessi all'interfaccia nave/porto. D'altro canto, dal momento che le operazioni di movimentazione dei carichi sono intrinsecamente collegate alla sicurezza delle navi, una loro applicazione non uniforme tra i vari porti può comportare distorsioni della concorrenza.

⁽¹⁾ Intercargo: Bulk Carrier Casualty Report (Relazione sulle vittime nel settore delle portarinfuse), 1998.

2.4. L'obiettivo della direttiva proposta è quello di garantire una migliore tutela della sicurezza delle navi portarinfuse che fanno scalo nei terminali portuali della Comunità per le operazioni di caricazione e di scaricazione di rinfuse solide. La proposta stabilisce requisiti relativi all'idoneità delle navi portarinfuse e dei terminali, alle competenze dei comandanti e dei delegati dei terminali, alle procedure di cooperazione tra le navi portarinfuse e i terminali e al ruolo delle autorità competenti.

2.5. La proposta intende costituire un quadro giuridico comunitario che consenta di applicare in modo armonizzato le disposizioni pertinenti del codice di buone pratiche per la sicurezza delle operazioni di caricazione e di scaricazione delle navi portarinfuse, detto codice BLU, adottato dall'IMO nel dicembre 1997 tramite la Risoluzione A.862(20). Le disposizioni obbligatorie contenute nella proposta sono basate sull'elaborazione di sezioni fondamentali del codice BLU, poiché non si è ritenuto necessario inserire nella proposta tutte le disposizioni del codice.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Nel parere in merito alla «Comunicazione della Commissione riguardante una politica comune sulla sicurezza dei mari»⁽¹⁾, il Comitato afferma di condividere l'idea secondo cui «la politica dei trasporti marittimi della Comunità deve garantire servizi di trasporto competitivi e far sì che i medesimi si effettuino con il minimo rischio per gli equipaggi, i passeggeri, i carichi e le imbarcazioni, nonché per l'ambiente marino e per le attività costiere». La proposta è coerente con tale approccio ed estende efficacemente la sfera del programma di azione relativo alla politica comune sulla sicurezza dei mari ad un importante settore di sicurezza operativa, caratterizzato sinora da un grado limitato di osservanza delle norme e di armonizzazione.

3.2. Nel suddetto parere⁽¹⁾ il Comitato osservava inoltre che «saranno gli armatori, gli operatori navali, i marittimi, gli assicuratori, i noleggiatori, gli Stati di bandiera, le società di classificazione e gli Stati di approdo ... a trovare da ultimo una formula che consenta di avere mari più puliti e più sicuri». Nello stesso spirito, la Carta dell'industria marittima, firmata nel corso del convegno Mare Forum (Amsterdam, 22 giugno 1999) da 24 organizzazioni dell'industria marittima, comprese le due organizzazioni dei porti (ESPO⁽²⁾ e Feport⁽³⁾) afferma esplicitamente che ogni anello della catena della responsabilità marittima, sia in mare che a terra, dovrebbe fare della sicurezza una parte integrante delle proprie attività.

3.3. Nell'Unione europea vi sono circa 100 porti/terminali commerciali presso i quali le navi portarinfuse caricano o scaricano. Gli operatori di porto e di terminale nonché, a pari importanza, i noleggiatori, che possono essere proprietari di terminali, devono essere persuasi della natura rischiosa delle loro pratiche di movimentazione dei carichi. Per troppo tempo i porti e i terminali hanno fatto ricorso a pratiche di movimentazione dettate dall'esigenza di caricare o scaricare con la massima velocità consentita dai macchinari. Nei porti di carico vi è una pressione costante sulla nave affinché accetti di caricare in maniera sempre più veloce. Nei porti di scarico l'utilizzazione di benne molto pesanti o di martelli pneumatici per rimuovere il carico, nonché l'impiego di grandi macchinari per il movimento di terra dotati di pale di acciaio costituisce una caratteristica comune a numerosi moli di scaricazione. In tale contesto, la ricerca effettuata dalla IACS⁽⁴⁾ mostra che una movimentazione impropria di carichi pesanti ad alta densità durante la caricazione e la scaricazione può provocare una eccessiva tensione nonché danni fisici alle stive e alle paratie, nonché al rivestimento che protegge le stive di carico dalla corrosione. Nel corso del tempo, ciò può ridurre o compromettere i margini di sicurezza strutturale nel caso in cui la nave affronti cattive condizioni meteorologiche.

3.3.1. Numerose navi portarinfuse che sono state indotte da ragioni commerciali, al fine di raggiungere il porto nei termini previsti, a non modificare la rotta o ridurre la velocità, sono andate perdute o hanno subito danni strutturali in zone caratterizzate da condizioni meteorologiche avverse.

3.3.2. Al comandante e all'equipaggio incombe la responsabilità di mantenere in efficienza la loro nave durante le normali operazioni. Tuttavia, in molti casi, l'esigenza di garantire la sicurezza della nave per la loro stessa sicurezza, può essere subordinata a pressioni economiche, come è dimostrato dall'utilizzazione di navi non conformi alle norme. Inoltre il consistente carico di lavoro e i vari compiti che vengono assegnati ai comandanti e ai loro equipaggi quando la nave si trova in porto provocano affaticamento e di conseguenza influiscono sulla sicurezza del funzionamento delle navi.

3.3.3. Il Comitato ritiene che non si dovrebbe permettere a tali pressioni economiche, cui sono assoggettate le navi e gli equipaggi, di erodere i margini di sicurezza necessari.

3.4. Gli ufficiali di bordo hanno l'obbligo di tentare di prevenire danni alla loro nave. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, è difficile stabilire che è stato arrecato un danno materiale fino a quando non viene completata la scaricazione, ancora più difficile è prevenire che il danno venga arrecato. È inoltre molto difficile provare che la responsabilità ricade sul terminale, una volta che la nave abbia rapidamente abbandonato il molo dopo aver ultimato la scaricazione. Ai fini di una tempestiva individuazione dei potenziali problemi, la Risoluzione A.866(20) dell'IMO fornisce indicazioni agli equipaggi delle navi e al personale dei terminali per quanto riguarda le principali zone delle navi portarinfuse che sono più

(1) GU C 34 del 2.2.1994, pag. 47.

(2) ESPO: European Sea Ports Organization.

(3) FEPOR: Federation of European Private Port Operators.

(4) IACS: Associazione internazionale delle società di classificazione.

facilmente soggette a danni o corrosione. Tale risoluzione raccomanda che i gestori dei terminali e gli stessi membri dell'equipaggio effettuino regolari ispezioni alle stive, ai quartieri dei boccaporti e ai cassoni di zavorra al fine di individuarvi danni o anomalie. Sottolinea inoltre che, sotto il profilo della sicurezza, è auspicabile che le ispezioni delle stive effettuate dall'equipaggio della nave o dal personale dei terminali abbiano luogo molto prima di ogni caricazione e dopo ogni scaricazione, sebbene occorra tener conto di certe limitazioni pratiche.

3.5. Il Comitato osserva che, sebbene il codice BLU dell'IMO non sia di per se stesso uno strumento giuridicamente vincolante, talune sue parti sono state incluse nella regola V1/7 SOLAS che è entrata in vigore il 1° luglio 1998 ed è pertanto obbligatoria a decorrere da tale data. La suddetta regola si riferisce specificamente all'interazione tra la nave e i terminali di caricazione e scaricazione dei carichi alla rinfusa. Si ritiene che il modo più appropriato ed efficace di conseguire l'obiettivo di accrescere la sicurezza delle navi portarinfuse consista nel rendere obbligatorie tramite la legislazione comunitaria le principali disposizioni delle risoluzioni dell'IMO e nell'introdurre le misure complementari pertinenti, quali l'applicazione da parte dei terminali di un sistema di gestione della qualità.

3.6. Il Comitato accoglie con favore questa proposta, attesa da lungo tempo, e valuta positivamente il suo obiettivo principale, di applicare nell'Unione europea, in modo armonizzato, i principi fondamentali e le disposizioni delle risoluzioni dell'IMO relative alla sicurezza delle navi che trasportano carichi alla rinfusa e delle operazioni di caricazione e scaricazione di tali navi e, in particolare, i cinque principi fondamentali menzionati nella parte operativa della risoluzione A.862(20) dell'IMO. Ritiene inoltre che la proposta dovrebbe includere le parti pertinenti della risoluzione A.866(20) dell'IMO. La base giuridica proposta per la direttiva fornirà un grado più ampio di flessibilità agli Stati membri nell'applicazione del principio di sussidiarietà.

4. Osservazioni di carattere specifico

4.1. Articolo 2 — campo di applicazione

Il Comitato condivide il giudizio della Commissione, secondo cui, dato che il codice BLU non prevede alcun limite di dimensioni per i terminali o le navi portarinfuse per quanto riguarda il proprio campo di applicazione, occorrerebbe evitare un regime di sicurezza a due livelli in base al quale alcune categorie di navi portarinfuse o di terminali sarebbero escluse dal campo di applicazione della direttiva proposta in funzione delle loro dimensioni.

4.2. Articolo 3 — definizioni

Il Comitato osserva che la definizione di «delegato del terminale» può essere interpretata nel senso che è richiesto che il

terminale designi un delegato per ogni singola nave. Anche se possibile in pratica, il delegato del terminale, essendo la controparte della persona designata a norma del codice ISM⁽¹⁾, dovrebbe essere definito e la persona così designata dovrebbe avere la responsabilità complessiva per quanto riguarda il rispetto degli obblighi previsti dall'allegato VI da parte del terminale.

4.3. Articolo 5 — requisiti relativi all'idoneità dei terminali

L'articolo 5 introduce una parte essenziale del pacchetto, intesa a garantire che tanto sulle navi quanto nei terminali vi sia un impegno analogo ai fini della sicurezza delle operazioni. L'obbligo per i terminali di elaborare, attuare e operare un sistema di gestione della qualità conforme alle norme ISO 9001:2000, dovrebbe essere considerato come la controparte dell'obbligo per le navi e le compagnie di operare a norma del codice ISM. È stato stimato che solo il 20 % dei terminali dispone di un sistema di gestione della qualità. Inoltre taluni terminali dell'Europa occidentale sono in cattive condizioni se li si confronta con quelli dei paesi meno sviluppati. Il Comitato si compiace della prospettiva e dell'obiettivo della Commissione di far sì che sia le navi portarinfuse che i terminali si impegnino in misura analoga nell'applicazione dei principi di sicurezza e di gestione della qualità concordati a livello internazionale.

4.4. Articolo 6 — Competenze dei comandanti e dei delegati dei terminali

Il codice BLU e la proposta di direttiva in esame definiscono chiaramente le responsabilità distinte e separate del comandante e del delegato del terminale. La responsabilità generale del comandante va interpretata come riconoscimento del suo ruolo primario in merito a questioni relative alla sicurezza della sua nave, nonché alla prevalenza del suo giudizio in caso di opinioni divergenti relative a questioni di interfaccia tra nave e terminale, e non come un conferimento di responsabilità anche per quanto riguarda pratiche, azioni o omissioni del terminale.

4.5. Articolo 9 — Riparazione dei danni verificatisi durante le operazioni di caricazione o di scaricazione

Il codice BLU stabilisce che in caso di danni arrecati alla nave nel corso delle operazioni di caricazione o scaricazione, l'azione da eseguire, sia che la riparazione venga eseguita immediatamente, sia che venga rinviata, deve essere tale da essere considerata adeguata dall'amministrazione o da un organismo da essa riconosciuto e dall'autorità competente dello Stato di approdo. Stabilisce inoltre che, qualora si ritenga necessario procedere ad una riparazione immediata, questa debba essere giudicata adeguata dal comandante prima che la nave lasci il porto. In base alla direttiva proposta, la decisione sarà presa dall'autorità di controllo dello Stato di approdo

(¹) Codice ISM: International Safety Management Code (Codice internazionale di gestione della sicurezza).

la quale può fare riferimento alla raccomandazione di un organismo riconosciuto (chiaramente diverso da quello riconosciuto dall'amministrazione). Potrebbe essere opportuno chiarire che l'opzione di ricorrere ad un organismo diverso dovrebbe essere limitata ai soli casi di navi certificate da organismi non riconosciuti dall'Unione europea.

4.6. *Articolo 10 — Sorveglianza ed elaborazione delle relazioni*

Il Comitato ritiene che il campo di applicazione della sorveglianza dovrebbe essere esteso al controllo e al monitoraggio del fatto che i terminali abbiano elaborato, attuato e operato il sistema di gestione della qualità previsto dall'articolo 5, quarto paragrafo.

4.7. *Allegati V e VI — Obblighi del comandante e del delegato del terminale prima e dopo le operazioni di caricazione o di scaricazione*

Tra gli obblighi del comandante e del delegato del terminale dovrebbe anche figurare quello di ispezionare le stive di carico,

ove sia possibile, prima di ogni operazione di caricazione e dopo ogni operazione di scaricazione, al fine di individuare danni e anomalie.

5. **Conclusioni**

5.1. Il Comitato ritiene che l'applicazione della direttiva proposta accrescerà la sicurezza delle navi portarinfuse nei porti dell'Unione europea e potrebbe fornire un forte segnale per l'impegno degli Stati membri nel sostenere le misure decise a livello internazionale. Verrebbe inoltre ridotto il rischio di distorsione della concorrenza tra terminali.

5.2. Il Comitato accoglie con favore gli obiettivi della proposta che rispondono alle legittime preoccupazioni del settore marittimo. La sicurezza delle navi portarinfuse è stata adeguatamente regolamentata ed esistono meccanismi intesi ad applicare e a far valere la legislazione internazionale e comunitaria esistente. L'azione complementare che sarà avviata dalla direttiva troverà il giusto equilibrio tra gli interessi delle navi e quelli dei terminali. Se si vogliono conseguire miglioramenti della sicurezza occorre che tale equilibrio venga raggiunto.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare (versione codificata)»

(2001/C 14/09)

Il Consiglio, in data 23 giugno 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 71 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Chagas, in data 8 settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 93 voti favorevoli, e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale ha dichiarato a più riprese di condividere la decisione della Commissione di codificare i testi giuridici ripetutamente modificati, onde renderli più accessibili e comprensibili al cittadino.

1.2. La proposta all'esame, concernente la codificazione della Direttiva 94/58/CE⁽¹⁾, si giustifica in quanto tale documento è stato oggetto, sin dalla sua pubblicazione, di importanti modifiche, a mezzo soprattutto della Direttiva 98/35/CE⁽²⁾. Quest'ultima ha tenuto conto sia delle modifiche introdotte dall'Organizzazione Marittima Internazionale in occasione della revisione della Convenzione sulle norme relative alla formazione della gente di mare, all'abilitazione e alla guardia, avvenuta nel 1995, sia di altre disposizioni internazionali relative alla sicurezza della navigazione, alla prevenzione dell'inquinamento e alle condizioni di vita e di lavoro a bordo.

1.3. Il testo consolidato «rispetterà totalmente la sostanza dei testi codificati limitandosi a raggrupparli e apportandovi solo i ritocchi formali necessari».

(1) Direttiva 94/58/CE del Consiglio del 22 novembre 1994 concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare (GU L 319 del 12.12.1994, pag. 28) — Parere del CES: GU C 34 del 2.2.1994, pag. 10.

(2) Direttiva 98/35/CE del Consiglio del 25 maggio 1998 che modifica la Direttiva 94/58/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare (GU L 172 del 17.6.1998, pag. 1) — Parere del CES: GU C 206 del 7.7.1997, pag. 29.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato ritiene che la definizione e l'attuazione armonizzate di norme relative alla formazione e all'abilitazione della gente di mare siano fondamentali per una politica dei trasporti marittimi volta a promuovere la sicurezza e la prevenzione dell'inquinamento.

2.2. In vista del totale conseguimento degli obiettivi prefissi, ritiene inoltre importante che la normativa sia accessibile e comprensibile per tutti i destinatari.

2.3. Il Comitato approva la proposta della Commissione in quanto contribuisce ad una migliore codificazione della normativa sulla formazione e l'abilitazione della gente di mare.

2.4. Il Comitato giudica inoltre fondamentale mettere gli Stati membri in grado di procedere ad un controllo efficace della qualità dei certificati e della formazione dei marittimi, siano essi comunitari o extracomunitari, che entrano nei propri porti. Invita pertanto la Commissione a valutare le effettive capacità attualmente disponibili nei diversi Stati membri, in particolare nell'ambito del controllo dello Stato di approdo, al fine di cercare di colmare inadeguatezze e lacune e di assicurare il mantenimento di standard di formazione e abilitazione conformi alle norme internazionali.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari»

(2001/C 14/10)

Il Consiglio, in data 23 giugno 2000, 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, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Jaschick in data 5 ottobre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 96 voti favorevoli, 1 contrario e 0 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di direttiva mira a disciplinare la commercializzazione negli Stati UE di prodotti offerti in aggiunta all'usuale alimentazione e finora definiti come integratori alimentari o supplementi dietetici. Si tratta esclusivamente di concentrati di alimenti commercializzati in forma di dosaggio preconfezionato (capsule, compresse, polvere o altro), in taluni casi combinati anche con altri ingredienti, eccipienti o aromatizzanti. L'ampia gamma di integratori alimentari presenti sul mercato contiene una gran quantità di nutrienti, quali aminoacidi o determinati acidi grassi, ma anche vitamine, minerali, estratti vegetali e altre sostanze.

1.2. Dopo le raccomandazioni formulate sui prodotti alimentari già decenni fa per combattere la denutrizione e le malattie dovute alle carenze vitaminiche, oggi si concentra l'attenzione su obiettivi quali il miglioramento della salute («fitness» e benessere) e le misure preventive per ridurre i fattori di rischio presenti in particolari gruppi, quali, ad esempio, in primo luogo, gli anziani. Il mercato di tali prodotti è in rapida espansione, poco trasparente e fortemente differenziato nei vari Stati membri.

1.3. I possibili effetti benefici per la salute e le promesse di buoni risultati nel campo cosmetico-estetico, che la pubblicità pone in forte risalto, spingono sempre più consumatori a fare largo uso di questi prodotti. In questo contesto il commercio elettronico acquisisce sempre maggiore importanza, senza peraltro che le informazioni ai consumatori e la loro tutela siano garantite.

1.4. In alcuni Stati membri gli integratori alimentari vengono solitamente considerati dai cittadini piuttosto come farmaci (da banco). Dato il tenore di sostanze nutritive e principi attivi, anche gli organi di vigilanza dei generi alimentari si sono però spesso visti costretti a ritirare dal mercato determinati prodotti che, pur essendo assimilabili a farmaci, non rispondevano tuttavia ai requisiti giuridici più restrittivi richiesti per questi ultimi.

1.5. È adesso necessario colmare le lacune che riguardano la definizione, l'etichettatura ed altri requisiti di tali prodotti, sia in nome della tutela e dell'informazione dei consumatori, sia in considerazione della libera circolazione delle merci all'interno della Comunità.

1.6. La proposta della Commissione intesa a ravvicinare le legislazioni vigenti per gli integratori alimentari definisce questi ultimi come concentrati di sostanze nutritive, monocomposti o pluricomposti, presentati in forma predosata. Ciò limita il campo di applicazione alle vitamine ed ai minerali menzionati nell'elenco delle sostanze consentite (Allegati 1 e 2), escludendo cioè l'uso di altre sostanze appartenenti alla stessa categoria, ma non consentite. Altri ingredienti invece (altri nutrienti, estratti vegetali) non sono soggetti alle norme di questa direttiva, ma sono ancora temporaneamente disciplinati dalle varie legislazioni nazionali.

1.7. Per le vitamine ed i minerali consentiti devono essere stabiliti valori massimi, in base ad una valutazione scientifica del rischio, ma anche le quantità minime, onde garantire l'effetto del prodotto. Per le sostanze che comportano un probabile rischio di sovradosaggio e di danni alla salute, un orientamento più accentuato alle raccomandazioni sui prodotti alimentari (quantità di riferimento) deve tener conto dell'aspetto della sicurezza.

1.8. Quanto all'etichettatura e alla presentazione pubblicitaria dei prodotti, sono vietati i riferimenti alle proprietà di prevenzione o di cura delle malattie. L'etichettatura deve fornire informazioni sulle dosi giornaliere raccomandate del preparato, contenere un'avvertenza che specifichi che una data quantità non dev'essere superata e spiegare che gli integratori alimentari non sostituiscono un'alimentazione rispondente ai bisogni. È quindi proibito affermare che un'alimentazione adeguata non sia in grado di fornire un sufficiente apporto di nutrienti.

1.9. Sull'etichetta devono essere riportate le quantità di nutrienti per dose giornaliera consigliata e per dose unitaria. Tali quantità devono essere espresse in forma numerica, con le unità di misura indicate nell'Allegato I, nonché in percentuale dei valori di riferimento.

1.10. Per agevolare e rendere efficace il controllo, i fabbricanti, o, qualora si tratti di un prodotto fabbricato in un paese terzo, gli importatori, quando immettono sul mercato un prodotto, devono presentare un campione dell'etichetta all'autorità competente.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Sia dal punto di vista dei produttori e del commercio, sia nell'interesse dei consumatori e della vigilanza sugli alimenti, l'intento di introdurre disposizioni a livello comunitario su questi prodotti va accolto con grande favore. Il Comitato conferma la posizione della Commissione, secondo la quale la protezione della salute dei consumatori, la sicurezza e l'informazione pubblica meritano la massima priorità. Osserva con compiacimento che la proposta della Commissione include espressamente lo spazio economico europeo (SEE).

2.2. La Commissione definisce chiaramente gli integratori alimentari come prodotti alimentari, benché in alcuni paesi essi non siano riconoscibili a prima vista come tali. Essendo degli alimenti, essi non sono soggetti alle norme previste dalla legislazione sui farmaci.

2.3. In un primo tempo il campo d'applicazione della direttiva si limita solo alla categoria delle vitamine e dei minerali, considerati essenziali nella Relazione sui nutrienti e sugli apporti energetici per la Comunità europea, elaborata dal Comitato scientifico per l'alimentazione umana (31ª serie). Il Comitato ritiene tuttavia che questo approccio della Commissione non sia sufficientemente ambizioso, in quanto copre solo una piccola parte dell'offerta di integratori alimentari. Sarebbe opportuno estendere senza indugio il campo d'applicazione della direttiva, integrando gli elenchi con le sostanze sulle quali esista una sufficiente documentazione di utilità d'uso e di sicurezza.

2.4. Il titolo della direttiva («Legislazioni relative agli integratori alimentari») fa pensare a un ventaglio più ampio di sostanze che, dati i termini necessari per l'attuazione e la fase di transizione, verrebbero regolamentate solo tra moltissimo tempo. Il Comitato auspica pertanto che la Commissione proceda quanto prima ad una regolamentazione anche per altre sostanze e, in via transitoria, intervenga di concerto con gli Stati membri per armonizzare le norme per l'etichettatura e la pubblicità anche relativamente a tali prodotti, nonché per escludere distorsioni di concorrenza, danni alla salute dei consumatori e informazioni ingannevoli.

2.5. Il Comitato si pronuncia espressamente a favore del fatto che la Commissione limiti il dosaggio delle sostanze consentite negli integratori alimentari (limite massimo), pur garantendo, nel contempo, una dose minima che assicuri un effetto nutritivo. A questo proposito la proposta di direttiva si fonda sulle disposizioni vigenti (Direttiva 90/496/CEE) che, secondo il Comitato, dovrebbero tuttavia essere aggiornate quanto prima dal Comitato scientifico dell'alimentazione umana (SCF) dell'UE, tanto più che in alcuni Stati membri dal

gennaio 2000 esistono nuovi valori di riferimento per gli apporti nutritivi.

2.6. È inoltre urgente anche tenere in considerazione l'età, dato che, ad esempio, il fabbisogno dei bambini è molto più basso, mentre le compresse effervescenti con dosi di vitamine e di minerali spesso abbastanza elevate, che contengono sostanze aromatizzanti, coloranti ed edulcoranti, sono particolarmente attraenti per i bambini.

2.7. Sarebbe opportuno monitorare il consumo di integratori alimentari, e procedere a descrizioni globali della situazione effettiva, per poter agire in maniera tempestiva e mirata in caso di informazioni che lascino intuire effetti negativi (es.: sovradosaggio).

2.8. Quanto alle indicazioni pubblicitarie, analogamente alla legislazione sugli alimenti, si dovrebbero evitare le affermazioni o le promesse che diano l'impressione che il prodotto potrebbe curare, alleviare o prevenire malattie⁽¹⁾. Al Comitato ciò sembra giustificato nella misura in cui gli studi scientifici relativi all'effetto delle singole sostanze (ad esempio, nel campo della prevenzione) non sono sempre pervenuti a risultati univoci, ma hanno anzi mostrato che in caso di sovradosaggio aumenta il rischio di malattia nelle persone ad alto rischio.

2.9. Nella pubblicità, tuttavia, agli integratori alimentari vengono spesso attribuite proprietà o effetti salutari nel campo cosmetico-estetico (contro la caduta dei capelli, l'invecchiamento della pelle ecc.). Tali indicazioni non rientrano tuttavia nel divieto sulle affermazioni pubblicitarie che contengono riferimenti alle malattie: la Commissione viene quindi invitata ad elaborare quanto prima una normativa che disciplini le affermazioni pubblicitarie relative alla salute.

2.10. I membri del Comitato temono che molti prodotti provenienti da paesi terzi non siano sempre conformi alle norme del mercato unico e che non possano essere verificati con sufficiente frequenza dagli organi di controllo. Questo problema è ancora più grave nel campo del commercio elettronico. Le disposizioni di questa direttiva dovrebbero quindi essere integrate in modo da essere applicabili anche ai prodotti commercializzati via Internet o per corrispondenza⁽²⁾, che attualmente sono in parte disciplinati solo a livello nazionale.

2.11. Di fondamentale importanza è l'affermazione che una dieta completa e rispondente ai fabbisogni sia in linea di massima sufficiente, soprattutto oggi, in considerazione delle moderne condizioni di produzione. Che gli integratori alimentari non acquistino una funzione di alibi viene garantito dal

(1) Promesse simili sono sempre più presenti anche sui media, in relazione a tematiche quali stile di vita e fitness.

(2) Cfr. Parere del CES sul commercio elettronico (GU C 169 del 16.6.1999, pag. 36).

divieto di far credere, con affermazioni pubblicitarie, che valgano di più dell'alimentazione naturale e che questa sia insufficiente. Nell'ottica della protezione sanitaria dei consumatori, questo divieto va pienamente approvato. Gli integratori alimentari non sarebbero perciò strettamente necessari, ma il mercato non deve subire inutili restrizioni se sussiste una domanda o un fabbisogno in determinati gruppi di popolazione, ad esempio fra le persone anziane, o in particolari circostanze, ad esempio gravidanza o periodo di allattamento. L'area di utilizzo degli alimenti dietetici aventi un fine nutrizionale particolare resta invariata (Direttiva 89/398/CEE).

2.12. Il pubblico dovrebbe tuttavia ricevere più informazioni sulle situazioni in cui l'uso di integratori alimentari può essere proficuo, sui limiti consigliabili e sui casi nei quali è opportuno ricorrere ad una consulenza dietetica indipendente (dietetics consultation). I governi, i servizi sanitari, i medici e i produttori di integratori alimentari devono svolgere un ruolo attivo in tal senso. Queste informazioni, indipendenti dall'offerta, non devono minimizzare l'importanza dell'alimentazione e dello stile di vita in relazione alla salute, né dissuadere la popolazione dal ricorrere ad una consulenza dietetica.

2.13. Commentando il Libro bianco sulla sicurezza alimentare⁽¹⁾, il Comitato sottolinea che la politica alimentare dell'UE deve incentrarsi non soltanto sulla sicurezza (punto 2.1.7) ma anche sulla nutrizione e sul regime alimentare. Per questa ragione accoglie con favore l'introduzione delle questioni relative alle abitudini alimentari nel Libro bianco e incoraggia la futura autorità alimentare ad occuparsi degli aspetti nutrizionali.

3. Osservazioni sui singoli articoli

Articolo 2

3.1. La definizione di «fonti concentrate di sostanze nutritive», «monocomposti» o «pluricomposti» di determinate sostanze nutritive, sarebbe valida per le vitamine ed i minerali in quanto micronutrienti, ma non riguarderebbe le caratteristiche di altri integratori alimentari privi di carattere nutritivo. Tuttavia sono proprio le cosiddette sostanze bioattive (sostanze vegetali secondarie, fibre, sostanze simili agli ormoni, enzimi ecc.) a trovarsi al centro dell'interesse scientifico: dopo che si sono diffuse informazioni sugli effetti benefici per la salute di taluni prodotti alimentari, l'industria tende ad immettere sul mercato maggiori quantità di questi ultimi sotto forma di concentrato. La definizione degli integratori alimentari dovrebbe quindi essere formulata in modo tale da consentire di estendere senza difficoltà il campo d'applicazione della direttiva.

(1) Cfr. Parere del CES del maggio 2000 (GU C 169 del 16.6.1999, pag. 26).

3.1.1. Le «forme di dosaggio» di cui all'articolo 2, lettera c), dovrebbero essere espresse in modo più generale, cioè: «pillole, polveri, liquidi e altre forme similari».

Articolo 3

3.2. Quanto al compito degli Stati membri di provvedere affinché gli integratori alimentari contenenti le sostanze consentite siano conformi al disposto della direttiva, il Comitato ricorda che gli organi di controllo devono essere attrezzati dal punto di vista tecnico e del personale, in modo tale da poter svolgere questo compito.

Articoli 4 e 5

3.3. Per coerenza, invece dei concetti di «vitamine» e «minerali» occorre usare concetti generici quali «sostanze nutritive», «sostanze consentite» o altro.

Articolo 5, paragrafo 1, lettera b)

3.4. Nell'articolo 5 il Comitato ravvisa un elemento chiave per il ravvicinamento delle legislazioni vigenti negli Stati membri in materia di integratori alimentari. L'introduzione di valori massimi e l'orientamento sui valori di riferimento e sull'apporto nutritivo da un lato e, dall'altro, la fissazione di quantità minime rispondono all'esigenza di un grado elevato di sicurezza e di protezione dalle frodi. Stabilendo quantità minime e valori massimi sarebbe tuttavia indispensabile tener conto di determinati gruppi di età, in particolare dei bambini. Quanto al paragrafo 1, lettera b), dopo la virgola, il Comitato propone la seguente formulazione: «qualora la differenza tra i valori di riferimento e le quantità massime sicure (upper safe levels) sia esigua».

Articolo 5, paragrafo 3

3.5. Gli elenchi che contengono le quantità minime ed i valori massimi nonché i criteri di purezza dovrebbero essere stabiliti quanto prima dal Comitato scientifico dell'alimentazione umana, evitando così che, dopo l'entrata in vigore della direttiva, si produca una fase prolungata di incertezza giuridica, che finirebbe col diminuire la sicurezza dei prodotti.

Articolo 6

3.6. Il Comitato accoglie con favore l'introduzione di norme sull'etichettatura degli integratori alimentari tali da consentire che i consumatori vengano informati in maniera completa dei possibili rischi per la salute o delle possibili reazioni negative. In particolare, il divieto sulla pubblicità che contenga riferimenti alla cura di malattie e l'obbligo di riportare le quantità di somministrazione e le avvertenze, contribuiscono in maniera decisiva a tutelare il consumatore dalle frodi.

Articolo 6, paragrafo 1

3.7. Tuttavia la formulazione relativa alla denominazione di vendita sembra troppo generica, e potrebbe essere facilmente confusa con il nome commerciale. Quindi il testo della direttiva dovrebbe prescrivere espressamente di indicare la denominazione di vendita «sull'etichetta» del prodotto e di aggiungere la precisazione «integratore».

Articolo 6, paragrafo 2

3.8. La Commissione inoltre deve urgentemente sottoporre ad una revisione le norme e le pratiche vigenti negli Stati membri in materia di affermazioni pubblicitarie relative agli effetti benefici per la salute, per aggiungere, ove necessario, ulteriori requisiti destinati a tutelare il consumatore da dichiarazioni ingannevoli⁽¹⁾.

Articolo 6, paragrafo 3, lettera b)

3.9. Sarebbe opportuno aggiungere la seguente frase: «eventualmente per determinati gruppi di consumatori».

Articolo 6, paragrafo 3, lettera c)

3.10. La parola «equilibrata» dovrebbe essere sostituita con «rispondente ai bisogni».

Articolo 6, paragrafo 4

3.11. La dicitura dovrebbe essere formulata in positivo: «È un integratore alimentare».

3.12. Benché, secondo la legislazione vigente, i componenti prodotti con l'aiuto delle tecnologie genetiche debbano essere indicati sull'etichetta solo qualora siano presenti residui delle proteine modificate, per gli integratori alimentari pubblicizzati come aventi particolari effetti benefici per la salute, i consumatori sono fortemente interessati a sapere se gli alimenti in questione sono prodotti con l'aiuto delle tecnologie genetiche.

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

Articolo 7

3.13. Il Comitato accoglie con favore il divieto sulle indicazioni pubblicitarie che dichiarano insufficiente una dieta priva di integratori. Tuttavia, essendo scientificamente dimostrato che una dieta di questo tipo dev'essere composta in maniera accurata, la formulazione «adeguata ed equilibrata» dovrebbe essere sostituita con «completa e rispondente ai bisogni».

Articolo 8, paragrafo 2

3.14. La Commissione viene invitata a trovare con urgenza una soluzione su come consentire ai consumatori, dato il gran numero di prodotti e la loro diversa composizione, di effettuare un reale raffronto tra i prezzi. Una possibilità potrebbe essere quella di indicare i dati per 100 grammi di prodotto come quantità di raffronto unitaria e consueta, oppure di introdurre l'obbligo di indicare il prezzo per singola dose.

3.15. La standardizzazione delle unità di misura e delle abbreviazioni (Allegato I) contribuirebbe ad agevolare la lettura delle etichette.

Articolo 10

3.16. Con l'obbligo di notifica previsto si intende agevolare il controllo degli integratori alimentari. In realtà, in base al principio «tell and do», gli interventi intesi a proteggere il consumatore sono consentiti solo quando i prodotti interessati già si trovano sul mercato; le possibilità di controllo sono tuttavia maggiori rispetto all'assenza del procedimento di notifica. Di conseguenza queste regole dovrebbero applicarsi a tutti gli Stati membri; le circostanze particolari che giustifichino un'eventuale non ottemperanza da parte degli Stati membri a questo obbligo sono, secondo il Comitato, difficilmente verificabili.

Articolo 15, lettera b)

3.17. Il termine del 1° giugno 2004 dovrebbe essere modificato in 1° giugno 2003.

4. Sintesi

4.1. Il Comitato si compiace del fatto che con la proposta di direttiva in esame verranno armonizzate le legislazioni relative agli integratori alimentari nella Comunità, e soprattutto colmate le lacune in materia di tutela sanitaria dei consumatori, di sicurezza alimentare e di informazione dei consumatori, riducendo così gli ostacoli agli scambi.

4.2. Il campo d'applicazione della direttiva dovrebbe tuttavia essere definito in modo tale che con formalità minime e il più rapidamente possibile, nel quadro di un calendario prestabilito, si possano includere altri prodotti del settore degli integratori alimentari.

4.3. Urge mettere a punto basi scientifiche omogenee su cui fondare i dati dei quali tener conto per le sostanze da includere nell'elenco delle sostanze consentite (valori massimi, limiti massimi sicuri). Anche i valori di riferimento della Direttiva 90/496/CEE devono essere aggiornati, completati e accettati da tutti gli Stati membri.

4.4. Dopo l'entrata in vigore della direttiva, occorre evitare un'eventuale incertezza giuridica quanto gli elenchi delle quantità minime ed i valori massimi, nonché ai criteri di purezza.

4.5. Quanto alle affermazioni pubblicitarie relative alle proprietà terapeutiche (health claims), occorrerebbe tenere ancora maggiormente conto della protezione dalle frodi.

4.6. Appare necessario includere esplicitamente nel campo d'applicazione della direttiva anche i prodotti commercializzati via Internet e per corrispondenza.

4.7. L'obbligo di notifica dovrebbe valere senza eccezioni per tutti gli Stati membri e, affinché il controllo sia efficace, le autorità competenti devono disporre di strumenti più efficaci.

4.8. Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che il pubblico deve essere più informato sui casi in cui è effettivamente opportuno utilizzare integratori alimentari, e su quelli in cui invece è indicata una consulenza dietetica.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 96/22/CE del Consiglio concernente il divieto di utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze β -agoniste nelle produzioni animali»

(2001/C 14/11)

Il Consiglio, in data 13 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 152 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Evans, in data 6 ottobre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 93 voti favorevoli ed un'astensione, il seguente parere.

1. La proposta della Commissione

1.1. La Direttiva 96/22/CE del Consiglio prescrive agli Stati membri di vietare la somministrazione ad animali da azienda di sostanze ormonali ad effetto tireostatico, androgeno, estrogeno e gestageno, eccetto per scopi terapeutici o a fini di trattamento zootecnico⁽¹⁾. Essa dispone altresì che gli Stati membri vietino l'importazione da paesi terzi di animali o di prodotti di origine animale trattati con tali sostanze al fine di accelerare la crescita.

1.2. Nel febbraio 1998 l'OMC ha stabilito che il divieto di importazione era contrario alle norme dell'UE. Di conseguenza la Commissione ha intrapreso una valutazione complementare dei rischi conformemente alle disposizioni dell'accordo dell'OMC sull'applicazione di misure sanitarie e fitosanitarie. Le sostanze ormonali sottoposte a tale valutazione sono sei: estradiolo-17 β , progesterone, testosterone, zeranol, acetato di trenbolone e acetato di melengestrolone.

1.3. Il 30 aprile 1999, il Comitato scientifico per le Misure veterinarie in relazione con la Salute pubblica (CSMVSP) ha emesso un parere sulla valutazione dei potenziali effetti nocivi per la salute umana dei residui di ormoni nella carne e nei prodotti a base di carni bovine. Le principali conclusioni del parere si possono così riassumere: primo, in caso di assunzione di una quantità eccessiva di residui di ormoni e dei loro metaboliti, viste le proprietà intrinseche degli ormoni e alla luce delle risultanze epidemiologiche, si ravvisa un rischio per il consumatore, suffragato da prove più o meno conclusive per ciascuno dei sei ormoni esaminati; secondo, ai sei ormoni si possono attribuire effetti endocrini, immunologici, neurobiologici, immunotossici, genotossici e cancerogeni, nonché effetti

sullo sviluppo; tra i gruppi più esposti al rischio, il più vulnerabile è costituito dai bambini in età prepuberale; terzo, viste le proprietà intrinseche degli ormoni e alla luce delle risultanze epidemiologiche, non è possibile determinare un valore limite e quindi neanche una dose giornaliera ammissibile (ADI) per alcuno dei sei ormoni esaminati, qualora siano somministrati ai bovini per stimolarne la crescita.

1.4. Per quanto concerne in particolare l'estradiolo-17 β , il CSMVSP afferma che, in base a un numero consistente di recenti prove scientifiche, questo ormone debba considerarsi una sostanza assolutamente cancerogena in quanto causa l'insorgenza dei tumori e ne favorisce lo sviluppo, e che i dati attualmente disponibili non consentono di stimare quantitativamente i rischi.

1.5. Posteriormente al parere del CSMVSP del 30 aprile 1999, ulteriori informazioni scientifiche sono state messe a disposizione dal Comitato per i prodotti veterinari del Regno Unito, dal Comitato scientifico per i medicinali veterinari della CE, e dal Comitato misto di esperti sugli additivi alimentari FAO/OMC. Il CSMVSP ha esaminato attentamente queste ulteriori informazioni ed il 3 maggio 2000 ha concluso che da essa non emergono dati e argomenti convincenti che giustifichino una revisione del parere del 30 aprile 1999.

1.5.1. La normativa comunitaria attualmente in vigore prevede che l'EMEA esamini le richieste da parte dei produttori interessati per stabilire un limite massimo di residui per i prodotti medicinali veterinari utilizzati per scopi terapeutici o zootecnici.

1.5.1.1. L'EMEA ha valutato l'estradiolo-17 β su richiesta di alcuni produttori, nel contesto strettamente limitato di determinate condizioni d'utilizzazione, ed ha concluso che non era necessario stabilire un limite massimo di residui per l'estradiolo-17 β per uso terapeutico.

(¹) Si intende per «trattamento zootecnico» la somministrazione: ad un singolo animale da azienda di una delle sostanze autorizzate in applicazione dell'articolo 5 dell'attuale direttiva, ai fini della sincronizzazione del ciclo estrale e della preparazione delle donatrici e delle ricettrici per l'impianto di embrioni, previo esame dell'animale in oggetto da parte di un veterinario ovvero, conformemente all'articolo 5, secondo comma, sotto la sua responsabilità.

1.5.1.2. Il CSMVSP ha esaminato la questione in un contesto molto più ampio e questo spiega la differenza nelle conclusioni.

1.5.1.3. La proposta della Commissione rappresenta un approccio basato sulla gestione del rischio, che tiene conto delle alternative al estradiolo-17 β , della mancanza di possibili controlli in caso di abuso e del parere di entrambi i comitati scientifici.

1.6. Alla luce di tutte le prove scientifiche disponibili, dei pareri espressi dagli organi responsabili dell'UE e di altri organi consultivi scientifici, e della necessità di evitare ogni rischio inutile per i consumatori la Commissione propone:

1. di vietare definitivamente l'uso di estradiolo-17 β e dei suoi derivati sotto forma di esteri per gli animali da azienda, autorizzandone la somministrazione unicamente ad animali non da azienda e soltanto per scopi terapeutici;
2. di continuare ad applicare provvisoriamente il divieto di somministrare gli altri cinque ormoni finché non siano disponibili informazioni scientifiche più complete. Si potrà tuttavia continuare ad autorizzare l'uso di alcune di queste sostanze per scopi terapeutici o a fini di trattamento zootecnico alle condizioni stabilite dalla Direttiva 96/22/CE del Consiglio.

1.7. L'attuale proposta ha conseguenze sulle importazioni di carne e di prodotti derivati dai paesi terzi in cui è legalizzata la somministrazione, per scopi terapeutici o a fini di trattamento zootecnico, dell'estradiolo-17 β e dei suoi derivati sotto forma di esteri agli animali da azienda. Tali importazioni saranno infatti soggette a severi controlli ed monitoraggio. In alcuni casi non sarà possibile importare questi prodotti se non vengono fornite all'UE adeguate garanzie, conformemente alle disposizioni della Direttiva del Consiglio 96/23/CE⁽¹⁾.

2. Implicazioni a livello OMC

2.1. Un aspetto importante di questa nuova proposta è la perdurante disputa in seno all'OMC tra l'UE e gli Stati Uniti ed il Canada sull'uso degli ormoni per l'ingrasso degli animali da azienda.

2.2. Nel 1996 gli USA ed il Canada hanno chiesto consultazioni formali con l'UE nell'ambito del meccanismo di composizione delle controversie dell'OMC, per quanto riguarda l'embargo europeo sulle carni trattate con gli ormoni. In seguito a questi incontri vennero istituiti due «panel» dell'OMC che nell'agosto 1997 arrivarono alla conclusione che le misure adottate dall'UE non erano compatibili con le norme OMC. L'UE contestò tale conclusione e fece ricorso in appello all'organo competente.

(1) GUL 125 del 23.5.1996, pagg. 10-32.

2.3. Nel febbraio 1998 l'organo d'appello presentò una relazione in cui considerava che, sebbene i risultati scientifici presentati dall'UE mostrassero un rischio cancerogeno generico, non erano sufficientemente specifici al caso esaminato per essere ritenuti rilevanti. Tuttavia l'organo di appello ha riconosciuto che un membro dell'OMC:

- ha il diritto di scegliere il livello di protezione della salute pubblica ritenuto appropriato;
- non ha l'obbligo di stimare quantitativamente i rischi per poter prendere delle misure in merito;
- non ha l'obbligo di seguire i pareri scientifici predominanti, bensì può tenere conto anche dei pareri differenti o condivisi da minoranze.

2.4. L'organo di appello esaminò anche il problema riguardante gli ormoni promotori della crescita in confronto con gli ormoni naturali e concluse che le norme OMC permettono ai membri di prendere misure provvisorie nel caso le informazioni scientifiche a disposizione non siano sufficienti e ha incoraggiato l'UE a rendere le misure adottate conformi all'Accordo SPS (accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie).

2.5. Il tempo concesso all'UE per attuare tali raccomandazioni era fino al 13 maggio 1999. Pochi giorni dopo tale data, sia gli USA che il Canada chiesero all'OMC di autorizzare delle contromisure che furono prese nel luglio 1999.

3. Osservazioni

3.1. La direttiva proposta ha una solida base di risultati scientifici più recenti, è basata su una valutazione dei rischi conforme alle disposizioni dell'Accordo SPS, e permette all'UE di adempiere alle norme OMC applicando un embargo totale sull'estradiolo-17 β ed uno provvisorio sulle altre sostanze. Il Comitato appoggia pienamente la proposta della Commissione.

3.2. Tuttavia il Comitato vorrebbe conoscere le prove scientifiche alla base della decisione della Commissione di autorizzare la somministrazione dell'estradiolo-17 β ad animali non da azienda, quali ad esempio gli animali da compagnia. In questo contesto, e riguardo al «considerando» 12 della proposta, il Comitato prende atto dell'intenzione della Commissione di dare la priorità al controllo degli ormoni negli animali d'azienda e di considerare gli animali da compagnia in una fase successiva. Il testo attuale è ambiguo e si presta ad interpretazioni fuorvianti e ad abusi.

3.3. La nostra principale preoccupazione nel considerare questa proposta deve essere la sicurezza del consumatore europeo ed in particolare dei gruppi più vulnerabili identificati dalle ultime informazioni scientifiche. La proposta si basa su una valutazione equilibrata dei rischi che l'uso di queste sostanze implica, sia a fini terapeutici e di trattamento zootecnico, che richiedono la valutazione, oltre che dei potenziali aspetti economici, anche di quelli relativi alla salute ed al benessere degli animali, sia ai fini dell'accrescimento accelerato, che ha invece una motivazione puramente economica. Nel corso dell'elaborazione di questa proposta la Commissione ed i suoi organi consultivi hanno dovuto tenere conto sia di complessi dati scientifici sia dell'evoluzione delle pratiche d'allevamento non solo nell'UE ma anche in paesi terzi. La ricerca in questo campo progredisce continuamente ed il Comitato sottolinea l'esigenza che la Commissione riveda periodicamente la normativa alla luce delle nuove conoscenze.

3.4. Le implicazioni di commercio internazionale di questa proposta sono importanti, ed esistono preoccupazioni riguardanti l'efficacia dei controlli dell'UE, che sono inevitabilmente molto complessi, sulle importazioni da paesi terzi in cui queste sostanze possono essere utilizzate per qualsiasi uso. Il Comitato invita pertanto la Commissione ad esaminare i sistemi applicati per la verifica ed il controllo delle carni importate da paesi terzi, onde assicurare che siano pienamente in linea con la priorità che deve essere data alla sicurezza del consumatore.

3.5. L'estradiolo-17 β può essere impiegato potenzialmente per tutti gli animali d'azienda e l'ingestione di residui può essere rilevante per tutti i segmenti della popolazione umana, ed in particolare per i gruppi ad alto rischio (come ad esempio

bambini molto piccoli). Per salvaguardare la salute umana è importante limitare l'ingestione di tale sostanza. È fondamentale ricordare che i residui dell'uso di questa sostanza non sono rilevabili con i normali metodi d'analisi attualmente disponibili. Inoltre è rilevante il fatto che esistano alternative a questa sostanza, sebbene anche queste possano essere soggette a diversi tipi di controllo nei diversi Stati membri. Il Comitato appoggia pertanto pienamente la proposta della Commissione di vietarne l'utilizzo.

3.6 Per quanto riguarda le altre cinque sostanze, il Comitato è favorevole alla proposta della Commissione ma considera che è necessaria un'ulteriore analisi dei rischi e dei benefici che derivano dal loro uso. In particolare, pur riconoscendo che l'uso per il trattamento zootecnico (che si traduce principalmente nella sincronizzazione dell'estro per motivi d'inseminazione) è soggetto a licenza ed a particolari controlli, il Comitato reputa necessario approfondire l'argomento. In particolare si pongono interrogativi sui seguenti punti:

- la conformità di questo uso al principio di precauzione
- l'esistenza di controlli sistematici ed armonizzati sulle importazioni da paesi terzi in cui è ammesso l'utilizzo di queste sostanze a fini terapeutici e di trattamento zootecnico
- nell'UE, l'appropriata iscrizione nei registri d'azienda della somministrazione di tali sostanze per permettere il monitoraggio da parte delle autorità competenti. Inoltre ci si interroga sul fatto se vengano effettuati appropriati controlli, in caso negativo, il Comitato invita fermamente la Commissione a prendere i provvedimenti necessari.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «I lavoratori anziani»

(2001/C 14/12)

Il Comitato economico e sociale, in data 2 marzo 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Dantin, in data 3 ottobre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 97 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Consiglio europeo di Lisbona ha stabilito per l'UE un obiettivo ambizioso in materia di tasso di occupazione. Questo dovrebbe infatti essere portato ad «una percentuale che si avvicini il più possibile al 70 % entro il 2010» e al 60 % per le donne. Tale obiettivo è giustificato da motivi sia sociali che economici. L'occupazione rimane infatti il miglior baluardo contro l'esclusione sociale. Essa costituisce il fondamento essenziale del finanziamento della protezione sociale. Il mancato conseguimento di tale obiettivo si tradurrebbe in un rallentamento della crescita economica.

1.2. Per realizzare progressivamente tale obiettivo, gran parte dei paesi dovranno affrontare l'inevitabile sfida di rialzare innanzitutto il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani. In effetti tutti gli Stati membri registrano un declino del tasso di occupazione tra i 50 e i 64 anni. Per invertire tale tendenza gli Stati membri dovranno adottare una politica adeguata che comporterà delle riforme strutturali.

1.3. A tale proposito gli orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri nel 2000 confermano, al punto 4, la necessità di sviluppare una politica volta a prolungare la vita attiva con misure adeguate «affinché i lavoratori più anziani possano continuare a partecipare attivamente alla vita professionale».

1.4. Tali considerazioni terranno anche conto delle disposizioni in materia di prepensionamento o, più in generale, di cessazione anticipata delle attività, di cui il Comitato si è già occupato in via incidentale in alcuni pareri elaborati in passato. Tale questione ha, infatti, un importante effetto sul tasso di attività della fascia d'età in parola.

1.5. Il Comitato ha ritenuto che la questione dei lavoratori più anziani rivestisse un'importanza tale da richiedere un parere d'iniziativa che esaminasse i diversi aspetti della problematica. Con tale parere il Comitato ha inoltre voluto sottolineare la necessità di adottare un approccio positivo alla questione dei lavoratori più anziani, dal momento che il trattamento

spesso loro riservato non solo si fonda su un concetto di società poco solidale e discriminatoria, ma comporta in molti casi la perdita di personale altamente qualificato, con la conseguenza di un abbassamento del livello globale della competitività. Il Comitato ritiene d'altro canto che, dinanzi all'allungarsi della vita delle persone grazie ai progressi della scienza, per parte sua la società deve fare tutto il possibile per riempire degnamente gli anni così guadagnati.

Il presente parere rileva in primo luogo una serie di dati e di fatti, analizza poi le cause del declino del tasso di occupazione dei lavoratori più anziani e si conclude con una riflessione sulle possibili soluzioni, tentando di individuare un approccio comunitario e traendo ispirazione dall'essenza delle pratiche e delle esperienze osservate in una serie di paesi dell'UE.

2. I fatti

2.1. Negli ultimi vent'anni la distribuzione del lavoro nel ciclo di una vita ha subito notevoli trasformazioni.

2.1.1. I giovani entrano più tardi sul mercato del lavoro a causa dell'allungamento della scolarità, della formazione e della difficoltà di trovare un lavoro adeguato⁽¹⁾.

2.1.2. Dopo i 55 anni il tasso di occupazione della popolazione complessiva si è ridotto in maniera significativa in Europa e in misura minore oltre l'Atlantico: nel 1999 il tasso di occupazione della fascia d'età compresa tra i 55 ed i 64 anni era pari al 37 % nell'Unione europea e al 55 % negli USA⁽²⁾.

(1) Parere del Comitato economico e sociale in merito alla disoccupazione giovanile, GU C 18 del 22.1.1996.

(2) Contributo della Commissione europea al Consiglio sociale di Lisbona. Fonte Eurostat.

Dagli anni '70 tale tasso non ha cessato di ridursi in maniera significativa, tendenza⁽¹⁾ che persiste dopo una marcata flessione tra il 1980 ed il 1985⁽²⁾. Tra il 1971 ed il 1999 il tasso di occupazione maschile ha infatti subito una contrazione del 47,4 % in Francia, del 45,8 % nei Paesi Bassi, del 39 % in Spagna, del 38,7 % in Germania, del 30 % in Irlanda e di oltre il 29 % in Portogallo e nel Regno Unito. Sarebbe probabilmente possibile parlare di un'individualizzazione dei percorsi di carriera. Essa non rispecchia tuttavia un ampliamento delle capacità di scelta individuale: in generale la cessazione precoce delle attività è spesso più imposta che scelta. La nuova flessibilità della fine del ciclo della vita lavorativa rispecchia piuttosto la pressione della situazione del mercato del lavoro e delle relative strategie di politica in materia di manodopera attuate dalle imprese e dai pubblici poteri⁽³⁾.

2.2. La vita sul lavoro tende quindi ad accorciarsi ad entrambe le estremità e riguarda ormai essenzialmente i gruppi di età media.

2.3. La fascia d'età compresa tra i 50 ed i 64 anni riveste un'importanza particolare per la politica dell'occupazione. In base alle previsioni di Eurostat, nell'Unione europea la percentuale rappresentata da tale fascia, rispetto alla popolazione complessiva, passerà dal 25 % del 1995 al 34,4 % nel 2025. Nel prossimo decennio tale crescita sarà nettamente più rapida nei paesi scandinavi⁽⁴⁾. Questa media potrebbe inoltre celare situazioni più estreme a livello regionale o in taluni bacini occupazionali.

2.4. È un'evoluzione particolarmente preoccupante considerato il marcato invecchiamento demografico che si registrerà negli Stati membri sin dall'inizio del terzo millennio⁽⁵⁾.

2.5. Oltre al problema dell'equilibrio finanziario per i regimi pensionistici, tale evoluzione solleva il problema della forza lavoro dalla quale dipenderà lo sforzo produttivo futuro dei vari paesi. A prescindere da un'eventuale immigrazione, l'invecchiamento demografico dovrebbe comportare un inesorabile invecchiamento della forza lavoro contestuale alla sua rarefazione. Sotto il profilo macroeconomico questa situazione darà luogo a una pressione sui salari costituendo un fattore d'inflazione.

2.5.1. Già da ora in numerosi Stati membri l'età media della popolazione attiva è salita a 40 anni e talvolta li supera

lievemente, a causa della riduzione delle schiere di giovani che fanno il loro ingresso sul mercato del lavoro⁽⁶⁾.

2.6. Per il futuro il problema da risolvere è quello di stabilire se l'Unione europea, gli Stati membri e le parti sociali potranno accontentarsi di una forza lavoro così ridotta, o se le imprese dovranno adattare l'organizzazione della produzione di beni e servizi in funzione di una manodopera più anziana che abbia ricevuto una formazione permanente e che occorrerà motivare, oppure fare ricorso alla manodopera offerta dagli immigrati o alla delocalizzazione di talune attività verso paesi terzi. Rimane il fatto che l'immigrazione e la delocalizzazione risolverebbero solo in parte, senza affrontarlo alla radice, il problema della carenza di manodopera altamente qualificata. Questa problematica deve tuttavia tenere conto della necessità di accrescere le capacità della società di inserire nella vita attiva un tasso crescente di giovani, donne e disoccupati, specie quelli di lunga durata. Le varie strategie dovrebbero essere al centro di un vero e proprio dialogo sociale.

3. Le cause

3.1. Il prepensionamento dei lavoratori più anziani con la cessazione dell'attività risulta principalmente dall'azione combinata di tre fattori fondamentali: le imprese, i lavoratori e le disposizioni di natura legale o convenzionale.

3.2. Le imprese

3.2.1. Nel quadro dell'evoluzione costante ed esponenziale dell'apparato produttivo e dei processi di fabbricazione, in un'economia in perpetuo movimento e di fronte ad un mercato in costante evoluzione, le imprese devono adeguarsi, evolversi e ristrutturarsi per progredire in un contesto caratterizzato dalla globalizzazione. Al contempo devono realizzare un equilibrio tra l'aspetto sociale e quello economico, che costituisce l'unico elemento in grado di garantirne il dinamismo e la crescita. Esse hanno pertanto bisogno di margini di manovra e di possibilità di respiro.

3.2.2. Tali margini di manovra in termini di quantità e di qualità di occupazione vengono loro offerti in particolare dai lavoratori più anziani. Ciò si verifica soprattutto nel quadro dei «programmi di previdenza sociale» successivi alle ristrutturazioni.

(1) Cfr. tabelle N. 1, 2, 2 bis e 2 ter.

(2) Cfr. tabella N. 3.

(3) Guillemard 1986; Casey e Laczko 1989.

(4) Cfr. tabella N. 4.

(5) «La situazione e le prospettive demografiche dell'Unione europea».

(6) Anne-Marie Guillemard, «Invecchiamento dei lavoratori e mercato del lavoro», tratto dalla Relazione dell'Osservatorio europeo delle politiche in materia di vecchiaia e pensionamento; DG V, Bruxelles, gennaio 1993 e della stessa autrice «Verso un nuovo contratto tra generazioni per le pensioni». Anne-Marie Guillemard è sociologa e docente all'università Paris-V-Sorbonne e membro dell'Istituto universitario di Francia.

3.2.3. Al di fuori di tali programmi il ricorso al pensionamento consente alle imprese di sostituire i lavoratori più anziani che considerano poco produttivi e dotati di competenze obsolete con lavoratori più giovani ma meno numerosi. Le imprese ritengono così di poter migliorare la propria competitività, alleggerendo nel contempo il monte salari e riequilibrando la piramide delle età. Per quanto difficile, la situazione dipende da una gestione inadeguata delle risorse umane e in particolare dalla scarsa importanza attribuita alla gestione delle previsioni circa i posti di lavoro e le qualifiche. In tal modo le imprese si privano talvolta di competenze e rendono più difficile l'accesso dei giovani limitando la propria capacità di trasmettere le competenze e la possibilità di beneficiare della prassi del «tutor».

Non si possono tuttavia ignorare:

- le difficoltà che taluni lavoratori incontrano nel tentativo di adeguarsi e di acquisire i nuovi processi lavorativi tecnologicamente avanzati. Tale considerazione merita un'attenzione particolare poiché in ultima istanza può portare all'esclusione;
- l'assenza di entusiasmo di taluni lavoratori, spesso di quelli poco o per niente qualificati, o perché non si sentono all'altezza della situazione a seguito di un insuccesso scolastico, o perché non ne vedono la necessità dal momento che si avvicinano alla fine della carriera.

3.2.4. Tra i loro dipendenti le imprese contano ormai un gran numero di persone di mezza età che sono considerate senza futuro e che i datori di lavoro esitano a promuovere o a formare. Paradossalmente la fascia di età compresa tra i 40 ed i 60 anni, costituita dai baby boomer, rappresenterà a partire dal 2001 la componente principale della popolazione attiva.

3.2.5. Parallelamente, il moltiplicarsi dei prepensionamenti ha accentuato il «deprezzamento» dei lavoratori più anziani sul mercato del lavoro. L'abbassamento dei limiti di età al fine di agevolare il prepensionamento ha avuto importanti ripercussioni sui lavoratori meno giovani poiché, agli occhi dei datori di lavoro, ha modificato l'età alla quale i lavoratori possono essere considerati «troppo anziani». Le prove di ciò si moltiplicano infatti in tutti i paesi europei, dimostrando la discriminazione che colpisce i lavoratori più maturi sul piano delle assunzioni. La prova più evidente a livello comunitario è fornita dagli studi condotti da Eurobarometro in occasione dell'Anno europeo degli anziani e della solidarietà tra le generazioni: alla domanda, posta durante un sondaggio tra il grande pubblico, se i lavoratori più anziani erano oggetto di discriminazione in termini di assunzione, quattro persone su cinque hanno dichiarato che tale discriminazione effettivamente sussisteva⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro: «La lotta contro le barriere dell'età nell'occupazione», pag. 23.

3.3. I lavoratori

3.3.1. Si è molto discusso degli obblighi imposti ai lavoratori affinché lascino il posto di lavoro prima dell'età pensionabile mentre gli interessati avrebbero desiderato proseguire la loro attività professionale. Ciò si verifica ma non sarebbe giusto farne un caso unico, se non addirittura prevalente.

3.3.2. Solo quattro lavoratori su dieci avrebbero voluto continuare la loro attività professionale⁽²⁾. Non bisogna infatti ignorare il desiderio, spesso diffuso, di partecipare in tal modo ad una nuova ed allettante forma di condivisione dei frutti della crescita, la stanchezza di esercitare un'attività spesso poco gratificante, talvolta ripetitiva e gravosa dopo più di quarant'anni di carriera, che spinge i lavoratori ad aspirare ad una vita diversa. Ed è spesso con il senso di aver già «dato molto» che essi prendono volontariamente la decisione di dimettersi. Sotto questo profilo sarebbe utile sapere quali nuove condizioni avrebbero potuto invertire questa tendenza: la Commissione potrebbe commissionare uno studio al riguardo.

Nella situazione attuale si può dire che sovente gli interessi del lavoratore e quelli dell'impresa coincidono oppure, in altre parole, che c'è un'alleanza oggettiva che generalmente si traduce in accordi collettivi conclusi dalle parti sociali nel corso di negoziati a vari livelli, tra cui quello delle aziende e degli enti pubblici.

3.3.3. Inoltre, da un punto di vista psicologico, il lavoratore meno giovane o avanti con gli anni, influenzato dal comportamento dell'impresa, sente implicitamente di non corrispondere più alla figura che viene innanzitutto descritta come quella di colui che si avvicina all'età pensionabile e del riposo. È invece diventato colui che viene definito «incapace» di lavorare o «non occupabile». Mentre la metà circa di coloro che percepiscono una pensione hanno lasciato l'attività prima del tempo attraverso «l'invalidità», come è avvenuto in taluni paesi dell'Unione europea, il tempo dell'inattività tende ad essere visto non più come il tempo del diritto al riposo, bensì come il tempo dell'incapacità di lavorare. Questa percezione dell'età, considerata l'attuale tendenza ad apporre delle etichette, rischia di determinare delle modifiche di comportamento nella misura in cui incoraggia l'emergenza, nella psicologia del lavoratore e nei fatti, di un senso di emarginazione sia nell'impresa che sul mercato del lavoro, se non addirittura nella società stessa.

3.3.4. A tale sentimento si aggiunge ciò che si potrebbe definire lo «shock» generazionale o l'«opposizione» di culture che si sono allontanate a causa del tempo e dell'età.

⁽²⁾ Cf. «Age and Attitudes — Main Results from a Eurobarometer Survey» — Comunità europee, 1993.

A seguito della crisi economica degli anni '80-'90, numerose imprese e servizi pubblici hanno risentito di un vuoto, spesso significativo, se non addirittura totale, per quanto riguarda l'occupazione ed il rinnovo del personale caratterizzato da una lieve flessione della fascia media della piramide delle età.

Quando, grazie alla ripresa economica, le assunzioni riprendono, esse riguardano essenzialmente un personale giovane che, agli occhi delle imprese, rappresenta il futuro e l'evoluzione. In tal modo i lavoratori più anziani si sentono sminuiti e hanno la sensazione che il loro valore non venga apprezzato a sufficienza all'interno dell'impresa. Ciò può inoltre condurre a scontri con le nuove generazioni a causa di un modo diverso di rapportarsi con il lavoro e di realizzarlo, di una concezione diversa in termini di organizzazione e dell'impressione che il modo in cui i lavoratori meno giovani hanno lavorato per decenni venga messo in discussione. Tale situazione non può che alimentare e rafforzare il loro desiderio di cessare anticipatamente l'attività lavorativa.

3.3.5. D'altra parte, quattro lavoratori su dieci avrebbero voluto continuare la loro attività professionale. Il loro profilo corrisponde, in maniera generale e non esaustiva, a una o più delle seguenti caratteristiche:

- hanno una spiccata professionalità che rende il loro lavoro interessante, se non addirittura appassionante e gratificante, trasformandolo talora in un vero e proprio «hobby». La loro occupazione costituisce contemporaneamente un passatempo e una ragion d'essere (ricercatori, ingegneri, tecnici di livello superiore, ecc.). La conclusione della loro attività professionale costituisce, ai loro occhi, una rottura difficile da accettare;
- nell'impresa occupano una posizione gerarchica di livello elevato alla quale devono anche la loro posizione sociale, posizione che desiderano conservare;
- non sono preparati all'«inattività» e il distacco dalla vita professionale determina il sentimento di non esistere più e di ritrovarsi di fronte ad un vuoto occupazionale apparentemente impossibile da colmare;
- devono ancora sostenere oneri familiari gravosi (figli o ascendenti a carico, prestiti da rimborsare, oneri legati ad un divorzio, ecc.) e non si possono permettere una riduzione, seppure minima, del reddito;
- non hanno ancora maturato pienamente i diritti economici alla pensione;
- ...

3.4. *Le misure pubbliche e convenzionali*

3.4.1. La maggior parte degli studi sulla riduzione della vita attiva ha in generale privilegiato due livelli di analisi.

3.4.1.1. Taluni hanno insistito sul ruolo della protezione sociale e, in particolare, dei sistemi pensionistici pubblici e privati, nonché dei meccanismi che garantiscono un reddito sostitutivo in caso di disoccupazione o di cessazione anticipata dell'attività professionale. Hanno dimostrato che tali sistemi presentavano dei fattori incentivanti o disincentivanti al lavoro a partire da una certa età e che i comportamenti individuali di pensionamento precoce rientravano in tale prospettiva⁽¹⁾.

3.4.1.2. Altri studi hanno privilegiato il ruolo determinante del mercato del lavoro e del comportamento delle imprese per rendere conto del movimento di ritiro anticipato dall'attività⁽²⁾.

3.4.2. Se queste due impostazioni devono contribuire all'analisi, non è opportuno contrapporre o far sì che una escluda l'altra in maniera manichea. Al contrario, esse sono intimamente legate.

La protezione sociale o i relativi sostituti, siano essi di carattere pubblico o convenzionale, costituiscono esclusivamente i mezzi messi a disposizione dal mercato del lavoro per appianare i costi sociali in termini di disoccupazione di lungo periodo e di esclusione. In altre parole, si è fatto ricorso al prepensionamento come strumento di una «politica dell'occupazione» o più esattamente come strumento di una politica per combattere la disoccupazione. Si può osservare che in diversi Stati membri tali strumenti sono divenuti e considerati dalle imprese come uno strumento di gestione del personale e dai lavoratori come un vantaggio sociale e un diritto acquisito.

4. **Proposte di soluzioni**

4.1. Il riequilibrio del rapporto tra popolazione attiva e inattiva e il mantenimento di un volume di manodopera ottimale alla luce delle previsioni demografiche dell'Unione europea dipendono in parte dal rialzo del tasso di attività dei lavoratori di età superiore ai 55 anni, fermo restando che è necessario assicurare un giusto equilibrio fra lavoro e pensione, e fra lavoro e tempo libero, che sono valori propri del modello sociale europeo.

4.2. Una tale conversione va programmata nel medio periodo mettendo a punto una politica di mantenimento dell'occupabilità lungo tutto l'arco della vita lavorativa e di riqualificazione dei lavoratori al di sopra dei 40 anni, siano essi uomini o donne. È infatti difficile credere ad uno scenario contraddistinto da un'armonia spontanea in cui l'inversione di tendenza sul mercato del lavoro basti a far sì che le imprese conservino i lavoratori meno giovani e decidano di «creare qualcosa di nuovo con materiale vecchio».

⁽¹⁾ Quinn et al., 1990, Quinn et Burkhauser, 1990.

⁽²⁾ Standing, 1986. Sorensen, 1989.

4.2.1. Oltre alle azioni da intraprendere sul piano pratico, è essenziale adoperarsi per conseguire, sul piano della percezione, un cambiamento di mentalità e una presa di coscienza da parte sia delle imprese che dei lavoratori. I lavoratori devono considerare gratificante il lavoro dopo i 55 anni e le imprese o i servizi pubblici devono essere consapevoli dei vantaggi che i lavoratori più avanti con gli anni possono offrire (esperienza acquisita, competenze, capacità di trasmettere competenze, ecc.).

4.2.2. A tal fine il Comitato propone che la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, promuova un'ampia campagna di informazione e di chiarimento per contribuire ad instaurare una percezione positiva del ruolo che i lavoratori meno giovani possono svolgere nelle imprese o nei servizi pubblici.

L'impegno dimostrato da questi ultimi, dopo il prepensionamento, nell'ambito della vita associativa, delle ONG e della vita cittadina ci consente di valutare concretamente le loro risorse in termini di dinamismo, innovazione ed efficacia.

4.3. È particolarmente istruttivo e utile trarre degli insegnamenti dalle pratiche e dalle esperienze degli Stati membri. La promozione del tasso di occupazione dei lavoratori più anziani è infatti stata al centro di una serie di iniziative realizzate dai governi e/o dalle parti sociali segnatamente in Austria, Belgio, Finlandia, Paesi Bassi, Svezia e Irlanda.

Un'indagine condotta dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ha inoltre permesso di catalogare tutta una serie di esempi interessanti che riguardano imprese tedesche, belghe, britanniche, francesi, greche, italiane e olandesi⁽¹⁾.

Le diverse analisi effettuate hanno permesso al Comitato di trarre i seguenti insegnamenti:

4.3.1. È indispensabile modificare la mentalità ed i comportamenti. Pertanto non basterà vietare la pubblicazione di offerte di lavoro che prevedano limiti di età se queste non sono seguite da adeguate politiche in materia di assunzione. Il cambiamento di mentalità non deve riguardare un solo gruppo, bensì coinvolgere sia i poteri pubblici che i datori di lavoro ed i lavoratori, per estendersi a tutta la società.

4.3.2. Non è sufficiente perseguire una politica specifica rivolta alle categorie d'età a partire dai 45-50 anni. Il Consiglio superiore per l'occupazione del Belgio ha osservato quanto segue: una politica intesa a modificare la problematica dei lavoratori anziani arriva troppo tardi se non tutela questa categoria di persone. È pertanto necessario perseguire una

politica di gestione del personale che tenga conto dell'età sin dal momento in cui i lavoratori entrano nel processo lavorativo. A tal fine è essenziale applicare rigorosamente una gestione della previsione dei posti di lavoro e delle qualifiche, e più in generale una gestione delle risorse umane di qualità.

4.3.3. Come risulta dall'indagine condotta dalla Fondazione di Dublino, una politica destinata alle diverse categorie di età deve tenere conto di cinque aspetti fondamentali:

- l'assunzione e il pensionamento;
- la formazione, il perfezionamento professionale e la promozione;
- l'organizzazione flessibile del lavoro;
- l'ergonomia e la definizione dei compiti;
- una modifica dei comportamenti nell'ambito delle imprese.

4.3.4. Nel corso dei suoi lavori il Comitato si è soffermato in maniera particolare sulle seguenti iniziative:

- l'accordo interprofessionale, raggiunto in Belgio, che prevede un impegno supplementare in materia di formazione professionale riservando particolare attenzione ai gruppi a bassa occupabilità;
- l'incoraggiamento, da parte dei poteri pubblici, degli sforzi in materia di formazione diretti a taluni gruppi target attraverso incentivi fiscali supplementari, quale la detrazione fiscale per la formazione introdotta nei Paesi Bassi e proposta dalle parti sociali in Austria;
- lavoratori anziani incaricati della formazione dei colleghi più giovani e/o degli apprendisti in qualità di «tutor»;
- maggiore flessibilità della formula di lavoro a tempo parziale e dell'interruzione della carriera professionale oppure prepensionamento progressivo (Germania, Finlandia, Belgio, Francia);
- possibilità di scelta tra una riduzione dell'orario di lavoro ed un aumento salariale (taluni accordi settoriali in Svezia);
- riduzione dei contributi a carico dei datori di lavoro per i lavoratori anziani o per l'assunzione di una persona anziana in cerca di lavoro;
- possibilità, per i lavoratori dipendenti, di aprire un «conto competenze»: gli importi ivi depositati beneficerebbero di sgravi fiscali e di un complemento di pari entità da parte del datore di lavoro. Ciò consentirebbe ai lavoratori dipendenti di prendere un lungo periodo di congedo per conseguire una formazione complementare senza perdite di reddito (Svezia).

(1) Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro: «La lotta contro le barriere dell'età nell'occupazione».

4.3.5. Nel corso dei lavori il Comitato si è soffermato sull'impatto dei livelli salariali dei lavoratori anziani e la loro progressione sovente programmata sulla vulnerabilità del loro posto di lavoro (cfr. 3.2.3). Infatti di norma, a parità di qualificazione, un lavoratore anziano percepisce un salario maggiore di quello di un collega più giovane (premio di anzianità, promozioni legate all'età e spesso automatiche, ecc.). Tale fattore contribuisce alla vulnerabilità, sia sul piano del mantenimento del posto di lavoro che al momento dell'assunzione. In proposito il Comitato non ha idee precostituite, né una posizione definita, né tendenze particolari, e non ha nemmeno approfondito il problema: ciononostante ritiene che questo non debba essere né ignorato né eluso, per quanto possa essere arduo e delicato affrontarlo. I suoi interrogativi suggeriscono l'opportunità di fare un inventario dei vantaggi e degli inconvenienti di una modifica, a termine, dei sistemi di remunerazione basati sulla progressione dei salari che acceleri quest'ultima all'inizio della carriera attenuandola alla fine. Chiaramente, pur concentrando l'attenzione sui lavoratori meno giovani, questo inventario non significherebbe accettare conseguenze negative che inficiassero i parametri costitutivi di una politica salariale equa o impedissero lo svolgimento corretto della carriera.

4.3.6. Per quanto riguarda più in particolare le donne, è opportuno sottolineare che, a causa della carenza di servizi di prossimità, soprattutto il fatto di avere persone a carico o bambini piccoli a cui accudire induce un gran numero di quelle che hanno raggiunto un'età compresa tra i cinquanta ed i sessant'anni ad abbandonare il loro posto di lavoro.

4.4. Nella maggior parte dei paesi l'avvenire dei regimi di prepensionamento costituisce una problematica particolarmente difficile.

Numerosi studi mettono tuttavia in luce la necessità di innalzare l'età del prepensionamento. È evidente che il dibattito in materia diventa inevitabile. Nel momento in cui non potrà più essere evitato, occorrerà, secondo il Comitato, inserirlo in un contesto più ampio. Nel suo parere sulla strategia per modernizzare la protezione sociale il Comitato sottolineava infatti che: «Sia per ragioni sociali, sia per ragioni economiche, al posto dei prepensionamenti sarebbe opportuno sviluppare politiche di pensionamento flessibile e favorire per tempo, attraverso la formazione continua sull'arco di tutta la vita, la riqualificazione e l'individuazione di nuove forme di attività⁽¹⁾».

Secondo il Comitato, occorre soffermarsi su due casi di prepensionamento che vanno esaminati con attenzione e prudenza:

- i prepensionamenti in caso di ristrutturazioni pesanti, tant'è vero che un pensionato «giovane» è preferibile ad un disoccupato di lungo periodo senza prospettive di reimpiego;

- i prepensionamenti, totali o parziali, a favore dell'assunzione di un numero equivalente di persone in cerca di occupazione, tant'è vero che anche in questo caso un pensionato è preferibile ad un disoccupato al quale non viene offerta alcuna prospettiva di inserimento nella vita attiva.

In effetti, se l'evoluzione demografica e la riduzione preannunciata del volume di manodopera disponibile inducono a prendere disposizioni, queste non devono rivelarsi un rimedio peggiore del male, che accresca l'esclusione pregiudicando in tal modo la coesione sociale.

4.5. Quanto al resto, per conseguire dei risultati a medio termine, il punto è trovare lo strumento che contribuirebbe ad instaurare una politica efficiente in materia.

4.5.1. Dal momento che la situazione delle imprese è diversa, come lo è pure la realtà all'interno di ciascuno Stato membro, è evidente che tutte le soluzioni valide presumono innanzitutto una conoscenza approfondita delle realtà e un'attuazione in loco.

4.5.1.1. Da tale punto di vista, e indipendentemente dall'approccio o dallo strumento scelto a livello di UE, è fondamentale consultare e prendere in considerazione il parere delle parti sociali. Questa è l'unica garanzia di un'attuazione efficace delle scelte effettuate.

4.5.2. Il Comitato individua quattro strumenti di portata diversa in grado di contribuire ad instaurare, con un'efficacia variabile, una dinamica a livello comunitario:

- il dialogo tra le parti sociali europee;
- degli «orientamenti per l'occupazione» specifici, precisi ed ispiratori di riflessioni;
- un «codice di buona condotta volontario»;
- una direttiva.

4.5.2.1. Su questo tema le parti sociali europee potrebbero, su iniziativa propria o su richiesta della Commissione, avviare un dialogo sociale che sfoci in uno scambio, un parere, delle raccomandazioni o qualsiasi altra forma di conclusione che ritengano opportuna. Tale dialogo sociale potrebbe, ad esempio, sfociare, dopo gli approfondimenti eventualmente necessari, in un «codice di buona condotta volontario», ma potrebbe soprattutto contribuire al contenuto di orientamenti per l'occupazione precisi ed ispiratori di riflessioni che, agli occhi del Comitato, costituiscono lo strumento più adeguato. Tale approccio presenterebbe il vantaggio di tradursi in linee guida e in azioni che costituirebbero la sintesi e il punto di equilibrio delle posizioni dei principali attori incaricati dell'attuazione sul piano delle imprese. Essi sono d'altronde nella posizione migliore per valutare la fattibilità degli orientamenti adottati.

(1) GU C 117 del 26.4.2000.

4.5.2.2. Degli «orientamenti per l'occupazione» più precisi e ispiratori di riflessioni potrebbero presentare il vantaggio di un'attuazione diversificata che attribuisca le responsabilità operative agli Stati membri attraverso un quadro comune ben definito. Tuttavia, per essere efficace, questo strumento dovrebbe lasciare alle parti sociali gran parte dell'iniziativa. Comunque, in generale esse dovrebbero essere coinvolte nella definizione e nell'attuazione del piano d'azione nazionale riguardante l'occupazione e i lavoratori anziani.

4.5.2.3. Un «codice di buona condotta volontario» fondato sulle buone pratiche e adottato sul piano dell'Unione europea consentirebbe alle imprese di progredire in maniera flessibile e adeguata alle loro realtà individuali.

4.5.2.4. Secondo il Comitato, come strumento più adeguato non bisogna privilegiare una direttiva elaborata su iniziativa e sotto la responsabilità esclusiva della Commissione. Anche se si trattasse solo di definire un quadro, questa potrebbe infatti essere vista come una risposta «a tutto campo» ad una situazione diversificata e soprattutto troppo distante dagli operatori incaricati dell'attuazione.

4.6. Indipendentemente dallo strumento scelto, il Comitato auspica che la Commissione esamini l'entità del contributo che il FSE potrebbe apportare al finanziamento delle azioni che dovranno essere intraprese⁽¹⁾.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato approva la decisione del Consiglio europeo di Lisbona di portare il tasso di occupazione ad «una percentuale che si avvicini il più possibile al 70 % entro il 2010».

5.2. Considerati i seguenti fattori:

- i problemi demografici che si presenteranno nell'Unione europea nel lungo periodo;
- l'attuale tasso di occupazione nella fascia di età compresa tra i 55 ed i 64, che registra una costante diminuzione complessiva;
- la progressione costante in termini di volume e di percentuale di tale fascia d'età rispetto alle altre;
- le attuali prassi delle imprese e dei lavoratori, nonché le misure di natura legislativa o contrattuale in atto negli Stati membri,

⁽¹⁾ Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro: «La lotta contro le barriere dell'età nell'occupazione».

il Comitato ritiene che sarà possibile attuare la suddetta decisione del Consiglio solo se, su iniziativa dell'Unione europea, degli Stati membri e delle parti sociali, verranno intraprese delle azioni intese a favorire il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani.

Un fallimento in tal senso sarebbe preoccupante perché determinerebbe una riduzione della forza lavoro che frenerebbe la crescita, influenzando sull'occupazione, sul potere d'acquisto, incluso quello dei pensionati attuali e futuri.

5.3. Occorre, in primo luogo, impegnarsi per affermare un cambiamento di mentalità e una presa di coscienza sia nelle imprese che tra i lavoratori. Il lavoro dopo i 55 anni deve apparire gratificante ai lavoratori e utile alle imprese. Qualora non si riuscisse ad affermare tale presa di coscienza collettiva, le misure concrete adottate perderebbero del tutto la loro efficacia.

A tal fine il Comitato propone che la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, promuova un'ampia campagna di sensibilizzazione, informazione e chiarimento destinata agli attori principali ed alla società in generale, per contribuire ad instaurare una percezione positiva del ruolo che i lavoratori senescenti possono svolgere nelle imprese e nei servizi pubblici.

5.4. Nel Capitolo 4 del presente parere d'iniziativa il Comitato formula una serie di proposte concrete ispirandosi sia alle migliori pratiche, di natura legislativa oppure contrattuale, adottate negli Stati membri sia a proprie riflessioni e a propri interrogativi. Riporta inoltre le disposizioni elaborate dalla Fondazione di Dublino che a suo avviso rivestono fondamentale importanza.

Tali proposte si prefiggono di alimentare il dibattito, tentando di arricchirlo e di contribuire in tal modo agli orientamenti e alle decisioni che incombono alle parti sociali, al Consiglio e agli Stati membri.

5.5. Secondo il Comitato, una direttiva non costituisce lo strumento più adeguato da utilizzare a livello di Unione europea.

Suggerisce che le parti sociali, su iniziativa propria o su richiesta della Commissione, avviino su questo tema un dialogo sociale che dovrà sfociare in uno scambio, un parere, delle raccomandazioni o qualsiasi altra forma di conclusione che ritengano opportuna. Dopo gli approfondimenti eventualmente necessari tale dialogo sociale potrebbe portare, ad esempio, ad un «codice di buona condotta volontario» ma potrebbe soprattutto contribuire al contenuto di orientamenti per l'occupazione precisi ed ispiratori di riflessioni che, agli occhi del Comitato, costituiscono lo strumento più adeguato per affrontare la problematica in esame.

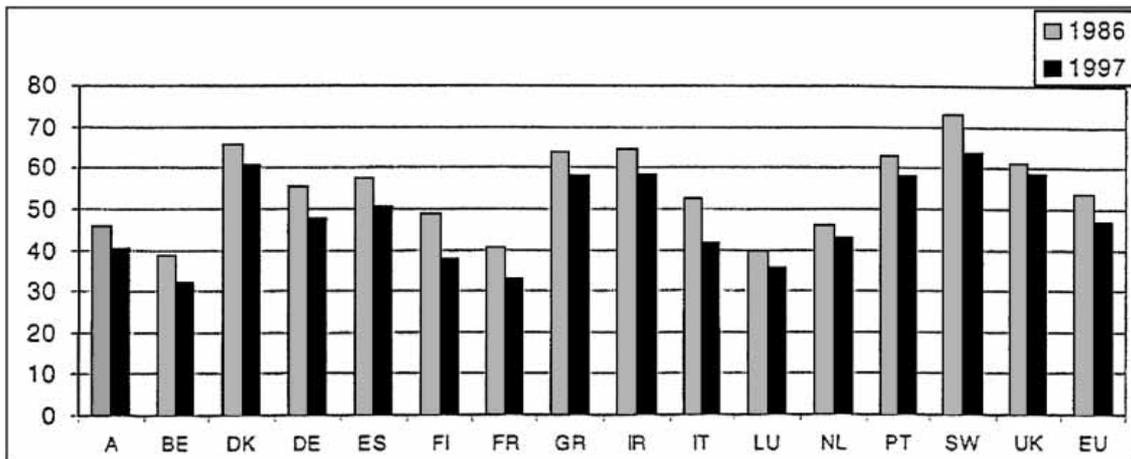
Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Tabella 1 — Tasso di attività della popolazione maschile (fascia di età 55-64 anni) nel 1986(*) e 1997



(*) Fonte: Eurostat «Studio della popolazione attiva», ad eccezione di Austria, Svezia e Finlandia.

I dati in merito al primo anno di riferimento per questi tre Stati membri provengono da studi nazionali e si riferiscono al 1985.

Tabella 2 — Tasso di occupazione degli uomini tra i 55 ed i 64 anni (a) in 12 paesi: 1971-1997

Paese	1971	1975	1980	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1996	1997	Variazione
Stati Uniti	77,3	71,4	68,8	64,4	64,5	64,3	63,9	63,1	63,6	64,7	65,5	-15,3
Francia	73,0	67,1	65,3	46,7	43,9	43,3	42,0	40,3	38,7	38,6	38,4	-47,4
Germania (b)	77,1	66,7	64,1	53,6	54,1	51,7	49,9	48,0	48,0	48,0	47,3	-38,7
Paesi Bassi	79,3	69,9	61,0	44,2	44,7	44,2	41,8	40,5	41,0	40,7	43,0	-45,8
Svezia	82,8	80,7	77,5	73,2	73,4	73,9	73,7	65,9	64,4	66,0	64,7	-22,0
Regno Unito	82,9	82,0	73,9	59,4	58,1	61,6	61,5	55,9	56,0	57,0	58,6	-29,3
Irlanda	82,4	76,1	72,2	64,7	62,7	59,9	60,2	59,1	59,1	58,7	57,8	-30,0
Portogallo	82,1	77,1	74,8	64,9	62,1	63,9	66,5	59,9	59,1	58,5	58,2	-29,1
Spagna	82,7	76,7	71,5	59,1	57,0	56,7	56,2	51,6	48,0	49,9	50,5	-39,0
Canada	78,8	76,3	72,7	64,3	61,9	61,9	57,3	55,0	54,0	54,7	56,1	-29,0
Giappone	85,3	83,2	82,2	78,9	78,2	79,2	82,0	82,1	80,8	80,6	80,9	-5,16
Australia	—	—	—	-56,0	56,3	58,93	54,5	50,7	55,3	54,4	54,3	—

Note: a) È difficile interpretare i dati trasversali concernenti le donne. In linea di massima indicano tassi stabili o in leggero rialzo nel periodo in questione. Tuttavia il risultato globale cela due tendenze contraddittorie che hanno inciso sul tasso di occupazione delle donne: la tendenza ad un ingresso massiccio delle donne sul mercato del lavoro che ha avuto inizio in momenti diversi a seconda dei paesi, e la tendenza precoce ad uscirne. È stato possibile scindere le due tendenze dopo aver effettuato delle analisi trasversali che hanno dimostrato che, come gli uomini, anche le donne hanno dovuto ricorrere al prepensionamento. Questa tendenza è stata tuttavia occultata dal loro ingresso massiccio sul mercato del lavoro.

b) La Germania riunificata a partire dal 1991.

Fonte: Dati OCSE e calcoli del relatore.

Tabella 2 bis — Tasso di occupazione degli uomini di più di 55 anni per fascia di età in dodici Stati membri dell'Unione europea

		B	DK	F	G	GR	IRL	I	L	NL	P	S	UK
55-59	1983	60,9	77,4	60,3	77,6	76,4	76,5	71,1	52,5	65,3	74,7	79,1	75,8
	1986	54,2	78,3	57,3	73,9	73,7	71,6	67,2	56,5	—	72,1	67,9	73,3
	1988	48,1	78,8	56,3	72,2	72,4	69,9	66,4	54,6	63,4	69,9	66,6	72,6
	1990	48,4	81,6	56,2	73,9	70,7	69,6	66,4	62,8	63,6	73,5	69,4	74,9
	1992	48,7	75,7	58,1	67,2	70,8	66,7	63,9	53,3	60,9	68,8	66,7	69,5
	1994	48,6	75,1	55,9	63,9	71,0	67,8	59,3	51,3	59,3	68,9	60,7	67,3
60-64	1983	27,4	48,3	28,2	38,3	58,2	63,3	35,9	19,5	34,2	62,8	60,4	52,5
	1986	22,4	52,6	22,0	30,8	51,7	57,3	36,7	16,1	—	53,5	45,6	48,1
	1988	19,4	51,7	19,4	31,7	49,2	55,0	36,4	18,0	25,1	53,7	44,0	49,1
	1990	18,9	48,6	16,0	32,9	45,5	50,4	34,5	22,8	21,7	54,2	43,2	49,4
	1992	20,2	45,8	13,5	28,5	45,9	52,1	33,1	15,7	21,4	55,4	43,0	47,5
	1994	17,3	40,9	12,5	26,1	45,5	50,6	29,6	15,1	21,0	52,2	38,0	45,1
55-64	1983	47,7	63,1	46,0	60,2	68,8	70,3	55,3	38,0	50,5	—	—	64,3
	1986	38,8	65,8	40,6	55,4	64,0	64,6	52,7	39,6	—	63,2	57,5	61,1
	1988	34,4	65,5	38,7	54,1	61,6	62,7	52,0	39,7	44,1	62,2	55,9	61,1
	1990	34,3	65,6	37,0	54,3	58,4	60,2	50,9	42,9	44,0	64,6	56,9	63,3
	1992	34,7	61,5	35,9	49,5	58,6	59,8	48,9	40,0	42,2	62,0	55,0	58,7
	1994	34,7	61,5	35,9	49,5	58,6	59,8	48,9	40,0	42,2	62,0	55,0	58,7
65-69	1983	5,1	26,4	7,9	10,2	34,1	31,6	15,0	10,2	5,3	—	20,7	13,0
	1986	5,5	26,0	7,1	8,5	26,8	28,3	15,5	4,5	—	30,3	10,9	11,7
	1988	4,2	25,9	6,1	7,4	24,1	26,8	13,8	4,2	10,0	30,6	7,5	11,3
	1990	3,3	27,4	5,1	8,6	21,4	25,7	12,8	5,5	9,7	31,5	7,4	13,5
	1992	3,9	26,0	5,2	6,9	21,2	25,7	12,0	4,3	11,1	28,5	7,0	14,1
	1994	2,3	3,8	2,5	4,3	11,7	16,0	6,2	2,1	5,8	20,6	2,9	7,3

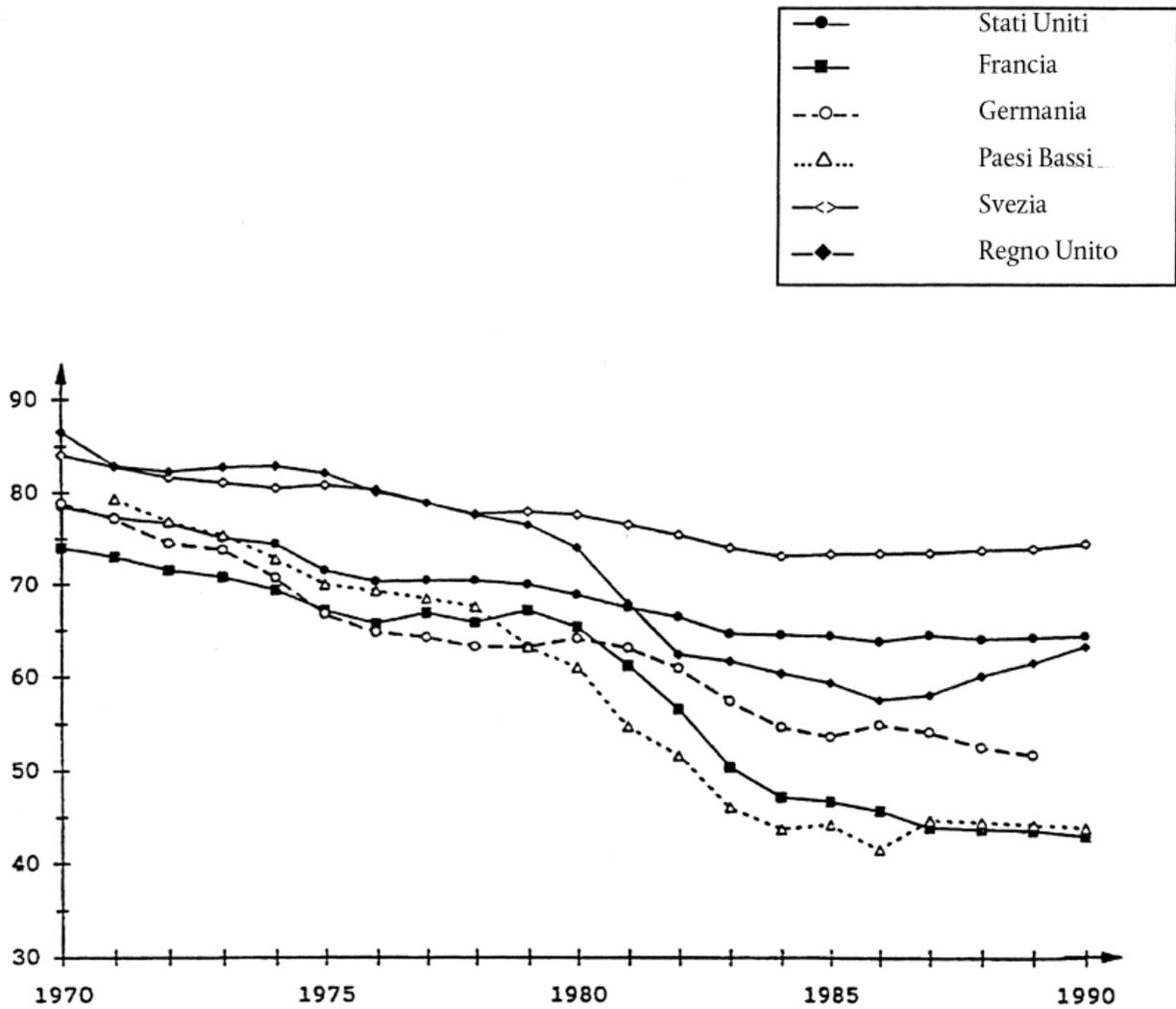
Fonte: Guillemard 1993, Tabella 3,2, Indagine Eurostat sulla forza lavoro 1992 (1994), Tabella 6; Indagine Eurostat sulla forza lavoro, non pubblicata, Eurostat.

Tabella 2 ter — Tasso di occupazione delle donne di più di 50 anni per fascia di età in dodici Stati membri dell'Unione europea

		B	DK	F	G	GR	IRL	I	L	NL	P	SP	UK
50-54	1983	26,1	63,8	52,7	45,2	35,6	24,6	29,7	20,1	25,9	—	—	60,8
	1986	26,5	68,1	53,2	47,4	38,1	23,3	31,2	25,1	—	42,9	23,7	62,1
	1988	25,8	72,6	53,7	47,9	37,9	24,3	30,8	24,0	33,3	45,9	24,7	62,0
	1990	28,6	72,9	55,3	53,8	36,3	25,5	31,7	26,9	36,0	47,6	25,5	65,2
	1992	31,8	74,1	57,1	59,5	35,1	27,9	33,4	30,6	39,9	51,9	28,7	65,7
55-59	1983	15,7	50,2	37,2	37,5	29,5	20,6	19,5	17,9	17,2	—	—	47,4
	1986	16,7	57,3	36,4	35,9	29,9	18,6	19,9	19,0	—	33,5	21,0	48,6
	1988	14,6	55,9	37,4	36,3	31,4	19,2	20,4	17,1	21,7	36,3	21,0	49,1
	1990	14,7	57,6	37,6	38,7	28,0	20,6	19,3	18,0	22,9	37,9	21,5	51,9
	1992	17,2	61,4	38,0	36,1	26,0	21,3	18,8	21,0	25,1	42,2	21,4	52,1
1994	20,4	57,1	38,8	37,6	26,5	23,4	18,6	19,0	27,4	41,4	20,8	51,7	
60-64	1983	6,0	28,0	16,6	12,1	19,9	16,5	9,0	10,2	7,7	—	—	19,7
	1986	4,2	29,2	14,7	10,5	20,9	12,1	9,5	7,5	—	23,6	14,8	18,0
	1988	3,8	22,9	14,2	10,3	22,0	11,8	9,9	7,4	7,2	26,0	15,8	18,6
	1990	4,0	26,9	11,8	11,6	19,7	13,8	10,0	9,5	8,3	23,7	14,6	21,8
	1992	5,0	24,6	11,3	9,2	17,4	12,6	8,6	9,8	6,3	27,1	15,3	22,8
	1994	4,9	20,8	11,3	8,4	18,5	13,6	8,0	7,5	7,2	24,9	15,0	24,7

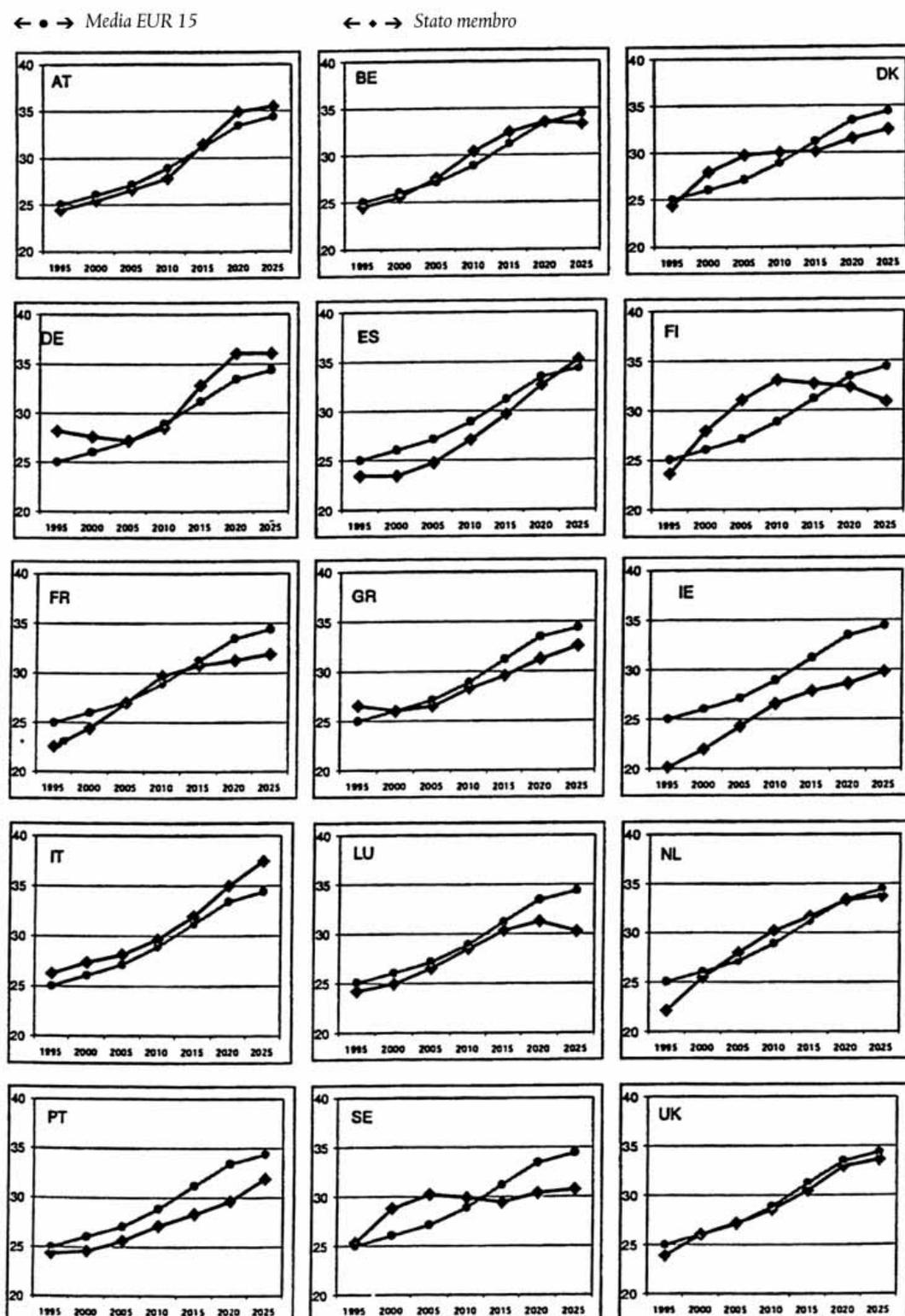
Fonte: Guillemard 1993, Tabella 3,2, Indagine Eurostat sulla forza lavoro 1992 (1994), Tabella 6; Indagine Eurostat sulla forza lavoro, non pubblicata, Eurostat.

Tabella 3 — Evoluzione comparata dei tassi di occupazione riferiti agli uomini tra i 55 ed i 64 anni (1970-1990)



Fonte: OCSE, Indagine sulla forza lavoro (1992).

Tabella 4 — Fascia d'età compresa tra i 50 ed i 64 anni in % della popolazione
(1995-2025)



Fonte: Eurostat, Proiezioni demografiche 1997 (scenario di base).

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni Agire a livello locale in materia di occupazione — Dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione»

(2001/C 14/13)

La Commissione, in data 7 aprile 2000, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Vinay, in data 3 ottobre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato (all'unanimità), il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 103 voti favorevoli, 0 voto contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il documento che la Commissione sottopone al Comitato è finalizzato a stimolare una riflessione e raccogliere osservazioni, proposte, suggerimenti che contribuiscano a definire, all'interno della Strategia Europea per l'Occupazione, le possibilità e le forme di uno schema di sviluppo dell'occupazione, articolato e sostenuto a livello locale, a partire dall'analisi del contesto che si è venuto delineando negli ultimi anni, sia a livello comunitario che nei singoli paesi.

1.2. Già da tempo la gran parte degli Stati membri ha percepito come le potenzialità di sviluppo di nuova occupazione trovino, a livello locale, una capacità di risposta notevolmente interessante e tanto più efficace quanto più, parallelamente, si evolve, laddove non sia ancora avvenuta, la decentralizzazione delle procedure in materia.

1.2.1. L'Unione europea, anche se ha adottato una strategia per l'occupazione articolata fundamentalmente a livello nazionale, ha tuttavia dato sostegno ad iniziative sperimentali incentrate sul livello locale (LDEI Iniziative locali per lo sviluppo e l'occupazione, Patti territoriali per l'occupazione, azioni pilota «Terzo sistema» e Capitale locale per scopi sociali).

1.2.2. Un'ulteriore e più marcata attenzione comunitaria al livello locale si evidenzia anche nel nuovo regolamento dei fondi strutturali del giugno 1999. Non solo il FESR ha un ambito applicativo esplicitamente volto alla creazione di occupazione, attraverso lo sviluppo endogeno e la promozione di patti territoriali per l'occupazione e di nuovi bacini occupazionali ma anche il FSE include tra gli ambiti di applicazione «segnatamente iniziative locali per promuovere l'occupazione e patti territoriali per l'occupazione». Inoltre, la proposta della Commissione relativa agli «Orientamenti per le politiche degli

Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001» sottolinea la necessità di una mobilitazione di tutti i soggetti a livello regionale e locale per identificare ogni potenzialità di creazione di nuova occupazione. Anche nel «Rapporto congiunto sull'occupazione 2000» si evidenzia l'esigenza di procedere decisamente in direzione della devolution per lo sviluppo di strategie locali per l'occupazione.

2. La comunicazione della Commissione

2.1. Pur sottolineando il valore positivo che un migliore coordinamento delle politiche comunitarie e nazionali ha determinato nella strategia per l'occupazione, la Commissione rileva come sia essenziale dare spazio e strumenti a ciascun livello istituzionale o settoriale per perseguire al meglio l'obiettivo fondamentale della lotta contro la disoccupazione che, con il Trattato di Amsterdam, è stata riconosciuta a pieno titolo come questione tra le più rilevanti dell'intera Unione europea e riferimento necessario di tutte le politiche ed azioni comunitarie.

2.2. Muovendo dai punti sopra elencati, la comunicazione della Commissione si sviluppa analizzando tutti gli aspetti oggettivi, di prospettiva e problematici connessi con l'agibilità di un livello locale nell'ambito della strategia europea sull'occupazione.

2.2.1. Si ribadisce quindi come il potenziale di azione locale si sia rivelato considerevole, anche alla luce contrapposta delle macroevoluzioni del mercato e delle tecnologie, in quanto più direttamente legato allo sviluppo di risorse endogene e più pronto a rispondere a nuovi bisogni determinati da esigenze

sia economiche che demografiche, e questo prescindendo dal fatto che i poteri e le funzioni tipici degli enti locali già li rendono tra i datori di lavoro più rilevanti, nella gran parte dei casi, nel territorio di competenza.

2.3. Va inoltre considerato che l'evoluzione in un senso più manageriale delle amministrazioni locali, ancorché non ancora omogenea in tutti i Paesi membri o anche all'interno dei singoli stati, induce le popolazioni amministrare a giudicare le varie amministrazioni anche in funzione della loro capacità di agire sul problema occupazionale, il che ha determinato l'avvio spontaneo di iniziative di formazione, di sostegno alla piccola imprenditorialità o altro, che si sono aggiunte alle politiche nazionali. Si pone quindi la necessità di individuare forme più organiche e coordinate e strumenti più omogenei ed evoluti per consentire agli enti locali di operare integrando nella loro iniziativa la questione occupazionale.

2.4. Accanto all'ente locale un ruolo primario nella creazione di occupazione va, naturalmente alle imprese, in particolare piccole o microimprese, che dimostrano una positiva dinamica occupazionale e per le quali andranno individuati strumenti di stimolo e sostegno, oltre che forme di agevolazioni burocratiche e di servizi.

2.5. Un settore particolarmente interessante nell'ambito locale è quello del terzo sistema, ovvero dell'economia sociale, che si è sviluppato come risposta spontanea ad esigenze collettive non soddisfatte da servizi pubblici o come iniziativa di sostegno e recupero alle purtroppo vaste aree di disagio sociale. Pur con livelli di crescita diversificati nei vari Stati membri, anche per situazioni di base disomogenee, questo settore rappresenta ormai quasi il 7 % dell'occupazione totale, escludendo il volontariato, con il quale, se fosse convertito in tempo pieno retribuito, si raggiungerebbe il 10 % della forza lavoro.

2.5.1. Anche, ed a maggior ragione, per questo settore, vanno individuate le ulteriori possibilità di sviluppo e le debolezze, organizzative o di finanziamento, che ne limitano la crescita.

2.6. Il documento analizza poi funzioni, potenzialità e possibili evoluzioni dei servizi pubblici di collocamento; ruolo attuale e, in prospettiva, possibile delle parti sociali; possibili azioni di sostegno da parte di enti regionali e nazionali alle iniziative locali.

2.7. Ribadendo infine come, dopo che il Consiglio europeo di Vienna ha stabilito di rendere il FSE lo strumento principale per sostenere l'applicazione del NAP (Piani d'azione nazionali per l'occupazione), il nuovo regolamento è aperto al sostegno

di partenariati locali e, più in generale allo sviluppo locale e delle connesse iniziative occupazionali, la Commissione specifica che la consultazione su ogni ulteriore azione volta a rafforzare la dimensione locale della strategia europea sull'occupazione, che è appunto l'oggetto della comunicazione in esame, è aperta non solo al contributo delle Istituzioni dell'Unione europea, ma a quanti, individui o associazioni rappresentative, siano interessati allo sviluppo dell'occupazione locale ed ai vari temi esposti nel documento. La Commissione appoggerà inoltre seminari transnazionali e terminerà la consultazione nell'ottobre del 2000, esponendone le conclusioni nel mese di dicembre nel corso di una assemblea organizzata a Strasburgo dalla Presidenza francese, nel corso della quale si valuteranno risultati e prospettive.

2.8. Una linea di bilancio, B5-503 è stata resa disponibile per tutte le iniziative connesse e verrà inoltre utilizzata per evidenziare il potenziale della strategia di piani locali d'azione all'interno degli orientamenti europei; diffondere consapevolezza del potenziale di creazione di lavoro a livello locale; sviluppare la collaborazione transnazionale; promuovere identificazione e scambio di buone prassi. A parte è possibile una integrazione per la promozione del terzo sistema ai sensi dell'art. 6 del FSE.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato accoglie con particolare favore la comunicazione della Commissione, di cui apprezza sia l'oggetto, sia l'approfondita articolazione dei temi esposti, sia la disponibilità ad un'ampia ricerca di contributi e proposte integrative.

3.1.1. Le politiche per l'occupazione, sin qui basate sul livello comunitario e su quello nazionale e regionale acquisterebbero indubbiamente una più mirata efficacia dall'introduzione di piani d'azione a un livello locale nel quale i molteplici attori coinvolti e coinvolgibili, in funzione delle loro responsabilità e competenze specifiche, nonché delle differenti situazioni territoriali e nazionali possano riconoscersi ed agire. Al contempo si potenzierebbe la capacità di risposta politica dal livello locale alla strategia europea per l'occupazione, attraverso un maggior coinvolgimento degli attori locali nell'analisi e nella definizione dei NAP. Naturalmente un simile processo dovrebbe essere incorniciato negli ambiti precisi del principio di sussidiarietà e l'iniziativa locale deve dimostrarsi compatibile e coerente con le linee e le priorità individuate a livello nazionale. In definitiva, si otterrebbe non solo una presumibile maggior rispondenza delle politiche con i risultati auspicati, ma anche un ulteriore flusso propositivo tanto più interessante in quanto più vicino alle caratteristiche delle singole realtà locali e più rispondente al potenziale ed alle esigenze della cittadinanza.

3.1.2. L'esigenza di una valorizzazione del livello locale per lo sviluppo, e quindi per l'occupazione, è stata costantemente affermata in numerosissimi pareri del Comitato, anche distanti nel tempo⁽¹⁾, ma la rilevanza del livello locale nelle politiche occupazionali, nell'ambito della strategia europea per l'occupazione, è stata ancor più ribadita dopo il Trattato di Amsterdam⁽²⁾. Si esprime quindi un convinto sostegno alle iniziative promosse dalla Commissione, cui si intende contribuire con alcune considerazioni.

3.2. In un processo di coordinamento complessivo tra le politiche comunitarie, nazionali e locali per l'occupazione si può inoltre dare non solo la necessaria visibilità, come è ovvio, al ruolo delle istituzioni territoriali e degli attori economici come le medio-piccole e microimprese, e a quello dell'economia sociale, ma è anche possibile utilizzare al meglio il fondamentale contributo degli interlocutori sociali, le organizzazioni datoriali e sindacali che hanno un ruolo particolarmente significativo a livello locale, come è dimostrato ad esempio dall'esperienza dei patti territoriali per l'occupazione, cui hanno peraltro anche contribuito le rappresentanze di base della cittadinanza, la cui partecipazione è socialmente e politicamente importante.

3.2.1. È proprio da questo protagonismo corale che possono trovare concretezza tutti e quattro i pilastri degli orientamenti per l'occupazione: Capacità di inserimento professionale; Sviluppo dello spirito imprenditoriale; Capacità di adattamento delle imprese e dei loro lavoratori; Rafforzamento delle politiche di pari opportunità donne/uomini.

4. Gli attori nel territorio

Gli enti locali

4.1. Il documento della Commissione fa costante ed esplicito riferimento all'ente locale, in quanto livello amministrativo più vicino alle esigenze delle persone, che non ha però potere di stabilire politiche in materia occupazionale pur avendo, direttamente o indirettamente, una incidenza rilevante sull'occupazione locale. Risulta, inoltre, da una consultazione attivata dalla Commissione, che gran parte dei circa 80 000 enti locali europei ha una significativa carenza di informazioni, sia della strategia europea per l'occupazione, sia di iniziative agibili

localmente per creare opportunità di lavoro. È evidente che questo non attiene agli enti locali rilevanti, né al livello regionale, ma ai tanti centri minori.

4.1.1. Ciò cui bisogna tendere, nella valorizzazione dell'azione a livello locale nell'ambito della strategia europea per l'occupazione, è lo sviluppo di un flusso propositivo e di una capacità di azione che può arricchire l'attuale impostazione, orientata dall'alto in basso con un approccio «bottom-up» già positivamente sperimentato nella costruzione dei Quadri Comunitari di Sostegno per l'intervento strutturale 2000-2006.

4.1.2. Proprio per attivare ed implementare quella capacità di iniziativa che può rendere la dimensione locale un elemento strategico per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo occupazionale europei, anche in funzione del principio di sussidiarietà sarebbe forse opportuno individuare nel livello regionale una sorta di ruolo di raccordo, non in funzione di una definizione e scelta centralizzata delle iniziative possibili, ma come supporto, arricchimento, coordinamento delle iniziative, che verrebbero comunque gestite al livello locale.

4.1.3. Val la pena di ricordare che molti dei patti territoriali finanziati sono frutto dell'iniziativa congiunta di più enti locali insieme a vari partner. Né va trascurato il ruolo di soggetti derivanti dall'intercomunalità o da aggregazioni basate su specificità territoriali e socioeconomiche, come, ad esempio, le comunità montane. Il livello regionale potrebbe inoltre farsi carico di una sorta di attività formativa e informativa, particolarmente verso gli amministratori di centri rurali, sugli strumenti di sostegno, nazionali e comunitari di volta in volta utilizzabili. Alle reti di città, che spesso svolgono un importante ruolo informativo, aderiscono infatti in genere gli enti locali che hanno già maturato una propria attenzione sia alla conoscenza più ampia di strumenti a supporto della propria azione di governo del territorio, sia alla condivisione di buone prassi.

Le imprese

4.2. La crescita dell'imprenditoria medio piccola e piccola nel settore privato non agricolo, che ha caratterizzato gli ultimi anni e che ha fatto riscontrare una significativa capacità di creare nuova occupazione è incontrovertibilmente legata ad un contesto locale e ne evidenzia quindi le potenzialità. È quindi della massima importanza che si individuino strumenti atti a sostenere questa diffusa iniziativa imprenditoriale, tanto più nella fase di avvio, ma anche con l'introduzione di agevolazioni procedurali e fiscali e di accesso al credito.

(1) Comitato economico e sociale, Parere in merito a Europa 2000+. «Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo» — GU C 301 del 13.11.1995; Parere su «Ruolo dell'Unione europea nel settore urbano» — GU C 30 del 30.1.1997.

(2) Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione: La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo» — GU C 95 del 30.3.1998; Parere sul tema «Patti territoriali per l'occupazione» — GU C 407 del 28.12.1998; Parere in merito alla «Proposta di orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri nel 2000» — GU C 368 del 20.12.1998; Parere in merito all'iniziativa comunitaria Urban — GU C 51 del 23.2.2000; Parere su «Economia sociale e mercato unico» — GU C 117 del 26.4.2000.

4.2.1. Se l'ente locale ed il livello regionale possono dare un evidente contributo allo sviluppo di imprenditorialità locale attraverso uno snellimento di formalità ed oneri amministrativi, analoga se non addirittura fondamentale importanza assume la capacità di creare condizioni diffuse per erogazioni di credito più accessibili e meno onerose anche con iniziative di partenariato pubblico-privato. È indispensabile, tuttavia, che accanto alla mobilitazione di risorse locali o nazionali, si sviluppi una diffusa conoscenza delle opportunità di finanziamento che scaturiscono da tutte le politiche comunitarie.

4.2.2. Tra le condizioni necessarie per stimolare e far crescere la piccola imprenditoria locale un particolare rilievo va dato alle iniziative di formazione, che sono altra cosa dalle azioni informative per promuovere nei giovani lo «spirito imprenditoriale». Si tratta di costituire o favorire iniziative e accordi formativi territoriali che, coordinando l'apporto di ente locale, parti sociali, servizi pubblici per l'impiego, strutture dell'economia sociale, centri di ricerca, con la rete dell'istruzione scolastica, si propongano lo scopo di crescita culturale, diffusione delle conoscenze, introduzione alle tecnologie della società dell'informazione, stimolo alle capacità innovative nella produzione e nei servizi, promozione di professionalità ed occupabilità, sia in funzione della creazione di nuove imprese, sia nell'inserimento o reinserimento in imprese già esistenti. Si tratta, in definitiva, di iniziative pienamente coerenti con quanto deciso al Consiglio europeo di Lisbona in materia di formazione.

4.2.3. L'ambito di un'economia locale è particolarmente adatto sia per creare nuove leve di imprenditori o lavoratori che abbiano gli strumenti conoscitivi rispondenti al modo in cui questa stessa economia cresce e si orienta, sia per restituire a chi è socialmente emarginato quelle due qualità che si definiscono come *functioning* e *capability*, vale a dire la possibilità di fare cose che assicurano la presenza nei processi di socializzazione e il possesso delle capacità indispensabili per cogliere le opportunità che si aprono in un determinato contesto. È importante che l'attività formativa non si limiti alla rispondenza di competenze richieste nel presente o nel futuro più prossimo, ma che crei e consolidi negli individui una cultura che li accompagni nella capacità di far fronte all'evoluzione delle forme e dell'organizzazione del lavoro.

4.2.4. Un discorso questo che si ataglia ugualmente alle microimprese, anch'esse quantitativamente ed occupazionalmente in crescita, ma che spesso rischiano di essere il tentativo, di breve corso, di reagire ad una esclusione dal mercato del lavoro piuttosto che la spontanea espressione di uno spirito

imprenditoriale. È comunque evidente che i dati forniti dalla Commissione sulla crescita di piccole e piccolissime imprese potrebbero essere meglio interpretati se fossero corredati da indicazioni sulla loro continuità di presenza nel mercato, nel breve, medio e lungo periodo.

L'economia sociale

4.3. La questione del ruolo che, nello sviluppo dell'occupazione a livello locale può essere svolto dal Terzo sistema, o Economia sociale o Terzo settore è per un verso molto semplice e per un altro molto complessa. Se infatti è nell'accezione comune il fatto che con queste espressioni ci si riferisca ad attività autonome e a gestione locale, non pertinenti né al settore pubblico né al privato e finalizzate al soddisfacimento di esigenze, vecchie o nuove, scaturite dal territorio in cui operano e che non hanno trovato risposte adeguate, il nodo di fondo consiste nell'assoluta esigenza di arrivare ad una definizione comune di ciò che si intende con questi termini.

4.3.1. La definizione corrente si basa fondamentalmente sulla forma statutaria che caratterizza le organizzazioni che operano in questo settore o sistema: cooperative, associazioni, mutue organizzazioni e fondazioni. Essa è tuttavia inadeguata sia ad individuare una realtà omogenea nei vari Paesi dell'Unione, sia, addirittura, all'interno dei singoli paesi.

4.3.2. Più che in una definizione «statutaria», un accordo interpretativo comune del terzo settore si raggiunge analizzando il tipo di azione che da esso viene svolto. Nella maggior parte dei casi si tratta di entità che operano, spesso con un sostegno economico dell'ente locale, in una sorta di *Welfare-mix*, nell'ambito dei servizi socio-assistenziali, formativi, ambientali e del tempo libero, oltre che nel recupero e reinserimento di particolari categorie svantaggiate, quindi strettamente legati alla dimensione territoriale. Il Comitato ha avanzato, in un recente parere, il suggerimento che per definire il Terzo settore la caratteristica saliente sia che si tratti di organizzazioni che, senza scopo di lucro, concentrano l'attenzione su obiettivi e attività incentrate sulle persone⁽¹⁾. A questo si potrebbe aggiungere che esse contribuiscono significativamente, alla coesione sociale. In quanto l'opera di queste organizzazioni è particolarmente valida con quei gruppi che soffrono di discriminazione nel mercato del lavoro come i disabili, gli immigrati e le persone socialmente emarginate.

⁽¹⁾ GU C 117 del 26.4.2000: Parere su Economia sociale e mercato unico (iniziativa).

4.3.3. Tra le misure necessarie perché dall'economia sociale nascano più solide e numerose possibilità di occupazione, oltre a misure di carattere fiscale ed a forme di sostegno economico, almeno nella fase di avvio, si impone una formazione degli operatori che, superando lo spontaneismo iniziale o le professionalità maturate sul campo, consenta anche la maturazione di una capacità gestionale che è uno degli aspetti in cui queste organizzazioni si sono dimostrate, ovviamente più deboli. Va incoraggiata la capacità già dimostrata di individuazione di nuovi bisogni, ed anche quella di trovare forme nuove per soddisfare esigenze che si evolvono anche in funzione degli andamenti demografici. Vanno però anche diffuse una cultura ed una capacità valutativa incisive e continue dell'efficacia dell'azione sociale, che devono competere all'ente locale.

Servizi pubblici per l'impiego

4.4. Il processo di modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, tuttora in corso, ha dato luogo, in gran parte degli Stati membri, ad una riorganizzazione secondo parametri più decentrati. Le sedi locali sono quindi maggiormente in grado di adattare le proprie risorse al mercato del lavoro locale.

4.4.1. Con la progressiva abolizione del monopolio pubblico sulla fornitura di servizi dell'impiego, la comparsa di soggetti privati che operano nello stesso ambito determina inoltre, per un ovvio meccanismo concorrenziale, una ulteriore spinta al rinnovamento ed al potenziamento del ruolo dei servizi pubblici di collocamento, ma pone anche l'esigenza che questi svolgano un ruolo di razionalizzazione e di raccordo tra tutte le strutture, sia pubbliche che private, che operano per lo sviluppo dell'occupazione e dell'imprenditorialità sul territorio di competenza. L'iniziativa dei servizi pubblici all'impiego dovrebbe volgersi sia al versante dell'offerta che a quello della domanda.

4.4.2. Per una complessiva riqualificazione operativa dei servizi pubblici per l'impiego sono ovviamente necessari interventi generalizzati di riqualificazione del personale, di introduzione e diffusione di nuove tecnologie, ma, in particolare, a livello locale appare opportuno instaurare forme di collegamento con scuole, università, enti di ricerca, parti sociali. Va sviluppata una capacità di collazione ed elaborazione continua di dati di monitoraggio sul mercato del lavoro, ed una valutazione sistematica dell'efficacia delle prestazioni.

4.4.3. È opportuno sottolineare che oltre al ruolo, più che evidente, che compete ai servizi pubblici per l'impiego per quanto riguarda il pilastro dell'occupabilità, essi possono agire significativamente, a livello locale, anche su quello della parità di opportunità, oltre a contribuire, con azioni specifiche nell'ambito degli altri due pilastri: imprenditorialità e adattabilità.

Parti sociali

4.5. Anche se il ruolo delle parti sociali nel perseguimento di strategie di sviluppo locale dell'occupazione appare evidente da ogni singolo punto sin qui trattato, si ritiene che esso debba essere sottolineato in maniera specifica. Anche il recentissimo Consiglio europeo di Feira ha affermato, riferendosi all'elaborazione dei NAP, che «le Parti Sociali sono invitate a svolgere un ruolo più prominente nella definizione, implementazione e valutazione delle linee guida per l'occupazione per quanto dipende dalla loro competenza, con particolare attenzione alla modernizzazione del lavoro, alla formazione continua, alla crescita del tasso occupazionale, in particolare per le donne».

4.5.1. Se quindi l'azione a livello locale, che è oggi in esame, si iscrive come elemento strategico del Piano europeo per l'occupazione e dei singoli NAP, appare indispensabile arricchirla definendo l'assetto per un approccio congiunto e comuni obiettivi per le parti sociali, che consentano loro di sviluppare una sorta di «processo dentro il processo» all'interno di quadri di riferimento e obiettivi che scaturiranno dall'iniziativa dell'ente locale. Un'attenzione ed un ruolo particolare vanno riservati, ove esistano, agli enti bilaterali di categoria che possono costituire uno strumento prezioso al livello locale per iniziative di formazione, sviluppo occupazionale, sostegno nelle situazioni di crisi, gestione della flessibilità, supporto organizzativo alle piccole imprese. Le parti sociali potranno anche individuare il valore aggiunto di un loro apporto specifico, elaborando periodiche valutazioni e diffusione di benchmarking dei risultati della loro azione concertata, in particolare con riferimento al pilastro dell'adattabilità.

5. Osservazioni specifiche

5.1. In genere la ragione principale del successo economico di alcune aree rispetto ad altre deriva in larga misura da una coerenza sistemica degli sforzi dei singoli e dei gruppi sociali, nell'ambito di una pluralità di orientamenti produttivi, e dal ruolo di collante assolto dalle istituzioni pubbliche. Un modello di sviluppo locale che si integri con le complessive politiche per l'occupazione dovrebbe quindi oggi partire da questo presupposto culturale avendo come obiettivo primario l'individuazione e valorizzazione mirata delle risorse e del territorio di ogni singola realtà.

5.1.1. Vi sono tuttavia alcuni nodi sostanziali che andrebbero più esplicitamente messi in luce perché sono aspetti che spesso assumono un notevole rilievo nel bilancio occupazionale delle realtà locali: lavoro sommerso, lavoro precario ed emarginazione sociale.

5.1.2. Il lavoro sommerso è un fenomeno abbastanza frequente nei settori caratterizzati da una produzione ad alta intensità di manodopera e da circuiti economici locali⁽¹⁾. È inoltre diffuso in settori in cui è predominante la presenza di piccole imprese ed è anche presente nell'economia sociale (tenendo naturalmente ben nettamente distinta la situazione del volontariato). La causa preminente di questo fenomeno, come ha più volte sottolineato la Commissione in varie comunicazioni⁽²⁾ risiede nel peso della fiscalità e dei contributi sociali sulla manodopera, e questo è un problema che è auspicabile venga affrontato, ma che non può certo essere risolto al livello locale. Proprio per questo, in attesa di provvedimenti dai governi nazionali che favoriscano l'emersione, è importante che al livello locale, nell'ambito di una politica per l'occupazione, si sviluppino una particolare attenzione al rispetto delle regole ed un controllo forte.

5.1.3. L'articolo 1 del nuovo regolamento del FESR sottolinea che esso concorre «...alla creazione di posti di lavoro durevoli». È opportuno che a questa logica si ispiri anche la politica occupazionale che si riuscirà realizzare a livello locale. Si devono sviluppare interventi che determinino vere opportunità di nuovo lavoro e si deve evitare il rischio di alimentare quell'inserimento o reinserimento marginalizzante che dà luogo al fenomeno dei working poor.

5.1.4. L'emarginazione sociale non è un fenomeno riconducibile solo ad aspetti economici come, ad esempio la povertà, la disoccupazione di lunga durata, il problema abitativo; vi concorrono elementi culturali, generazionali, tecnologici, ambientali, sanitari. Di certo è una delle sfide che una politica locale per l'occupazione non può non affrontare, a prescindere da altre eventuali iniziative comunitarie o nazionali, anche perché le esperienze sin qui svolte hanno dimostrato non solo l'importanza di un approccio integrato al problema, ma anche il valore e l'efficacia di partenariati in grado di coinvolgere attivamente gli stessi emarginati insieme con enti locali, parti sociali, organizzazioni non governative, associazioni di volontariato.

5.2. Uno dei freni che possono pesare sulle possibilità di sviluppo è costituito dai vincoli burocratici ed amministrativi. Anche se la diffusa tendenza alla decentralizzazione può contribuire a diminuirne la complessità, è tuttavia importante che si cerchi di agevolare le procedure per la crescita di imprenditorialità, che si creino servizi qualificati di consulenza e formazione amministrativa e di marketing in grado di sostenere in particolare le piccole imprese nella fase di avvio, sia che si tratti di artigianato sia di strutture che offrono servizi di prossimità.

5.2.1. Il settore dei servizi, soprattutto alle persone, ma anche alla collettività, è quello che appare al momento portatore di maggiori opportunità di crescita occupazionale,

ma non vanno trascurati i settori più tradizionali o anche la rivalorizzazione di tradizioni artigianali. Anche le politiche di sostenibilità ambientale offrono nuovi spazi occupazionali. Inoltre non vanno sottovalutate le potenzialità che le iniziative locali di occupazione e le microimprese possono offrire dando vita ad attività imprenditoriali significative, come per esempio è il caso di molte attività collegate alla information technology. L'evoluzione rapidissima delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la capacità di utilizzarle, diventano la vera linea di confine tra il successo di un possibile sviluppo o la perdita di ulteriori quote di occupazione per le varie realtà locali. I nuovi programmi per le azioni innovatrici a livello regionale che la Commissione ha presentato nei giorni scorsi⁽³⁾ sono una cornice imprescindibile in cui collocare una strategia locale per l'occupazione.

5.2.2. C'è nel documento una sottolineatura pressoché esclusiva del ruolo potenziale delle piccole e piccolissime imprese, ma le imprese medie e medio-grandi non vanno comunque escluse dal contesto in oggetto⁽⁴⁾. Non va trascurata anzi la possibilità di un raccordo periodico tra ente locale e parti sociali, perché non è raro il caso di un'economia locale messa improvvisamente in crisi da decisioni maturate da lontano e senza preavviso. D'altro canto, lo sviluppo di determinati contesti economici locali può fare emergere caratteristiche interessanti anche per insediamenti occupazionalmente significativi richiamando il positivo interesse di imprese medie e medio-grandi.

5.3. La necessità di interventi di sostegno di carattere finanziario da parte degli enti locali è evidente, ma è problematica perché le allocazioni delle risorse fiscali da parte del governo centrale o la possibilità di una fiscalità diretta da parte di questi soggetti sono diverse nei vari Stati membri. È fondamentale che si riesca a dare certezza di disponibilità finanziaria, senza la quale non è possibile sviluppare nessuna azione strategica. Per quanto riguarda il livello comunitario, oltre alle indicazioni specifiche contenute negli articoli già citati del FESR e del FSE, vanno utilizzate tutte le possibilità presenti nei fondi strutturali, nelle Iniziative Comunitarie e, in particolare, i programmi del FSE. Il sostegno alle iniziative locali per l'occupazione è una priorità orizzontale del FSE che va concretamente realizzata. Va inoltre verificata la possibilità di utilizzare i nuovi meccanismi di finanziamento anche per le micro sovvenzioni che scaturiscono dall'articolo 4.2 del FSE, destinate specificatamente ad organizzazioni non governative ed a raggruppamenti locali.

(1) Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso» — GU C 101 del 12.4.1999.

(2) In particolare COM(1998) 219 def.

(3) Progetto di comunicazione della Commissione agli Stati membri «Le regioni nella nuova economia — orientamenti per le azioni innovatrici del FESR per il periodo 2000-2006» — 11.7.2000.

(4) Parere su «Gestire il cambiamento — Relazione finale del Gruppo di alto livello sulle implicazioni economiche e sociali dei mutamenti industriali» — GU C 258 del 10.9.1999.

5.4. È fondamentale che si realizzi un vero ed efficace circuito di diffusione delle buone prassi che vengano sviluppate a livello locale, ma si ritiene che sia utile diffondere ugualmente la conoscenza di esperienze che non abbiano dato i risultati auspicati. Si impara anche dagli

errori. È comunque auspicabile che venga periodicamente espressa una valutazione delle ricadute effettive non solo in termini di posti di lavoro creati, ma anche della loro qualità, nonché un'analisi dell'andamento, crescita o «mortalità» delle piccole e piccolissime imprese.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria inteso ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'emarginazione sociale»

(2001/C 14/14)

Il Consiglio, in data 24 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 137 del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Cassina (Correlatrice: zu Eulenburg), in data 3 ottobre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 99 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria inteso ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'emarginazione sociale» (di seguito denominato «il programma») si inserisce nelle dinamiche che derivano dall'obiettivo strategico⁽¹⁾ per il prossimo decennio, quale indicato dal Consiglio di Lisbona.

1.2. La proposta mira a creare un quadro dinamico e aperto di cooperazione fra gli Stati membri che hanno stabilito o stabiliranno dei piani d'azione nazionali contro l'emarginazione. Lo scopo è quindi quello di conseguire insieme, in modo coordinato e solidale, l'obiettivo di una «maggiore coesione sociale» partendo da una migliore conoscenza del fenomeno dell'emarginazione sociale e da criteri di analisi e di approccio definiti in comune.

1.3. Gli obiettivi del programma sono il miglioramento della comprensione del fenomeno dell'emarginazione, l'organizzazione di cooperazione e di reciproco apprendimento nel contesto dei piani d'azione nazionali e lo sviluppo delle capacità degli attori di affrontare il problema dell'emarginazione, in particolare tramite la costituzione di reti a livello europeo.

1.4. Le azioni previste comprendono:

— l'analisi dei diversi aspetti, cause, tendenze dell'emarginazione, la raccolta di statistiche confrontabili, lo sviluppo

(1) «L'Unione si è ora prefissata un nuovo obiettivo strategico per il nuovo decennio: diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.» — (Consiglio di Lisbona, Conclusioni della Presidenza, punto 5). «Il numero delle persone che nell'Unione vivono al di sotto della soglia di povertà e in condizioni di esclusione sociale è inaccettabile.» (Consiglio di Lisbona, Conclusioni della Presidenza, punto 32).

di metodologie comuni e di studi tematici;

- la cooperazione a livello delle politiche e lo scambio di informazioni e delle prassi migliori sulla base di indicatori e criteri di valutazione qualitativi e quantitativi e controlli periodici;
- la promozione del dialogo che coinvolga le parti interessate e il sostegno alla creazione di reti a livello europeo fra organizzazioni non governative impegnate in tale settore.

1.5. La Commissione garantirà l'attuazione del programma, manterrà i rapporti necessari con tutti gli attori interessati e favorirà la ricerca di un approccio integrato e coordinato della lotta contro l'emarginazione. La Commissione dovrà anche promuovere la partecipazione di tutte le parti in causa e far conoscere le azioni sostenute dal programma.

1.6. Tutti gli attori istituzionali e sociali interessati saranno chiamati a dare il loro contributo alla riuscita del programma.

1.7. Nella proposta il programma d'azione contro l'emarginazione sociale si estende per un periodo di 5 anni. La dotazione globale è di 70 milioni di euro ripartiti fra l'analisi dell'emarginazione (27,6 milioni), la cooperazione (fra gli Stati membri) e lo scambio di informazioni e di buone pratiche (29,3 milioni) e la partecipazione degli interessati e la creazione di reti (13,1 milioni).

1.8. L'esecuzione del programma dovrà garantire la coerenza e la complementarità delle azioni realizzate, ma anche la coerenza e la complementarità con altre politiche, strumenti e azioni della Comunità, in particolare quelle avviate nell'ambito del Fondo sociale e del programma Equal.

1.9. Dovrà instaurarsi una cooperazione anche con i paesi dell'EFTA, del SEE e con i PECO, oltre che con la Turchia, Malta e Cipro ai quali il programma sarà aperto in base agli accordi esistenti (o da negoziare) e alle condizioni in essi stabilite.

1.10. La base giuridica del programma è costituita dall'articolo 137, paragrafo 2, secondo e terzo comma del Trattato, in connessione con gli articoli 2 e 136.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Consiglio di Lisbona ha insistito sulla necessità di «modernizzare il modello sociale europeo investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale»: la costruzione della società dell'informazione verrà fatta per e da tutti i cittadini europei, curando sia la quantità che la qualità delle prestazioni, in un contesto sociale che mirerà alla promozione della coesione sociale e all'eradicazione della povertà, anche attraverso una cooperazione a livello europeo. Lungi dall'essere indebolita, la competitività europea trarrà profitto da un modello sociale equo e moderno: un migliore equilibrio fra sviluppo economico e coesione sociale rappresenterà, nei confronti di paesi terzi, un vantaggio specifico e unico dell'UE che caratterizzerà anche il suo contributo e il suo ruolo negli organismi internazionali.

2.2. Ricollocare la coesione sociale fra le prime priorità dell'UE rappresenta quindi una svolta decisiva che rende la sua giusta priorità allo sviluppo umano e che deve tradursi in una serie di azioni, di politiche e di comportamenti nuovi. Sul piano dei fondamenti della democrazia, il Comitato economico e sociale ricorda che l'approccio di Lisbona ripropone lo stretto legame fra la lotta per la coesione sociale e i diritti fondamentali, definiti dall'ONU, dalla Carta sociale riveduta e presto — augurandosi che il lavoro della Convenzione per i diritti fondamentali generi dei buoni risultati accolti dagli Stati membri — possibilmente anche dal Trattato.

2.3. Il Comitato osserva che attualmente la situazione economica dell'UE offre condizioni quadro ottimali — che non si verificavano da molti anni — per occuparsi dello sviluppo sociale e umano e che i governi europei hanno assunto degli impegni solenni in tal senso⁽¹⁾. È inoltre interessante constatare che negli ambienti imprenditoriali si è sempre più consapevoli della necessità di promuovere la coesione sociale e consolidare così le strategie e il processo di sviluppo. È quindi molto importante che la lotta contro l'emarginazione possa avvalersi di tutte le possibilità presenti, per diventare un vero strumento di condivisione di nuove opportunità per tutti. Il Comitato ricorda che nella Comunicazione «Costruire un'Europa solidale» (punto 5.1.1, quarto trattino) si sottolineava l'opportunità di approfittare della crescita economica prevista per il prossimo decennio, in particolare per investire nella partecipazione attiva di tutti al fine di ridurre a lungo termine la necessità e il peso dei trasferimenti sociali: in altri termini, ristrutturare le spese pubbliche per passare da trasferimenti passivi a investimenti attivi e a misure di adeguamento rivolte verso il futuro. In tale approccio, la lotta contro l'emarginazione deve poter beneficiare di uno sforzo particolare per un inserimento stabile

⁽¹⁾ Cfr. Copenaghen e Copenaghen +5.

degli emarginati nel mercato del lavoro e nella vita sociale. Il Comitato sottolinea in particolare la necessità di aprire i mercati del lavoro agli emarginati, abbassando le barriere esistenti per alcune categorie e persone particolarmente sfavorite (come per esempio coloro che si devono far carico di pesanti situazioni familiari, i disabili, le persone con un basso livello di qualificazione, coloro che soffrono di disturbi psichici e quanti escono di prigione). Considerato che la partecipazione al mercato del lavoro è una condizione necessaria, ma non sempre sufficiente, il Comitato ricorda la necessità di lottare con misure specifiche e ben mirate contro lo zoccolo duro dell'emarginazione, rompendo così il circolo vizioso che fa della povertà e dell'emarginazione una pesante eredità che si perpetua di padre in figlio. In tale contesto bisogna riconoscere il ruolo irrinunciabile dei sistemi di protezione sociale e, in particolare, la necessità di prevedere delle reti di sicurezza che offrano a qualsiasi situazione di indigenza il minimo vitale (sia prestazioni monetarie sia in termini di servizi e beni). È necessario in particolare promuovere anche una cultura dell'inclusione tale da influenzare le scelte politiche, economiche e sociali.

2.4. Il Comitato ha anche sottolineato a più riprese nei suoi pareri⁽¹⁾ la necessità di tener conto, nelle diverse politiche e nei diversi programmi, della realtà dell'emarginazione sociale e della povertà, fenomeni molto complessi che non possono essere oggetto di analisi semplicistiche né tantomeno di rimedi miracolosi e generici che spesso non fanno che peggiorare la situazione degli emarginati. Il Comitato può capire che l'approccio adottato dalla Commissione per il programma sia prudente e si configuri come una sorta di «preambolo metodologico» alla lotta in quanto tale, ma deplora il fatto che il contenuto del programma e la sua dotazione finanziaria non sfruttino sufficientemente il clima favorevole creatosi con le decisioni di Lisbona, la Comunicazione «Costruire un'Europa solidale» e, recentemente, l'Agenda sociale.

2.5. La proposta di programma avrebbe inoltre potuto definire talune priorità sulle quali predisporre una cooperazione fra gli Stati membri. Il fenomeno dell'emarginazione e della povertà ha bisogno di essere inquadrato e compreso in modo mirato e completo e dispiace che il titolo della proposta si fermi alla sola «emarginazione sociale» e che nel testo le due realtà non siano sempre nominate congiuntamente. Si deve

tener conto al più presto del carattere pluridimensionale del fenomeno, in modo chiaro e con criteri riconosciuti, necessari per affrontare correttamente il processo di cooperazione. A tale proposito, il Comitato richiama l'attenzione sulla «Relazione sullo stato dei lavori»⁽²⁾ che, per definire degli indicatori che permettano di valutare le diverse situazioni, suggerisce di approfondire innanzi tutto i seguenti assi: reddito, occupazione, condizioni di vita e di comfort, consumi, situazioni a rischio e partecipazione sociale. Il Comitato si compiace di tale approccio, ritiene tuttavia che questi assi debbano essere completati e approfonditi, tenendo conto sia delle vecchie tipologie di persone emarginate sia di quelle che possono derivare dai nuovi rischi.

2.5.1. Fra le priorità, il Comitato richiama l'attenzione sul rischio di nuove emarginazioni, soprattutto nel quadro della società della conoscenza (non possedere il know-how richiesto può spingere molte persone verso l'emarginazione, ma essere analfabeta o analfabeta di ritorno nella società della conoscenza può far piombare nell'emarginazione a vita); l'attenzione deve anche concentrarsi sui ceti persistentemente a basso salario (che possono diventare degli emarginati al primo incidente che diminuisca la loro capacità di reddito), sulle persone a bassa occupabilità (obbligate a cercare lavori sempre più precari, meno qualificati e mal retribuiti), sulle persone che lavorano con contratti che generano nella loro vita lavorativa frequenti periodi di disoccupazione, sulle persone in mobilità (sia gli immigrati di paesi terzi, sia le persone che si spostano di continuo per trovare fonti di reddito), sui lavoratori anziani e sui pensionati a reddito troppo modesto. La richiesta di un'analisi prioritaria dei rischi di emarginazione risponde alla volontà di prevenire, volontà che dovrebbe anche essere condivisa da tutte le istituzioni comunitarie e dagli Stati membri.

2.6. Il Comitato ritiene che la dimensione dell'emarginazione sociale nell'UE, le sue tendenze e il rischio di creare nuove emarginazioni avrebbero dovuto indurre a far mostra di maggior coraggio in almeno quattro ambiti:

- una migliore e diversa definizione delle priorità, includendo anche lo sviluppo di iniziative e approcci innovatori e concreti sul campo (che sono esclusi dalla proposta della Commissione, ma possibili conformemente all'articolo 137, paragrafo 2 del Trattato⁽³⁾) che rivestano un carattere di esemplarità e poggino su azioni concertate fra i diversi attori interessati e sviluppate in rete;

(1) Cfr. in particolare il parere «I costi della povertà e dell'esclusione sociale in Europa» (Relatore: Burnel) — GU 98/C 284/07.

(2) Relazione sullo stato dei lavori del Gruppo ad alto livello «Protezione sociale» — Bruxelles, 18.5.2000 n. 8634/00.

(3) «Il programma non dovrà cofinanziare progetti in loco volti ad affrontare il problema dell'emarginazione sociale a livello locale, regionale e nazionale e ad apportare benefici diretti alle persone emarginate» (presentazione del programma, punto 5).

- di conseguenza, un aumento e una diversa ripartizione delle risorse: lo stanziamento proposto è esiguo per coprire delle azioni sul campo, anche se ci si limita ad azioni esemplari per la metodologia utilizzata e per i risultati prodotti in termini di integrazione sociale stabile e senza rischi di ricaduta nell'emarginazione;
- la necessità di tener conto dell'obiettivo della coesione sociale in tutte le decisioni e le politiche comunitarie⁽¹⁾ (ivi comprese le politiche macroeconomiche, finanziarie, industriali, di concorrenza, agricole, ecc.) e la creazione di un sistema valido di screening che consenta di valutare ex ante il contenuto delle politiche e delle decisioni; di proporre misure d'accompagnamento volte ad evitare nuovi casi di emarginazione; di valutare ex post gli effetti delle politiche e delle decisioni che riguardano la coesione sociale e di suggerire dei rimedi;
- una sollecitazione più chiara agli Stati membri affinché definiscano dei piani di lotta contro l'emarginazione accompagnati fin d'ora da un calendario e da obiettivi quantitativi, ma soprattutto qualitativi per l'eradicazione della povertà.

2.6.1. Considerato che l'investimento nella lotta contro l'emarginazione è un investimento ad alto rendimento sia sociale sia economico, a condizione che tale lotta modifichi realmente e in modo stabile la condizione dei cittadini attualmente emarginati o poveri, il Comitato insiste presso il Parlamento europeo affinché contribuisca a modificare il programma nel senso indicato (sostegno alle azioni e agli approcci innovatori concreti) e, di conseguenza e in quanto autorità di bilancio, riveda l'importo delle risorse destinate al programma e soprattutto la loro ripartizione.

2.7. La proposta di programma sottolinea la necessità di sviluppare delle misure integrate e complementari e di stabilire una forte sinergia con la strategia per l'occupazione, i programmi e le azioni previste nel quadro del Fondo sociale europeo e la strategia per la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale. Il Comitato concorda pienamente con tale approccio, ma si rammarica del fatto che, nel testo della decisione, tutto sia piuttosto vago, se non addirittura suscettibile di causare malintesi. Bisognerebbe indicare chiaramente che, per tutti i programmi che fanno capo al FSE, si dovrebbe esaminare la coerenza con l'obiettivo della coesione sociale. Inoltre nel testo non si fa riferimento al ruolo del Comitato europeo per la protezione sociale, sebbene il Consiglio di Lisbona abbia affermato che quest'ultimo parteciperà ai lavori del Consiglio per la definizione degli obiettivi da conseguire nella lotta

contro l'emarginazione⁽²⁾ e nonostante che già i primi contributi del Gruppo ad alto livello, citati al punto 2.5, si siano dimostrati validi.

2.8. Gli attori interessati dal programma dovrebbero essere le autorità comunitarie, gli Stati membri, le regioni e le amministrazioni locali, le parti sociali e le ONG che lavorano con gli emarginati, a tutti i livelli, ma anche gli emarginati e i poveri stessi che dovrebbero essere aiutati ad organizzarsi da sé e a partecipare al programma. Resta inteso che la categoria «ONG» comprende sia le associazioni delle persone interessate sia le organizzazioni di assistenza e le associazioni che offrono servizi sociali e sviluppano azioni sociali. Esistono tuttavia due filtri per accedere alla dinamica prevista dal programma: uno è rappresentato dai governi nazionali, che sono gli attori ai quali spetta la responsabilità principale della lotta contro l'emarginazione, l'altro dalle organizzazioni della società civile (le parti sociali e le ONG) a livello europeo. La responsabilità e la capacità di coinvolgere gli altri attori, a livello nazionale, regionale e locale sono quindi cruciali in tale contesto: dal buon funzionamento dei meccanismi di partecipazione a tutti i livelli dipende, in larga misura, la riuscita del programma. È quindi importante che la Commissione resti aperta alla partecipazione di reti (anche di nuove reti⁽³⁾) che possano individuare delle potenzialità e delle misure innovatrici nella lotta contro l'emarginazione e la povertà, soprattutto per quanto concerne la creazione di ambienti favorevoli (enabling environments) per uscire dall'emarginazione.

2.9. La proposta di programma insiste anche sullo sviluppo del lavoro in rete. Il Comitato condivide tale punto di vista, sottolineando che le reti efficaci nella lotta contro l'emarginazione comprendono numerosi attori con status diversi: amministrazioni nazionali, regionali e locali, parti sociali, ONG, istituzioni religiose, ecc. Una rete «polimorfa» efficiente dovrà sviluppare un'attività ben incentrata su obiettivi stabiliti di comune accordo. Le amministrazioni devono essere sensibilizzate, altamente responsabili e disponibili a cooperare (anche fra i diversi livelli amministrativi stessi). Dovranno anche dar prova di flessibilità politica e, al tempo stesso, garantire la migliore gestione possibile dei mezzi a disposizione. Il successo della lotta contro l'emarginazione non sarà mai merito di una sola forza politica, ma solo di quelle amministrazioni che saranno capaci di mobilitare tutti i loro cittadini, compresi — prioritariamente — gli emarginati. Il Comitato insiste sull'importanza cruciale delle responsabilità ai livelli regionale e territoriale e della società civile organizzata a questi stessi livelli. È per questo che il Comitato auspica vivamente di poter stabilire una cooperazione con il Comitato delle regioni nel quadro del programma.

⁽¹⁾ Come del resto indica la Comunicazione «Costruire un'Europa solidale», punti 2.4 e 5.1 — COM(2000) 79 def.

⁽²⁾ Conclusioni della Presidenza, punto 32.

⁽³⁾ Contrariamente a quanto prevede l'allegato al punto 3.1.

2.10. A proposito delle procedure per accedere al programma, il Comitato evidenzia la necessità che siano chiare, semplici, prive di pesantezze burocratiche: è così che si garantisce la trasparenza e non moltiplicando le procedure. La stessa chiarezza e la stessa flessibilità procedurale sono richieste nello sviluppo dell'«open method» che non dovrà mai rinchiudersi negli ambienti istituzionali di decisione o di orientamento senza essersi avvalso del contributo partecipativo degli altri attori.

2.11. Per quanto riguarda le azioni previste, il Comitato esprime la propria delusione: se può concordare con la Commissione sulla necessità che l'analisi dell'emarginazione poggia su criteri di approccio comuni e statistiche affidabili e armonizzate, esso non può approvare l'importanza attribuita agli «studi» e alle «ricerche». Quest'ultimo aspetto, che verrebbe ampiamente finanziato dal programma (5,1 milioni di euro per studi tematici e 4,6 milioni di euro per il lavoro degli esperti e studi specifici), rischia di dar luogo ad un finanziamento a pioggia senza la garanzia di avere delle ripercussioni positive nella lotta concreta contro l'emarginazione in quanto tale. Il Comitato osserva, fra l'altro, che la quantità e la qualità degli studi già disponibili in materia meriterebbero di essere analizzate a priori.

2.11.1. A tale proposito il Comitato, in collaborazione con il Comitato delle regioni, studierà la possibilità di creare un organo di osservazione, di collegamento, di controllo e di sostegno, con la partecipazione di reti europee di ONG interessate, nonché del Parlamento europeo. Tale organo consisterebbe in una struttura leggera, composta di personalità eminenti e competenti, designate di comune accordo dal CES, dal CdR, dal Parlamento europeo e dalle reti di ONG interessate. Il suo compito potrebbe essere quello di

- interconnettere le reti europee, nazionali e locali e stabilire dei contatti e un lavoro permanente con gli osservatori nazionali e, se del caso, regionali⁽¹⁾;
- fare la cernita degli studi e delle ricerche esistenti sull'emarginazione e sulla povertà;
- garantire un controllo periodico del programma e raccogliere i risultati e le conoscenze ottenute;
- valutare le iniziative e in particolare individuare le migliori pratiche per farle conoscere e per sostenere il processo di apprendimento reciproco;

(1) Ci si dovrebbe avvalere, tra l'altro, dell'esperienza dei comitati di sorveglianza di Copenaghen.

- sostenere il processo di «systematic screening» delle politiche, delle legislazioni e delle azioni per garantirne la coerenza con l'obiettivo dell'integrazione sociale;
- fornire il proprio parere sullo sviluppo del programma.

3. Osservazioni particolari

3.1. Il Comitato insiste affinché nel titolo del programma venga menzionata anche la povertà. Il titolo potrebbe essere formulato come segue: «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria inteso ad incoraggiare la lotta contro l'emarginazione sociale e, in particolare, contro la povertà, promuovendo l'integrazione sociale».

3.2. Il considerando 2 deve citare anche la Carta sociale riveduta del Consiglio d'Europa.

3.3. Il Comitato prende atto con soddisfazione del fatto che, nel considerando 3, esso viene citato fra le istituzioni e gli organi che hanno sollecitato la Comunità a rafforzare la lotta contro l'emarginazione sociale.

3.4. Nell'articolo 1, dopo «Stati membri» inserire «in un quadro di responsabilità condivisa con tutti gli attori interessati».

3.5. Nell'articolo 2, paragrafo 2, si afferma la necessità di un'integrazione orizzontale («mainstreaming») della coesione sociale in tutte le politiche. Il Comitato sostiene vivamente tale proposito, ma si rammarica che il testo della decisione si limiti ad affermarlo senza fornire maggiori indicazioni in tal senso: bisognerebbe fare di questo mainstreaming una delle azioni principali (azione che sarebbe a costo zero, dato che dipende solamente dalla volontà politica degli attori interessati).

3.6. Gli obiettivi (articolo 3) dovrebbero essere riformulati come segue:

- «— il miglioramento della comprensione del fenomeno dell'emarginazione sociale e della povertà per definire congiuntamente i criteri e i parametri da utilizzare nella lotta per la coesione sociale;
- l'organizzazione di cooperazione a livello delle politiche e di reciproco apprendimento nel contesto dei piani d'azione nazionali basati su parametri comuni;
- lo sviluppo della capacità degli attori — ivi comprese le persone interessate — di lottare efficacemente per la coesione sociale, tramite azioni esemplari e di sviluppare delle reti a tutti i livelli appropriati.»

3.7. Nell'articolo 4 (azioni comunitarie), riformulare il primo trattino come segue:

«— definizione di criteri per analizzare il carattere pluridimensionale delle cause, dei processi e delle tendenze ecc.».

Al termine dell'articolo 4, aggiungere un trattino del seguente tenore:

«— sostegno diretto a iniziative e approcci esemplari di lotta contro l'emarginazione, basate sulle migliori sinergie fra i diversi attori istituzionali e sociali che lavorano in rete, e suscettibili di rappresentare nuove piste, soprattutto per il consolidamento dell'integrazione, la prevenzione delle ricadute nell'emarginazione e la redistribuzione delle opportunità.».

3.8. In un nuovo articolo 5, paragrafo 3 introdurre la creazione di un organo di osservazione, di collegamento, di controllo e di sostegno, in base alla proposta di cui al punto 2.11.1 del presente parere.

3.9. Articolo 6 (Finanziamento): il Comitato insiste affinché l'importo previsto venga aumentato, soprattutto se, come richiesto, il programma prevede il sostegno ad attività ed approcci innovatori e concreti sul campo.

3.10. Articolo 7 (Comitato): il Comitato economico e sociale osserva che il comitato in questione dovrebbe essere un comitato di gestione: non si capisce perché dovrebbe essere consultato (Art. 7, par. 3, terzo trattino) in merito al «piano di lavoro annuale per l'attuazione delle azioni del programma e le proposte della Commissione per i criteri di selezione per il supporto finanziario.» I «criteri di selezione» rappresentano un compito alquanto delicato che comporta un'interpretazione politica del programma e delle sue finalità e che sarebbe meglio affidare al Comitato europeo per la protezione sociale (CEPS)

al quale, secondo le Conclusioni di Lisbona, spetta definire i criteri e gli obiettivi da conseguire nella lotta contro l'emarginazione. In ogni caso il ruolo politico del CEPS, rispetto alla realizzazione del programma, deve essere esplicitato nel testo della decisione.

3.11. L'Articolo 8, paragrafo 1, cita una serie di politiche per le quali la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, deve garantire la coerenza globale con il programma di lotta contro l'emarginazione. Il Comitato si dichiara d'accordo, ma sollecita la Commissione a rivolgere un'attenzione particolare anche verso altre politiche che non sono citate, quali la politica fiscale, economica, monetaria, di concorrenza, di protezione dei consumatori e agricola.

3.12. Il Comitato si compiace che il programma sia aperto (Art. 9 Partecipazione dei paesi EFTA/SEE, dei paesi associati dell'Europa centrale ed orientale, di Cipro, di Malta e della Turchia) in particolare ai paesi candidati, ma sottolinea anche la necessità di sviluppare una consultazione con tali paesi e di studiare con loro in profondità la situazione dell'emarginazione sociale e delle sue tendenze, prevedendo, nelle strategie di preadesione, di fornire ai paesi interessati una serie di aiuti — anche finanziari — per lottare efficacemente contro l'emarginazione, soprattutto sostenendo la modernizzazione e il miglioramento dei loro sistemi di protezione sociale.

3.13. In quanto a «Controllo e valutazione» (Art. 10), il Comitato si domanda se si debba attendere il terzo anno per disporre di una prima valutazione e ritiene che una relazione intermedia effettuata dai servizi della Commissione, per esempio due anni dopo l'entrata in vigore del programma, potrebbe aiutare a focalizzare meglio le iniziative nella seconda parte del periodo coperto dal programma stesso. Il Comitato si dichiara inoltre disponibile fin d'ora a fornire tutto il sostegno utile ai lavori di controllo e di valutazione e si aspetta di essere consultato dalla Commissione per formulare un parere in merito alla relazione.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHES

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001»

(2001/C 14/15)

Il Consiglio, in data 28 settembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Beirnaert, in data 3 ottobre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 104 voti favorevoli, 0 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Conformemente all'articolo 128, paragrafo 2 del Trattato, il Comitato deve essere consultato in merito alle proposte sugli orientamenti per le politiche dell'occupazione. Il Comitato, in quanto forum della società civile organizzata, attribuisce un'importanza particolare a tale consultazione. Ricordiamo a questo proposito i pareri specifici che aveva formulato in merito agli orientamenti per il 1999 e per il 2000⁽¹⁾.

1.2. Il 6 settembre, la Commissione ha adottato le proposte di orientamenti per il 2001, la relazione congiunta sull'occupazione 2000 e le raccomandazioni agli Stati membri.

1.3. Il presente parere si limita, secondo i termini della consultazione, ad una valutazione dei nuovi orientamenti per l'occupazione in quanto tali; il Comitato procederà inoltre, nell'ambito di un parere d'iniziativa, ad una valutazione del meccanismo stesso del processo di Lussemburgo, in relazione ai processi di Cardiff e di Colonia. Il Comitato considera infatti opportuna una riflessione sulle procedure seguite, sui rispettivi ruoli delle istituzioni comunitarie e degli interlocutori sociali, sul numero e sulla struttura degli orientamenti, nonché sulla qualità dei progressi registrati.

1.4. Gli orientamenti per il 2001 recano l'impronta delle conclusioni del Vertice di Lisbona che ha stabilito un obiettivo strategico per il prossimo decennio: l'Unione europea deve diventare «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. (...) Questa strategia è intesa a consentire all'Unione di ripristinare condizioni di piena occupazione».

Il processo di Lussemburgo, fondato sull'elaborazione di orientamenti per la politica dell'occupazione e sulla loro trasposizione in piani d'azione nazionali, è uno degli strumenti chiave di tale strategia. Le conclusioni di Lisbona confermano e consolidano tale processo introducendo nel contenuto la richiesta di procedere ad una revisione intermedia che dovrebbe «imprimere un nuovo impulso a questo processo, integrando gli orientamenti e attribuendo loro obiettivi più concreti, stabilendo legami più stretti con altri settori politici pertinenti e definendo procedure più efficaci per coinvolgere i vari attori».

1.5. Sulla scia delle conclusioni dei vertici di Lisbona e di Feira, della revisione intermedia e dell'evoluzione del mercato del lavoro, gli orientamenti per il 2001 mettono in risalto soprattutto i seguenti elementi:

- l'obiettivo chiave per raggiungere la piena occupazione;
- l'indispensabile formazione lungo tutto l'arco della vita;
- il maggiore coinvolgimento degli interlocutori sociali nel processo;
- la necessità di realizzare in modo equilibrato i vari pilastri;
- la necessità di disporre di indicatori quantitativi e qualitativi.

Il Comitato appoggia pienamente le suddette linee di forza che esso aveva già sottolineate nei precedenti pareri.

2. Osservazioni generali

2.1. Nel 1999 sono stati creati 2,1 milioni di nuovi posti di lavoro, che rappresentano una crescita dell'occupazione pari all'1,4 %. Il tasso di disoccupazione è passato dal 10 % del luglio 1998 al 9,3 % nel luglio 1999. Nonostante questa evoluzione incontestabilmente positiva del mercato dell'occupazione, non si possono ignorare alcuni punti deboli ben noti che richiedono particolare attenzione, fra cui:

(1) Pareri del Comitato economico e sociale sugli orientamenti in materia di occupazione, GU C 209 del 22.7.1999 e GU C 368 del 20.12.1999.

- la partecipazione delle donne, benché migliorata (il 52 % dei nuovi posti di lavoro sono occupati da donne) rivela tuttora uno scarto notevole, pari al 19 %, rispetto a quella degli uomini;
 - i lavoratori anziani hanno beneficiato relativamente poco della ripresa dell'occupazione e il tasso di attività delle persone tra i 50 e i 64 anni è tuttora limitato al 48,6 %;
 - la percentuale di disoccupati di lunga durata, che comprende anche una categoria particolarmente vulnerabile, cioè giovani che non hanno potuto terminare gli studi, continua ad essere elevata e nel 1999 era pari al 46 %;
 - sul mercato del lavoro emergono sempre più tensioni e strozzature dovute alla penuria di lavoratori qualificati;
 - la disparità dei tassi regionali di disoccupazione rimane elevata in numerosi Stati membri e tende anzi ad accentuarsi.
- creazione di condizioni generali favorevoli agli investimenti e al potenziamento della domanda interna;
 - incrementi salariali moderati e mantenimento della funzione regolatrice dei contratti collettivi nei confronti del mercato del lavoro;
 - riduzione dei costi del fattore lavoro tramite un ridimensionamento dei costi extrasalariali previsti per legge;
 - misure attive a favore dell'occupazione associate a iniziative istituzionali volte ad incentivare la ricerca di un lavoro;
 - riforme strutturali dell'economia per incrementare la competitività.

3. Osservazioni particolari sugli orientamenti per l'occupazione 2001

2.2. Le politiche del mercato del lavoro negli Stati membri devono pertanto essere attuate tenendo particolarmente conto di tali aspetti, tanto più che la carenza in termini di qualifiche si affianca a sacche di disoccupazione strutturale. Da tale situazione emerge più nettamente l'importanza di una politica della formazione e riconversione sufficientemente imperniata sulle esigenze del mercato del lavoro. Gli Stati membri dovranno quindi adeguare con priorità le proprie politiche in materia. Il Comitato ritiene che una collaborazione intensa ed efficace tra tutti gli attori della formazione e gli interlocutori sociali sia una garanzia, ma anche la *conditio sine qua non* del successo. Il Comitato sottolinea altresì il prezioso contributo delle ONG che operano nel settore della formazione.

3.1. Contenuto degli orientamenti 2001

Pur ritenendo che il mantenimento dei 4 pilastri di base rappresenti la strada giusta, nella misura in cui è auspicabile lasciare alle misure adottate sul piano nazionale il tempo di produrre i propri effetti e mantenere una certa coerenza nelle politiche, il Comitato giudica necessario prevedere nuove priorità supplementari che tengano conto degli obiettivi fissati al Vertice di Lisbona e dell'evoluzione sociologica, economica e socio-politica dei diversi Stati membri (cfr. sanità e sicurezza, formazione, emarginazione sociale ecc.). Il Comitato condivide perciò l'approccio della Commissione.

2.3. Pur ritenendo che le politiche del mercato del lavoro debbano prestare particolare attenzione a questi aspetti più specifici, il Comitato giudica che i governi non possano trascurare la necessità di impennare le proprie politiche sulla promozione dell'occupazione che richiede appunto una politica integrata. In proposito il Consiglio di Lisbona ha sottolineato giustamente il contributo della politica di ricerca e sviluppo nella creazione di posti di lavoro. A tal fine è anche necessario un ambiente regolamentare favorevole all'investimento, all'innovazione e allo spirito imprenditoriale. Come constatava il Comitato nel parere sugli orientamenti 1999 in materia di occupazione, gli studi sulle condizioni per la riuscita di una politica dell'occupazione indicano una serie di contributi⁽¹⁾:

3.1.1. Migliorare l'occupabilità

Il Comitato richiama l'attenzione sull'obiettivo generale fissato al Vertice di Lisbona che punta ad «accrescere il tasso di occupazione dall'attuale media del 61 % ad una percentuale che si avvicini il più possibile al 70 % entro il 2010 e ad aumentare il numero delle donne occupate dall'attuale media del 51 % a una media superiore al 60 %».

La realizzazione di questo obiettivo comporterà per gli Stati membri la sfida ineludibile di investire maggiormente nella qualificazione dei lavoratori e delle persone in cerca di impiego per mezzo della formazione permanente. Quest'ultima dovrà rispondere ai bisogni delle imprese del settore commerciale e non commerciale e dovrà essere prospettiva. Gli sforzi in tal senso consentiranno di aumentare la partecipazione dei giovani, delle donne e dei lavoratori anziani al mercato del lavoro. Il Comitato condivide pertanto l'approccio della Commissione che pone l'accento sul primato delle misure attive a favore dell'occupazione, pur sottolineando l'apporto cruciale delle misure in materia di formazione.

- strategia macroeconomica onnicomprensiva;

(1) Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Attuazione degli orientamenti 1999 in materia di occupazione», GU C 209 del 22.7.1999.

3.1.1.1. Il Comitato giudica positivamente la fusione tra gli orientamenti 1 (possibilità di ricominciare per i giovani disoccupati) e 2 (possibilità di ricominciare per i disoccupati adulti) nella misura in cui con tale fusione si voglia evidenziare la necessità di misure preventive generali. Sottolinea tuttavia che la maggiore vulnerabilità dei giovani e degli adulti minacciati dalla disoccupazione di lunga durata richiede ulteriori sforzi. Per quanto riguarda i giovani, l'esperienza dimostra infatti che quelli che abbandonano l'insegnamento con scarse qualifiche rappresentano una categoria particolarmente a rischio. Gli orientamenti richiedono pertanto che vengano predisposti aiuti appropriati a tale categoria. Il Comitato raccomanda che questi giovani vengano orientati verso filiere di formazione adeguate.

3.1.1.2. Nel parere d'iniziativa elaborato in vista del Vertice di Lisbona, il Comitato sottolinea l'importanza di fornire alle donne un più ampio accesso alle nuove tecnologie. Si tratta di uno degli strumenti fondamentali per promuovere le pari opportunità nella società dell'informazione. Occorre colmare le lacune affinché le donne non siano escluse dal mercato del lavoro.

3.1.1.3. Il rialzo del tasso di occupazione è in parte legato a quello del tasso di occupazione dei lavoratori più anziani. Nel parere d'iniziativa che il Comitato formulerà sul tema dei lavoratori anziani, si pone l'accento sulla necessità di una politica di mantenimento dell'occupabilità lungo tutto l'arco della vita e di riqualificazione dei salariati al di sopra dei 40 anni. Il Comitato constata quindi con soddisfazione che la Commissione, nell'orientamento n. 3, propone misure positive volte a conservare la capacità di lavoro e le competenze dei lavoratori, a introdurre modalità di lavoro flessibili e a sensibilizzare i datori di lavoro al potenziale rappresentato dai lavoratori più anziani. Il vantaggio della formula degli orientamenti consiste nel fatto che essa attribuisce la responsabilità operativa agli Stati membri attraverso un quadro comune.

3.1.1.4. Il Comitato ha sempre rivolto speciale attenzione ai problemi delle categorie e delle persone sfavorite sul mercato del lavoro, come i portatori di handicap, le minoranze etniche e i lavoratori migranti. Si associa perciò pienamente all'appello formulato nell'orientamento n. 8 a favore di una politica che combatta la discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro. Tutte le forze vive dovrebbero essere associate a questa politica di apertura dei mercati del lavoro. Il Comitato condivide inoltre la proposta della Commissione di organizzare un anno europeo sul tema dell'handicap. A suo avviso però gli orientamenti sull'occupabilità avrebbero dovuto rispecchiare l'attenzione particolare da dedicare ai portatori di handicap.

Per quanto riguarda l'orientamento che invita gli Stati membri ad elaborare percorsi costituiti da efficaci misure a favore dell'integrazione dei gruppi e delle singole persone a rischio al

fine di evitare l'emarginazione, il Comitato considera importante associarvi le associazioni interessate, in particolare quelle che si occupano di disabili.

3.1.2. Sviluppare l'imprenditorialità

3.1.2.1. La politica mirata all'avvio di imprese rappresenta uno degli elementi chiave per una politica efficace in materia di occupazione. Bisogna tuttavia constatare che, nonostante i miglioramenti incontestabili, la moltitudine di formalità amministrative continua a scoraggiare le vocazioni a creare imprese. Ciò costituisce anche un freno alla crescita delle imprese, piccole e grandi, poste peraltro di fronte alle sfide di una concorrenza sempre più aspra. Nel parere formulato in vista del Vertice di Lisbona, il Comitato insiste sulla rimozione degli ostacoli alla costituzione ed allo sviluppo delle imprese⁽¹⁾. Tale richiesta si aggiunge alle preoccupazioni espresse nella Carta europea delle piccole imprese che il Comitato ha appoggiato e secondo la quale le piccole imprese, in particolare nel settore dei servizi, rappresentano una fonte insostituibile per la creazione di posti di lavoro⁽²⁾. In proposito il Comitato desidera sottolineare anche tutta l'importanza dello snellimento delle formalità e spese amministrative per la creazione di imprese nelle regioni con un elevato tasso di disoccupazione.

3.1.2.2. Come evidenziato dalla Commissione, gli sforzi volti a ridurre l'imposizione fiscale e parafiscale del lavoro tardano a mostrare i propri effetti in molti Stati membri. Ora, la riduzione di tali oneri si è rivelata in diversi Stati uno dei fattori più importanti per la promozione dell'occupazione. Come la Commissione, il Comitato ritiene necessario intraprendere le riforme senza compromettere l'equilibrio finanziario dei sistemi di sicurezza sociale.

3.1.3. Incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori

3.1.3.1. Il Comitato condivide il punto di vista della Commissione secondo la quale gli Stati membri e gli interlocutori sociali, di cui la Commissione sottolinea giustamente il ruolo importante, dovrebbero prestare maggiore attenzione al pilastro dell'adattabilità. L'organizzazione del lavoro rimane ancora troppo ancorata a schemi tradizionali che bloccano o

(1) Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale: verso un'Europa dell'innovazione e delle conoscenze», GU C 117 del 26.4.2000, pag. 62.

(2) Parere del Comitato economico e sociale sulla «Carta europea delle piccole imprese» GU C 204 del 18.7.2000.

rallentano l'adeguamento necessario alle fluttuazioni del mercato. Nello stesso tempo, la tutela dei diritti sociali deve stare al passo con il mutamento dei valori nella società. Ad esempio, le formule come l'interruzione di carriera, l'assenza per motivi familiari, i crediti di ore e il lavoro a tempo parziale devono lasciare spazio agli impegni sociali e familiari come anche alla formazione permanente.

3.1.3.2. Nel parere sul tema della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, il Comitato osservava che sarebbe opportuno dedicare a questo tema uno degli orientamenti per l'occupazione: «Una politica efficace in materia di salute e sicurezza è giustificata non solo da evidenti ragioni umane, e dai costi economici degli infortuni e delle malattie, ma anche dal fatto che essa migliora l'occupabilità e la produttività del lavoratore andando così a beneficio dell'occupazione»⁽¹⁾. Il Comitato si compiace pertanto del fatto che la Commissione abbia integrato queste preoccupazioni nelle sue proposte.

3.1.4. Promuovere le pari opportunità

Il Comitato ritiene che gli orientamenti debbano raccogliere il messaggio delle conclusioni del Vertice di Lisbona che invita a favorire tutti gli aspetti della parità di opportunità, in particolare permettendo di conciliare meglio la vita professionale con quella familiare e fissando tra l'altro un criterio per la valutazione delle prestazioni relativo al miglioramento delle strutture per la custodia dei bambini. Ritiene inoltre che potrebbe essere utile seguire più da vicino l'applicazione concreta delle direttive sulla parità di trattamento tra uomini e

⁽¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Salute e sicurezza sul luogo di lavoro», GU C 51 del 23.2.2000, pagg. 33-41.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

donne. Il tema della parità di trattamento quanto all'accesso all'occupazione sarà oggetto di un altro parere del Comitato.

3.2. I meccanismi di attuazione

3.2.1. Il Comitato constata che, malgrado l'importanza accordata dalle istituzioni comunitarie al coinvolgimento degli interlocutori sociali nel processo di occupazione e non solo nelle fasi di preparazione e di attuazione dei PAN, è emerso che in realtà tale coinvolgimento non è uniforme in tutti gli Stati membri e in particolare al momento della valutazione dei PAN da parte della Commissione. Si unisce perciò all'appello formulato al Vertice di Lisbona al fine di coinvolgere maggiormente gli interlocutori sociali nel processo di Lussemburgo. Il Comitato ritiene nondimeno essenziale che sia la Commissione sia i governi nazionali lascino agli interlocutori sociali la possibilità di svolgere il proprio ruolo, evitando di intervenire in modo inappropriato o prematuro e consentendo loro di assumere appieno le proprie responsabilità nella loro sfera di competenza.

3.2.2. Questo ruolo degli interlocutori sociali trae inoltre giustificazione dal fatto che nelle conclusioni del Vertice di Lisbona si pone l'accento su «... un nuovo metodo di coordinamento aperto inteso come strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE». Questo metodo ha dimostrato la propria validità proprio nel campo della politica occupazionale della quale gli Stati membri sono i principali responsabili.

3.2.3. Il Comitato reputa molto positivo il fatto che tra le priorità degli orientamenti per l'occupazione, i documenti di programmazione approvati dal Comitato del Fondo sociale europeo e gli orientamenti dell'agenda sociale proposta dalla Commissione vi siano una coerenza e un coordinamento sempre crescenti.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni Agenda per la politica sociale»

(2001/C 14/16)

Con lettera del 26 luglio 2000, la Sig.ra Aubry, Presidente del Consiglio «Occupazione e politica sociale», ha chiesto al Comitato economico e sociale di formulare un parere in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bloch-Laine, in data 3 ottobre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, il seguente parere.

INTRODUZIONE

1. Il 28 giugno scorso la Commissione ha indirizzato al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una Comunicazione relativa ad una Agenda sociale europea. La Presidenza francese ha sollecitato il parere del Comitato economico e sociale sul documento.

2. Il Comitato ha accolto tale consultazione con viva soddisfazione per le sfide insite nel testo in questione. Quest'ultimo illustra infatti un percorso che, se intrapreso, segnerebbe una tappa importante nella costruzione europea per una duplice ragione: da un lato, si affermerebbe in termini innovatori l'importanza della politica sociale, considerata non più come un campo d'azione contrapposto, asservito a quello della politica economica, ma come fattore di efficienza e di forza produttive; dall'altro, si definirebbero in modo altrettanto innovativo degli obiettivi, un metodo e un calendario. Un progetto simile è al centro stesso della vocazione consultiva del Comitato economico e sociale al quale, tra l'altro, non sarebbe dispiaciuto dare il proprio contributo a monte del lavoro compiuto dalla Commissione.

3. Il Comitato considera la prospettiva che verrebbe aperta da un'agenda sociale come un percorso di capitale importanza che sarà inevitabilmente difficile. Fin dall'inizio, e lungo tutto il percorso, è fondamentale scegliere dei buoni itinerari, tenere un'andatura realistica, evitare equivoci, malintesi o contrasti suscettibili di ostacolare e bloccare per lungo tempo il processo, se non addirittura di portarlo al fallimento.

4. Il Comitato ha ritenuto che, a questo stadio, il suo ruolo non fosse quello di pronunciarsi tema per tema, azione per azione in merito alla Comunicazione della Commissione — arriverà più tardi il momento di farlo. Per ora ha giudicato preferibile formulare un parere sintetico che contenesse da un lato una valutazione di insieme e, dall'altro, alcuni suggerimenti.

Nella fattispecie:

- La valutazione denota un'adesione priva di ambiguità
- I suggerimenti mirano a potenziare, in alcuni punti, l'equilibrio del documento.

I. UN'ADESIONE

1. Osservazioni generali

1.1. Il documento della Commissione porta chiaramente i segni delle conclusioni del vertice di Lisbona. Il Comitato si sforza da tempo di far valere e rafforzare il ruolo della politica sociale quale fattore produttivo. Si compiace quindi del fatto che il testo sancisca tale «principio guida» e riconosca quale obiettivo principale il reciproco rafforzamento delle politiche economiche e delle politiche sociali. Approva l'approccio proposto che raccomanda di considerare la coesione sociale e l'investimento nel miglioramento del benessere e nel capitale umano come fonti durevoli di efficacia collettiva e di competitività. Il Comitato accoglie con favore l'accento posto sulla ricerca della qualità, punto fondamentale per il futuro e per l'identità europea.

2. Metodo aperto di coordinamento

2.1. Il Comitato approva tale modo di procedere che è già stato sperimentato con successo, in particolare nel campo della politica occupazionale (processo di Lussemburgo), nonché nei lavori preparatori riguardanti il Comitato per la protezione sociale. È importante che tale metodo coinvolga tutti i soggetti interessati in base ad una partecipazione ragionevolmente strutturata e responsabilizzante. Il «metodo aperto di coordinamento» non deve limitarsi ad un esercizio fra esperti. Deve tendere — e il Comitato è lieto che il documento lo raccomandi — ad ottimizzare il potenziale contributo dei soggetti operativi della società civile organizzata. Il Comitato si tiene pronto ad operare in tal senso appoggiando, per esempio, i lavori già

avviati in merito alla protezione sociale e all'emarginazione sociale. Per quanto riguarda quest'ultimo tema del resto, il Comitato reputa che la Commissione potrebbe sostenere maggiormente lo sviluppo di iniziative e di approcci innovatori e concreti sul campo che rivestano un carattere di esemplarità e poggino su azioni concertate fra i diversi soggetti interessati e sviluppati in reti ⁽¹⁾.

2.2. Il Comitato sottoscrive pienamente gli obiettivi relativi agli aspetti Occupazione e Qualità del lavoro. La loro attuazione richiede indicatori quantitativi e qualitativi reciprocamente riconosciuti. Il Comitato si è già pronunciato a favore di una partecipazione più efficace delle parti sociali allo sviluppo dei piani nazionali. Approva quanto previsto in merito dal documento, nonché l'accento posto sulla dimensione regionale e locale.

3. Il dialogo sociale

3.1. Il Comitato si compiace dell'importanza che la Commissione riserva al «Dialogo sociale» quale mezzo per modernizzare le relazioni contrattuali, adattare l'organizzazione del lavoro e sviluppare un corretto equilibrio fra flessibilità e sicurezza. (In tale contesto, il Comitato approva l'intenzione di istituire un gruppo di riflessione sul futuro delle relazioni industriali). Si tratta di un punto vitale per il tema «Prevedere e gestire il cambiamento». Il Comitato accoglie con favore l'idea di invitare le parti sociali a sviluppare, in modo del tutto indipendente, proprie iniziative nei rispettivi ambiti di responsabilità.

4. Strumenti legislativi e non legislativi; il ruolo della società civile organizzata

4.1. Il Comitato prende atto dell'approccio equilibrato adottato dal documento in merito alla questione degli strumenti comunitari legislativi e non legislativi. Sottolinea positivamente il fatto che la Commissione auspichi di vedere garantiti lo sviluppo e il rispetto dei diritti sociali fondamentali e ciò in stretta cooperazione con la società civile. Nota con soddisfazione il rilievo dato alle proposte legislative di lotta contro la discriminazione e la prospettiva dell'adozione imminente della Carta dei diritti fondamentali.

4.2. Anche la proposta di codificare e semplificare la legislazione relativa alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro, accompagnandola con una comunicazione relativa ad una nuova strategia comunitaria in materia, denota un approccio pertinente.

4.3. Il Comitato rileva un altro esempio di impostazione equilibrata, ossia il tema dell'assicurazione malattia complementare, che rappresenta una grande sfida.

5. Preparare l'allargamento e promuovere la cooperazione internazionale

5.1. Il Comitato condivide pienamente la preoccupazione della Commissione di preparare l'allargamento in condizioni equilibrate di sviluppo economico e sociale. Il processo di transizione e di riforma già avviato dai paesi candidati fin dalla fine degli anni '80 è stato accompagnato, nella grande maggioranza dei casi, da un notevole aumento della disoccupazione e da una preoccupante riduzione della protezione sociale e sanitaria. Raggiungere il livello dell'acquis comunitario in politica sociale rappresenta un'importante sfida del processo di allargamento. Il Comitato apprezza a tale proposito l'impegno del Consiglio «Occupazione e affari sociali» del 9 marzo 1999 di rafforzare gli aspetti inerenti all'occupazione e alla politica sociale del programma Phare. È chiaro tuttavia che una transizione sostenibile verso l'adesione richiede una partecipazione strutturata e impegnata delle parti sociali e dell'intera società civile organizzata nei paesi candidati. I tentativi della Commissione di promuovere il dialogo sociale e civile in tali paesi devono essere accompagnati da una mobilitazione di tutti i soggetti interessati. Il Comitato economico e sociale può continuare a svolgere un ruolo chiave in materia tramite i diversi Comitati consultivi misti e i Consigli economici e sociali nei paesi candidati e in base alle reti di scambi, di competenze e di incontri che promuove. La metodologia proposta nell'agenda per la politica sociale e le azioni specifiche previste vanno proprio in tal senso. Nel frattempo, la promozione della cooperazione internazionale — proposta dalla Commissione — e l'incoraggiamento a ratificare le Convenzioni dell'OIL devono essere sostenuti da strategie di sviluppo e da una stretta cooperazione fra i paesi candidati e l'Unione europea. Al tempo stesso, si dovrebbero rimuovere gli ostacoli procedurali esistenti all'interno della Comunità europea alla ratifica di diverse convenzioni dell'OIL (soprattutto la Convenzione n. 170 del 1990 sui prodotti chimici) la cui competenza è condivisa dagli Stati membri e dalla Comunità europea.

II. SUGGERIMENTI

Una delle principali difficoltà di un esercizio come quello affrontato con il documento sottoposto alla consultazione del Comitato consiste nel riuscire a stabilire un equilibrio dinamico. La Comunicazione della Commissione traduce questa preoccupazione in un modo che merita di essere sottolineato positivamente.

⁽¹⁾ Parere del CES sul tema «Combattere l'emarginazione sociale».

Il Comitato, in nome di tale ricerca di impostazione equilibrata, formula i seguenti suggerimenti:

1. La questione dell'allargamento potrebbe essere trattata in modo un po' più approfondito per quanto concerne un punto: parecchi dei nuovi e futuri paesi aderenti alla Comunità devono sviluppare entro breve termine i loro sistemi sociali. Se si vuole evitare che, in tali paesi, il passaggio all'economia di mercato sia percepito dai cittadini come un esercizio di investimento economico a scapito dell'investimento sociale, sarà importante affiancare al cambiamento sforzi considerevoli a favore di una formazione che agevoli l'occupabilità.
2. Bisognerebbe insistere maggiormente sulla garanzia di equilibrio nel rafforzamento reciproco dell'aspetto economico e di quello sociale; ciò implica, come sottolinea la Commissione, «garantire una sinergia positiva e dinamica tra le politiche economiche, occupazionali e sociali e dare vita ad un accordo politico che mobiliti tutti i soggetti chiave perché collaborino al fine di conseguire il nuovo obiettivo strategico»⁽¹⁾, da valutare a breve e a medio termine.
3. Nel settore della salute e della sicurezza, si potrebbe dare maggior rilievo all'importanza della prevenzione e della formazione permanente.
4. Si riconosce che l'Europa dovrà accogliere in un futuro prossimo un numero maggiore di immigrati. Tale prospettiva comporta al tempo stesso una posta in gioco ed una sfida notevoli. La posta in gioco è il rafforzamento, grazie ad apporti umani esterni, della vitalità demografica e delle capacità produttive delle economie europee. La sfida è la capacità di integrare armoniosamente nelle nostre società persone provenienti da culture diverse. L'integrazione multietnica è per sua natura difficile; esige una lunga e accurata preparazione in materia di politica sociale, soprattutto per quanto riguarda l'accesso all'occupazione, alla formazione professionale e ai regimi di protezione sociale. Questo aspetto di una preparazione tempestiva meriterebbe di essere maggiormente sottolineato.
5. Il Comitato constata con piacere che attualmente si prevede un orientamento a favore dell'occupazione più preciso, esigente e responsabilizzante per favorire l'occupazione dei lavoratori anziani⁽²⁾, senza la quale sarebbe impossibile conseguire l'obiettivo del Consiglio europeo di Lisbona di portare, entro il 2010, il tasso di occupazione globale ad un livello prossimo al 70 %. Ciò richiede anche un approccio più partecipativo che generi un cambiamento di mentalità e una presa di coscienza sia delle imprese che dei lavoratori. Per questa ragione, il Comitato suggerisce alla Commissione di promuovere, in collaborazione con gli Stati membri, un'ampia campagna d'informazione e di delucidazione che contribuisca a diffondere una percezione positiva del ruolo che possono svolgere i lavoratori anziani nelle imprese e nei servizi, del settore sia privato che pubblico. Questa campagna potrebbe essere corredata di strumenti specifici che coinvolgano le autorità pubbliche e le parti sociali, già in atto in numerosi Stati membri.
6. Il Comitato constata con soddisfazione che anche la salute e la sicurezza sul lavoro formano oggetto di uno degli orientamenti a favore dell'occupazione. Sarebbe importante che tale orientamento fosse sostenuto da esempi di buona prassi come il «benchmarking» che serve di sostegno agli orientamenti attualmente in atto. Secondo il Comitato questo orientamento dovrebbe essere affiancato da azioni di informazione, di sensibilizzazione, di formazione e di «benchmarking» in base agli esempi più istruttivi e in particolare alla prassi attuata dalle parti sociali⁽³⁾. Il Comitato si rammarica tuttavia che la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro non abbiano maggior rilievo nell'agenda.
7. Il Comitato osserva che la parte del documento riservata ai compiti che deve svolgere la «società civile organizzata» non dedica spazio sufficiente alle Associazioni. Queste ultime, in condizioni spesso difficili e senza grandi mezzi, svolgono un'azione importante ai fini dell'integrazione e della coesione sociale, specie a livello regionale e locale. Mobilitano delle energie e delle capacità inventive. Creano dei legami sociali tramite forme di solidarietà che non rientrano né nel ruolo degli enti pubblici né in quello delle società a scopo di lucro.
8. Il Comitato ritiene che «la Carta dei diritti fondamentali» debba «oltrepassare i limiti di una proclamazione solenne e costituire un vero impegno politico, sociale e civico». Il Comitato considera soprattutto che la Carta debba essere un processo di apertura e partecipativo a livello comunitario, nel quale la società civile organizzata possa esprimersi e assicurare il pieno rispetto e l'applicazione dei diritti e degli obblighi contenuti nella Carta. A livello istituzionale, il Comitato ritiene di rappresentare la società civile organizzata a livello europeo e, per questa ragione, nell'ambito di una tale procedura di integrazione e di revisione, bisognerebbe attribuirgli formalmente uno statuto consultivo corrispondente ai suoi compiti⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2000) 379 def., prefazione, terzo capoverso.

⁽²⁾ Parere d'iniziativa del CES sul tema «I lavoratori anziani».

⁽³⁾ Parere d'iniziativa del CES in merito alla «Salute e sicurezza sul luogo di lavoro — applicazione delle misure comunitarie e nuovi rischi» — GU C 51 del 23.2.2000.

Parere del CES in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001».

⁽⁴⁾ Parere d'iniziativa del CES sul tema «Verso una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

III. CONCLUSIONE

È verosimile, se non addirittura probabile, che l'adozione di un'«agenda sociale» segnerà, più che una tappa, una svolta

nella costruzione europea. Il documento della Commissione la delinea. Il desiderio del Comitato è, a questo stadio, come in altri che seguiranno, contribuire a rendere più visibile e feconda possibile la nuova traiettoria.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione del regolamento del Consiglio relativo all'esecuzione reciproca delle decisioni in materia di diritto di visita ai figli minori»

(2001/C 14/17)

Il Consiglio, in data 27 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla iniziativa di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Retureau e dei Correlatori Burnel e Garcia Caro, in data 3 ottobre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 106 voti favorevoli, 1 contrario e 1 astensione, il seguente parere.

Il Consiglio ha deciso di consultare il Comitato economico e sociale su una proposta di regolamento relativa all'esecuzione reciproca delle decisioni in materia di diritto di visita ai figli minori. Tale proposta, elaborata su iniziativa della Francia, rientra nello sviluppo progressivo della cooperazione giudiziaria civile e della sua inclusione nel diritto comunitario.

1. Introduzione: la collaborazione giudiziaria ed il mercato unico

1.1. Il mercato unico e la libertà di circolazione implicano in particolare la possibilità di far riconoscere ed applicare le decisioni giudiziarie prese in uno Stato membro, in materia civile e commerciale, in altri Stati membri, per ragioni di certezza del diritto nell'ambito delle transazioni finanziarie, dei contratti, e dei movimenti di persone, merci e capitali.

1.2. La libera circolazione delle persone all'interno del mercato unico contribuisce alla formazione di legami familiari tra persone di diversa nazionalità oppure residenti in paesi diversi, da cui possono derivare controversie, in particolare in materia di divorzio e d'esercizio della patria potestà, con la

questione dell'affidamento ed il diritto di visita ai figli minori. È essenziale che le sentenze emesse riguardo a tali controversie in uno degli Stati membri siano riconosciute ed applicate negli altri Stati membri dalle autorità giudiziarie competenti.

1.3. La volontà politica degli Stati di rafforzare il mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, in particolare in materia di diritto civile, è stata chiaramente espressa nel paragrafo 34 delle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (15 e 16 ottobre 1999). La proposta di regolamento sul diritto di visita ai figli minori ne è una diretta emanazione.

1.4. Diverse convenzioni tra Stati sono state sottoscritte in questa materia, secondo le regole del diritto delle convenzioni internazionali, in particolare a livello europeo:

— la Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 sulla competenza giudiziaria e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale ed il Protocollo di Lussemburgo del 3 giugno 1971 sulla interpretazione di questa convenzione da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee;

— la Convenzione di Bruxelles del 28 maggio 1998 in materia di competenza, di riconoscimento e di esecuzione di decisioni in materia matrimoniale.

Bisogna anche ricordare la Convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980, ed in particolare l'articolo 13, sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, la Convenzione dell'Aia del 19 ottobre 1996⁽¹⁾ sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà dei genitori e di misure di protezione del fanciullo e la Convenzione europea del Consiglio d'Europa del 20 maggio 1980, sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni concernenti l'affidamento di bambini e il ristabilimento dell'affidamento, che costituiscono testi internazionali pertinenti al diritto di famiglia, così come la convenzione internazionale di New York del 1990 relativa ai diritti del bambino.

1.5. Le questioni di diritto privato internazionale riguardanti il diritto di famiglia fanno parte a livello comunitario del primo pilastro dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Si tratta del settore della cooperazione giudiziaria in materia civile (art. 65) e del nuovo Titolo IV del TCE. L'atto deve di conseguenza essere adottato secondo la procedura prevista dall'articolo 67, conformemente alla quale il Consiglio delibera all'unanimità. Il Consiglio dispone di un diritto d'iniziativa in materia civile per un periodo di cinque anni a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam il 1° maggio 1999.

1.6. Il Comitato ha recentemente esaminato la «Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli comuni»⁽²⁾.

Il Regolamento (CE) n. 1347/2000 è stato adottato in data 29 maggio 2000⁽³⁾. Entrerà in vigore il primo marzo 2001⁽⁴⁾. La scelta della forma del regolamento si giustifica con la necessità di regole uniformi e di diretta applicazione in materia di competenza, riconoscimento ed esecuzione delle sentenze relative alla dissoluzione del legame coniugale ed all'affidamento dei figli. Si farà riferimento al parere sopra citato per la definizione dei concetti giuridici e per la portata del testo. Questo regolamento costituisce l'applicazione a livello comunitario della citata Convenzione di Bruxelles del 1998, detta

correntemente «Bruxelles II», di cui estende il campo d'applicazione ed adatta talune disposizioni.

1.7. Il suo campo d'applicazione è restrittivo: riguarda unicamente le procedure civili riguardanti il divorzio, la separazione personale o l'annullamento del matrimonio, e le procedure relative alla potestà dei genitori rispetto ai figli minori avuti in comune (patria potestà, diritto d'affidamento, di visita, assegni alimentari, ecc.).

1.8. Il Comitato nota a questo proposito che la famiglia in generale, e la famiglia di fatto in particolare, non sono state fino ad oggi sufficientemente prese in considerazione a livello comunitario; ora la famiglia di fatto costituisce una realtà importante nella maggior parte degli Stati membri e un numero elevato di bambini nascono attualmente da genitori non sposati⁽⁵⁾. Esorta pertanto le istituzioni comunitarie ad iscriverne questo problema all'ordine del giorno dei rispettivi calendari, in particolare la Commissione, nel programma relativo alle misure di mutuo riconoscimento che prepara per la fine dell'anno in corso.

1.9. Il Comitato ritiene infatti urgente portare le norme relative alla competenza ed al riconoscimento delle decisioni riguardanti la famiglia di fatto allo stesso livello di quelle esistenti per il matrimonio, in particolare nell'interesse dei minori.

2. **Analisi del contenuto del progetto di regolamento relativo all'esecuzione reciproca delle decisioni in materia di diritto di visita ai figli minori**

2.1. Sottoposto al Consiglio su iniziativa della Repubblica francese, questo progetto è ancora oggetto di discussione in seno al Consiglio. Il Parlamento ne discuterà contemporaneamente al Comitato.

2.2. La proposta consiste in una deroga al Regolamento (CE) n. 1347/2000 su un punto ben delimitato, quello del diritto di visita ai figli minori di 16 anni in uno Stato membro diverso da quello in cui la decisione è stata presa con il genitore debitore del diritto. Vi è incluso il diritto di condurre il minore, per un periodo limitato, in luogo diverso dalla sua residenza abituale. (Capo I, Campo d'applicazione).

(1) Tale convenzione non è ancora entrata in vigore, in mancanza di un numero sufficiente di ratifiche.

(2) COM(1999) 220 def. — 99/0110 CNS.

(3) GU L 160 del 30.6.2000.

(4) La Danimarca non è vincolata né soggetta al Regolamento (CE) n. 1347/2000 del 29 maggio 2000 conformemente agli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al TUE ed al TCE. L'Irlanda ed il Regno Unito hanno scelto di partecipare all'adozione e all'applicazione del regolamento. La particolare situazione di questi paesi risulta dall'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato al TUE ed al TCE, che dà loro la facoltà di scegliere se partecipare o meno all'adozione del regolamento.

(5) Cfr. Relazione informativa (iniziativa), Relatore Burnel (CES 930/1999 fin) del 16 maggio 2000: «La situazione e le prospettive demografiche dell'Unione europea»; cfr. inoltre Eurostat — theme 3 — 10/2000, primi risultati della raccolta di dati demografici per il 1999 in Europa, tavola 3: natalità, da cui traspare che nel 1998 il 26 % del totale delle nascite nell'Unione sono avvenute al di fuori del matrimonio e che questa cifra è in continua crescita su un lungo periodo (nel 1980 era il 9,6 %).

2.3. Si tratta di sopprimere la delibazione, in questo caso particolare, per ogni decisione adottata ed esecutiva, anche se a titolo provvisorio, in un determinato Stato, ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento (CE) n. 1347/2000, ed unicamente per le disposizioni della decisione relative al diritto di visita ai figli minori. Questo significa che, per quanto riguarda il diritto di visita, tale decisione va eseguita direttamente in tutti gli altri Stati membri senza che sia necessario avviare alcun procedimento⁽¹⁾. Lo Stato che esegue tale decisione, conformemente al regolamento, utilizzerà mezzi di esecuzione identici a quelli applicabili a una decisione della stessa natura pronunciata dalle autorità competenti nel suo territorio. (Capo II, Riconoscimento reciproco dell'esecutività delle decisioni relative al diritto di visita).

2.4. I casi di eventuale rifiuto di esecuzione del diritto di visita (Capo III) vengono definiti in modo preciso, nel contesto di un'azione di opposizione all'esercizio del diritto di visita e di alloggio in un altro Stato membro dinanzi agli organi giurisdizionali dello Stato membro in cui i figli minori risiedono abitualmente. Tali casi sono limitati a due:

- a) quello in cui, a seguito del mutamento di circostanze, l'esercizio del diritto di visita e di alloggio metterebbe a rischio in modo grave e diretto la salute fisica e mentale dei figli minori, o
- b) il caso in cui sia stata pronunciata una decisione contrastante già esecutiva nel territorio dello Stato membro in cui la visita doveva essere esercitata.

Le modalità di deposito e di notifica della richiesta di opposizione da parte del genitore affidatario (debitore) al genitore titolare (creditore) del diritto di visita sono stabilite dalla legge dello Stato membro in cui risiede quest'ultimo.

Ma l'esecuzione non può essere sospesa dalla promozione di un'azione volta ad ottenere l'accertamento di un motivo di non riconoscimento o di non esecuzione intera o parziale della decisione esecutiva in vigore, salvo il caso in cui esista già una decisione passata in giudicato (*res judicata*).

L'azione iniziata dal genitore debitore del diritto di visita nei due casi previsti di rifiuto di esecuzione, viene effettuata con procedura d'urgenza, previo contraddittorio e, se necessario, audizione dei figli minori, tenuto conto in particolare delle circostanze e della facoltà di discernimento dei figli. Questa decisione deve essere pronunciata dall'organo di ricorso competente entro il termine massimo di otto giorni a decorrere dalla data in cui il titolare del diritto di visita ha comunicato le

sue osservazioni sulla richiesta avanzata dal genitore debitore. Essa è esecutiva nonostante l'azione di ricorso contro la decisione (ricorso non sospensivo).

2.5. Nonostante organizzi la protezione immediata e provvisoria dei figli minori in caso di urgente necessità, l'autorità competente dello Stato in cui la visita è effettuata non può avvalersi di queste circostanze per autorizzarsi a modificare la decisione in fase di esecuzione. (Capo IV, Modifica della decisione).

2.6. Il Capo V tratta del ritorno immediato dei figli minori. Il principio fondamentale è che, allo scadere del termine della visita fissato dalla decisione del paese d'origine, i figli minori devono essere restituiti al genitore affidatario. Se ciò non avviene, quest'ultimo può chiedere il ritorno immediato dei figli all'autorità centrale competente dello Stato membro in cui si svolge la visita oppure di quello di residenza abituale.

Le autorità competenti dello Stato membro di soggiorno dei figli minori ne ordinano il ritorno immediato senza che il genitore titolare del diritto di visita possa opporvisi, anche invocando l'esercizio di un'azione in corso, l'esistenza di una decisione pronunciata nello Stato suddetto o che potrebbe essere da questo riconosciuta, oppure la convenzione dell'Aia, adducendo il presunto interesse dei figli.

2.7. Infine la proposta tratta della cooperazione tra gli Stati membri (Capo VI) e del seguito e dei futuri eventuali adeguamenti del regolamento (Capo VII, disposizioni finali).

Gli Stati membri cooperano, per il tramite delle autorità centrali competenti che essi designano, al fine di assicurare l'esercizio effettivo dei diritti di visita ai figli minori ed il ritorno immediato di questi ultimi presso il genitore affidatario al termine del periodo di esercizio del diritto di visita. Assicurano la protezione degli interessi dei figli e dei diritti di ciascuno dei genitori, includendo l'applicazione dei mezzi coercitivi previsti nei confronti dei genitori che si rifiutino di ottemperare ai propri obblighi.

Le autorità si informano reciprocamente sulle disposizioni legislative dei rispettivi Stati, sulla situazione dei figli e su ogni altro ragguaglio utile allo svolgimento delle loro funzioni, comprese le eventuali difficoltà incontrate.

Il beneficiario di una decisione che incontra difficoltà nell'esercizio del suo diritto può rivolgersi a tali autorità, munito dei documenti giustificativi della propria istanza, elencati all'articolo 13 della proposta.

⁽¹⁾ La Danimarca non sarà vincolata dall'eventuale futuro regolamento; L'Irlanda ed il Regno Unito renderanno noto al momento opportuno, se necessario, il loro accordo a partecipare all'adozione del regolamento.

2.8. La Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio ed al Comitato economico e sociale una relazione sull'applicazione del presente regolamento, cinque anni dopo la sua entrata in vigore, accompagnata se del caso da proposte d'adeguamento o di modifica. Le autorità centrali collaborano alla stesura di tale relazione.

Gli Stati membri comunicano alla Commissione le informazioni relative alle autorità centrali, agli organi giurisdizionali, alle autorità competenti ed ai mezzi di ricorso menzionati negli allegati al regolamento.

Le autorità centrali si riuniscono regolarmente presso la sede del Consiglio per scambiare le loro esperienze e cercare soluzioni ai problemi pratici e giuridici riscontrati nell'ambito della loro cooperazione e dell'attuazione del regolamento. Per ogni riunione si redige una relazione che viene trasmessa agli Stati membri ed alla Commissione.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato costata che la proposta di regolamento del Consiglio deroga alla Sezione 2 del Capo III, «Esecuzione», del Regolamento (CE) n. 1347/2000, ma solo per quanto riguarda il diritto di visita e alloggio dei figli, quale stabilito da una decisione sancita in applicazione dell'articolo 1.

Il Comitato considera giustificata tale deroga in quanto permette di meglio salvaguardare gli interessi dei figli implicati. Infatti è nell'interesse dei figli mantenere relazioni regolari con il genitore non affidatario, ma titolare del diritto di visita e alloggio in applicazione di una decisione giudiziaria passata in giudicato. È anche nell'interesse di tale genitore mantenere relazioni con il (i) figlio(i) indipendentemente dal proprio luogo di residenza all'interno dell'Unione, o dal luogo di residenza del figlio (salvo i paesi non vincolati, cfr. le note a piè pag. 83 e 84). Il mantenimento di relazioni dirette tra genitori e figli che vivono separati contribuisce in modo decisivo all'educazione ed alla formazione della personalità dei figli.

3.2. Il Comitato ritiene che la proposta di regolamento sia diretta a facilitare l'esercizio del diritto di visita e alloggio, pur impedendo che il figlio diventi ostaggio di un conflitto tra i genitori residenti in Stati membri differenti e che, per esempio, il genitore titolare del diritto di visita utilizzi procedure giudiziarie o azioni dilatorie per rimettere in questione la decisione giudiziaria che determina la natura ed i limiti dei suoi diritti nei confronti del figlio, o che il genitore affidatario ricorra agli stessi espedienti per non ottemperare ai propri obblighi.

3.3. Le disposizioni che permettono di opporsi all'esercizio del diritto di visita e le procedure di ricorso (articoli da 4 a 8), come pure il riconoscimento implicito del diritto dello Stato in cui si effettua il soggiorno di prendere misure appropriate per la salvaguardia dei figli e della loro integrità fisica, morale e psichica (articolo 9) sembrano offrire garanzie sufficienti alla protezione dei bambini. In materia di rifiuto del diritto di visita, è il mutamento di circostanze che metterebbe a rischio in modo grave e diretto la salute fisica e mentale del figlio. Anche l'esistenza di una decisione contrastante già esecutiva nel paese di visita permette al genitore affidatario di rifiutare l'invio dei figli in tale paese. Al tempo stesso il carattere d'urgenza della procedura prevista in caso d'azione contro il diritto di visita permette di non farne un mezzo di dilazione prolungata, o di trasformarla a lungo termine in ostacolo ingiustificato all'esercizio di questo diritto, pur assicurando, se necessario, la salvaguardia degli interessi dei figli se l'azione si dimostra giustificata.

Il Comitato accoglie dunque generalmente con favore l'insieme delle disposizioni che proteggono il superiore interesse dei figli ed i diritti dei genitori, che dispongono in particolare di vie di ricorso rapide e rispettose del principio del contraddittorio.

Il Comitato chiede tuttavia che il diritto dei figli di essere sentiti dal giudice sia il più ampio possibile, e che il giudice tenga effettivamente conto della parola dei figli; i figli dovrebbero inoltre poter ricorrere ad una rappresentanza personale per difendere i propri interessi.

3.4. Per il Comitato, la proposta ha inoltre il merito di far progredire la cooperazione giudiziaria in materia di patria potestà e di diritto di famiglia, ed in particolare quello di aumentare la fiducia nelle istituzioni giudiziarie e nella legislazione di tutti gli Stati membri e di accrescere il rispetto delle decisioni prese dagli organi competenti in materia di diritto di visita e di alloggio dei figli comuni di coniugi separati e residenti in Stati membri differenti.

Questa misura, dal campo d'applicazione certo limitato, ma importante dal punto di vista umano per i bambini ed i loro genitori, è nel contempo atta a far progredire il senso d'appartenenza alla Comunità e la cittadinanza europea, di pari passo con l'armonizzazione della legislazione e delle procedure relative al diritto di famiglia, in particolare attraverso la cooperazione che instaura e la promozione di una migliore comprensione reciproca su questioni complesse e spinose di diritto internazionale privato.

3.5. Il Comitato condivide quindi lo spirito ed il fine della proposta, e spera che la formulazione definitiva non se ne discosti in modo sostanziale. Seguirà da vicino l'evoluzione di questo dossier e le azioni di riscontro che risulteranno dall'adozione del regolamento proposto.

4. Osservazioni di carattere particolare

4.1. Per quanto riguarda i riferimenti al diritto internazionale pubblico applicabile, il Comitato considera lecito che il diritto comunitario evolva in modo appropriato alla progressiva convergenza, all'armonizzazione o all'uniformazione, a seconda dei casi, delle legislazioni degli Stati membri, conformemente ai trattati ed alla volontà degli Stati membri di costituirsi in un'Unione fondata sul diritto e la democrazia, la cooperazione e la pace. L'Unione, rispetto al diritto internazionale esistente, costituisce una costruzione *sui generis*, originale, che segue percorsi propri e che si evolve nel tempo e nello spazio.

Queste particolarità dovrebbero indurre i negoziatori competenti ad agire affinché i trattati internazionali che ratificano o cui aderiscono, integrino, ogniqualvolta sia necessario, una clausola sospensiva che rispetti l'autonomia e la preminenza del diritto comunitario a cui sono soggetti gli Stati membri. Ciò significa che la procedura adottata per applicare la Convenzione di Bruxelles in modo appropriato ed uniforme all'interno della Comunità, sotto forma di Regolamento (CE) n. 1347/2000, che non è una semplice trascrizione della Convenzione, bensì un adattamento all'esistenza della Comunità ed alle sue specificità giuridiche, culturali e sociali, dovrebbe configurarsi come un principio generale riconosciuto dai paesi terzi firmatari delle stesse convenzioni internazionali.

4.2. Il Comitato considera che la limitazione all'età massima di 16 anni per l'applicazione del regolamento tiene effettiva-

mente conto dello sviluppo psichico e delle facoltà di discernimento, di comprensione, e della relativa autonomia degli adolescenti.

Considera appropriato tale limite, sebbene i minorenni (in generale minori di 18 anni) vengano considerati «bambini» nel quadro delle convenzioni internazionali; ciò nondimeno nella maggior parte dei paesi i sedicenni possono essere emancipati dalla(e) persona(e) che esercita(no) la patria potestà, dimostrando che la legge riconosce a questi adolescenti la capacità ad orientare la propria vita ed a gestire i propri interessi, siano essi materiali, secondo l'obiettivo stesso dell'emancipazione (per esempio la gestione di beni o l'esercizio del commercio), oppure morali ed affettivi.

Il Comitato osserva che potrebbe presentarsi una disparità giuridica per i figli di età compresa tra i 16 e 18 anni; infatti, in mancanza di una disposizione specifica, verrebbe applicato nei loro confronti il Regolamento (CE) n. 1347/2000.

4.3. Il Comitato deplora infine l'eccessiva reticenza che caratterizza la cooperazione giudiziaria in materia civile, e il fatto che il diritto di famiglia sia affrontato ancora in modo limitato, cosicché, per esempio, la famiglia di fatto ed i figli naturali non vedono riconosciuti ed attuati i propri diritti a livello comunitario.

Il Comitato auspica vivamente che si ponga rimedio a questi problemi il più sollecitamente possibile, in un'ottica di equità, di realismo nei confronti degli sviluppi sociologici e della parità dei diritti e dei doveri di tutti i cittadini dell'Unione.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Integrare ambiente e sviluppo sostenibile nella politica di cooperazione economica e allo sviluppo»

(2001/C 14/18)

La Commissione europea, in data 18 maggio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al tema di cui sopra.

La Sezione «Relazioni esterne», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Ribbe (Correlatore: Gafu Fernandez), in data 10 ottobre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 83 voti favorevoli e 6 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. L'articolo 177 del Trattato di Amsterdam fa della promozione allo sviluppo sostenibile un obiettivo primario della cooperazione allo sviluppo della Comunità europea.

1.2. Il Consiglio europeo, al vertice di Cardiff del giugno 1998, ha sottolineato l'importanza di integrare la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile in tutte le politiche della Comunità e ha invitato la Commissione e il Consiglio, in tutte le composizioni pertinenti, ad elaborare le strategie necessarie.

1.3. La Comunicazione della Commissione «Integrare ambiente e sviluppo sostenibile nella politica di cooperazione economica e allo sviluppo»⁽¹⁾ rientra nel quadro della suddetta strategia di integrazione.

1.4. Il Comitato economico e sociale è al corrente delle deliberazioni del Consiglio «Sviluppo» dell'11 novembre 1999 e del 18 maggio 2000 e della Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo intitolata «La politica dello sviluppo della Comunità europea»⁽²⁾.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato si compiace che la Commissione abbia presentato il documento in esame, con cui essa non solo dimostra il proprio impegno nell'attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam e del vertice di Cardiff, ma sottolinea anche l'estrema importanza di un tema per il quale vi è ancora molto da fare.

2.2. Sia nella Comunicazione in esame che nel documento generale sulla politica di sviluppo⁽³⁾, la Commissione ha constatato ripetutamente e a giusto titolo che alla società civile spetta un ruolo fondamentale nell'affrontare quanto ancora

resta da compiere. Da tale punto di vista il Comitato, che costituisce uno dei rappresentanti della società civile organizzata, si rammarica di essere stato finora solo parzialmente coinvolto nelle riflessioni della Commissione. Fa osservare alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento che i contributi del Comitato possono essere utili allo sviluppo di questo importante settore della politica comunitaria solo se il Comitato non viene consultato in riferimento a singole parti o a singoli documenti, ma coinvolto in tutto il processo di sviluppo di questa politica. Si invita la Commissione a comunicare al Comitato le modalità future della sua integrazione nel prosieguo della politica di cooperazione economica e allo sviluppo.

2.3. Il Comitato segue con preoccupazione l'attuale sviluppo a livello globale. Constata che la promessa delle nazioni industrializzate, già formulata all'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 24 ottobre 1970 e ribadita più volte successivamente, di investire almeno lo 0,7 % del rispettivo prodotto nazionale lordo nell'aiuto allo sviluppo, non è stata mantenuta dalla maggior parte dei paesi e che attualmente tale percentuale in media non supera lo 0,23 %.

2.4. Il divario fra ricchi e poveri si allarga sempre più. Il circolo vizioso nel quale si trovano molti paesi in via di sviluppo — e che i termini sottosviluppo economico, povertà, basso livello di istruzione, crescita della popolazione e insufficiente protezione dell'ambiente riescono a descrivere solo in modo inadeguato — è noto da tempo, anche alla coscienza del mondo sviluppato. Non si è ancora riusciti a spezzarlo, in parte anche perché manca la volontà politica di farlo.

2.5. La situazione ambientale nei singoli paesi e regioni in via di sviluppo è ovviamente molto diversificata e non si può pertanto generalizzare. Si deve tuttavia spesso parlare di una situazione drammatica: a molti manca l'acqua potabile, il trattamento delle acque di scarico e di conseguenza spesso anche le condizioni igieniche sono catastrofiche, la gestione ordinata dei rifiuti è quasi sconosciuta e la situazione dell'aria è spesso drammatica, non solo nei grandi centri urbani. Le

⁽¹⁾ COM(2000) 264 def.

⁽²⁾ COM(2000) 212 def. del 26.4.2000.

⁽³⁾ COM(2000) 212 def. del 26.4.2000.

risorse naturali vengono spesso sfruttate in modo eccessivo, sia per rispondere a bisogni interni che per soddisfare la domanda esterna.

2.5.1. Un ulteriore esempio della problematicità della situazione ambientale sono il sovrappascolamento e l'eccessiva coltivazione dei terreni marginali con il conseguente calo di fertilità e di produttività. Un altro esempio è costituito dal disboscamento di ampie superfici. Anche le conseguenze ambientali possono essere molto varie. Vanno dai cambiamenti climatici ad un aumento della desertificazione, alle inondazioni di vaste zone. Possono avere conseguenze globali o regionali/locali. In altre parole: la maggior parte dei paesi in via di sviluppo sono ben lontani da una situazione ambientale sana e da uno «sviluppo sostenibile». Questa situazione non riguarda solo i paesi in via di sviluppo, ma ha ripercussioni anche sui paesi industrializzati, per cui l'iniziativa della Commissione è particolarmente importante anche per motivi di legittimo interesse proprio.

2.6. Si deve riconoscere che non sono i paesi in via di sviluppo, bensì i paesi industrializzati i principali responsabili di molti dei problemi ambientali del nostro pianeta. È un dato di fatto che il 20 % circa della popolazione mondiale utilizza approssimativamente l'80 % delle risorse e che tale consumo di risorse è in parte dovuto anche alla coltivazione abusiva o all'eccessivo utilizzo di risorse rinnovabili e non rinnovabili nei paesi in via di sviluppo.

2.6.1. Quel 20 % di persone che utilizza l'80 % delle materie prime vive prevalentemente nei paesi industrializzati. Sono quindi soprattutto i modelli di produzione, di consumo e di comportamento delle nazioni industrializzate ad essere responsabili della imminente scarsità di risorse, del cambiamento climatico o della drammatica riduzione della biodiversità e quindi della varietà genetica. Se si estendessero tali modelli ai paesi in via di sviluppo, non si farebbe che aggravare pesantemente a livello mondiale la situazione ambientale già molto delicata.

2.6.2. Ciononostante i paesi industrializzati possono dare un notevole contributo alla soluzione dei problemi dei paesi in via di sviluppo trasferendo loro il know-how necessario per sviluppare tecnologie ambientali adeguate.

2.7. Il Comitato sottolinea che integrare ambiente e sviluppo sostenibile nella politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE non può voler dire trasferire lo stile di vita europeo ai paesi in via di sviluppo. La Commissione stessa, nella valutazione del suo Quinto programma di azione a favore dell'ambiente⁽¹⁾, ha constatato che in Europa si è ben lungi dall'aver garantito uno sviluppo sostenibile.

3. Osservazioni particolari

3.1. *Mancanza di un'impostazione sufficientemente strategica nel documento*

3.1.1. Colpisce che, nella sua Comunicazione, la Commissione avanzi delle proposte relativamente poco vincolanti sulle tematiche affrontate. La Comunicazione non fornisce, secondo il Comitato, chiare indicazioni in merito a:

- quale sia precisamente, secondo la Commissione, la causa dei problemi,
- quali siano state finora le maggiori carenze nella cooperazione fra l'UE e i paesi in via di sviluppo,
- e come si possano realmente affrontare in modo efficace.

3.1.2. Nel documento della Commissione non si contano le dichiarazioni sull'ambiente, mentre mancano del tutto affermazioni relative al modo di concepire l'integrazione dello sviluppo sostenibile nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo. Il Comitato non ritiene che la Comunicazione affronti tutti gli «elementi di una strategia globale», come indica il sottotitolo della Comunicazione stessa.

3.1.3. Un tema di importanza fondamentale e determinante per lo sviluppo sostenibile è ad esempio quello dello «sviluppo demografico», completamente trascurato dal documento della Commissione. Il Comitato raccomanda di rivedere il documento individuandone i punti deboli per completare di conseguenza le riflessioni strategiche.

3.1.4. Ciò significa anche cercare delle risposte alle seguenti domande:

- i frequenti casi di esodo rurale e lo sviluppo di megalopoli sempre più grandi, in cui vivono 10, 20 o perfino 30 milioni di persone, sono ritenuti sostenibili a lungo termine?
- Non è in parte contraddittorio promuovere — a giusto titolo — l'istruzione e la formazione degli abitanti dei paesi sottosviluppati dal punto di vista economico, e nello stesso tempo attrarre consapevolmente la loro manodopera specializzata con particolari iniziative pubbliche, quali ad esempio le norme in materia di immigrazione, nuocendo quindi enormemente allo sviluppo e alla competitività delle loro imprese (attraverso le cosiddette «fughe di cervelli»)?
- Perché il documento della Commissione non prevede la promozione di meccanismi per accrescere il trasferimento di tecnologie, al di là di quelli contemplati dal Protocollo di Kyoto?

(1) COM (1999) 543 def. del 24.11.1999.

3.1.5. La Commissione constata che «la coerenza delle politiche UE e CE e dell'impatto sui paesi in via di sviluppo non è stata analizzata sistematicamente». Il Comitato accoglie con favore tale autocritica, ma deplora che nel documento non figurino alcun riferimento concreto alla data entro la quale un'analisi tanto necessaria sarà effettuata e presentata.

3.1.6. Per portare avanti e innalzare il livello del dibattito tra Commissione, Consiglio e Parlamento, dibattito al quale il Comitato desidererebbe partecipare (cfr. punto 2.2), sarebbe utile effettuare una chiara analisi degli errori che hanno finora caratterizzato lo sviluppo e la politica mondiale. Il Comitato segnala che il programma delle Nazioni unite per l'ambiente ha già svolto particolarmente su questo punto lavori importanti, i quali andrebbero valutati in modo sistematico e integrati nella strategia.

3.1.7. Il dibattito potrebbe svolgersi in modo più chiaro e anche più comprensibile per l'opinione pubblica, la quale va sensibilizzata a tutti i costi su tali problematiche, se si descrivessero con maggiore esattezza quei processi ritenuti incompatibili con l'ambiente o non «sostenibili», specificando in particolare in quale misura vi contribuiscono gli organismi pubblici e le imprese dei paesi sviluppati.

3.2. *Principi per una maggiore protezione ambientale*

3.2.1. Nel documento della Commissione si sottolinea a più riprese l'importanza di promuovere attività di base destinate a migliorare le capacità gestionali del settore pubblico e privato. Il Comitato condivide tale posizione, pur rilevando che solo in un punto si fa cenno alla necessità di favorire la sensibilizzazione dei cittadini e l'educazione in materia di ambiente.

Il Comitato insiste sul fatto che la protezione ambientale non dà alcun frutto se ci si limita a imporla dall'alto. Essa è efficace solo quando viene sostenuta dalla società, quando i cittadini comprendono e accettano le misure adottate e forse addirittura ne chiedono di ulteriori.

In futuro bisognerebbe badare maggiormente alla possibilità di coinvolgere appieno l'opinione pubblica e la società civile organizzata nell'elaborazione, nell'attuazione e nella valutazione delle strategie di sviluppo, specie nell'ambito della politica ambientale e dello sviluppo sostenibile. La premessa per un effettivo coinvolgimento della società civile è la possibilità di accedere previamente a informazioni adeguate, ad esempio in relazione ai progetti previsti e alle valutazioni di impatto ambientale, conformemente alla Convenzione di Aarhus sottoscritta dalla Comunità europea. D'altro lato, un sostegno rafforzato ai piccoli progetti e ai microprogetti a favore dell'ambiente costituisce un approccio importante per il coinvolgimento diretto della popolazione locale. Purtroppo, la Comunicazione della Commissione si sofferma in modo insufficiente su entrambi i punti.

3.2.2. Spesso i paesi in via di sviluppo registrano ancora lacune considerevoli in materia di formazione nel settore della gestione ambientale, come anche della legislazione sull'ambiente e della sua applicazione. Al Comitato sembra pertanto necessario che ai paesi in via di sviluppo siano concessi maggiori aiuti in questi settori, in particolare per lo sviluppo di corsi e programmi di studio adeguati negli istituti superiori.

3.2.3. Per le sue relazioni con gli Stati ACP, la Commissione dispone di un quadro ben definito per il dialogo sulle strategie di sviluppo. Si tratta di uno strumento ideale di integrazione, soprattutto in considerazione della necessità — sottolineata dal Comitato — di coinvolgere gli attori economici e sociali in tale dialogo.

3.2.4. Finché nei paesi in via di sviluppo non si terrà sufficientemente conto delle esigenze legate a una moderna politica ambientale, i cittadini europei e l'opinione pubblica mondiale (global governance) avranno interesse a far sì che la Commissione europea e i governi dei singoli Stati membri attribuiscono la debita importanza agli aspetti ambientali nell'ambito dei colloqui e dei negoziati bilaterali. Non è accettabile che la Commissione retroceda sulle sue posizioni col pretesto che la protezione ambientale va «orientata alla domanda».

3.2.5. È importante quindi che anche tutti i funzionari della Commissione incaricati della politica di sviluppo siano convinti della rilevanza della protezione ambientale e dello sviluppo sostenibile: è a questo livello infatti che ha inizio l'integrazione della protezione ambientale.

3.2.6. In tale contesto il Comitato desidera formulare un'ulteriore osservazione sull'organico dei servizi della Commissione incaricati delle questioni in materia di sviluppo. Le cifre indicate alla nota 22 della Comunicazione, secondo cui ad esempio un funzionario della Commissione deve controllare la sostenibilità ambientale di investimenti per 1 300 milioni di euro negli Stati ACP, devono far riflettere molto. In questo modo è impossibile svolgere le necessarie attività di controllo in maniera adeguata. La Commissione dovrebbe chiarire come si potranno svolgere efficacemente dei compiti che sono certamente destinati ad aumentare, tenuto conto anche della prevista ristrutturazione delle due Direzioni generali «Relazioni esterne» e «Sviluppo», nonché del Servizio comune per le relazioni esterne.

3.2.7. Ai fini di una maggiore efficienza, si potrebbe procedere, da parte sia della Commissione sia degli Stati membri e dei principali organismi privati e pubblici, a migliorare il coordinamento e l'utilizzazione delle risorse disponibili.

3.3. *Gli effetti del commercio*

3.3.1. La Comunicazione della Commissione affronta il problema degli scambi commerciali, ma secondo il Comitato non approfondisce l'argomento nel modo dovuto.

3.3.2. Alcuni dei problemi che finora hanno fortemente ostacolato o reso impossibile uno sviluppo sostenibile sia nei paesi in via di sviluppo sia nei paesi sviluppati traggono origine dalle relazioni commerciali tra Stati membri UE e paesi in via di sviluppo. Un esempio è l'importazione di mangimi: l'agricoltura europea importa ingenti quantità di mangimi (come di altre materie prime agricole), anche da paesi in via di sviluppo. Nell'UE ciò determina in parte la concentrazione degli allevamenti intensivi nelle regioni costiere, il che è comprensibile per motivi di competitività delle aziende, ma rappresenta nel contempo un problema per l'ambiente e per lo sviluppo di un'agricoltura sostenibile nell'UE. Dal canto suo, la coltura delle materie prime per mangimi è all'origine di vari problemi sociali e di politica ambientale nei paesi in via di sviluppo, come ad esempio l'allontanamento dei piccoli agricoltori dalle campagne, la deforestazione e le colture abusive in terreni sensibili, nonché il mancato rispetto delle condizioni ambientali nella trasformazione delle materie prime (ad esempio, negli impianti per la produzione di farina di pesce). Inoltre, si continuano a ignorare le conseguenze future che potrebbero avere sull'ambiente l'impiego e la commercializzazione su scala globale delle specie geneticamente modificate. La Commissione dovrebbe affrontare tali tematiche in modo più approfondito nell'ambito di un documento contenente «elementi per una strategia globale», e presentare possibili soluzioni.

3.3.3. Nel documento della Commissione si fa spesso riferimento al ruolo importante delle imprese internazionali nel dare impulso alla protezione ambientale e allo sviluppo sostenibile nei vari paesi. Questo è certamente vero, in quanto le imprese possono effettuare ingenti trasferimenti di know-how e favorire l'introduzione di processi economici «puliti» grazie alle loro esperienze di gestione e all'impiego di moderne tecnologie ambientali. È il lato positivo di una tendenza che va sostenuta a ogni costo.

3.3.4. D'altra parte, il Comitato ritiene necessario segnalare che purtroppo continuano a registrarsi anche sviluppi in senso contrario. Vi sono infatti imprese operanti su scala mondiale che osservano standard ambientali molto alti negli impianti situati nei paesi sviluppati, ma che in parte approfittano costantemente dei bassi standard sociali, di lavoro e ambientali dei paesi in via di sviluppo, pregiudicandone in tal modo lo sviluppo sostenibile. Si tratta di un fattore da non sottovalutare, e sarebbe perciò auspicabile che la Commissione riflettesse, di concerto con le istituzioni europee e internazionali, su come si possa porre fine a una tale situazione, per esempio con l'elaborazione di un codice di condotta. È inoltre indispensabile che la Comunità e gli Stati membri sostengano attivamente la campagna internazionale a favore della ratifica delle convenzioni fondamentali dell'OIL e condizionino gli investimenti e i finanziamenti pubblici, nonché taluni programmi, al rispetto di tali convenzioni.

3.3.5. È inaccettabile che nei paesi in via di sviluppo si continuino a usare con frequenza materiali dannosi per

l'ambiente e per la salute, i quali sono vietati da lungo tempo negli Stati membri UE per motivi di politica ambientale o sanitaria, ma vengono prodotti proprio in tali Stati. Inoltre, in molti paesi in via di sviluppo si impiegano prodotti chimici a effetto tossico durevole, come ad esempio il DDT⁽¹⁾ nella lotta contro la malaria, che a causa della loro volatilità e persistenza contribuiscono ad accrescere i rischi globali per l'ambiente.

3.3.6. Tenuto conto delle ben note lacune ascrivibili agli scambi commerciali, l'affermazione della Commissione secondo cui «il commercio e l'ambiente dovrebbero contribuire vicendevolmente allo sviluppo sostenibile» (punto 4.2, secondo capoverso del documento della Commissione) va intesa per certi versi più come un auspicio che come un dato di fatto. In particolare, la Commissione e gli Stati membri devono far includere la dimensione ambientale negli orientamenti dell'OMC.

3.4. *Gli investimenti nella protezione ambientale*

3.4.1. Data l'evidente carenza di investimenti nella protezione ambientale nei paesi in via di sviluppo, è quanto mai opportuno riflettere sulla possibilità di aumentare la percentuale di investimenti a favore dell'ambiente (la quale stando alla Commissione non supera attualmente l'8,5 %) sul totale degli aiuti comunitari allo sviluppo. Il Comitato segnala nel contempo che ai fini dello sviluppo sostenibile è altrettanto importante vigilare affinché nell'ambito dell'attribuzione dei rimanenti — e ben più cospicui — stanziamenti, i quali in base alle priorità della politica europea di sviluppo presentate nell'aprile 2000 sono destinati ad esempio alla lotta alla povertà, alla promozione degli scambi commerciali, ai programmi di adeguamento strutturale, alla sanità, alla formazione, alla promozione del settore privato e dei settori produttivi, si tenga conto anche degli aspetti ambientali.

3.4.2. Alcuni problemi ambientali nei paesi in via di sviluppo sono spesso dovuti a situazioni relativamente banali dal punto di vista dei paesi industrializzati. La desertificazione avanza anche perché gli abitanti disboscano il suolo, ad esempio per poter cucinare. Grazie a tecnologie moderne e adeguate (ad esempio, forni a energia solare) si potrebbero ottenere decisi miglioramenti. Allo stesso tempo si potrebbero avviare programmi di qualificazione pertinenti che consentano agli abitanti di tali paesi di elaborare da soli le tecnologie di cui necessitano. Sarebbe un errore considerare i paesi in via di sviluppo solo come un mercato per le attrezzature prodotte nei paesi industrializzati. Il Comitato sarebbe lieto che la Commissione si pronunciasse sull'eventualità di ricorrere molto più spesso a un approccio fondato sullo sviluppo della produzione e sull'impiego di tecnologie adeguate nei vari paesi, nel quadro di progetti «dal basso verso l'alto», al fine di risolvere numerosi problemi su scala locale.

⁽¹⁾ Circa il 30 % del DDT utilizzato nei paesi in via di sviluppo ritorna nei paesi sviluppati attraverso l'atmosfera.

3.4.3. Questi progetti adattati dimostrano perfettamente che la protezione dell'ambiente non è un lusso che solo le società ricche possono permettersi, bensì una condizione preliminare per garantire la stabilità ecologica ed economica globale.

3.4.4. Non è chiaro infine come faccia la Commissione a concludere che «la privatizzazione dei servizi ambientali quali la gestione dei rifiuti, l'igiene e il trattamento delle acque reflue potrebbe contribuire a migliorare l'efficienza a livello economico e ambientale».

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Rafforzamento del diritto delle concessioni e dei contratti di partenariato pubblico-privato (PPP)»

(2001/C 14/19)

Il Comitato economico e sociale, in data 2 marzo 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del suo Regolamento interno, di elaborare un parere sul seguente tema «Rafforzamento del diritto delle concessioni e dei contratti di partenariato pubblico-privato (PPP)».

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Levaux, in data 1° settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 72 voti favorevoli, 2 contrari e 7 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel corso della riunione del 14 dicembre 1999, la Sezione «Mercato unico, produzione e consumo» ha deciso di chiedere all'Ufficio di presidenza l'autorizzazione ad elaborare un parere d'iniziativa sul rafforzamento del diritto delle concessioni e dei contratti di partenariato pubblico-privato (PPP) come strumenti di rilancio della crescita europea al servizio dei cittadini europei e dell'integrazione dei mercati. La legislazione della Comunità in materia di appalti pubblici non affronta tutti i contratti di PPP. Si fornisce una definizione e un quadro per le concessioni di lavori pubblici nella Direttiva 93/37/CEE⁽¹⁾, senza però creare un quadro generale per i contratti di partenariato pubblico-privato. Se ne è riconosciuta la necessità in diverse occasioni:

- il gruppo ad alto livello costituito da Kinnock ha emesso delle raccomandazioni che sono state interamente adottate dalla Commissione, ma che restano lettera morta nella legislazione europea e nella realtà giuridica di parecchi Stati;

- la Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario⁽²⁾, il precedente Libro verde del gennaio 1997 sugli appalti pubblici e la nota orientativa del marzo 1998 costituiscono altrettante riflessioni che sollevano diverse questioni fondamentali. La Commissione ha riconosciuto la varietà delle relazioni contrattuali che rientrano nel PPP e ha concentrato la sua analisi sulle sole concessioni.

1.2. Il Comitato intende esporre le proprie riflessioni in merito a due grandi ordini di questioni.

1.2.1. Questioni economiche, sociali e strategiche

- Si deve offrire un quadro armonizzato a tali contratti dinanzi alla lentezza con cui vengono costruite le reti transeuropee (RTE) che dovevano realizzarsi con tali contratti?

⁽¹⁾ GUL 199 del 9.8.1993.

⁽²⁾ GU C 121 del 29.4.2000.

Non si dovrebbe tener conto del loro interesse strategico:

- per il loro aspetto specifico connesso con le prestazioni di servizi d'interesse generale (sociale, ambientale)?
- per il consolidamento e la crescita e per la formazione di un vero mercato dei capitali privati destinati alle infrastrutture, dal momento che risultano ostacolati dalle incertezze che regnano sull'attuale diritto contrattuale europeo?
- Ci si deve lasciar distanziare dagli altri continenti che sviluppano fortemente tali tipi di contratti, con il rischio che ciò rallenti a medio termine il nostro sviluppo economico?

1.2.2. Questioni di armonizzazione giuridica e di chiarimento del diritto europeo

- Si devono rendere comuni le regole che disciplinano tali contratti come propone l'Uncitral⁽¹⁾?
- Si deve sviluppare la legislazione «appalti pubblici» dinanzi al sensibile aumento delle nuove forme di contratti detti di PPP e alla riorganizzazione di alcuni Stati membri per quanto riguarda la gestione delle infrastrutture da parte di operatori privati?

1.3. Il presente documento si propone, a partire da una sintesi dei precedenti lavori europei in materia, di definire un approccio più chiaro che favorisca la creazione di un diritto delle concessioni in Europa. È necessario disporre di una buona definizione delle concessioni e offrire un quadro adeguato a tali contratti per permetterne lo sviluppo. Partendo dalle difficoltà incontrate nelle concessioni di infrastrutture, il documento formula delle proposte per l'Europa.

2. Gli ostacoli al PPP e la sintesi delle precedenti iniziative europee in materia

2.1. Gli ostacoli giuridici

2.1.1. Le concessioni sono inserite dalle direttive europee in un quadro confuso. Nel diritto comunitario la questione delle concessioni trae infatti origine, da un lato, dai principi e dalle regole del Trattato e, dall'altro, dalle sei direttive che

attuano tali principi. Le direttive elaborate dall'Unione europea mirano ad assicurare la trasparenza della situazione della concorrenza in tutto il settore degli appalti pubblici⁽²⁾; inoltre il loro campo di applicazione è talvolta confuso quando si tratta di partenariato pubblico-privato. Attualmente solo la Direttiva 93/37/CEE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori fornisce una definizione del contratto di concessione nell'articolo 1, lettera d); si tratta della sola concessione di lavori pubblici. Vi si prevede una pubblicità preliminare nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (GUCE). Purtroppo la definizione fa riferimento ai semplici appalti di lavori pubblici⁽³⁾.

2.1.1.1. Se è chiaro che una concessione di lavori pubblici — che comporta al tempo stesso una realizzazione di lavori e una gestione del servizio associato a tale realizzazione — è disciplinata dalla Direttiva 93/37/CEE, non si può dire lo stesso delle concessioni nei settori delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'acqua o dell'energia. Da un lato, la Direttiva 92/50/CEE sugli appalti pubblici di servizi non fornisce alcuna definizione né della concessione né del suo modo di aggiudicazione. Dall'altro, la Direttiva 93/38/CEE (che tratta degli appalti assegnati dai titolari di concessioni o di diritti esclusivi nei settori delle telecomunicazioni, dell'acqua e dell'energia) non definisce tali contratti di concessione né il loro modo di aggiudicazione.

2.1.1.2. Esistono quindi fra tali direttive talune incoerenze di definizione e di campo di applicazione che necessitano un effettivo chiarimento per i contratti denominati di concessione o di PPP.

2.1.2. La nozione di concessione di lavori pubblici nel diritto europeo è alquanto criticabile. Tale critica verte, da un lato, essenzialmente sulla connessione tra le concessioni e gli appalti di lavori, che è un controsenso e, dall'altro, sulla mancata considerazione nella maggior parte degli Stati membri delle proposte autonome di concessioni offerte dal settore privato.

(2) — La Direttiva 93/37/CEE del 14 giugno 1993 (GU L 199 del 9.8.1993), che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (e che riprende le due direttive elaborate nel 1971 e nel 1989, ovvero la Direttiva 71/305/CEE (GU L 185 del 16.8.1971) e la Direttiva 89/440/CEE (GU L 210 del 21.7.1989));

— la Direttiva 93/36/CEE del 14 giugno 1993 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture;

— la Direttiva 92/50/CEE del 18 giugno 1992 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi;

— la Direttiva 93/38/CEE del 14 giugno 1993 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni (detti settori speciali).

(3) «La "concessione di lavori pubblici" è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di cui alla lettera a), ad eccezione del fatto che la controprestazione dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

(1) Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale.

2.1.2.1. Una concessione di lavori pubblici è un contratto complesso tramite cui un'autorità pubblica delega ad un'organizzazione privata il compito di creare un'opera finanziandola, poi di mantenerla e di gestirla per un lungo periodo di tempo che consenta di ammortizzare gli investimenti. Ciò richiede pertanto un trasferimento di responsabilità dal concedente al concessionario e una nozione di globalità del contratto che comprende numerose funzioni (costruzione, finanziamento, gestione) indipendentemente dalla modalità di pagamento del concessionario. La remunerazione del capitale e dei rischi dell'investitore deve equilibrare equamente il servizio reso al consumatore o all'utente.

2.1.2.2. In seguito al Libro verde pubblicato dalla Commissione europea nel novembre 1996⁽¹⁾, il Comitato ha adottato un parere il 28 maggio 1997⁽²⁾ nel quale domandava alla Commissione di rivedere il suo approccio circa le concessioni per renderle più autonome rispetto alla definizione di appalto di lavori:

- «La questione delle concessioni dovrebbe essere esaminata attentamente, fermo restando che la loro attribuzione dovrebbe essere oggetto di trasparenza e criteri obiettivi. Tra una concessione e un contratto d'appalto esistono differenze sostanziali attinenti l'oggetto, la durata, le condizioni di finanziamento, le modalità di gestione ai fini della portata della responsabilità. Per favorire lo sviluppo di tali contratti, specie ai fini delle reti transeuropee, la Commissione europea potrebbe studiare un adeguato strumento giuridico concernente il loro regime di esecuzione.»

Altri punti del parere meritano di essere citati:

- «3.7 In numerosi paesi si praticano metodi di finanziamento privato delle opere pubbliche. Si tratta di contratti a lunga durata che comportano un contributo finanziario di privati, cosa che li distingue totalmente dagli appalti pubblici. Grazie ai risparmi di denaro pubblico che permettono agli Stati, questi metodi meritano di essere diffusi ed incoraggiati. A tale proposito, bisogna che la Commissione, in una comunicazione interpretativa, salvaguardi il carattere negoziato di questi contratti, garantendo al tempo stesso la necessaria pubblicità.»
- «8.3.6 Il Comitato auspica che il settore delle concessioni sia disciplinato da un regime specifico, specie per quanto concerne le Reti Transeuropee (RTE).»;

«8.3.7 Il Comitato propone che la Commissione europea favorisca la promozione dei nuovi metodi contrattuali

basati sul finanziamento privato delle pubbliche infrastrutture.».

2.1.3. Il diritto europeo attuale non garantisce la parità di trattamento delle concessioni nei diritti nazionali. Di conseguenza la Commissione, consapevole dei problemi sollevati dall'attuale quadro giuridico, ha pubblicato una «Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario» (29 aprile 2000).

2.1.3.1. Tale comunicazione è stata pubblicata nella versione definitiva al termine di una consultazione a livello europeo, per la quale il Comitato economico e sociale però non è stato interpellato. L'interpretazione offerta tratta del collegamento delle concessioni al Trattato, del concetto di concessione e del suo campo di applicazione. Tale lavoro è utile, ma è solo una tappa e si sono alzate numerose voci a favore di una direttiva europea in materia per uscire da ambiguità giuridiche inutili, e disporre di basi giuridiche armonizzate per tali contratti come avviene nel resto del mondo. Allo stato attuale i diritti nazionali non armonizzati, più o meno estesi quanto ai diritti e agli obblighi, trattano le concessioni e i PPP in modo estremamente vario. Non è normale che l'aggiudicazione e l'esecuzione di questo tipo di contratto vari tanto da uno Stato membro all'altro, mentre le autorità europee ripetono incessantemente che il ricorso al PPP permetterà di realizzare le infrastrutture portanti dell'Europa. Le nozioni di partenariato pubblico-privato e di concessione devono essere definite chiaramente nel diritto europeo per non scoraggiare gli investimenti privati nelle strutture pubbliche.

2.1.3.1.1. La comunicazione interpretativa fornisce un'utile sintesi delle norme del Trattato nella loro applicazione a tutte le concessioni di servizi o di lavori e all'attribuzione dei diritti esclusivi⁽³⁾. Insiste a giusto titolo sulla necessità di porre in concorrenza le strutture parapubbliche o pubbliche con il settore privato per l'attribuzione di contratti o di atti unilaterali con valore di concessione. In nome del principio di parità di trattamento, la Commissione ritiene contrarie alle suddette norme del Trattato e al principio della parità di trattamento le disposizioni «che riservano determinati contratti pubblici alle società a prevalente o totale partecipazione statale o pubblica, diretta o indiretta».

(1) «Libro verde sugli appalti pubblici nell'Unione europea. Spunti di riflessione per il futuro» COM(96) 583 def.

(2) GU C 287 del 22.9.1997, pag. 92.

(3) Gli enti pubblici devono rispettare il principio di trasparenza, il principio di proporzionalità e il principio del mutuo riconoscimento. «La Direttiva 93/37/CEE impone una pubblicità preliminare per l'attribuzione di ogni contratto di concessione di lavori pubblici, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del concessionario potenziale.» Non prende posizione in merito all'attribuzione delle concessioni di servizi.

2.1.3.2. La comunicazione non risolve con questo tutti i problemi né per quanto riguarda il contenuto dei contratti di concessione né per quanto concerne il diritto ad essi applicabile. La Commissione utilizza «il diritto di gestire l'opera o tale diritto accompagnato da un prezzo» come criterio distintivo ed esclusivo che caratterizza la concessione rispetto all'appalto precisando: «Il diritto di gestione consente di percepire proventi dall'utente»; a suo avviso la remunerazione ottenuta direttamente presso gli utenti dell'opera distingue le concessioni dagli appalti e la «gestione» è assimilata al «rischio di fruizione», il che non corrisponde né alla realtà di tutti i contratti di concessione, né alla direttiva sui lavori e ancor meno alla direttiva sui servizi.

2.1.3.3. A seconda della natura del servizio da erogare, i rischi sono molto vari e non si limitano al solo rischio di traffico (ospedale, parcheggio, rete idrica...). Prima della gestione il concessionario deve realizzare la concessione, il finanziamento, l'esecuzione dei lavori e il servizio di manutenzione per molti anni. La concessione non potrebbe pertanto essere ricondotta ad un solo criterio, il rischio sulla sola fonte del pagamento; è un concetto molto più vasto ed è necessario fornire tutti gli elementi e stabilire una gerarchia fra di essi se si vuole realmente chiarire la nozione. D'altro canto è mediante un negoziato caso per caso che vengono fissati i trasferimenti di rischi in ogni contratto.

2.1.4. Applicazioni diverse del diritto europeo con conseguenti differenze giuridiche. Il Comitato constata che il regime giuridico dei contratti di concessione varia sensibilmente da Stato a Stato. Per esempio in Belgio, Spagna e Portogallo la qualifica di contratto di concessione di lavori pubblici è riservata alle concessioni di lavori con una gestione di lunga durata e un finanziamento pubblico, mentre ciò non avviene in Germania, Francia e Italia. Si tratta dello stesso tipo di contratti che oltretutto sono in forte sviluppo attualmente in Europa e nel mondo.

2.1.4.1. Di conseguenza si deve constatare che gli attuali concetti contrattuali pubblici europei non sono fonte di unità in Europa e uno stesso contratto verrà considerato in un paese come un appalto e in un altro come una concessione; esso sarà quindi sottoposto a due regimi di aggiudicazione diversi a seconda del paese in cui ci si trova. Non si capisce cosa potrebbe cambiare a tale riguardo nella comunicazione interpretativa: i contratti di Private Finance Initiative (PFI) in Gran Bretagna sono di lunghissima durata, sono interamente negoziati e comportano un pagamento pubblico totale dopo un trasferimento di rischi più o meno importanti al settore privato: tali contratti possono essere considerati o appalti pubblici o concessioni in base alla comunicazione interpretativa.

2.1.5. Per quanto riguarda le proposte autonome fatte dal settore privato al di là del processo di consultazione del settore pubblico, numerosi paesi nel mondo hanno istituito un diritto specifico che riconosce ad attori privati la possibilità di proporre un progetto alle autorità pubbliche responsabili. Se il progetto viene approvato dai poteri pubblici, si apre una gara che riconosce i diritti di chi lo ha concepito⁽¹⁾.

2.2. *Gli ostacoli economici*

2.2.1. Il diritto europeo è incompleto e non permette uno sviluppo corretto dei finanziamenti privati nelle infrastrutture pubbliche

2.2.1.1. Gli investitori ne sottolineano il carattere incerto e scarso generatore di diritti, che crea un ambiente poco propizio al finanziamento privato delle infrastrutture. Ciò è tanto più increscioso in quanto il diritto dei PPP ha registrato un notevole progresso nel resto del mondo come dimostrano i lavori della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (Uncitral)⁽²⁾. Tali lavori indicano che i diritti nazionali prevedono delle disposizioni non solo in materia di aggiudicazione, ma anche di regime di esecuzione delle concessioni. La questione è stata in parte affrontata in occasione della pubblicazione, nel novembre 1996 da parte della Commissione, del Libro verde sugli appalti pubblici che resta però senza risposta. Un diritto incentrato unicamente sull'aggiudicazione dei contratti è insufficiente, se non dissuasivo ed è ciò che affermava peraltro il rapporto Kinnock.

2.2.2. Constatando il debole sviluppo del programma di rete transeuropea dei trasporti ci si interroga da tempo sull'efficacia dell'approccio attuale in materia di diritto delle concessioni in Europa. La questione è stata studiata in modo approfondito dal gruppo Kinnock che ha proceduto alla pubblicazione del rapporto finale del gruppo ad alto livello sul finanziamento di progetti della rete transeuropea dei trasporti tramite partenariati fra il settore pubblico e quello privato (maggio 1997).

— Numerose proposte sono state avanzate dai gruppi di lavoro in merito ai vari aspetti del regime giuridico delle concessioni. Ad oggi poche di esse sono state veramente accolte e pochissime realizzazioni di progetti di infrastrutture di trasporto sono state completate nel quadro di un vero partenariato pubblico-privato. Questa è naturalmente una delle cause dei ritardi constatati nel programma deciso a Essen per i 14 progetti prioritari.

⁽¹⁾ È quanto si pratica in Italia e non si vede perché gli altri Stati membri non possano disporre di procedure simili. L'Uncitral ha del resto pubblicato recentemente delle raccomandazioni legislative in merito.

⁽²⁾ Cfr. il rapporto «Les projets d'infrastructure à financement privé» (I progetti di infrastruttura a finanziamento privato), 2 marzo 1998 — Uncitral trentunesima sessione.

2.2.3. Sintesi delle proposte contenute nel rapporto del gruppo ad alto livello in merito ai problemi che incontra il partenariato pubblico-privato in Europa (dal punto 2.2.3.1 al punto 2.2.3.3)

2.2.3.1. Avere una strategia europea della concessione

- La struttura politica del PPP deve essere chiara. Occorre dare certezza ai progetti e offrire una struttura per la soluzione dei problemi iniziali.
- Si rileva la mancanza di coordinamento e di motivazione dei soggetti pubblici.
- Sarebbe necessario disporre di ingenti fondi pubblici iniziali e di agenzie di progetti che preparino con largo anticipo i dossier di fattibilità finanziaria e di studio del suolo; è stata avanzata l'idea di un'agenzia europea che assicuri la capacità e la continuità della cooperazione per i progetti transfrontalieri.
- Creare uno statuto di compagnia europea per le concessioni transfrontaliere e sviluppare raggruppamenti di interesse pubblico.
- Elaborare metodi comuni di valutazione e di presentazione dei progetti fondati sulle analisi costi-benefici all'insegna della trasparenza e che includano le misure di esternalizzazione e le entrate fiscali future.
- Affidare al settore privato il compito di dimostrare la fattibilità finanziaria dei progetti.
- Sviluppare il know-how delle autorità pubbliche nel «montaggio» dei progetti di concessione.
- Risolvere in modo armonizzato il problema centrale della fiscalità evolutiva nel tempo.
- Stabilire una fiscalità garantita a lungo termine. È una barriera agli investimenti (per es. IVA del 20 % in Francia).
- Le società di costruzione assumono il rischio principale di concepire e realizzare un progetto entro un termine di tempo e con un bilancio determinati.

2.2.3.2. Sviluppare dei metodi finanziari ad hoc

- Sviluppare degli anticipi rimborsabili (quando gli obiettivi di traffico sono raggiunti).

- Permettere il reinvestimento dei rimborsi.
- Creare un vero mercato di finanziamento a lungo termine e disporre di «quasi fondi propri».
- Incoraggiare gli investitori privati (rimborso in caso di riacquisto).
- Creare un'obbligazione a tasso zero.
- Permettere delle concessioni collaterali di attività aggiuntive per equilibrare la concessione principale.
- Sviluppare il ricorso ai fondi pensioni.
- Sviluppare una valutazione del rischio su una base equa e ragionevole armonizzata.
- Affermare il principio dell'equilibrio finanziario dei contratti di concessione.
- Assegnare al concessionario solo il rischio del costo dei lavori, del funzionamento e della manutenzione e far assumere al settore pubblico i rischi ambientali e il costo della fase iniziale garantita.
- Ridurre il costo degli studi e il rischio associato.
- Ridurre i costi di negoziazione tramite dei buoni capitolati di oneri.
- Sviluppare la garanzia minima di entrate in cambio della ripartizione del profitto. La Commissione dovrebbe ricorrere ai contratti di concessione a finanziamento pubblico.

2.2.3.3. Adottare dei metodi comuni di aggiudicazione

- Per ridurre i costi della procedura di aggiudicazione, coinvolgere maggiormente le autorità pubbliche nel lavoro di preparazione dei progetti: studi del traffico, studi geologici — protezione delle idee dei perdenti.
- Sviluppare le procedure di negoziazione dopo offerte ristrette — scegliere il migliore offerente.
- Limitare il livello di descrizione per la parte costruzione. La Commissione contribuirebbe a semplificare le procedure.
- Divieto di cambiare programma nel corso della costruzione.
- Le gare di appalto dovrebbero essere indette solo dopo l'acquisto dei terreni, l'approvazione dei progetti, la realizzazione degli studi di fattibilità e la definizione della sovvenzione.

- Sviluppare delle procedure di prequalificazione dei concessionari.
- Consentire la ricezione di proposte autonome del settore privato.

2.2.4. La situazione giuridica europea non si è evoluta dalla pubblicazione del rapporto Kinnock. Inoltre il Comitato ritiene che le procedure dovrebbero essere utilizzate per tener conto dei tre pilastri (economia, ambiente e aspetti sociali).

2.2.5. Il mantenimento di monopoli nei grandi progetti

2.2.5.1. Malgrado le ripetute richieste della Commissione agli Stati membri a favore di un reale ricorso ai contratti di PPP, il ricorso a tale tipo di contratto va talvolta decrescendo in taluni progetti (collegamento Barcellona-Perpignan), mentre in altri il settore privato è totalmente escluso, come nel collegamento Lione-Torino, laddove invece potrebbe apportare delle soluzioni innovative o alternative.

2.2.5.2. Quand'anche dei criteri di perequazione economica oppure la presa in considerazione dell'assetto del territorio e dell'ordine pubblico⁽¹⁾ possano giustificare una deroga opponibile al contenuto dell'articolo 90, paragrafo 2 del Trattato⁽²⁾ (cfr. il rapporto «I Progetti d'infrastruttura a finanziamento privato», 2 marzo 1998, Uncitral, trentunesima sessione), gli obiettivi del Trattato di Maastricht, in particolare l'applicazione delle regole della concorrenza, si impongono. Infatti tale Trattato fissa quale obiettivo dell'azione degli Stati membri che questa sia condotta «conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza»⁽³⁾.

2.2.5.3. La comunicazione interpretativa sottolinea chiaramente e a giusto titolo la sottomissione degli enti pubblici e parapubblici al diritto attuale delle direttive e del Trattato in materia di concorrenza fra pubblico e privato.

2.2.6. L'Europa si trova di fronte a sfide complesse, sia a breve termine, in relazione alle infrastrutture necessarie, sia a medio e lungo termine, per il mantenimento della competitività e della capacità di esportazione delle imprese europee. Il problema del finanziamento dovuto ai mezzi pubblici limitati può essere risolto con il ricorso a contratti di PPP. Rispetto agli altri paesi, l'Europa utilizza al momento questi strumenti ancora in scarsa misura, ragion per cui essa dovrebbe cercare

di imparare dalle esperienze degli altri paesi in questo campo. Andrebbero analizzati in special modo gli effetti sui consumatori.

2.2.7. La mancanza di diversificazione delle modalità di gestione pubblica

2.2.7.1. È chiaro che il controllo dell'equilibrio dei bilanci pubblici incita ad utilizzare in taluni casi delle procedure di esternalizzazione delle spese ricorrendo al partenariato pubblico-privato.

2.2.7.2. Numerosi Stati hanno deciso di farne uno strumento centrale della loro azione pubblica. Il governo britannico ha stabilito il principio secondo cui il ricorso al privato permette all'amministrazione pubblica di limitare la sua azione ai compiti essenziali e di concentrarsi sulla qualità delle prestazioni. Il PPP non significa soltanto ricorrere al settore privato per finanziare dei progetti di investimento, ma anche fare appello alle competenze e al know-how del settore privato in materia di gestione per realizzare e far funzionare dei progetti pubblici in modo più efficace per tutto il periodo di gestione.

2.2.8. La mancanza di principi fermi e unificati a livello europeo per sviluppare i PPP

2.2.8.1. Per quanto riguarda le RTE, questo immenso cantiere compirà dei reali progressi solo se anche gli Stati membri decideranno di prendere le misure necessarie per favorirlo, se smetteranno di affidare tutto alle società pubbliche o parapubbliche e se lanceranno in modo coordinato degli appelli alla concorrenza per far progredire questi grandi progetti, accogliendo idee alternative e proposte diverse da parte del settore privato.

2.2.8.2. È compito della Commissione favorire l'emergere dei progetti e ricordare agli Stati che i progetti di RTE non sono di competenza delle società statali. Ma in linea più generale, il ruolo della Commissione consiste nell'offrire a tali contratti un quadro giuridico più soddisfacente affinché possano attrarre dei fondi che non si sentano penalizzati rispetto ad altre forme di investimento.

2.2.8.3. Occorre che la Commissione adotti una visione strategica: o l'Europa sale opportunamente sul treno della gestione pubblica del nuovo millennio, in linea con la sua tradizione, o resta imprigionata in una gabbia normativa che comporta una maggioranza dei costi sia per i consumatori sia per gli investitori privati che sostengono costi di finanziamento più elevati.

(1) CGCE Sentenza Comune di Almelo — Raccolta di giurisprudenza 1993, pag. 1 - 2533.

(2) CGCE Sentenza Corbeau del 19 maggio 1993 — Raccolta di giurisprudenza 1994, pag. 1 - 1477.

(3) Cfr. «La strategia per il mercato interno europeo e le raccomandazioni per la revisione delle attività mirate». Parere d'iniziativa (Relatore: Little) GU C 140 del 18.5.2000, pag. 36.

3. **Le principali realizzazioni con i PPP in Europa e nel mondo**

3.1. Tutti i paesi europei hanno utilizzato o utilizzano attualmente il sistema delle concessioni. Non si può dimenticare che la «prima Europa», del tempo dei Romani, utilizzava già duemila anni fa il sistema delle concessioni in numerosi settori di servizi e di infrastrutture. Nella nostra epoca tale tipo di contratto permette di realizzare in numerosi paesi europei (Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Portogallo, Italia, Spagna...) e altrove non solo autostrade e parcheggi, ma anche reti idriche, musei, aeroporti, tram e metropolitane, quartieri urbani, ristrutturazioni totali di scuole e ospedali, ecc.

4. **Proposte del Comitato intese a migliorare e unificare il diritto delle concessioni**

4.1. *Definizione della concessione*

4.1.1. Attualmente, come già affermato, solo la «concessione di lavori pubblici» forma oggetto di una definizione molto sommaria e di una regolamentazione sul piano comunitario derivante dalla Direttiva europea 93/37/CEE del 14 giugno 1993. È chiaro che manca innanzi tutto una definizione dei contratti di concessione o di PPP che ne stabilisca in primo luogo il contenuto e la portata.

4.1.2. Infatti la concessione e, più ampiamente, la delega, non si riassumono in un solo criterio — il rischio o il finanziamento — come considerato dalla Direttiva 93/37/CEE, né nella sola caratteristica di una modalità di pagamento, ma sono definite da tutta una serie di elementi.

4.1.3. Una concessione di lavori pubblici è un atto (contratto o atto unilaterale) tramite cui un'autorità pubblica delega ad un organismo privato il compito di concepire, costruire, finanziare, mantenere e gestire un'infrastruttura e/o un servizio per un periodo lungo e determinato. È in generale un contratto tramite il quale un'autorità pubblica incarica un'impresa di realizzare a sue spese gli investimenti necessari alla creazione di un servizio e di far funzionare tale servizio per un periodo di lunga durata; l'impresa può essere remunerata mediante un prezzo pagato dagli utenti e/o dall'autorità pubblica, senza che tale disposizione modifichi il carattere di concessione del contratto.

4.2. *Un quadro armonizzato per lo sviluppo delle concessioni e di altri contratti di PPP*

4.2.1. Un quadro giuridico generale

4.2.1.1. Mantenimento di un approccio liberale alle concessioni: nella redazione della Direttiva 93/37/CEE va mantenuto un approccio che favorisca la concorrenza.

4.2.1.2. Un quadro finanziario europeo: è necessario un quadro giuridico appropriato per la realizzazione di finanziamenti a lungo termine, tanto più che i fondi investiti sono ingenti e necessitano il ricorso alle piazze finanziarie internazionali che hanno bisogno di certezze in merito alle condizioni di esecuzione dei contratti. Tuttavia il ricorso a capitali provenienti dai fondi pensione sembra poco adatto alla maggior parte degli Stati membri se si tiene conto dei regimi di protezione sociale esistenti.

4.2.1.3. Utilizzare i capitali e l'esperienza della BEI: questo istituto bancario fondato dagli Stati membri finanzia numerosissimi programmi sovvenzionati dall'Europa e ha una ricca esperienza in materia di partenariati.

4.2.1.4. Uno statuto giuridico armonizzato delle concessioni in Europa: è necessario procedere alla definizione di una regolamentazione da imporre agli Stati membri che garantisca nei contratti una ripartizione equa ed adeguata dei diritti e dei doveri fra il concessionario e il concedente.

4.2.2. Una procedura di aggiudicazione armonizzata e trasparente

4.2.2.1. Una procedura di aggiudicazione trasparente: le autorità pubbliche devono mettersi al riparo dalle critiche che potrebbero emergere in merito alla procedura di aggiudicazione di tali contratti. A tal fine occorre creare un sito Internet europeo che raccolga i dati giuridici riguardanti questo tipo di contratti. Le Assemblee competenti dei paesi interessati potrebbero così esprimersi in piena trasparenza previa consultazione delle parti sociali e controllare meglio la procedura di aggiudicazione di tali contratti.

4.2.2.2. Scelta finale del concessionario: l'autorità pubblica deve definire preventivamente gli obiettivi e le finalità del progetto, pur lasciando alla parte privata le responsabilità tecniche ed economiche delle soluzioni che essa propone (dato che i concessionari non sono favorevoli ai concorsi di progetti previsti dalla Commissione).

4.2.2.3. Criteri di selezione: una selezione degli offerenti fondata unicamente su criteri quantitativi non è adatta a progetti tanto ampi e complessi. La procedura di competitività deve essere governata dal principio della trasparenza dei criteri. La selezione dovrebbe essere fondata su una combinazione di criteri adeguati: qualitativi, quantitativi e realistici tramite una procedura della massima trasparenza che tenga conto anche delle referenze di ciascuno dei candidati.

4.2.2.4. Costo degli studi: dato che gli studi di fattibilità di una concessione sono lunghi e costosi, occorre che le imprese siano incoraggiate a partecipare alla gara prevedendo di poter essere rimborsate di una parte significativa dei costi di preparazione della loro offerta.

4.2.2.5. Rispetto dell'innovazione: la risposta di un candidato interpellato per una concessione può rivestire carattere originale e comportare delle innovazioni rilevanti ed essenziali su tutti gli aspetti tecnici, finanziari o commerciali. Occorre assolutamente evitare che le concezioni originali di un candidato possano essere messe a disposizione degli altri concorrenti. La proprietà del concetto deve restare al suo autore. È una questione di etica che deve essere garantita all'offerente, dato che le sue proposte originali non possono generalmente essere protette da brevetti (soluzione suggerita dalla Commissione). In mancanza della protezione di questa proprietà intellettuale, sicuramente nessun candidato svelerebbe più le sue idee originali — il che priverebbe la collettività dei progressi che potrebbero derivarne.

4.2.2.6. Rispetto dello sviluppo sostenibile: considerata l'importanza di tali progetti, è necessario che le autorità pubbliche tengano conto degli aspetti sociali e ambientali.

4.2.2.7. Procedura negoziata: una proposta di contratto di concessione deve rispondere all'obiettivo di servizio che deve essere definito dal concedente. Il concessionario deve godere di tutte le libertà nel modo di raggiungere tale obiettivo: concezione dell'opera, fasi dei lavori, assunzione dei rischi tecnici, ecc. Ciò implica che, dopo la presentazione delle proposte da parte di uno o più candidati, si instauri un dialogo con i concessionari potenziali nel corso del quale il concedente deve dar prova di elasticità e di flessibilità nel mettere a punto definitivamente il contratto di concessione nel rispetto dei suoi bisogni.

4.2.2.8. Necessità di elasticità e flessibilità. Qualsiasi altra procedura deve essere esclusa, dato che non comprenderebbe questa fase di dialogo indispensabile al concedente per scegliere l'offerta che meglio risponde ai suoi obiettivi. Le disposizioni della Direttiva 93/37/CEE non comportano per le concessioni di lavori pubblici l'obbligo per il concedente di scegliere fra le diverse procedure aperte, ristrette o negoziate. Bisogna pertanto stabilire la necessità di utilizzare la procedura negoziata per concludere questo tipo di contratti.

4.3. *La necessità di adottare una direttiva*

4.3.1. La direttiva dovrà definire le concessioni e le altre forme di contratti di PPP in funzione del loro carattere di lunga durata e dei loro elementi costitutivi fondamentali (concezione, realizzazione, finanziamento, manutenzione e gestione delle opere). Per quanto riguarda le concessioni di lavori che comprendono dei servizi associati, essa dovrà definire il ruolo delegato al concessionario nella concezione, nel finanziamento e nell'esecuzione dei lavori e nella gestione e manutenzione delle opere. È necessario fornire un quadro unificato ai contratti in materia di parcheggi, autostrade, porti, aeroporti, reti fognarie, ecc.

4.3.2. Un quadro giuridico ben appropriato alle concessioni è essenziale nella questione dell'esecuzione del contratto di concessione o di PPP. La possibilità di stipulare dei contratti di partenariato dipende sostanzialmente dalla possibilità di raggiungere e di rispettare l'equilibrio contrattuale senza il quale nessun operatore stipulerebbe un contratto di concessione. Occorre pertanto creare dei principi che permettano una ripartizione equilibrata dei rischi fra concedente e concessionario sia nella concessione di lavori che nella concessione di servizi. I seguenti principi dovrebbero figurare nel diritto europeo:

4.3.2.1. I rischi di una concessione di infrastrutture devono essere identificati, quantificati e chiaramente assegnati alla parte che è maggiormente in grado di assumerli.

4.3.2.2. Il concessionario e i suoi finanziatori devono avere la garanzia che il contratto verrà concluso senza modifiche. Invece la modifica del quadro economico previsto nel contratto determinerà un nuovo negoziato. Si devono prevedere il caso fortuito e la forza maggiore (principio di stabilità del contratto).

4.3.2.3. Occorre che il concedente prenda disposizioni in caso di rischio eccezionale: avvenimento imprevedibile, improvviso e tale da aumentare il costo del contratto. È ad esempio il caso di modifica dei vincoli amministrativi.

4.3.2.4. Il concessionario deve poter beneficiare di una flessibilità sufficiente per assolvere il compito che gli è stato delegato dal concedente. Il concedente non deve interferire indebitamente nell'esecuzione del contratto. Il suo ruolo riguarda questioni di sovranità, di sicurezza e di ordine pubblico, anche per quanto riguarda le sue competenze politiche e la sua responsabilità sociale e nel rispetto delle medesime.

4.3.3. Si dovrebbero stabilire d'ora in poi a livello europeo delle regole chiare sulle questioni di accesso alle risorse essenziali, ovvero le infrastrutture create in passato con risorse pubbliche nel quadro di monopoli e che dovrebbero d'ora in poi essere accessibili a tutti. Nei contratti del settore dei trasporti, la questione è stata ben disciplinata dalla Direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, ma in altri settori ciò non è avvenuto. Per esempio, nel settore radiofonico gli investimenti effettuati in passato con il denaro

pubblico devono essere messi a disposizione delle società che entrano in concorrenza con i vecchi monopoli.

4.3.4. La Commissione deve imperativamente proporre un testo legislativo chiaro che consenta di realizzare il partenariato del settore privato e del settore pubblico per sviluppare le infrastrutture e i servizi di cui l'Europa ha bisogno, e che venga adottato il più rapidamente possibile a livello europeo.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHES

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso disaggregato alla rete locale»

(2001/C 14/20)

Il Consiglio, in data 20 settembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

L'11 luglio 2000 l'Ufficio di presidenza del Comitato ha incaricato la Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture e società dell'informazione», di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale, nel corso della 376^a sessione plenaria del 19 ottobre 2000, tenuto conto dell'urgenza dei lavori ha nominato Cambus Relatore generale ed ha adottato con 77 voti favorevoli ed 1 voto contrario, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il settore delle telecomunicazioni è in evoluzione tecnologica permanente e tanto più rapida in quanto la gestione delle reti materiali o immateriali e dei servizi che lo costituiscono si basa sostanzialmente sulle tecnologie informatiche più moderne. Questo settore contribuisce in maniera decisiva alla diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e, di conseguenza, alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione per quanto riguarda la società della conoscenza e dell'innovazione.

1.2. Si è pertanto richiesto espressamente agli operatori delle telecomunicazioni di offrire entro il 2000, ad imprese e privati, accessi rapidi, facili e a buon mercato a Internet. In quest'ottica le conclusioni dei Consigli di Lisbona e di Feira

prevedono l'obbligo per gli Stati membri di attuare l'apertura della concorrenza sulle reti locali entro il 1° gennaio 2001.

1.3. Il settore delle telecomunicazioni è di diritto totalmente aperto alla concorrenza fin dalla Direttiva del 1996, la cui applicazione non poteva essere estesa oltre il 1° gennaio 1998. Ogni nuovo operatore può quindi oggi entrare in questo settore di attività e fare concorrenza agli operatori storici delle telecomunicazioni. Le nuove tecnologie sono state peraltro una ragione e un mezzo di sviluppo della concorrenza con l'esempio del GSM che ha offerto a nuovi operatori l'opportunità di sviluppare una clientela a prezzo di investimenti ragionevoli. D'altro canto, l'obiettivo di aprire alla concorrenza il servizio per tutti gli abbonati al telefono senza eccezione non potrà essere raggiunto a breve se non si imporrà

agli operatori storici di consentire ai concorrenti l'accesso all'ultimo «anello» della rete telefonica: la rete locale.

1.4. Il termine rete locale designa il circuito materiale che collega i locali dell'abbonato al ripartitore locale o ad ogni altro dispositivo equivalente dell'operatore delle telecomunicazioni. È un «doppino» nel quale finora non si potevano far passare contemporaneamente telefonia locale e informazione digitale. Per fornire i servizi di trasmissione di dati digitali agli abbonati, era necessario un paio di fili supplementari specializzati di tipo ISDN (Integrated Service Data Network). I progressi tecnologici compiuti consentono da circa un anno di far passare sullo stesso doppino e simultaneamente, da una parte, la telefonia locale e, dall'altra, dei servizi di trasmissione di dati digitali ad alta velocità chiamati XDSL (50-100 volte più rapidi dei servizi esistenti).

1.5. Le reti locali sono state costruite parallelamente allo sviluppo delle reti degli abbonati al telefono vocale in un contesto regolamentare di diritti esclusivi richiesto dal peso degli investimenti, un tempo di «rientro» lungo, e la volontà politica locale di un servizio universale. Esse sono diventate una sfida fra gli operatori storici e quelli nuovi che desiderano avere accesso a quest'ultimo elemento della rete per fare giungere all'abbonato i nuovi servizi che essi propongono.

1.6. In teoria ciò è già possibile ma a condizione di costruire gli impianti materiali o immateriali (ad esempio reti locali radio) concorrenti. Poiché non è possibile aspettare lo sviluppo forzatamente lungo reti concorrenti e/o in tecnologie differenti, se non aggravando il ritardo dell'Unione nel campo delle tecnologie dell'informazione, l'opzione di liberare l'accesso alla rete locale è sembrata l'unica scelta possibile ed è stata decisa nel corso dei Consigli di Lisbona e Feira.

1.7. Da un punto di vista tecnico, il regolamento contiene tre nozioni: la disaggregazione totale, l'accesso condiviso e, per realizzare l'una o l'altro, la coibitazione delle attrezzature di un nuovo operatore entrante. Le due opzioni tecniche, disaggregazione totale e accesso condiviso hanno conseguenze economiche.

2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1. La proposta della Commissione fa parte di un nuovo quadro giuridico per tutte le reti e servizi di trasmissione che mira a garantire la competitività del mercato della comunicazione elettronica⁽¹⁾. La proposta di regolamento risponde al duplice obiettivo:

- fornire una base giuridica alle autorità regolamentari degli Stati membri che potrebbero avere delle difficoltà per rendere obbligatoria la disaggregazione della rete locale e quindi non essere in grado di raggiungere l'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Lisbona e di Feira, e
- consentire un'attuazione della disaggregazione della rete locale armonizzata sul piano europeo allo scopo di evitare distorsioni della concorrenza.

2.2. La motivazione del regolamento è sviluppata nei considerando:

2.2.1. la rete di accesso locale resta uno dei segmenti meno concorrenziali del mercato delle telecomunicazioni liberalizzato. I nuovi operatori che entrano sul mercato non dispongono di estese infrastrutture di rete alternative e, con le tecnologie di tipo tradizionale, non sono in grado di emulare le economie di scala degli operatori designati come aventi notevole potere di mercato nella rete di telefonia pubblica fissa;

2.2.2. la disaggregazione dell'accesso locale interessa oggi prevalentemente le infrastrutture in rame di organismi in posizione dominante e gli investimenti in infrastrutture alternative dovranno essere tali da garantire una redditività ragionevole, così da agevolare la penetrazione di tali infrastrutture in zone dove la loro presenza è ancora scarsa;

2.2.3. è opportuno che l'obbligo di fornire un accesso disaggregato alle reti locali sia imposto unicamente ad operatori di rete designati dalle autorità nazionali di regolamentazione come aventi rilevante potere di mercato, in base alle disposizioni comunitarie specifiche;

2.2.4. per l'accesso alla rete locale e alle risorse collegate (quali la coibitazione e la capacità di trasmissione affittata), le regole per il calcolo dei costi e la fissazione dei prezzi di accesso devono essere trasparenti, non discriminatorie e obiettive in modo da garantire una certa equità, pur permettendo al fornitore di recuperare la spesa sostenuta e di ottenere una remunerazione ragionevole;

⁽¹⁾ Cfr. in particolare la Proposta di direttiva relativa ad un quadro comune per le reti e i servizi di comunicazioni elettroniche — COM(2000) 393 def.; TEN/057.

2.2.5. la pubblicazione in tempi brevi, da parte dell'operatore notificato, di un'appropriata offerta di riferimento relativa all'accesso disaggregato al circuito locale, di preferenza su Internet e sotto la vigilanza dell'autorità nazionale di regolamentazione, contribuirebbe a creare condizioni di mercato trasparenti e non discriminatorie;

2.2.6. l'obiettivo di realizzare un quadro armonizzato per l'accesso disaggregato alla rete locale onde consentire la fornitura concorrenziale di un'infrastruttura di comunicazioni di livello mondiale e a basso costo, come pure di un'ampia gamma di servizi per tutte le imprese e tutti i cittadini della Comunità non può essere conseguito dagli Stati membri in modo sicuro, armonizzato e tempestivo. Esso pertanto può essere meglio conseguito dalla Comunità. Il regolamento si limita al minimo necessario al fine di conseguire i predetti obiettivi e non va oltre quanto necessario a tale scopo.

2.3. *Il contenuto del progetto si limita a cinque articoli*

2.3.1. L'articolo 1 «ambito di applicazione» stabilisce che gli organismi che hanno rilevante potere di mercato sono individuati dalle autorità nazionali di regolamentazione che li notificano.

2.3.2. L'articolo 2 «definizioni» presenta:

- l'accesso disaggregato come un accesso totale o condiviso offerto al nuovo operatore entrante;
- l'accesso condiviso come la possibilità di dare l'uso delle gamme di frequenze non vocali al nuovo operatore e di mantenere le gamme di frequenze vocali per l'operatore esistente;
- la coesistenza come la fornitura di uno spazio necessario per le apparecchiature tecniche del nuovo operatore all'interno dell'impianto esistente dell'operatore storico.

2.3.3. L'articolo 3 «fornitura dell'accesso disaggregato» fissa al 31 dicembre 2000 il limite per gli operatori notificati per rendere effettiva la possibilità di accesso disaggregato alla rete locale in condizioni trasparenti e non discriminatorie; prevede l'obbligo di fornire l'accesso a tutti i terminali della rete o sottorete locale di doppiino al nuovo operatore; a tale stessa data gli operatori notificati dovranno rendere pubblica un'offerta tariffaria (modalità, condizioni e prezzi di riferimento per l'accesso disaggregato alla rete locale e alle risorse associate compresa la coesistenza).

2.3.4. L'articolo 4 «vigilanza da parte delle autorità di regolamentazione» definisce la competenza delle autorità nazionali di regolamentazione per intervenire sulle condizioni di tali offerte nei casi giustificati fin quando il livello di concorrenza non sarà sufficiente, come pure per la risoluzione delle dispute fra operatori nell'applicazione del regolamento.

2.3.5. L'articolo 5 fissa l'entrata in vigore del regolamento tre giorni dopo la sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

3. Osservazioni generali

3.1. *Opportunità del progetto di regolamento*

3.1.1. Poiché non è ancora mai stato adottato un regolamento nel settore delle telecomunicazioni, questo testo costituisce una novità. La questione della disaggregazione dell'accesso alla rete locale sarà quindi separata dagli altri testi che compongono il riesame del quadro regolamentare delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. Ma soprattutto, un regolamento, in quanto non necessita alcuna trasposizione da parte degli Stati membri, è il miglior mezzo per garantire un'applicazione più rapida delle disposizioni previste.

3.1.2. Il Comitato concorda sull'urgenza della diffusione più ampia possibile delle tecnologie e dei servizi della società dell'informazione sia a livello di imprese che di privati. La liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, giuridicamente avviata nel 1996, si è realizzata innanzitutto nelle attività di più ampia portata come la telefonia a lunga distanza dove i concorrenti hanno impiegato un anno per posizionarsi. Il ritardo nell'apertura della concorrenza sulla rete locale non è dovuto solo all'insufficienza di strumenti regolamentari ma forse soprattutto al fatto che i processi tecnologici (xDSL) sono stati introdotti da pochissimo tempo e che gli operatori alternativi hanno concentrato inizialmente l'interesse sulle zone più redditizie.

3.1.3. Di conseguenza il Comitato giudica indispensabile fornirsi dei mezzi per accelerare l'accesso del pubblico in generale alle nuove possibilità di intervento e di servizi di trasmissione di dati offerte dall'applicazione xDSL. L'obiettivo di porre l'Unione al vertice della competizione mondiale per le applicazioni della società della conoscenza e dell'innovazione affermato dai Consigli di Lisbona e Feira comporta la diffusione più ampia di tali applicazioni in tutti gli ambienti e la capacità di rispondere immediatamente alle richieste degli abbonati che utilizzano già le possibilità di Internet di disporre infine di accessi privati ad alta velocità utilizzando la linea telefonica esistente.

3.2. *Contenuto del progetto*

3.2.1. Sotto il profilo economico il progetto contiene la nozione di messa a disposizione della rete locale a condizioni che consentano di coprire i costi e di garantire una remunerazione ragionevole all'operatore che la fornisce, fatto che secondo il Comitato costituisce una garanzia rispetto al «rientro» sugli investimenti che ogni operatore ha il diritto di aspettarsi dagli impianti che installa.

3.2.1.1. Il Comitato precisa inoltre che tale tariffazione di messa a disposizione dev'essere neutra rispetto alle scelte tecnologiche. Infatti un livello di prezzi troppo elevato incoragerebbe i nuovi operatori a investire in attrezzature concorrenti non necessariamente giustificate, mentre un prezzo troppo basso li indurrebbe a preferire la disaggregazione del doppino senza effettuare ricerche serie su delle tecnologie più economiche. È quindi essenziale insistere sulla necessità di fissare dei prezzi conformi alla realtà economica.

3.2.2. Da un punto di vista tecnico il regolamento presenta tre concetti: la disaggregazione totale, l'accesso condiviso e, per realizzare l'una o l'altro, la coubicazione delle attrezzature di un nuovo operatore entrante. Fa anche riferimento alla possibilità di disaggregazione di una parte sola della rete locale: la sottorete locale.

3.2.3. Questa proposta della Commissione è fondata sulle possibilità della tecnologia e della tecnica di differenziare il servizio tradizionale di telefonia vocale dai nuovi servizi xDSL. A tale proposito, il Comitato sottolinea che sarà opportuno fare in modo, a livello delle ARN, di evitare che l'accesso condiviso non sia progressivamente distolto commercialmente dal suo obiettivo dagli operatori entranti assicurando la telefonia vocale su xDSL.

4. Osservazioni particolari

4.1. Campo di applicazione

4.1.1. Il Comitato condivide la definizione data dalla Commissione nel testo che contempla gli operatori notificati del telefono pubblico fisso. Troverebbe tuttavia opportuno aggiungere che le ARN hanno ogni margine per trattare alla stessa stregua gli abusi di posizione dominante riscontrabili in situazioni localizzate, diverse dalla telefonia pubblica fissa, come ad esempio le reti più recenti in zone di impianti audiovisivi via cavo.

4.2. Modalità di disaggregazione

4.2.1. Il Comitato approva completamente l'obbligo degli operatori notificati di rispondere alle richieste di disaggregazione totale che consiste nell'affittare la totalità della rete locale ad un nuovo operatore entrante, senza modificarne la proprietà. Tale soluzione ha il merito della semplicità. Essa presuppone che il nuovo operatore possa garantire i servizi di telefonia vocale e i nuovi servizi di trasmissione di dati digitali ad alta velocità. Ma essa consente anche all'operatore entrante

di subappaltare il servizio di telefonia vocale a ogni operatore di sua scelta o addirittura all'operatore storico notificato quando l'abbonato per ragioni di «attaccamento alla marca» lo desidera.

4.2.2. Il Comitato approva anche l'obbligo previsto dal regolamento di imporre la disaggregazione parziale chiamata «accesso condiviso alla rete locale» che presuppone il mantenimento dell'utilizzazione della gamma delle frequenze della telefonia vocale all'operatore esistente e la messa a disposizione esclusiva delle frequenze non vocali all'operatore entrante.

4.2.3. Il Comitato ritiene, tuttavia, che questa modalità tecnica debba essere accompagnata nella pratica da una clausola commerciale cautelativa simile a quella già adottata da alcuni Stati membri e che comporta automaticamente il passaggio all'opzione della disaggregazione totale per il nuovo operatore quando l'abbonato disdice l'abbonamento di telefonia vocale presso l'operatore storico.

4.3. Modalità commerciali

4.3.1. Il Comitato condivide l'obiettivo di obbligare gli operatori notificati a pubblicare le offerte di riferimento per l'accesso alla rete locale. Considera che tale obbligo generale di fornire indicazioni di prezzo accessibili dai grandi media come Internet può riguardare ragionevolmente solo un servizio anch'esso sufficientemente generale perché il suo costo possa essere fissato in maniera forfettaria indipendentemente dai contesti locali. Il Comitato ritiene che ciò debba applicarsi alla disaggregazione totale della rete locale. Per le altre prestazioni (in particolare la coubicazione) l'offerta di riferimento deve far conoscere i dettagli delle modalità tecniche e rinviare per l'offerta di prezzo allo studio delle richieste caso per caso, in funzione delle condizioni locali, nel rispetto del principio secondo cui ogni offerta dev'essere basata sui costi o deve far riferimento al prezzo di mercato.

4.3.2. Quanto ai prezzi praticati per l'accesso alla rete locale, l'articolo 4 del progetto stabilisce che devono essere fissati seguendo il principio dell'orientamento in funzione dei costi. Sarebbe necessario precisare a questo punto la natura dei costi utilizzati, cioè i costi medi incrementali di lungo termine, (CMLT) che sono gli unici a garantire una concorrenza leale e durevole conforme allo spirito del progetto di regolamento, come pure una neutralità tecnologica.

4.3.2.1. Il Comitato ritiene, nello stesso ordine di idee, che il prezzo dell'accesso condiviso dovrebbe essere valutato su una base almeno uguale al prezzo della disaggregazione totale meno l'abbonamento fisso al servizio di telefonia vocale.

4.4. È necessario inserire nel regolamento il principio dell'abbandono di ogni regolamentazione *ex ante* non appena il mercato degli accessi ad alta velocità sarà diventato concorrenziale. La Commissione dovrebbe a tal fine presentare ogni due anni una relazione al Consiglio, al Parlamento e al Comitato sullo stato della concorrenza sul mercato degli accessi ad alta velocità e proporre, al momento opportuno, il ritiro del regolamento.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato appoggia pienamente il progetto di regolamento del Parlamento e del Consiglio volto a dare un

riferimento giuridico solido agli Stati membri e alle ARN per giungere alla disaggregazione delle reti locali di telecomunicazioni entro, al più tardi, il 31 dicembre 2000 in condizioni armonizzate a livello europeo.

5.2. Nella definizione dei prezzi orientati verso i costi, è indispensabile precisare che si tratta dei costi medi incrementali di lungo termine, per evitare che si creino distorsioni economiche che favoriscano scelte sbagliate o frenino uno sviluppo di processi più economici.

5.3. Il Comitato ritiene che nel regolamento debbano figurare le modalità di revisione dello stesso, nel quadro normativo comune, quando il livello di concorrenza nei servizi interessati sia giudicato adeguato.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Nuovi saperi — Nuovi impieghi»

(2001/C 14/21)

Il Comitato economico e sociale, in occasione della sessione plenaria del 27 aprile 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo paragrafo, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

Il Sottocomitato «Nuovi saperi — Nuovi impieghi», è incaricato di predisporre i lavori in materia, conformemente al disposto dell'articolo 11, paragrafo 4, e dell'articolo 19, paragrafo 1 del Regolamento interno.

Il Sottocomitato ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Engelen-Kefer e del Correlatore Morgan, in data 2 ottobre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 83 voti favorevoli, 23 contrari e 6 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. In occasione del Consiglio di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, l'Unione si è prefissata un nuovo obiettivo strategico per il nuovo decennio: «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado

di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»⁽¹⁾.

1.2. L'attuazione delle decisioni prese a Lisbona occuperanno una posizione centrale nel programma di lavoro della presidenza francese la quale intende porre l'accento sui seguenti temi:

⁽¹⁾ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, punto 5.

- adozione di un programma sociale, ovvero un nuovo programma di lavoro quinquennale in materia di politica sociale;
- maggiore enfasi sulla politica economica;
- ruolo leader dell'Europa nella società dell'informazione;
- creazione di un vero spazio economico europeo.

Ricollegandosi al parere in merito alla riunione del Consiglio europeo di Lisbona⁽¹⁾, il Comitato desidera, con il presente parere d'iniziativa, contribuire in maniera concreta al Convegno «Nuovi saperi — Nuovi impieghi» che si terrà a Parigi l'8 novembre 2000.

2. Nuovi saperi

2.1. Società dell'informazione

2.1.1. È generalmente riconosciuto che l'era industriale di Ford e Taylor è stata soppiantata da quella dell'informazione. L'automazione d'ufficio e industriale e i nuovi processi commerciali basati sulle comunicazioni di dati, come EDI, hanno trasformato la natura del lavoro e la struttura delle imprese e delle organizzazioni.

2.1.2. Tuttavia l'importanza di quanto sopra per i lavoratori non è stata ben compresa. Si diviene lavoratori della conoscenza in qualsiasi settore si lavori, pubblico o privato, industriale o commerciale, produzione o servizi.

2.1.3. Anche il trattamento delle informazioni si è evoluto, attraverso la convergenza dei settori della tecnologia, dei media e delle telecomunicazioni (TMT). La materia prima di tali settori è l'informazione in tutte le sue rappresentazioni multimediali. Tale informazione (in altre parole i dati) è impersonale nella sua forma meccanica. La conoscenza, tuttavia, è personale. I lavoratori della conoscenza possono essere distinti e suddivisi in categorie secondo il modo in cui personalizzano e utilizzano l'informazione.

2.2. Conoscenza ed informazione

2.2.1. La caratteristica principale della società dell'informazione, della nuova economia, eccetera, è che valutano il capitale umano più di quello materiale.

2.2.2. L'investimento nel capitale umano comporta lo sviluppo di capacità e competenze individuali. Nel presente parere, tali capacità e competenze sono definite come «conoscenza».

2.2.3. La conoscenza è dinamica. Si accumula con l'apprendimento, con l'esperienza e con l'informazione ricevuta. Il ruolo dell'apprendimento, particolarmente nel sistema di istruzione, è quello di fornire i concetti, le regole e i principi grazie ai quali in seguito si reperisce, si analizza e si usa l'informazione. Le persone utilizzano la loro conoscenza per trattare l'informazione nel loro lavoro. In tal modo siamo tutti lavoratori della conoscenza. La «nuova conoscenza» è rafforzata dalla tecnologia dell'informazione.

2.2.4. Occorre far sì che il massimo numero possibile di lavoratori, e in generale di cittadini, possa trasformare tali dati in informazioni utili e integrarli quindi in conoscenze utilizzabili.

2.2.4.1. Dopo la conversione di un'impresa/organizzazione alla TMT, tutti i suoi dati, le sue politiche e procedure operative sono memorizzati nei computer e tutte le attività connesse alla sua missione fondamentale sono svolte mediante stazioni di lavoro collegate a tale sistema informatico.

2.2.4.2. Le imprese ed i dipendenti devono adeguarsi ai metodi di lavoro definiti in funzione del loro rapporto rispetto ai sistemi informatici. Si provvede a una riorganizzazione del lavoro e a una ridefinizione dei compiti. Tali mutamenti richiedono l'adeguamento di tutte le parti interessate, le quali necessitano di «nuove» conoscenze.

2.2.4.3. Sta nascendo un nuovo sistema di impieghi e mansioni. Ad un'estremità dello spettro si collocano attività lavorative concernenti la definizione delle regole, dei principi e delle politiche utilizzati nella programmazione dei computer, che non coincide con la programmazione stessa delle macchine ma costituisce un'attività professionale a parte. Fra le mansioni all'altra estremità dello spettro possono invece rientrare l'utilizzo delle stazioni di lavoro in modo da applicare le regole e le politiche che disciplinano il funzionamento dell'organizzazione.

2.2.4.4. È in questo modo che i nuovi saperi determinano la nascita di nuovi impieghi. I sistemi informatici creano un nuovo ambiente di lavoro e l'interazione con essi dà origine a nuove mansioni, a nuovi impieghi e a una ridefinizione di quelli preesistenti.

2.2.5. Poiché i nuovi saperi stanno trasformando le scienze, in particolare la biotecnologia e la genetica, con tutte le nuove possibilità e le nuove dimensioni dell'etica, occorre applicare in modo più lato il principio di precauzione.

(1) Cfr. parere del CES sul tema «L'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale: verso un'Europa dell'innovazione e delle conoscenze» — GU C 117 del 26.4.2000, pag. 62.

2.3. *Nella società della conoscenza e dell'informazione le regole del gioco cambiano*

2.3.1. I fattori competitivi tradizionali come pure la distanza stanno diventando meno importanti. La barriera della distanza è stata superata con le telecomunicazioni. La portata ed i costi contano di meno rispetto alla creatività ed alla flessibilità. Saranno di primaria importanza la formazione, l'espansione e il contributo delle PMI, fonti queste ultime di tanta innovazione. Alcune grandi imprese tendono ad acquisire PMI per sviluppare e mantenere la loro leadership nel mercato.

2.3.2. La capacità di apprendere, ovvero la capacità di produrre quanto prima nuovo sapere (idee e innovazione) dalle conoscenze disponibili, diviene il vantaggio competitivo più importante di un'organizzazione⁽¹⁾. Il prezzo che raggiungono sul mercato le informazioni ovvero i prodotti della conoscenza non dipende tanto dal tempo di lavoro utilizzato quanto dall'esclusività che forse detengono per un periodo limitato di tempo.

2.4. Le innovazioni richiedono un clima fondamentalmente diverso da quello che possono offrire le forme di management e di imprenditoria introdotte un secolo fa per garantire un'organizzazione efficace della produzione. Il sistema fondato sull'impartizione di ordini, sull'ubbidienza e sul controllo viene sempre più spesso sostituito da forme flessibili di cooperazione basate sulla partecipazione che potrebbero consentire alle conoscenze e alle competenze individuali di dispiegarsi più efficacemente.

2.5. L'organizzazione sociale e la gestione dei quadri, tra i lavoratori impiegati nelle attività «primarie», continuerà a cambiare. L'enfasi verrà posta sulla collaborazione multidisciplinare (nella produzione di automobili, nelle strutture sanitarie, ecc.). Il rapporto di interrelazione tra questi lavoratori e l'organizzazione cambierà probabilmente in maniera significativa. Il lavoro sarà anche logisticamente più variato, con una maggior quota di lavoro a domicilio. Ma anche in tal caso tali lavoratori saranno con ogni probabilità occupati dalle organizzazioni della conoscenza.

2.6. Il Consiglio e il Parlamento convengono sulla necessità di adeguare i sistemi di istruzione e di formazione alle nuove esigenze della società della conoscenza, di sviluppare ulteriormente il coordinamento a livello europeo di una politica in materia di occupazione attiva e stimolante, di modernizzare i sistemi di protezione sociale e di adattarvi in generale la politica sociale, di promuovere l'inclusione sociale. Il Comitato concorda appieno con tale impostazione e ritiene che la lotta contro la disoccupazione costituisca il presupposto essenziale per la partecipazione di tutti i cittadini alla società della conoscenza. Un posto di lavoro di qualità costituisce la miglior difesa dall'esclusione sociale.

(1) Cfr. Definizione di organizzazione al punto 2.1.2.

3. **L'occupazione in una società fondata sulla conoscenza**

3.1. Nell'UE l'ultimo decennio è stato contraddistinto dalla disoccupazione di massa. A prima vista sembra che le nuove tecnologie siano all'origine della perdita di posti di lavoro. Eppure le tecnologie divengono causa di disoccupazione solamente quando le innovazioni si limitano alla razionalizzazione e alla sostituzione. Finora nell'Unione europea la globalizzazione non è stata accompagnata in misura sufficiente dall'innovazione. Per la creazione di posti di lavoro finora non si è sfruttato abbastanza il potenziale offerto dalle tecnologie dell'informazione e dalla loro applicazione.

3.2. I nuovi saperi, le nuove tecnologie e le nuove modalità di organizzazione creano, modificano ed eliminano impieghi in tutti i settori. La quantità dei nuovi posti di lavoro ed il reddito garantito da tali posti dipenderanno dalla velocità con la quale l'economia e la società dell'Unione sapranno adattarsi alle nuove realtà e dall'abilità con la quale le organizzazioni dell'Unione riusciranno a migliorare la produttività dei lavoratori di entrambi i settori. D'altra parte ciò dipende dalla velocità in cui vengono ridefiniti ed adattati all'era dell'informazione impieghi e mansioni.

3.3. La società dell'informazione sta inoltre creando nuove esigenze che possono essere soddisfatte unicamente da nuovi posti di lavoro. Non vi è motivo di pensare che in futuro non ci sarà più alcuna crescita. Alcuni degli ambiti interessati sono:

- tecnologia, media, telecomunicazioni (TMT)
- formazione, salute, forma fisica e stile di vita
- intrattenimento, turismo e industria del tempo libero in generale
- commercio, trasporti e servizi finanziari
- l'ambiente e gli alloggi
- servizi domestici, personali e commerciali.

3.4. Con l'affermarsi di nuovi modelli di lavoro, di nuovi rapporti di lavoro, di nuove attività e programmi nella vita privata, il contesto sociale è destinato a cambiare in maniera radicale. Se l'UE vuole conservare l'etica del proprio modello sociale esso andrà trasformato completamente per essere adeguato alle circostanze della società della conoscenza del XXI secolo.

3.5. *Il settore TMT*

3.5.1. L'economia della conoscenza dipende molto dal settore TMT. Tutti i lavoratori «primari» utilizzeranno costantemente apparecchiature elettroniche connesse a loro volta, in rete, alle fonti di informazione.

3.5.2. L'offerta di apparecchiature e servizi TMT comporta pertanto enormi possibilità occupazionali nell'era dell'informazione. L'impatto del comparto TMT sui settori della «vecchia economia» potrebbe essere ancor più grande dato che è proprio tramite TMT che le imprese della vecchia economia devono trasformarsi, se no rischiano di essere estromesse dal mercato.

3.5.3. Persino oggi vi è un'enorme carenza di lavoratori qualificati che possano occupare posti disponibili nel settore della tecnologia dell'informazione. Si tratta di un'opportunità di lavoro importante ed entusiasmante. Gli Stati membri dovrebbero mobilitare le proprie risorse umane per occupare tali posti. Vi sono opportunità di successo per le iniziative a favore dell'occupazione nel settore pubblico, per le iniziative nel settore privato tramite programmi di apprendistato e per le iniziative nel settore delle tecnologie dell'informazione grazie alle agevolazioni che offrono sul piano dell'istruzione e della formazione aziendali. In generale, la programmazione della formazione acquisirà sempre maggiore importanza.

3.5.4. TMT facilita inoltre la formazione di nuove imprese economiche (da impresa a impresa, da impresa a consumatore, da consumatore a consumatore) in tutta una serie di campi. Per permettere alle economie dell'Unione di trarne vantaggio, la creazione delle imprese, il capitale di rischio e le PMI hanno bisogno di un habitat favorevole⁽¹⁾. Se la creazione di nuove imprese non avrà impulso, non potrà emergere nemmeno l'Europa.

3.6. Servizi

3.6.1. Vi sono numerose categorie di lavoro nei servizi che continueranno a trasformarsi.

3.6.2. Importanti categorie di lavoro basate sulle conoscenze saranno al centro del compito primario dell'organizzazione. I lavoratori si avvarranno di stazioni di lavoro e saranno collegati in rete on-line con i sistemi informativi dell'organizzazione. A livello di organizzazione e nel contesto della formazione occorrerà fare il possibile per evitare che alcuni lavoratori siano «gestiti» dai loro terminali informatici.

3.6.3. Talune categorie di lavoro nei servizi, pur andando a beneficio dell'organizzazione, verranno probabilmente appaltate (es. ristorazione, pulizie, giardinaggio, sicurezza, ecc.). Tali occupazioni sono contraddistinte dal fatto che non sono collegate in rete con i sistemi informativi primari dell'organizzazione. Le imprese committenti costituiscono un elemento importante della nuova scena economica. Al vertice delle

piramidi tali imprese avranno anche lavoratori della conoscenza. Non bisogna tuttavia sottovalutare alcuni rischi. Occorre realizzare il giusto equilibrio tra il mantenimento dei servizi integrati e gli appalti.

3.6.4. L'offerta di servizi personali e domestici rappresenta un settore in crescita, che profitterà anch'esso dalle qualifiche e se tali servizi verranno forniti da organizzazioni professionali ad hoc. Certi settori d'attività offrono servizi personali agli altri lavoratori. Le necessità di sostegno a livello di servizi aumentano poiché questi lavoratori utilizzano tecnologie TMT (tecnologia, media, telecomunicazioni) per muovere verso un'attività lavorativa offerta sette giorni su sette e ventiquattr'ore su ventiquattro.

3.6.5. Il cambio di atteggiamento nella società e l'aumento della quantità di genitori occupati stimola la domanda di servizi disponibili «fuori casa» e «fuori orario», soprattutto banche, cure sanitarie, istruzione e servizi offerti dalle amministrazioni locali.

3.6.6. In settori in cui vi è carenza di manodopera qualificata le remunerazioni sono relativamente elevate e con ogni probabilità continueranno ad esserlo. Sarà difficile evitare un divario crescente tra i redditi dei lavoratori altamente qualificati e quelli dei lavoratori meno qualificati. Gli aumenti di reddito dei lavoratori dei servizi dipenderanno dal miglioramento della produttività che dipenderanno a loro volta in gran parte dalle loro possibilità di ricevere una gestione, una motivazione ed una formazione.

Questa tendenza favorisce anche la richiesta di lavoratori qualificati in tali settori e la richiesta di possibilità di formazione specifica.

3.7. Innovazione

3.7.1. La tecnologia dell'informazione costituisce una tecnologia chiave che consente di realizzare numerose innovazioni. Le agevolazioni specifiche che offre fanno sì che le innovazioni nel settore dell'informazione siano però anche più facili da imitare, motivo per cui solo un ritmo serrato delle innovazioni assicura una posizione di vantaggio. Una crescita stabile dipende pertanto soprattutto dal processo dinamico.

3.8. In passato le innovazioni si realizzavano gradualmente. I reparti addetti allo sviluppo, alla produzione e al marketing erano direttamente collegati tra loro, il contributo esterno era ridotto. Al giorno d'oggi le innovazioni provengono da più fonti, sia interne che esterne. L'intero processo è molto più flessibile ed orientato alle esigenze del mercato. Talvolta le imprese innovative non hanno successo perché restano isolate.

⁽¹⁾ Punto già discusso nel parere del CES sul Vertice di Lisbona. Cfr. nota 2.

3.9. Molte innovazioni sono impensabili senza l'apporto della ricerca, però la ricerca di per sé non costituisce innovazione. Sono proprio le imprese più giovani, che utilizzano e sviluppano attività ad alta tecnologia e tecnologie di punta, ad avere bisogno di collegamenti efficaci con la ricerca. Necessitano di idee utili, di prototipi e di collaboratori qualificati. La ricerca finanziata dallo Stato svolge una funzione importante offrendo sostegno e preparazione. Il Comitato incoraggia la creazione e la promozione di centri di competenza per far conoscere i risultati utilizzabili e per poter realizzare in maniera più efficace il processo di trasferimento⁽¹⁾. Occorre inoltre sviluppare i servizi di consulenza per le giovani aziende.

3.10. Il Comitato appoggia gli sforzi del Consiglio intesi a creare un migliore collegamento in rete dei programmi di ricerca a livello nazionale e comunitario e a diffondere la ricerca e lo sviluppo avanzati. Altrettanto vale per l'auspicato sviluppo di metodi trasparenti per il coordinamento del benchmarking della politica in materia di ricerca e di sviluppo e per la rimozione degli ostacoli alla mobilità dei ricercatori nell'UE.

3.11. Il miglioramento della situazione occupazionale in Europa si fonda sulla promozione di una crescita economica qualitativa e sostenibile: rinunciando alla crescita economica non si risolvono certo i problemi attuali. È pertanto necessario conseguire l'obiettivo di una crescita pari almeno al 3 % su scala UE. Per poter ottenere effetti sostenibili, oltre agli obiettivi quantitativi abbiamo bisogno quanto più possibile anche di obiettivi qualitativi⁽²⁾.

3.12. Nell'ambito della politica occupazionali i successi durevoli vengono solo da una politica globale coerente a lungo termine. I vari processi della strategia economica ed occupazionale (Lussemburgo, Cardiff, Colonia) assegnano un'alta priorità all'interazione delle varie politiche, economica, finanziaria, monetaria e del mercato del lavoro, come pure alla capacità di adattamento di lavoratori e imprese. I piani di azione nazionali mostrano tuttavia che l'attuazione della strategia occupazionale dev'essere ancora rafforzata, in modo che possano essere meglio sfruttate le possibilità della società dell'informazione.

4. Formazione e perfezionamento professionali nella società della conoscenza

4.1. Ogni innovazione nasce innanzitutto dalle qualificazioni e dalla motivazione delle parti interessate. Il rafforzamento

dell'occupabilità grazie ad una politica di qualificazione globale costituisce pertanto un elemento fondamentale della politica europea, in particolare data la sua necessità di adattare impieghi e mansioni all'ambiente dell'informazione. Senza una buona offerta di competenze non sarebbe possibile conseguire sufficienti posti di lavoro, quand'anche tutti gli altri elementi dell'innovazione presentassero un funzionamento ottimale⁽³⁾.

4.2. Il passaggio alla società dell'informazione e della conoscenza non richiede solo un aumento quantitativo degli investimenti nell'istruzione, bensì pone anche la politica dell'istruzione di fronte ad esigenze qualitative del tutto nuove. Occorre procedere ad una definizione e a un rimodellamento radicalmente nuovi dell'istruzione e dell'apprendimento.

4.2.1. La continuità tra istruzione primaria, secondaria e terziaria deve garantire a tutti gli studenti di poter essere seguiti ed istruiti per potersi sviluppare appieno. Inoltre si deve porre un'enfasi sulle competenze «sociali» e su un'istruzione generale sufficientemente ampia da servire di base all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

4.2.2. È cruciale garantire possibilità di apprendimento lungo tutto l'arco della vita per facilitare un'istruzione continua e professionale nelle discipline esistenti e per permettere a tutti di apprendere di nuove. Ciò comporta apertura da parte dei datori di lavoro e la disponibilità, «fuori orario», di possibilità di insegnamento primario, secondario e terziario.

4.3. Per salvaguardare l'occupabilità occorre una formazione lungo tutto l'arco della vita. Tutti devono potersi avvalere di buone possibilità per mantenere la propria occupabilità. Vanno sviluppati nuovi metodi di insegnamento e di apprendimento grazie ai quali sia possibile determinare e orientare da sé l'apprendimento e trasferirlo su strutture collegate in rete. Occorre inoltre realizzare strutture appropriate per impartire l'istruzione lungo tutto l'arco della vita, nonché accrescere la trasparenza e la consulenza in materia di processi di apprendimento. Sul piano dell'UE e a livello nazionale dovrebbero essere sviluppate strategie realistiche a sostegno della formazione lungo tutto l'arco della vita.

4.4. Gli orientamenti UE in materia di politica dell'occupazione e gli indirizzi di massima della politica economica dell'UE richiedono parimenti maggiori stimoli a favore degli investimenti in capitale umano. In tali orientamenti gli Stati membri e, nella misura del possibile, le imprese, i sindacati e le altre parti interessate sono invitati a riferire in merito alle azioni intraprese nell'ambito del capitale umano e gli obiettivi dovrebbero essere portati avanti in maniera concreta e dinamica. Il Comitato incoraggia un'osservazione sistematica delle migliori pratiche ed è disposto a svolgere un ruolo specifico in tale contesto.

(1) Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Seguito, valutazione e ottimizzazione dell'impatto economico e sociale della RST: dal 5° Programma Quadro verso il 6° Programma Quadro» e Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Verso uno spazio europeo della ricerca» (GU C 204 del 18.7.2000).

(2) Parere del CES «Attuazione degli orientamenti 1999 in materia di occupazione» (GU C 209 del 22.7.1999) e parere del CES «Proposta di orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri nel 2000» (GU C 368 del 20.12.1999).

(3) Cfr. parere del CES sul tema «L'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale: verso un'Europa dell'innovazione e delle conoscenze» — GU C 117 del 26.4.2000, pag. 62.

4.5. Si accoglie altresì con favore il fatto che le linee direttrici sull'occupazione dell'UE giudicano opportuno che entro la fine del 2002 tutte le scuole siano attrezzate e tutti gli studenti abbiano accesso ad Internet. Gli studenti e gli istituti di istruzione dovrebbero disporre di un accesso gratuito a Internet. Occorre imboccare nuove strade in materia di qualificazione per soddisfare le esigenze in materia di TI e per promuovere la mobilità professionale, in particolare per i gruppi che hanno difficilmente accesso agli istituti di istruzione e formazione.

4.6. Per poter soddisfare le nuove esigenze del mondo del lavoro, oltre alle conoscenze in materia di tecnologie dell'informazione e alle competenze nel campo dei mezzi di comunicazione, divengono elementi chiave anche competenze sociali quali la capacità di comunicare e di lavorare in gruppo. La formazione in materia di tecnologie dell'informazione e la promozione delle competenze sociali devono pertanto iniziare negli istituti di istruzione generale e costituire una misura di accompagnamento costante in tutte le fasi successive della formazione e dell'attività lavorativa. Le rapide trasformazioni tecnologiche richiedono un costante adeguamento soprattutto dei sistemi di formazione professionale iniziale e di perfezionamento. Oltre a una sufficiente offerta di posti di formazione con prospettive di avvenire, la politica europea in materia di occupazione ha per compito principale quello di creare un valido collegamento tra istruzione generale, formazione professionale iniziale e perfezionamento professionale nello spirito della «formazione lungo tutto l'arco della vita».

4.7. I sistemi d'istruzione devono essere aperti per consentire a tutti di trovare un posto di lavoro nella società dell'informazione. Occorre offrire accesso alle nuove possibilità di apprendimento anche ai gruppi finora esclusi, la qual cosa implica anche l'uso socialmente responsabile delle tecnologie dell'informazione. È necessario promuovere modelli di formazione grazie all'integrazione sociale dei gruppi svantaggiati e garantire le pari opportunità tra uomini e donne. Il Comitato appoggia gli sforzi compiuti dal Consiglio per portare avanti una lotta più efficace contro l'analfabetismo.

4.8. In taluni paesi le attività di formazione spesso insufficienti nonché lo stentato adeguamento delle strutture di formazione e perfezionamento hanno determinato la tanto deprecata lacuna in termini di qualificazione. In particolare nel caso di talune professioni nel settore delle TI (che prevedono un'istruzione superiore/universitaria), la forte domanda di personale supera nettamente la disponibilità di persone adeguatamente qualificate. Vista la concorrenza a livello mondiale per la manodopera in questo settore, in alcuni Stati membri dell'UE sono necessarie delle iniziative per promuovere tali qualifiche. Anche se l'assunzione dall'esterno è in grado di eliminare a breve termine eventuali strozzature, nel medio e lungo termine la soluzione va ricercata nell'attivazione e nella qualificazione nel tempo del proprio potenziale. Il Comitato propone pertanto di lanciare in tutti gli Stati membri un'offensiva sul fronte della formazione e del perfezionamento professionali nel settore delle TI con obiettivi verificabili.

4.9. Attualmente nella maggior parte degli Stati membri il numero degli uomini che ricevono una formazione nell'ambito della società dell'informazione è nettamente superiore a quello delle donne. È assolutamente necessario incoraggiare le donne a scegliere tali professioni ed a migliorare le loro opportunità di lavoro.

4.10. Bisognerebbe stabilire un'interazione più sistematica tra offerta e domanda di formazione. Le università devono pertanto offrire ai propri studenti una scelta più ampia ed orientata alla pratica, in maniera da accrescerne l'occupabilità. Occorre ampliare l'offerta di corsi postuniversitari. L'accessibilità deve essere semplice e possibilmente aperta. Occorre nel contempo promuovere a livello comunitario lo studio, l'apprendistato e la ricerca ricorrendo a standard comuni ed al riconoscimento reciproco dei corsi di formazione, dei soggiorni all'estero e dei diplomi. Anche nel contesto della formazione e del perfezionamento professionale è necessario stabilire standard riconosciuti per le qualifiche che svincolino maggiormente il valore della qualifica professionale dalla gamma di prodotti, dalle singole imprese nonché dalla situazione del mercato del lavoro. Il Comitato si impegna a favore di un significativo ampliamento dell'offerta di tirocini transfrontalieri nel quadro della formazione TI. Occorre sviluppare partenariati tra imprese nel settore delle TI creando istituti di formazione.

4.11. Nel settore delle TI l'apprendimento interattivo tra insegnanti e studenti è indispensabile. Bisogna incoraggiare questi ultimi a raccogliere esperienze pratiche nell'ambito di imprese ed amministrazioni e promuovere l'acquisizione delle capacità necessarie nello spirito della formazione lungo tutto l'arco della vita. Il Comitato raccomanda di creare un sistema generale riconosciuto per comprovare le competenze nel contesto della società della conoscenza. Ulteriori qualificazioni nell'ambito dell'informazione e della comunicazione devono essere provviste di certificati riconosciuti sul piano europeo.

5. Innovazione nelle imprese e nelle organizzazioni⁽¹⁾

5.1. Nel configurare la società della conoscenza non basta tuttavia prevedere una «società che apprende» bensì anche delle «imprese che apprendono» e delle «organizzazioni che apprendono» che si avvalgano in maniera creativa delle opportunità offerte dalla tecnologia.

Le imprese e le organizzazioni stesse hanno la responsabilità di attivare la creazione della società della conoscenza, sostenendo la formazione lungo tutto l'arco della vita attraverso adeguate possibilità di perfezionamento professionale a livello d'impresa.

5.2. Si stanno inoltre ammodernando le strutture delle imprese e delle organizzazioni conformemente alle nuove esigenze della società della conoscenza. Si sta promuovendo anche l'apprendimento sul lavoro grazie all'introduzione di nuove forme di organizzazione del lavoro, orientate alla partecipazione. Le vecchie organizzazioni, suddivise in maniera funzionale e gerarchica, vengono sostituite da reti composte da unità più piccole aventi maggiore autonomia. Tali forme di organizzazione si prestano meglio all'apprendimento, perché così la comunicazione non deve superare tante barriere e livelli gerarchici. In futuro tutte le organizzazioni dovranno adattarsi a condizioni che variano continuamente e ridefinire impieghi e mansioni in relazione alle conoscenze, alle capacità e all'esperienza.

⁽¹⁾ Cfr. definizione di «organizzazione» al punto 2.1.2.

5.3. Dall'epoca del confronto con le strategie gestionali giapponesi sappiamo che la capacità e la forza innovativa delle imprese non si possono misurare soltanto in termini di tecnologia. Tra le premesse del successo figurano sempre più anche le innovazioni sociali. Ciò significa adattare i posti di lavoro alle prestazioni dei lavoratori e agli approcci motivazionali che richiedono al tempo stesso responsabilità e uno stile dirigenziale orientato verso i collaboratori.

5.4. Un ruolo essenziale per dar vita alle strutture organizzative delle imprese viene svolto dalla politica aziendale del personale. Essa può garantire la parità di ruoli nel perseguimento di interessi tecnici, aziendali, lavorativi o occupazionali.

6. Inclusione, e non già esclusione, sociale

6.1. Sostanzialmente, l'adeguamento del lavoro e delle mansioni nella società dell'informazione — il cosiddetto fenomeno «nuovi saperi, nuovi impieghi» — può favorire l'inclusione ma può anche portare all'esclusione sociale.

6.2. Il Comitato nutre in particolare preoccupazione per i giovani sprovvisti delle conoscenze e dei rudimenti necessari per usare le stazioni di lavoro, per i lavoratori meno giovani che rischiano di non tenere il passo con i nuovi metodi di lavoro e per i portatori di handicap.

6.3. A questi ultimi la società dell'informazione può offrire nel complesso dei vantaggi. Si passa dalla valorizzazione delle capacità fisiche a quelle intellettuali e le TI possono essere adottate in modo da attenuare le conseguenze di numerosi handicap fisici e mentali. È necessario che le iniziative sociali a favore dei disabili puntino sui correttivi ottenibili grazie alle TI, mentre i datori di lavoro avranno a loro disposizione maggiori strumenti per realizzare i propri obiettivi occupazionali relativamente alle persone portatrici di diversi tipi di handicap.

6.4. L'esperienza dimostra che i diplomati con meno qualificazioni sono quelli che meno proseguono la formazione nel corso della vita professionale e hanno le minori possibilità di migliorare la propria qualifica professionale. Il più delle volte la formazione aziendale non compensa le differenze tra gruppi di impiegati aventi un'istruzione e uno status differenti. Questo resta principalmente di competenza pubblica.

6.5. Gli investimenti aziendali in risorse umane non devono pertanto limitarsi alla pianificazione delle carriere per i quadri dirigenti e le nuove leve, bensì offrire a tutti i dipendenti possibilità differenziate di perfezionamento professionale. Queste possono essere sia interne che esterne all'azienda e dovrebbero essere concordate con i dipendenti, nel rispetto degli interessi aziendali ed individuali.

6.6. Per la forza lavoro non qualificata sono inoltre necessarie particolari strategie occupazionali di qualificazione e di inserimento. I servizi sociali devono essere accessibili indipendentemente dalla situazione economica, a condizione che favoriscano la creazione di prospettive di vita e permettano di evitare la polarizzazione sociale.

6.7. Inoltre il cambiamento demografico pone la società della conoscenza di fronte ad una seria sfida. La politica aziendale del personale dovrebbe tener conto dell'invecchiamento del personale⁽¹⁾ ed adottare misure preventive in proposito. Si riducono le possibilità di assumere nuove leve, capaci di apportare nuove conoscenze nell'azienda; in caso di pensionamenti in blocco, non è possibile il trasferimento adeguato dell'esperienza dei più anziani ai più giovani.

6.8. Nella società dell'informazione occorre dedicare particolare attenzione anche al sostegno dei portatori di handicap. Grazie alle tecnologie dell'informazione, è più facile mettere numerose categorie di portatori di handicap in condizione di sfruttare effettivamente le proprie possibilità occupazionali.

6.9. Per creare parità di condizioni in materia di accesso alla conoscenza e all'informazione nell'UE, si dovrebbero compiere speciali sforzi per sviluppare il potenziale della popolazione attiva nelle aree svantaggiate e nelle zone periferiche⁽²⁾.

6.10. Le disparità nelle possibilità di accesso alle nuove conoscenze comportano il rischio di un ulteriore ampliamento della frattura sociale. L'emarginazione sociale è favorita non solo da una formazione carente, bensì può derivare anche dalla mancata accettazione delle nuove tecnologie, ad esempio nel caso di impiegati qualificati che non sono in grado di applicare le nuove tecnologie. Si chiede che la politica nazionale del mercato del lavoro e la politica sociale si occupino con attenzione di tali gruppi e favoriscano il passaggio ad un impiego adeguato. Occorre tenere conto dell'integrazione sociale nell'ambito delle politiche in materia di occupazione, di istruzione e formazione professionale, di sanità e di alloggi.

6.11. Le parti sociali devono sottoporre a verifica le tradizionali distinzioni tra operai e impiegati e lavoratori pubblici, trovare degli accordi in merito ai principi della riorganizzazione delle imprese e stabilire, nell'ambito della politica di formazione professionale, nuovi modelli per nuove forme di lavoro e strutture aziendali.

(1) Il Comitato sta attualmente elaborando un parere di iniziativa sul tema «Lavoratori anziani».

(2) Cfr. parere del Comitato economico e sociale sul tema «Orientamenti per azioni integrate a favore delle regioni insulari dell'Unione europea, con riferimento all'articolo 158 del Trattato di Amsterdam» (GU C 268 del 19.9.2000).

7. Condizioni di lavoro nella società della conoscenza

7.1. La politica dell'orario di lavoro costituisce una parte essenziale di un'ampia riforma del mercato del lavoro. Essa può integrare adeguatamente le modifiche strutturali, rendendole politicamente accettabili.

7.2. Le variazioni nei regimi di orario di lavoro in funzione delle esigenze delle imprese e dei lavoratori possono migliorare la qualità della vita per il lavoratore e rafforzare la competitività delle imprese.

7.3. I lavoratori possono trarre vantaggio dalle misure relative all'orario di lavoro quando possono conciliare meglio la famiglia e il lavoro e quando è possibile garantire l'occupazione e prevenire una perdita di qualificazione.

7.4. Nel contesto delle modifiche dell'orario di lavoro occorre evitare difficoltà dovute alla qualificazione dal lato dell'offerta di lavoro. Nel quadro degli attuali regimi nell'orario di lavoro occorre garantire tempi di pianificazione sufficienti e attuare misure di qualificazione.

7.5. Grazie al collegamento dell'organizzazione dell'orario di lavoro con la qualificazione professionale si possono avviare processi innovativi. L'idea di base consiste nel destinare una parte dell'orario di lavoro a misure di perfezionamento professionale. In particolare nei paesi dell'Europa settentrionale si trovano degli esempi di collegamenti di questo tipo, tra cui, ad esempio, il credito di ore di lavoro, il conto conoscenze e la rotazione del lavoro.

7.6. In molti paesi il potenziale di ricorso volontario al tempo parziale è ben lontano dall'essere sfruttato. A livello dell'Unione europea circa il 6 % degli occupati di sesso maschile e circa un terzo degli occupati di sesso femminile lavorano a tempo parziale.

7.7. Quando il lavoro a tempo pieno costituisce la norma, forse devono sviluppare, attraverso la collaborazione tra il livello dirigenziale e la rappresentanza aziendale, dei piani per la promozione del tempo parziale volontario e per una migliore conciliabilità di famiglia e professione. Le occasioni di aumentare il ricorso al tempo parziale sono buone nella misura in cui le parti sociali traducono in pratica tali iniziative.

7.8. Con l'affermarsi del nuovo modello imprenditoriale, si estendono dappertutto forme di lavoro che definivamo prima «atipiche»: il lavoro a tempo determinato, il telelavoro, il lavoro a contratto e altre forme di lavoro autonomo scelto più o meno volontariamente. Nella società della conoscenza, il reddito non dipende più direttamente dal tempo dedicato al lavoro, ma in misura maggiore dall'abilità, dall'originalità e dalla velocità con cui vengono identificati e risolti nuovi problemi.

7.9. In alcuni Stati membri con la molteplicità dei rapporti di lavoro aumenta il numero degli occupati che non beneficiano o beneficiano in maniera insufficiente del sistema previdenziale degli Stati membri. Queste lacune del sistema previdenziale vanno colmate.

7.10. Lo sviluppo della società dell'informazione sta modificando l'equilibrio dell'istruzione e della formazione tra i datori di lavoro e il sistema di istruzione ufficiale. Esso, inoltre, fa sì che le compagnie modifichino il proprio approccio.

7.11. Per la forza lavoro formata a livello terziario gran parte della formazione dei lavoratori della conoscenza forniti di istruzione di livello universitario proviene dal sistema di istruzione ufficiale, fatta eccezione per quanto è specificamente correlato al lavoro e al datore di lavoro. Si tratta delle competenze più importanti dal punto di vista delle imprese e, in generale, un datore di lavoro competitivo non può permettersi di mantenere tali competenze di livello universitario al di fuori del settore di punta.

7.12. Per gli altri lavoratori la loro istruzione formale è per definizione incompleta. Essi sono pertanto candidati sia ad una formazione specificamente riferita al loro lavoro che ad uno sviluppo personale su base più ampia. Il Comitato teme che i datori di lavoro riducano o sopprimano tali misure di istruzione e formazione su base più ampia per ragioni economiche o per la convinzione, fuori luogo, che la formazione sarà acquisita dai concorrenti che assumono i loro impiegati. Dal momento che gli impiegati tendono a preferire i datori di lavoro che sviluppano le loro competenze e le loro carriere e dato che degli impiegati «sviluppati» possono fornire un contributo più polivalente, il Comitato invita le imprese ad intensificare i loro sforzi di formazione al fine di essere competitivi nell'economia della conoscenza. Parallelamente alla responsabilità delle imprese, aumenta la responsabilità dell'individuo di mantenere la propria occupabilità grazie ad iniziative proprie nell'ambito della formazione.

7.13. Nel contesto dei rapporti di lavoro flessibili i criteri cui improntare la flessibilità non devono solo essere economici, ma anche sociali. Il desiderio espresso in varie forme dai lavoratori, di modificare i tempi di lavoro secondo le esigenze individuali, dovrebbe essere tenuto in considerazione più di quanto non lo sia stato sinora. I progetti di «flexicurity» dimostrano che la flessibilità e la sicurezza occupazionale e sociale non sono necessariamente antitetichie.

7.14. Il telelavoro, che si sta attualmente sviluppando, costituisce uno degli indicatori più visibili del cambiamento dell'organizzazione del lavoro e del rapporto di lavoro. Da un recente studio risulta che in Europa tale forma di lavoro riguarda circa 6 milioni di persone. Il Comitato ritiene che se i diritti ed i doveri di quanti sono impegnati nel telelavoro e dei rispettivi datori di lavoro saranno garantiti da un adeguato quadro giuridico, sarà possibile promuovere tale forma di lavoro.

7.15. Le relazioni datore di lavoro/lavoratore nelle loro varie forme (ad es. contratti collettivi, accordi di impresa) devono continuamente adeguarsi e conformarsi alle nuove condizioni emergenti dalla società della conoscenza.

8. Tutela e riforma dello stato sociale

8.1. Il sistema di previdenza sociale svolge al tempo stesso una funzione sociale ed una economica. Le prestazioni sociali forniscono ad esempio un importante contributo preliminare per il processo produttivo privato (ad esempio la qualificazione). Esse inoltre attutiscono in grande misura i problemi connessi al cambiamento strutturale.

8.2. Il cambiamento strutturale può avvenire in modo molto meno traumatico se i rischi individuali vengono ammortizzati in maniera adeguata e se si accrescono con misure adeguate di promozione dell'occupabilità le occasioni di riavviamento professionale. Un sistema di sicurezza sociale ammodernato costituisce il fondamento di uno sviluppo economico dinamico, tale da promuovere la coesione sociale.

8.3. La mutazione delle forme di lavoro e di retribuzione e la quota crescente delle transazioni elettroniche, difficilmente comprovabili, potrebbero erodere il sistema fiscale e contributivo pubblico legato ad un'impresa specifica e a una relazione spaziale con il posto di lavoro. Il Comitato sollecita la Commissione ad esaminare con attenzione tali aspetti. Occorre una soluzione rapida e globale anche ai fini di una gestione non discriminatoria del commercio tradizionale rispetto a quello elettronico.

In tale contesto vanno menzionati i programmi di sicurezza per i lavoratori della società dell'informazione, comprendenti la protezione dei dati personali e la tutela della proprietà intellettuale.

8.4. Rafforzando l'attività di prevenzione nel mondo del lavoro si possono senz'altro evitare oneri considerevoli a carico delle imprese e dei sistemi di previdenza sociale. Occorre utilizzare le possibilità offerte dalle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nel settore della sicurezza e della salute sul posto di lavoro, però occorre anche analizzare i nuovi rischi sociali. Le TI, ma anche le nuove modalità di organizzazione del lavoro tendono ad alleviare la fatica fisica ma aumentano notevolmente la fatica mentale e lo stress. È necessario effettuare ulteriori ricerche concernenti il carico e l'intensità del lavoro, nonché lo stress legato alle situazioni professionali.

8.5. La minore importanza dell'azienda tradizionale e lo spostamento delle relazioni sociali dal luogo di lavoro ad altri contesti modificano i rischi sociali. Nella società della conoscenza l'esigenza di sicurezza sociale non è minore, bensì diversa. Occorre modificare i sistemi di previdenza sociale tenendo conto di un orario di lavoro flessibile, di interruzioni della vita lavorativa ecc. e garantire pari opportunità ai lavoratori che usufruiscono di tale flessibilità. Vi è bisogno di molteplici ponti sociali che favoriscano una trasformazione attiva della società.

8.6. Negli Stati membri occorrono delle riforme affinché le normative politiche vengano maggiormente armonizzate con gli sviluppi essenziali nel settore della famiglia e della suddivisione del lavoro tra i sessi, nonché del mutamento demografico che a sua volta comporta cambiamenti fondamentali nel mondo del lavoro. In tale contesto occorre dare maggiore

rilievo al concetto di «flexicurity». Creando le condizioni generali di un futuro lavorativo stabile si promuove la diffusione di forme innovative di organizzazione del lavoro e di flessibilità sui mercati del lavoro.

8.7. I settori TMT svolgono un ruolo di precursore nell'evoluzione di nuovi rapporti di lavoro che modificheranno il sistema delle relazioni industriali. Il Comitato chiede che la Commissione verifichi attentamente gli effetti delle nuove tecnologie e dell'internazionalizzazione sulla cooperazione aziendale e sulla capacità negoziale dei sindacati e degli interlocutori aziendali.

8.8. Occorre assicurare la parità di trattamento dei lavoratori impegnati nel telelavoro ai quali bisogna in particolare garantire l'accesso, tramite reti aziendali, ad informazioni di base concernenti la sicurezza e la tutela della salute nonché i diritti di partecipazione.

8.9. Con una nuova definizione del lavoro, bisogna favorire maggiormente l'occupabilità, al fine di assicurare un sostentamento possibilmente durevole alle persone. Più sono elevate le qualificazioni e l'occupabilità, maggiore è anche la sicurezza e pertanto la possibilità di trovare un'occupazione.

9. Sintesi

9.1. La rapida evoluzione della società della conoscenza riguarda tutti i settori dell'economia, le strutture organizzative e lavorative, e infine le condizioni di lavoro e occupazionali. Essa ha ripercussioni profonde sui mutamenti economici, sociali e culturali della nostra società.

9.2. Questi tre elementi, tecnologie, mezzi di comunicazione e telecomunicazioni (TMT) influiscono su tutti i settori anche se continueranno ad esistere numerose occupazioni ed attività nelle quali non verranno direttamente applicati. L'effetto di accelerazione è dovuto soprattutto all'aumento esponenziale della diffusione delle conoscenze e della loro disponibilità globale grazie appunto ai TMT.

9.3. La società della conoscenza offre un notevole potenziale sul piano organizzativo, nonché la possibilità di fare dell'UE uno spazio economico dinamico e competitivo. Per usufruire efficacemente delle opportunità d'innovazione a livello economico e sociale, occorrerà soprattutto realizzare sforzi comuni a favore di una migliore e più ampia qualificazione.

9.4. Un'ampia qualificazione nelle nuove TMT fa parte delle capacità di base di ognuno di noi, come leggere, scrivere e contare. Infatti, per sfruttare al massimo le ripercussioni sul piano occupazionale, è indispensabile formare manodopera specializzata a tutti i livelli e dare ad ognuno la possibilità di conseguire e di migliorare le proprie capacità occupazionali. Ciò addossa alle persone nuove e importanti responsabilità.

9.4.1. Per far sì che le risorse umane diano i migliori risultati, sono necessari sistemi d'istruzione primaria, secondaria e superiore in grado non solo di istruire ma anche di dare una formazione che aiuti ad affrontare la società della conoscenza. Le imprese devono investire nelle risorse umane e prevedere lo sviluppo e la formazione del loro personale. La formazione professionale continua e l'apprendimento durante tutto l'arco della vita non sono soltanto degli slogan — essi rappresentano la capacità di sopravvivenza in un'economia globalizzata.

9.5. Tenendo conto di tali richieste della società della conoscenza, risulta più evidente la necessità di una strategia attiva e previdente nel campo dell'occupazione, sostenuta dai principali operatori economici e sociali, che garantisca un nuovo equilibrio tra gli investimenti in risorse umane e gli investimenti in macchinari, impianti e infrastrutture.

9.6. I nuovi saperi, le innovazioni in campo tecnico e quelle in campo sociale devono andare di pari passo per aprire la strada ad una società che apprende, ad imprese che apprendono e a posti di lavoro in cui si apprende.

9.6.1. I nuovi principi organizzativi e direttivi sono orientati sempre meno alla posizione e sempre più ai processi lavorativi. I rapporti di lavoro sono più diretti, orientati al lavoro di gruppo e richiedono iniziativa personale e responsabilità. Nell'ambito dell'organizzazione del lavoro, le forme di partecipazione assumono sempre più importanza, così come la partecipazione in sede di configurazione dei posti di lavoro, dei processi lavorativi e dell'orario di lavoro.

9.6.2. Nella società della conoscenza le risorse umane richiedono maggiore attenzione di quelle fisiche. Occorre offrire condizioni di lavoro diverse e che si adattino alle esigenze familiari.

9.6.3. La diffusione di nuove forme di lavoro, di nuovi modelli che rendano conciliabile il lavoro retribuito, la formazione, le esigenze familiari e l'attività sociale richiede un adeguamento del diritto del lavoro e della sicurezza sociale che tenga conto dei nuovi elementi della società della conoscenza. La flessibilità del lavoro dovrebbe essere accompagnata dal maggior numero possibile di misure sociali che permettano la transizione verso una riforma sociale attivamente promossa.

9.7. La società della conoscenza offre nuove grandi opportunità di crescita e di occupazione. Nel contempo possono sorgere nuovi rischi sociali e nuove esigenze in materia di sicurezza sociale.

9.7.1. Il sistema di previdenza sociale dev'essere ridefinito e orientato a forme flessibili di lavoro e di vita. L'obiettivo del concetto di «Flexicurity» è di conciliare la flessibilità, giudicata necessaria dalle imprese, con i legittimi interessi di sicurezza dei lavoratori.

9.7.2. Per contrastare il fenomeno di svantaggio e di emarginazione di singoli gruppi di persone che minaccia la società della conoscenza, occorre coinvolgere tutti i gruppi nello sviluppo della società dell'informazione. Bisogna evitare l'emarginazione sociale per non ridurre il ritmo dell'innovazione ed il benessere futuro e per non pregiudicare la coesione sociale.

9.8. Con l'organizzazione del lavoro, cambia anche il sistema dei rapporti di lavoro. Si sente un grande bisogno di iniziative comuni delle parti sociali, per configurare il passaggio alla società della conoscenza in maniera tale da promuovere, allo stesso modo, competitività e coesione sociale. Le misure per modernizzare l'organizzazione del lavoro e per conseguire le necessarie qualifiche all'interno delle imprese possono in particolare spianare la strada.

9.9. Il carattere globale della società della conoscenza implica che le società possono trarre il massimo profitto dalle opportunità offerte, adeguare le innovazioni determinate dalla ricerca e sviluppo ai settori dell'istruzione e della formazione, delle infrastrutture e dei servizi, e configurare in maniera attiva questo processo.

9.10. In futuro l'Europa sarà sicuramente tra i vincenti se si troverà un nuovo equilibrio tra le forze di mercato ed i compiti, tuttora indispensabili, che incombono agli Stati.

L'UE potrà approfittare della globalizzazione se le potenzialità economiche e sociali della società della conoscenza saranno sfruttate a fondo e in uguale misura.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS*

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

I seguenti emendamenti, che hanno ottenuto almeno un quarto dei suffragi espressi, sono stati respinti nel corso del dibattito:

Punto 7.4 e 7.5

Unire i due punti in modo da formarne uno solo:

«Nel contesto delle modifiche dell'orario di lavoro occorre evitare difficoltà dovute alla qualificazione dal lato dell'offerta di lavoro. Grazie al collegamento dell'organizzazione dell'orario di lavoro con la qualificazione professionale si possono avviare processi innovativi.»

Motivazione

Il sottocomitato non ha potuto discutere le relazioni tra organizzazione dell'orario di lavoro e qualificazione professionale, argomento che meriterebbe un dibattito approfondito.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 61, voti contrari: 63, astensioni: 7.

Punto 7.12

Sopprimere la terza frase: «Il Comitato teme ... i loro impiegati».

Esito della votazione

Voti favorevoli: 54, voti contrari: 63, astensioni: 5.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale»

(2001/C 14/22)

In data 22 dicembre 1999 la Commissione ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Morgan, in data 8 settembre 2000. Il 18 ottobre 2000 la Sezione ha sostituito Morgan, dimissionario, con Carroll.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 75 voti favorevoli, 4 contrari e 6 astensioni.

1. Introduzione

1.1. Con la comunicazione «Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale» la Commissione si prefigge di comunicare alle parti interessate la strategia che intende seguire nel settore nei prossimi cinque anni.

1.2. La comunicazione tratta un tema di attualità in quanto le tecnologie digitali stanno apportando profondi cambiamenti nel settore audiovisivo. Come afferma la Commissione, «l'intervento normativo nel settore si prefigge di salvaguardare alcuni interessi collettivi: la diversità culturale e linguistica, la tutela dei minori e la protezione dei consumatori non possono essere messi a repentaglio dallo sviluppo tecnologico. Tuttavia, le approfondite consultazioni di questi ultimi anni hanno evidenziato che nel futuro saranno necessari nuovi approcci e nuove tecniche di regolamentazione del settore.»⁽¹⁾

1.3. Il Comitato sottoscrive i principi normativi fatti propri dalla Commissione e si rende conto delle sfide che rappresentano per tali principi la TV digitale a canali multipli e un accesso illimitato all'universo dei siti web di Internet.

1.4. Oggi la politica comunitaria si fonda su due approcci distinti per la disciplina delle infrastrutture di trasmissione e dei contenuti. I principali tipi di infrastrutture contemplati nella comunicazione sono: Internet in ambiente informatico, la trasmissione di audiovisivi via Internet, la trasmissione di audiovisivi mediante televisore e la trasmissione di Internet mediante televisore. In linea di massima i film e i programmi convenzionali destinati al cinema e alla televisione possono

essere regolamentati nell'interesse pubblico e soggetti al controllo dei genitori. Internet è meno facile da controllare, anche se la connessione su uno schermo televisivo è materialmente controllabile. Riguardo a Internet, un miglioramento potrebbe venire da una classificazione più esplicita dei siti. Nel prosieguo del parere, nell'ambito della discussione delle proposte della Commissione, saranno formulati commenti più dettagliati sulla politica normativa. Il Comitato ha preso in esame tali proposte capitolo per capitolo.

2. Perché il settore audiovisivo è importante (Capitolo 1)

2.1. Secondo la comunicazione l'importanza del settore è legata a due ordini di motivi:

- crescita economica e posti di lavoro;
- incidenza sociale, culturale ed educativa.

2.2. Tuttavia questi due fattori non ricevono la stessa attenzione nella comunicazione. «Mentre gli aspetti economici e il potenziale occupazionale ... sono chiaramente elementi fondamentali di cui occorre tener conto al momento di delineare la politica comunitaria nel settore, è il ruolo sociale e culturale del mezzo audiovisivo a costituire il punto di partenza per la formulazione di tale politica.»

2.3. Il Comitato sottoscrive il giudizio formulato dalla Commissione sui mezzi di comunicazione audiovisivi: «I mezzi audiovisivi svolgono una funzione fondamentale nel funzionamento delle moderne società democratiche: senza un libero flusso d'informazioni, tali società non possono funzionare. Inoltre, gli audiovisivi hanno un ruolo cardinale nella creazione e nella trasmissione dei valori sociali, non soltanto perché determinano in larga parte quali avvenimenti

⁽¹⁾ Cfr. il parere del CES del 22 settembre 1999 sulla «Proposta di decisione del Consiglio relativa alla partecipazione della Comunità all'Osservatorio europeo dell'audiovisivo», GU C 329 del 17.11.1999, e il parere del CES del 29 aprile 1998 sul «Libro verde sulla convergenza ...», GU C 214 del 10.7.1998.

e quali immagini del mondo ci raggiungono, ma anche perché forniscono i concetti e le categorie — di ordine politico, sociale, etnico, geografico, psicologico e così via — che usiamo per rendere comprensibili tali fatti ed immagini. Pertanto, essi concorrono a stabilire non soltanto cosa vediamo del mondo, ma anche come lo vediamo.»

2.4. Tale prospettiva induce la Commissione a concludere che il settore audiovisivo, a differenza di altri, non si limita a produrre beni e servizi destinati al mercato in quanto possiede un'etica culturale, non commerciale. Ma questo certo non si può dire di Hollywood o degli analoghi centri di produzione audiovisiva di altri paesi, che chiaramente mirano a soddisfare i bisogni di intrattenimento del mercato. Pertanto, pur sostenendo i principi di diversità etnica e culturale e prendendo atto della funzione «esemplare» attribuita alla politica audiovisiva in Europa, il Comitato ritiene verosimile che la bilancia commerciale del settore rimarrà in disavanzo, come sottolineato dalla Commissione, fintanto che il «mercato» sarà considerato una priorità secondaria.

2.5. Di conseguenza, a giudizio del Comitato, la politica audiovisiva comunitaria dovrebbe proporsi, oltre agli obiettivi sociali, culturali ed educativi, due obiettivi commerciali di base:

- la progressiva sostituzione delle importazioni nei mercati UE;
- lo sviluppo di strategie di esportazione studiate per penetrare nei mercati mondiali.

Questi due obiettivi permetterebbero di ridurre l'attuale disavanzo della bilancia commerciale del settore audiovisivo nei confronti degli USA. A tal fine sarà necessario potenziare misure quali gli sgravi fiscali sugli investimenti audiovisivi, fra l'altro creando incentivi affinché le PMI effettuino investimenti in questo settore.

2.6. La sostituzione delle importazioni può essere realizzata in due modi. Chiaramente vi è spazio sia per la coproduzione da parte degli Stati membri, sia per l'utilizzazione di fondi UE a sostegno del settore. Per la distribuzione in molti paesi si presuppone che, una volta tradotte, le produzioni che hanno avuto successo saranno accettate in altri Stati membri perché riflettono valori culturali comuni europei. Il programma Media II è studiato per facilitare questa distribuzione. In questo contesto la diversità culturale può costituire un chiaro vantaggio.

2.7. Il Comitato ritiene che questa strategia di sostituzione delle importazioni possa promuovere il patrimonio culturale e linguistico europeo incentivando nel contempo l'espansione economica nel settore della produzione. L'unica preoccupazione deve essere che, con la proliferazione dei canali che sta avvenendo, la produzione EU potrebbe comunque essere sommersa.

2.8. La strategia rivolta all'esportazione, come risulta nella comunicazione, è praticamente inesistente e questo rappresenta una grave lacuna nell'impostazione della Commissione. È necessaria una strategia per fornire prodotti di intrattenimento globali nelle lingue utilizzate dai mercati mondiali. Le imprese affermate, in ogni settore, vendono nella lingua del cliente. Una opportunità chiave non indicata è quella di utilizzare le industrie linguistiche di ciascun paese comunitario per sviluppare la diaspora culturale globale a cui ci si può rivolgere in queste lingue.

2.9. In ogni caso, si dovrà tenere conto delle esigenze specifiche del settore audiovisivo nei paesi a bassa capacità audiovisiva e nelle zone linguistiche e geografiche ristrette. Si deve infatti potenziare il multilinguismo, in quanto costituisce una grande ricchezza per l'Europa, sfruttando i progressi tecnologici in corso con l'utilizzazione di sistemi digitali (per esempio, i DVD con sottotitoli in varie lingue).

2.10. La politica della concorrenza dev'essere uno strumento idoneo ed efficace per evitare che si costituiscano posizioni dominanti, sia per quanto riguarda la concentrazione della proprietà di mezzi di comunicazione nella nuova era digitale, sia per quanto riguarda la salvaguardia del pluralismo.

2.10.1. Il Comitato suggerisce alla Commissione di esaminare la possibilità di applicare, a livello europeo, un sistema normativo sul diritto della concorrenza simile a quello statunitense, tale da impedire che gli stessi operatori economici operino su diversi segmenti del settore audiovisivo (concezione, produzione, distribuzione e proiezione).

2.10.2. Per raggiungere la certezza giuridica sollecitata dagli operatori europei del settore audiovisivo, il Comitato chiede alla Commissione di elaborare delle «Linee direttrici per gli aiuti al settore audiovisivo europeo» che, nel rispetto delle regole del trattato offrano all'audiovisivo la possibilità di percepire aiuti, in quanto settore culturale, tenendo conto di diversi elementi e ricorrendo ad un sistema di punti da concedere secondo criteri determinati, tra cui, ad esempio, una certa somma per biglietto venduto, oppure una percentuale nel caso di film comprati da emittenti televisive, ecc.

3. Mezzi e obiettivi della politica audiovisiva della Comunità (Capitolo 2)

3.1. Il Comitato prende atto dei progressi compiuti grazie alle iniziative della Comunità nel settore audiovisivo:

- la direttiva «Televisione senza frontiere»⁽¹⁾ ha fornito il quadro necessario per le trasmissioni oltre frontiera;
- i programmi «Media I» e «Media II»⁽²⁾ forniscono un sostegno essenziale al settore. Il nucleo di distribuzione di Media II dà un importante stimolo alla distribuzione della produzione audiovisiva nazionale sui mercati internazionali;
- l'innovazione tecnologica attraverso gli standard di trasmissione è stata altrettanto importante per i media digitali, come lo sono stati gli standard GSM per la telefonia mobile;
- anche il programma INFO 2000 è rilevante.

3.2. Il Comitato concorda sul fatto che la televisione digitale richiederà nuove iniziative negli stessi ambiti e si aspetta che anche il quinto programma quadro apporterà un contributo significativo agli sviluppi audiovisivi nell'UE. In particolare, il Comitato porrebbe l'accento sul programma «Società dell'informazione di facile impiego» e sulle due azioni chiave: «Contenuto e strumenti multimediali» e «Sistemi e servizi per il cittadino».

3.3. Il Comitato giudica inoltre importanti il coordinamento ed una maggiore cooperazione con altre iniziative europee in campo audiovisivo e in particolare con Audiovisual Eureka⁽³⁾.

4. Principi per la disciplina del settore audiovisivo nell'era digitale (Capitolo 3)

4.1. Il Comitato si congratula con la Commissione per l'ampiezza e l'efficacia del suo recente processo di consultazione e sottoscrive i cinque principi generali ai quali deve conformarsi l'attività normativa in materia di infrastrutture di comunicazione.

4.2. Il Comitato sottoscrive l'idea che il principio di proporzionalità, nel contesto dei contenuti audiovisivi, «stabilisce che il livello dell'intervento normativo non può eccedere quello necessario al conseguimento dell'obiettivo ricercato» e che quindi «i cambiamenti in atto possano essere gestiti in modo ottimale sviluppando ulteriormente gli strumenti e i principi

esistenti e, ove occorra, promuovendo iniziative di autoregolamentazione».

4.2.1. Di fronte allo sviluppo delle tecnologie digitali, le norme comunitarie esistenti per il settore audiovisivo dovrebbero essere rapidamente adattate, allo scopo di conseguire il giusto equilibrio tra l'applicazione dei principi di base attualmente in vigore e i mutamenti tecnologici in corso.

4.3. Avendo contribuito in passato al raggiungimento di un consenso sulla regolamentazione separata dei contenuti audiovisivi e delle infrastrutture di comunicazione, il Comitato appoggia le conclusioni esposte nel capitolo 3, punto 2 della comunicazione.

4.4. Il Comitato concorda nel ritenere che «la rivoluzione digitale non metta in questione la necessità di una politica dell'audiovisivo che individui l'interesse generale e, se del caso, lo protegga lungo tutto il procedimento normativo.» e che «gli sviluppi tecnologici ... rendono indispensabile un continuo riesame dei mezzi e dei metodi usati». Internet ne è un esempio calzante.

4.4.1. Il Comitato ritiene che l'era digitale non debba comportare l'inadempienza degli obiettivi di interesse generale, quali, ad esempio, la libertà di espressione e di opinione, il pluralismo, la diversità culturale e linguistica, la protezione dei minori e della dignità umana e la tutela dei consumatori, in quanto considera che la salvaguardia ed il rafforzamento di tali valori contribuiscono sostanzialmente all'esercizio della democrazia.

4.5. Il Comitato ritiene che il servizio radiotelevisivo pubblico svolga funzioni culturali, sociali e democratiche che vanno a beneficio di tutti; esso riveste perciò un'importanza fondamentale per garantire la democrazia, il pluralismo, la coesione sociale e la diversità culturale e linguistica.

4.5.1. La crescente diversificazione dei programmi offerti dai mezzi di comunicazione nel nuovo contesto tecnologico accresce l'importanza della funzione generale degli organismi radiotelevisivi, che hanno obblighi di servizio pubblico.

4.5.2. Il Comitato ritiene che occorra mantenere e rafforzare la capacità del servizio radiotelevisivo pubblico di offrire alla popolazione programmi e servizi di qualità e diretti al grande pubblico, compreso lo sviluppo e la diversificazione delle attività nell'era digitale.

4.6. Il Comitato condivide il giudizio della Commissione sull'autoregolamentazione e, in particolare, l'avvertenza sulla necessità di impedire che gli operatori di maggiori dimensioni stabiliscano le «regole del gioco».

4.6.1. Il Comitato ritiene:

- che l'autoregolamentazione potrebbe completare efficacemente la normativa nel contesto dell'era digitale e

(1) COM(95) 86 def., Parere CES, del 13 settembre 1995, in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e della Commissione concernente l'esercizio delle attività televisive, GU C 301 del 13.11.1995.

(2) Cfr. Parere del CES sulla Proposta di decisione del Consiglio relativa al programma Media II (1996-2000) GU C 256 del 2.10.1995.

(3) Audiovisual Eureka è un'organizzazione intergovernativa paneuropea fondata nel 1989 allo scopo di promuovere il settore audiovisivo europeo. Ha 35 membri (gli Stati membri, la Commissione europea e il Consiglio d'Europa nella veste di membro associato).

- che si debba tener conto degli interessi dei terzi, in particolare dei consumatori, al momento di considerare l'autoregolamentazione per i nuovi servizi relativi ai mezzi di comunicazione.

4.7. Il Comitato sottolinea il principio secondo cui le autorità di regolamentazione dovrebbero essere indipendenti dal governo e dagli operatori. Sarebbe benvenuta la creazione di un «Foro europeo dell'audiovisivo» che riunisse le industrie ed i settori interessati, quali i professionisti della diffusione e gli operatori, gli organismi di regolamentazione e di autoregolamentazione del settore audiovisivo, gli organismi per la qualificazione dei contenuti di Internet e dei programmi informatici e le associazioni di consumatori specializzate, al fine di studiare la possibilità di rendere più chiari i metodi di valutazione e qualificazione dei contenuti delle offerte audiovisive e multimediali (cinema, televisione, Internet, videogiochi, «webcasting»).

4.8. Nel complesso il Comitato vede con favore l'enunciazione dei principi generali di diritto europeo applicabili al settore audiovisivo.

5. Azione normativa (Capitolo 4)

5.1. Nel complesso il Comitato accoglie con favore gli interventi proposti dalla Commissione e concorda con questi.

5.2. In particolare, il Comitato approva la proposta della Commissione di commissionare uno studio indipendente — da effettuarsi entro giugno del 2002 — sull'impatto delle disposizioni della direttiva «Televisione senza frontiere» relative alla promozione delle opere europee. Secondo la Commissione tale studio costituirà l'occasione per un esame generale degli strumenti normativi e di sostegno finalizzati alla promozione della diversità culturale e linguistica per quanto riguarda il settore audiovisivo». Il Comitato ritiene che andrebbe compiuto uno sforzo affinché, pur salvaguardando il loro valore culturale e linguistico, tali prodotti audiovisivi risultino abbastanza attraenti per essere commercializzati in maniera competitiva a livello mondiale. Per tale motivo, l'azione della Commissione dovrebbe fondarsi sui seguenti principi:

- la promozione del multilinguismo e della diversità culturale europea;
- l'esigenza di disporre di prodotti di qualità e di sfruttare le nuove forme di espressione;
- la necessità che norme e formati siano compatibili per facilitare gli scambi di dati;
- la messa in atto di meccanismi di appoggio alla creazione di reti e prodotti europei;
- la necessità di una formazione che, adattata ai prodotti multimediali, unisca l'apprendimento tecnico alla padronanza dei contenuti;
- il sostegno alla diffusione ed alla promozione.

Il Comitato prevede che l'evoluzione tecnologica consentirà progressivamente di produrre sempre più opere audiovisive plurilingui⁽¹⁾, facilitando così il conseguimento degli obiettivi culturali.

5.3. Il Comitato concorda con l'approccio della Commissione riguardo all'accesso ai contenuti audiovisivi e condivide la preoccupazione per il rischio di produrre esclusione sociale e culturale. In particolare, il Comitato conviene con la Commissione quando afferma che «l'accesso al materiale audiovisivo può anche porre problemi di sostenibilità: laddove può insorgere un pericolo di esclusione sociale e di spaccatura della società dell'informazione fra «chi può» e «chi non può», i consumatori devono potersi permettere tale accesso a un prezzo ragionevole».

5.3.1. Il Comitato riafferma il principio stando al quale nella società dell'informazione deve venir garantito a tutti i consumatori il diritto di accesso alle reti ed ai contenuti, conformemente ai criteri di universalità, accessibilità, non discriminazione e trasparenza. Per quanto riguarda alcuni aspetti tecnici specifici, relativi all'accesso dei consumatori ai contenuti audiovisivi, come le guide elettroniche dei programmi (EPG) e l'accesso condizionato, nonché qualsiasi sistema tecnico che si frapponga tra l'accesso al sistema di trasmissione e la scelta del contenuto, occorrono norme specifiche per proteggere la libertà di scelta del consumatore.

5.3.2. L'accesso ai contenuti comporta in realtà l'accesso all'infrastruttura digitale e alla disponibilità di informazione e di intrattenimento in tutta l'infrastruttura.

5.3.3. La televisione digitale terrestre e la conversione del sistema radiotelevisivo via etere debbono essere obiettivi d'interesse pubblico, in funzione della politica riguardante i contenuti. Da tale principio deriva la necessità di garantire al servizio radiotelevisivo pubblico frequenze libere per una trasmissione digitale gratuita.

5.3.4. Chiaramente una delle incertezze tecnologiche riconosciute dalla Commissione è la forma finale dell'infrastruttura di trasmissione digitale e, nel suo ambito, la definizione di contenuto «free to air» (in chiaro).

5.3.5. Il Comitato appoggerà uno sviluppo normativo che garantisca che il contenuto di informazione e intrattenimento dell'emittenza pubblica venga reso disponibile nell'ambiente digitale. In particolare i contenuti di informazione, quali ad esempio i telegiornali nazionali, sono fondamentali per il corretto funzionamento della democrazia.

5.3.6. Quanto ai contenuti di grande richiamo per l'intrattenimento, la questione della disponibilità delle risorse necessarie non è una questione normativa. Le emittenti sborsano risorse elevate per i diritti per le trasmissioni di grande richiamo e spetta a loro stabilire prezzi che attraggano un numero di telespettatori tale da garantire che gli investimenti producano i necessari profitti.

⁽¹⁾ Vedi MLIS, società d'informazione multilingue
<http://www.hltcentral.org/hlt/mlis/>.

5.4. Il Comitato condivide il rilievo attribuito dalla Commissione alla protezione dei diritti d'autore e alla lotta contro la pirateria e attende con interesse l'adozione della direttiva sul diritto d'autore e i diritti connessi.

5.5. Il Comitato è d'accordo con le conclusioni della Commissione circa la tutela dei minori. Ritiene inoltre che l'era digitale stia rendendo più difficile realizzare tale tutela e che quindi andrebbe adottato un approccio più rigoroso riguardo agli standard e ai meccanismi, per esempio:

- (a) sarebbe possibile installare nei televisori e nei computer meccanismi che offrano il più alto livello di tutela. Contemporaneamente, i dispositivi di protezione si potrebbero eliminare o ridurre a seconda delle singole circostanze;
- (b) le informazioni sui sistemi e sulle classificazioni per la tutela dei minori e della dignità umana dovrebbero essere diffuse nei punti vendita attraverso pagine Internet, opuscoli e «mousepad»;
- (c) si potrebbe introdurre l'obbligo di classificare la programmazione/i contenuti;
- (d) si potrebbe fare uso di «domain names» per estendere a Internet il sistema di classificazione vigente per i film;
- (e) in una direzione positiva e proattiva, la qualità e la programmazione interessante del tedesco «Kinder Kanal» danno il buon esempio.

5.6. Il Comitato si compiace della proposta della Commissione di effettuare uno studio sulle nuove tecniche pubblicitarie, ai fini di un'eventuale valutazione futura delle disposizioni contenute nella direttiva «Televisione senza frontiere». Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità di garantire una distinzione chiara fra la pubblicità e gli altri tipi di contenuto e di avvertire i consumatori quando viene trasmessa pubblicità.

6. Principi per l'elaborazione di strumenti comunitari di sostegno (Capitolo 5)

6.1. Nel complesso il Comitato è d'accordo con i principi proposti per guidare l'azione della Comunità in materia di strumenti di sostegno.

6.2. Il Comitato gradirebbe però un chiarimento della Commissione riguardo alla sua proposta di riflettere a livello europeo sulle modalità atte a potenziare la complementarità dei meccanismi di sostegno in modo da arrivare ad un approccio coerente. Il Comitato si chiede se ciò non comporti l'imposizione di controlli sui provvedimenti di sostegno nazionali e ritiene che la proposta di adottare un approccio

coerente ai meccanismi di sostegno non dovrebbe danneggiare provvedimenti nazionali funzionanti.

6.3. Il Comitato appoggia la proposta della Commissione di perseguire un valore aggiunto cercando di ottenere «una maggiore sinergia fra i vari strumenti volti alla promozione di materiale per la società dell'informazione».

7. Azione nel campo dei meccanismi di sostegno (Capitolo 6)

7.1. Il Comitato appoggia l'obiettivo della Commissione consistente nel garantire la diversità culturale e linguistica dell'Europa, che deve far parte dello sviluppo della società dell'informazione. Allo stesso tempo il Comitato mette in guardia contro una politica incentrata esclusivamente sulla diversità culturale e linguistica, poiché è poco probabile che questa consenta di soddisfare l'obiettivo complementare di incrementare la quota europea nel mercato mondiale degli audiovisivi di intrattenimento.

7.2. Il Comitato si è già pronunciato favorevolmente sull'iniziativa «Media Plus»⁽¹⁾.

7.3. Il Comitato sarà lieto di formulare un parere sull'iniziativa «e-Europe».

7.4. Gli interventi compresi nel Quinto programma quadro possono svolgere un ruolo importante nello sviluppo del settore audiovisivo nell'UE (cfr. punto 3.2).

7.5. Il Comitato incita la Commissione a insistere nella sua proposta sull'opportunità di condividere le esperienze fra Stati membri.

8. La dimensione esterna della politica comunitaria nel settore dell'audiovisivo (Capitolo 7)

8.1. Il Comitato esorta la Commissione ad adottare nel quadro dei negoziati OMC le misure necessarie per il commercio dei servizi audiovisivi onde facilitare l'accesso dei prodotti europei ai mercati extracomunitari. Sostiene al tempo stesso la possibilità che la Comunità e gli Stati membri mantengano e sviluppino la loro capacità di definire e realizzare le proprie politiche culturali ed audiovisive per proteggere la diversità culturale.

⁽¹⁾ COM(1999) 658 def., Parere CES del 27 aprile 2000 Proposta di decisione del Consiglio relativa all'attuazione di un programma di sostegno allo sviluppo, alla distribuzione e alla promozione delle opere audiovisive europee (Media Plus — Sviluppo, distribuzione e promozione) (2001-2005), GU C 168 del 16.6.2000.

9. Conclusione

9.1. Il Comitato

- in generale appoggia la comunicazione della Commissione come un significativo passo avanti nella definizione di una adeguata politica audiovisiva nell'era digitale;
- riconosce che il settore audiovisivo, oltre ad essere uno dei settori a massima capacità occupazionale, continuerà a svolgere un ruolo cruciale per la democrazia, la libertà d'opinione ed il pluralismo, nonché per la protezione e promozione della diversità culturale in Europa;
- è particolarmente interessato ad esaminare e valutare, quando sarà il momento, i risultati degli studi e delle altre azioni proposte dalla Commissione;
- ritiene che la necessità di coerenza tra politica culturale, audiovisiva e della concorrenza dell'UE debba trovar riscontro in linee direttrici che salvaguardino la diversità culturale permettendo ai diversi sistemi nazionali di promuovere adeguatamente il potenziale di produzione negli Stati membri;
- ritiene necessario che, per garantire democrazia, pluralismo, coesione sociale e diversità culturale e linguistica, i servizi radiotelevisivi pubblici continuino a profittare del progresso tecnologico per svolgere le proprie funzioni.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHES

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'accordo europeo sull'organizzazione dell'orario di lavoro del personale di volo nell'aviazione civile concluso da Association of European Airlines (AEA), European Transport Workers' Federation (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) e International Air Carrier Association (IACA)»

(2001/C 14/23)

Il Comitato economico e sociale, in data 19 ottobre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione» è stata incaricata di preparare i lavori in materia. Conformemente agli articoli 20 e 50 del Regolamento interno, Konz è stato nominato relatore generale.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 81 voti favorevoli, un voto contrario e un'astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. In data 22 marzo 2000 le parti sociali dell'aviazione civile hanno concluso un accordo europeo sull'organizzazione dell'orario di lavoro del personale di volo, ovvero i piloti di linea, gli ingegneri di volo e il personale di cabina.

1.2. Tale accordo è stato quindi presentato alla Commissione con la richiesta esplicita di attuarlo a livello comunitario

tramite decisione del Consiglio su proposta della Commissione, ai sensi dell'articolo 139, paragrafo 2, del Trattato.

1.3. Le cinque organizzazioni firmatarie⁽¹⁾ dell'accordo, sia di parte sindacale che padronale, sono riconosciute

⁽¹⁾ AEA (Association of European Airlines)
IACA (International Air Carrier Association)
ERA (European Regions Airline Association)
ECA (European Cockpit Association)
ETF (European Transport Workers' Federation), affiliata alla CES, la Confederazione europea dei sindacati

- per essere rappresentative a livello europeo e
- per avere la capacità di negoziare accordi a livello comunitario,
- poiché dispongono di strutture adeguate che permettono loro di partecipare in modo efficace all'attuazione delle disposizioni del Trattato e degli accordi firmati.

1.4. Ad esempio, esse fanno attivamente parte del comitato paritetico dell'aviazione civile sin dalla sua creazione nel 1987. In quest'ambito, sono riuscite ad adottare di comune accordo vari pareri esaustivi riguardanti i trasporti e le questioni di politica sociale.

1.5. La Commissione ha esaminato attentamente ogni clausola dell'accordo europeo e non riscontra alcuna disposizione contraria al diritto comunitario. Gli obblighi imposti agli Stati membri non derivano direttamente dall'accordo tra le parti sociali abilitate a tal fine, bensì dalle modalità di attuazione dell'accordo previste dalla direttiva, una volta che questa sarà approvata dal Consiglio.

1.6. In questa logica, l'accordo europeo in questione costituisce solo un allegato alla proposta di direttiva, che il Consiglio deve approvare per dichiarare l'accordo europeo in questione obbligatorio in generale negli Stati membri, senza alcuna modifica.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato ci tiene a sottolineare ancora una volta la sua posizione fondamentale, con cui conferma il ruolo essenziale delle parti sociali, invitate a completare, rafforzare e adattare a livello comunitario le norme nazionali sulle condizioni di lavoro, a condizione che l'atto normativo contenga espressamente una clausola standard di «non regressione».

2.2. In tale ottica, il Comitato si compiace del fatto che l'accordo europeo allegato alla proposta di direttiva in esame sia già il terzo della serie, dopo gli accordi europei firmati dalle parti sociali il 30 settembre 1998 ed entrati in vigore a livello comunitario tramite una direttiva del Consiglio, ovvero:

- per i trasporti marittimi, con la Direttiva 1999/63/CE del 21 giugno 1999 e

- per i trasporti ferroviari, con la Direttiva 2000/34/CE del 22 giugno 2000 che modifica la Direttiva 93/104/CE⁽¹⁾ del 23 novembre 1993 al fine di comprendere i settori e le attività esclusi dalla suddetta direttiva.

2.3. Il Comitato si compiace del fatto che, tramite un accordo europeo negoziato, il personale «mobile» (comunemente chiamato «personale di volo») in questo importante settore di trasporto, che per sua natura deve funzionare sette giorni su sette, molto spesso fino a tarda notte (a volte anche tutta la notte), e che opera in fusi orari diversi, sia protetto contro gli effetti nefasti per la salute e la sicurezza derivanti dai seguenti fattori:

- orario di lavoro eccessivamente lungo
- riposo insufficiente
- lavoro notturno
- organizzazione irregolare del lavoro.

2.4. Già nel parere del 9 marzo 1999⁽²⁾ sui settori e le attività esclusi dalla Direttiva 93/104/CE⁽¹⁾ concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, al punto 3.2.5 il Comitato insisteva presso la Commissione affinché anche i lavoratori mobili di questo settore in piena evoluzione fossero coperti dal disposto di tale direttiva, in vigore dal 23 novembre 1996.

2.5. Al punto 3.5.5 dello stesso parere, il Comitato sottolineava vigorosamente la necessità di un dispositivo regolamentare comunitario sulla limitazione del tempo di volo, così da garantire un riposo sufficiente, sulla base di considerazioni di sicurezza dell'esercizio e di un'adeguata protezione in materia di salute e di sicurezza del personale di bordo dei trasporti aerei. Nello stesso spirito, il Comitato constatava con compiacimento che le parti sociali avevano ripreso le trattative nell'ambito del comitato paritetico dell'aviazione civile, e le incoraggiava a elaborare quanto prima un accordo negoziato.

2.6. Con l'accordo europeo firmato il 22 marzo scorso, le attese del Comitato hanno avuto esito positivo, nonostante il fatto che le parti sociali abilitate a negoziare e firmare accordi europei non abbiano sostenuto il CES nel suo rifiuto, formulato al punto 3.5.4 del parere del 9 marzo 1999, ad estendere a oltre 6 mesi il periodo di riferimento per constatare che la durata media del lavoro per ogni periodo di 7 giorni non deve superare le 48 ore, comprese quelle di lavoro straordinario.

⁽¹⁾ GU L 307 del 13.12.1993, pag. 18; Parere CES: GU C 60 dell'8.3.1991, pag. 26.

⁽²⁾ GU C 138 del 18.5.1999, pag. 33.

2.7. Secondo le parti sociali, l'accordo concluso stabilisce un equilibrio fra la necessità di assicurare una tutela sufficiente della salute e della sicurezza del personale interessato in materia di orario di lavoro e le esigenze di un'adeguata flessibilità di funzionamento delle compagnie che effettuano operazioni aeree commerciali.

2.8. In base alla tabella presentata dalla Commissione al punto 8 della relazione, le tre organizzazioni di datori di lavoro firmatarie (cfr. nota 1, pag. 119) danno lavoro quasi al 95 % di tutto il personale di volo, mentre le due organizzazioni sindacali (cfr. nota 1, pag. 119) rappresentano più del 74 % di questi lavoratori, fino ad allora esclusi dal disposto della Direttiva 93/104/CE (cfr. nota 1, pag. 120) riguardante taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

2.9. Il fatto che l'ERA (cfr. nota 1, pag. 119), che rappresenta 59 vettori aerei di piccole e medie dimensioni, sia cofirmataria a pieno titolo del suddetto accordo europeo garantisce che gli interessi delle PMI siano stati debitamente presi in considerazione.

3. Osservazioni finali

3.1. Il Comitato sostiene con impegno la Commissione, che nell'articolo 3 della proposta di direttiva in esame impone agli

Stati membri di prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

3.2. Non c'è più bisogno di mostrare i vantaggi che la popolazione in generale ed i passeggeri in particolare trarranno da una regolamentazione negoziata dell'orario di lavoro e di riposo del personale di volo nell'aviazione civile, in quanto è generalmente noto che i pericoli derivanti dalla fatica provocata da orari di lavoro troppo lunghi e dalla mancanza di riposo sufficiente costituiscono un rischio reale per la salute e per la sicurezza del personale. Anche la qualità del servizio ai passeggeri ne soffre.

3.3. Essendo state definite le norme di tutela della salute e della sicurezza del personale di volo dell'aviazione civile, il Comitato aspetta ora che la Commissione formuli quanto prima proposte sulle limitazioni del tempo di volo e dei periodi di servizio nonché sulle prescrizioni di riposo (cfr. a tal proposito l'articolo 8 dell'accordo europeo in questione) affinché anche l'aspetto della sicurezza dell'esercizio sia coperto da norme comunitarie.

3.4. Come conclusione, il Comitato economico e sociale desidera dichiarare che l'introduzione di norme comunitarie minime in materia di orario di lavoro del personale di volo nell'aviazione civile rappresenti un passo importante verso la realizzazione di una base minima di diritti fondamentali dei lavoratori.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il ruolo dell'Unione europea per una politica farmaceutica che risponda ai bisogni dei cittadini: migliorare l'assistenza, rilanciare la ricerca innovativa, controllare la dinamica della spesa sanitaria»

(2001/C 14/24)

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

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Colombo, in data 19 luglio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 81 voti favorevoli, 3 contrari e 7 astensioni, il seguente parere:

1. Premessa

1.1. Il presente parere di iniziativa si colloca all'interno dell'iniziativa del CES denominata «L'Europa dei cittadini» ed intende affrontare alcuni importanti aspetti della politica farmaceutica negli Stati membri dell'UE. La sua analisi pone al centro gli interessi del paziente, le sue attese, il suo diritto ad un elevato livello di tutela della salute, nel riconoscimento dell'importante ruolo che la farmacoterapia svolge nella società moderna.

1.2. Il cittadino europeo oggi attende con grande insistenza la possibilità di accesso a farmaci sicuri, efficaci e di elevata qualità, la disponibilità di fonti indipendenti di informazione, la garanzia di una tempestiva disponibilità di ogni innovazione prodotta. Anche i farmaci innovativi di recente commercializzazione devono essere rapidamente disponibili a prezzi ragionevoli per tutti i cittadini europei.

1.3. Occorre quindi rispondere a tali attese apportando un salto di qualità nell'iniziativa del settore basandosi su una politica che individui sistemi capaci di mettere in relazione un'attenta valutazione dei bisogni dei pazienti con l'efficacia e l'efficienza delle risposte che il sistema sanitario, attraverso i farmaci, porta a tali bisogni.

1.4. Il Comitato è consapevole che il finanziamento del mercato farmaceutico va visto in stretta connessione con le problematiche della protezione sociale dei singoli Stati membri. Tali sistemi, che in base all'articolo 152 sono di esclusiva competenza degli Stati membri, sono oggi soggetti ad una grande pressione sul piano dei costi, determinata soprattutto dalle attuali tendenze demografiche, dal miglioramento delle tecniche diagnostiche e dai progressi nel campo della medicina.

1.5. Il parere intende inoltre richiamare l'attenzione sui costi crescenti della spesa sanitaria che nei singoli Stati membri generano difficoltà sempre maggiori agli organismi preposti al suo finanziamento. Anche se la spesa farmaceutica presenta in

alcuni Stati membri una crescita minore di altre componenti della spesa sanitaria, il Comitato consapevole della probabilità che per effetto di alcuni prodotti farmaceutici altamente innovativi e costosi, le spese dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri possano subire un marcato incremento nell'immediato futuro. Questa tendenza renderebbe difficile l'assicurazione degli attuali livelli di assistenza ai pazienti proprio mentre sempre maggiori sono le attese dei cittadini per un miglioramento della qualità della vita.

1.6. A tale situazione bisogna reagire nel rispetto dei principi comunitari come, ad esempio, con la libertà di commercializzazione e di circolazione dei servizi e delle esigenze di protezione sociale dei cittadini europei. Per conciliare tali aspetti è necessario, a parere del CES, eliminare gli ostacoli che si frappongono al completamento del mercato interno dei prodotti farmaceutici.

1.7. La dimensione dei problemi ancora irrisolti sulla strada della libera circolazione dei medicinali nell'Unione europea è emersa con grande evidenza nella «Terza tavola rotonda Bangemann» svoltasi a Parigi nel dicembre del 1998, con il tema delle prospettive della legislazione comunitaria del settore. In tale sede non si sono trovate soluzioni consensuali ai problemi discussi né sono ipotizzabili interventi unilaterali da parte degli Stati membri o della Commissione ai sensi del Trattato, né risulta che significativi progressi siano stati compiuti nei successivi incontri denominati «Tripartite dialogue»

1.8. Una tale situazione di stallo non è accettabile in un processo di crescente integrazione europea, per cui il CES sollecita un intervento del Consiglio Mercato Interno affinché torni con maggiore vigore su tale argomento dopo la posizione espressa il 18.5.98, rilanciando l'intera problematica del settore.

1.9. Sui temi dello sviluppo e dell'importanza del settore farmaceutico in Europa, il CES ha fornito nel passato numerosi contributi nei quali ha sempre sostenuto con forza il ruolo strategico dell'industria farmaceutica. In particolare nel parere di iniziativa: «Libera circolazione dei medicinali nell'Unione: eliminazione delle barriere esistenti»⁽¹⁾ aveva indicato un percorso per un progressivo rafforzamento della presenza industriale del settore in Europa senza mettere in discussione i due principi basilari: quello di un rapido accesso dei pazienti ai prodotti innovativi e la necessità di mettere sotto controllo la spesa farmaceutica da parte degli Stati membri.

1.10. Una larga parte di tali orientamenti, fondamentali per un'azione a livello comunitario, sono però rimasti sulla carta. Lo sviluppo del mercato interno in questi ultimi anni ha percorso pochi passi sulla strada della libera circolazione malgrado la Corte di Giustizia da un lato, ed il Consiglio Mercato Interno del 18 maggio 1998 dall'altro abbiano invitato le Autorità comunitarie a rimediare alle distorsioni causate dalle differenti legislazioni vigenti nei diversi Stati membri, dando il proprio sostegno alla definizione di modalità concrete per una progressiva deregolamentazione del mercato farmaceutico.

1.11. La tendenza al mantenimento della situazione esistente pesa negativamente sulla operatività della Commissione, che vede spesso ostacolato il necessario cammino legislativo. Tale condizione non consente un identico accesso dei cittadini europei ai medicinali ed agisce in modo negativo sulla stessa capacità competitiva dell'industria farmaceutica in Europa.

1.12. È quindi necessario che la Comunità e gli Stati membri diano seguito all'iniziativa del CES per superare i ritardi del settore individuando le responsabilità, le competenze, i relativi mandati ed indicando gli obiettivi necessari per offrire al cittadino europeo una pari disponibilità dei vantaggi sulla salute che il farmaco è in grado di offrire e riportare il ruolo dell'industria farmaceutica ad un elevato livello di competitività.

1.13. Ecco le ragioni di questo contributo del CES che vuole affrontare questa problematica da un'ottica diversa dal passato: mettere al centro della propria analisi i bisogni dei cittadini e la dimensione con la quale «il sistema farmaco» è in grado di rispondere ai loro bisogni.

2. Ruolo del farmaco nella società

2.1. Il farmaco è stato un elemento centrale della pratica terapeutica fin dai tempi più remoti. Questo ruolo si è ulteriormente accentuato nella società industriale.

2.2. Considerare il farmaco un bene sociale e assicurare l'assistenza sanitaria, soprattutto quella farmaceutica, a tutti i cittadini è stata politica costante dei governi europei negli ultimi decenni. Questo principio non è messo in discussione da strategie più recenti volte, da un lato, a migliorare l'efficienza del servizio pubblico di sanità e, dall'altro, ad aprire spazi per una presenza più importante del settore privato nella sanità.

2.3. È quindi necessario che i farmaci realmente innovativi siano messi a disposizione dei cittadini nel più breve tempo possibile, e comunque nei limiti temporali previsti dalla normativa vigente, senza rallentamenti imputabili a negoziazioni prolungate per la fissazione del prezzo, senza strumentalizzazioni di classificazione o di inserimento di «note» per limitarne l'impiego, evitando che le industrie rifiutino l'immissione in commercio per esclusivi motivi economici.

2.4. Secondo il CES infatti la politica seguita dagli Stati membri in materia di salute pubblica non deve negare il necessario supporto terapeutico specialmente quando un uso corretto dei medicinali non solo apporta una risposta appropriata a numerose malattie ma costituisce anche una fonte di economia nei casi in cui riduce i costi di altri settori della salute.

2.5. Il CES ha già espresso il suo parere positivo sulla proposta di Regolamento sui medicinali orfani⁽²⁾, ed ha suggerito alcuni miglioramenti finalizzati ad una più larga applicazione e ad una più rapida prassi registrativa. Tutto ciò proprio per rispondere al bisogno di ricercare, produrre e rendere disponibili farmaci che siano adattati al massimo ai bisogni dei pazienti, sino al concetto limite di un farmaco creato per salvare la vita di un solo cittadino.

3. Importanza di una industria farmaceutica innovativa e competitiva

3.1. Un'industria europea competitiva ed innovativa è la soluzione che garantisce la disponibilità di nuovi farmaci più efficaci e sicuri, portando nel breve periodo innegabili vantaggi in termini di occupazione di alto livello qualitativo, un contributo importante ad una bilancia commerciale favorevole, e, nel lungo periodo, un contributo alla riduzione della spesa per il trattamento sanitario attraverso la riduzione della durata delle ospedalizzazioni, e della dipendenza da importazioni da altre aree geografiche.

(1) GU C 97 dell'1.4.1996, pag. 1.

(2) GU C 101 del 12.4.1999, pag. 37.

3.2. In Europa il farmaco ha giocato certamente un ruolo cruciale, specialmente negli ultimi 40 anni, per migliorare il livello di salute dei cittadini. Bisogna dare atto all'industria farmaceutica di avere continuamente rifornito il mercato di nuovi prodotti per affrontare malattie emergenti e migliorare il trattamento di quelle tradizionali. L'evoluzione di tale processo deve però essere mantenuto all'interno di uno stretto rapporto tra interessi economici delle imprese e bisogni sanitari dei cittadini.

3.3. Oggi l'industria farmaceutica è caratterizzata da:

- elevato grado di sofisticazione e specializzazione tecnologica;
- investimenti in ricerca e sviluppo più elevati della media dei diversi settori industriali;
- strategie di commercializzazione complesse che riflettono la complessità del settore farmaceutico caratterizzato da elevata asimmetria di informazione tra offerta e domanda, disorganizzazione della domanda che si manifesta in combinazioni variabili di tre figure: consumatore, prescrittore, pagatore;
- capacità di affrontare o determinare sistemi di regolamentazione e controllo sempre più sofisticati e complessi.

I pochi studi disponibili fanno ritenere che, per lo meno negli Stati Uniti, queste condizioni hanno consentito al settore di sviluppare profitti più elevati della media dei diversi settori industriali.

3.4. Non bisogna trascurare il positivo effetto che tale industria ha non solo sull'indotto tradizionale, ma anche sull'attività che viene svolta in collaborazione con le Università e con gli Ospedali per la ricerca e gli studi clinici necessari per ottemperare alle richieste fissate con norma europea (Regolamento (CE) n. 2309/93, Direttive 75/318/CEE e successive modifiche, nonché 93/39/CEE e 93/40/CEE).

3.5. La proposta di Direttiva concernente il riavvicinamento delle disposizioni relative all'applicazione della buona pratica clinica nell'esecuzione della sperimentazione clinica di medicinali ad uso umano⁽¹⁾, sulla quale il CES si è già espresso, costituisce un ulteriore passo avanti per l'armonizzazione dei comportamenti delle autorità regolatorie degli Stati membri. Il CES si augura che essa venga rapidamente approvata, inserendo

i suggerimenti che il Comitato ha proposto per renderla più efficace.

3.6. La concorrenza che deve caratterizzare il mercato farmaceutico non deve essere limitata né da un uso improprio della tutela brevettuale né da ostacoli frapposti ad una reale ed equa competizione dei farmaci generici. La tutela della proprietà intellettuale garantita dal brevetto va rispettata sia in quanto strumento che stimola la ricerca attraverso il ritorno economico che procura all'originatore, sia perché rende pubbliche conoscenze che favoriscono ulteriori sviluppi di ricerca da parte di altri. La scadenza del brevetto deve comunque coincidere con un reale processo competitivo anche sui prezzi tra farmaci uguali.

3.7. L'intervento comunitario è dunque auspicabile che venga indirizzato verso precisi obiettivi che evitino il realizzarsi di tali situazioni negative. Per esempio si potrebbe indirizzare verso i seguenti obiettivi:

- favorire lo sviluppo di competitività e concorrenza, ivi compresa la diffusione dei prodotti generici, tenendo conto del fatto che le importazioni parallele producono più benefici agli importatori che ai pazienti, e in generale producono distorsioni in un mercato ampiamente regolamentato come quello farmaceutico;
- creare le condizioni necessarie perché i nuovi medicinali siano realmente disponibili in tutto il territorio dell'Unione europea;
- sostenere gli sforzi di ricerca verso le malattie tropicali con il fine di favorire l'accesso ai medicinali adatti alle specifiche patologie dei Paesi in via di sviluppo.

4. La spesa farmaceutica

4.1. Pur riconoscendo che la rilevanza dei diversi fattori può variare considerevolmente nei diversi Stati membri, gli elementi più importanti che determinano la spesa farmaceutica sono i seguenti:

- il reddito complessivo delle famiglie,
- il sistema di scelta e remunerazione dei medici ed i vincoli di spesa per medici e pazienti. I sistemi che prevedono la scelta di un medico di famiglia ed un accesso limitato a specialisti mostrano una spesa farmaceutica inferiore rispetto a sistemi con totale libertà di scelta del medico e dello specialista ad ogni consultazione,

(1) GU C 95 del 30.3.1998, pag. 1.

- l'età media della popolazione: società più «anziane» presentano una spesa farmaceutica più elevata, dovuta alla più alta morbilità,
- le esigenze sanitarie in relazione alla morbilità della popolazione,
- i sistemi di regolazione dei prezzi e dei rimborsi (che hanno però dimostrato di non avere effetti duraturi sulla spesa farmaceutica globale),
- il contesto economico-politico e la presenza di una forte industria farmaceutica nazionale,
- i comportamenti prescrittivi.

4.2. Nell'ultimo decennio tutti i paesi europei hanno introdotto misure che mirano al contenimento della spesa farmaceutica. Queste misure, che hanno origine più da preoccupazioni di bilancio che da esigenze sanitarie, hanno agito tanto a livello di prezzi (congelamento prezzi di fabbrica, riduzione dei margini dei grossisti e dei farmacisti) quanto a livello dei meccanismi di rimborso (prezzo fisso rimborsabile, riduzione del numero dei prodotti rimborsabili, introduzione o aumento di quote a carico dei pazienti, tetti massimi per budget nazionali, locali o per singoli prescrittori).

4.3. L'aumento della spesa globale che si è comunque registrato dimostra che tale spesa è resa incompressibile da variabili socioeconomiche per cui appare necessario accompagnare tale andamento con un insieme di misure che da una parte non perdano di vista la dinamica globale dei vari segmenti del settore e dall'altra indirizzino la domanda di farmaci verso consumi più attenti alla dimensione della spesa.

4.4. Qualunque sia il meccanismo utilizzato per il controllo dei prezzi, ci si trova di fronte ad una controversia non facilmente conciliabile, poiché ci si trova stretti fra ragioni diverse. Quelle dell'industria che argomenta che i prezzi devono consentire il finanziamento dei costi di R&S. Quelle di chi ha il ruolo di finanziare l'assistenza farmaceutica ed è chiamato a spiegare perché dovrebbe pagare un prezzo probabilmente superiore per un farmaco che, sebbene più recente, possiede efficacia e sicurezza comparabili ad un farmaco di prezzo inferiore. Quelle dei cittadini e delle organizzazioni dei consumatori che vorrebbero intervenire maggiormente nelle scelte prescrittive e di ricerca per garantirsi il livello più elevato di assistenza sanitaria, senza essere ingiustamente penalizzati sul lato della spesa.

4.5. Tutto questo induce ad una prima considerazione di fondo. Pensare di rispondere all'elevazione del livello di assistenza farmaceutica attraverso un continuo incremento

della spesa sanitaria a carico dei bilanci nazionali o delle Casse di assistenza dei sistemi previsti per legge e degli organismi di assicurazione malattia complementare è ormai una strada non più sostenibile. Infatti la sempre crescente difficoltà a fare quadrare i bilanci nazionali risulta oggi ancora più accentuata dall'esigenza di rispondere ai parametri di Maastricht e non consente ad alcun Stato membro della Comunità di assegnare un costante incremento di risorse verso il sistema farmaco.

5. Le diseguaglianze del cittadino europeo nell'accesso ai farmaci

5.1. Il ritardo con cui i nuovi farmaci autorizzati con procedura centralizzata dall'Agenzia Europea per il Farmaco (EMA), sono messi a disposizione dei cittadini nei diversi Stati membri è stato oggetto di uno studio della Commissione, su richiesta del Consiglio Mercato Interno del 18 maggio 1998, presentato in occasione dell'audit di Londra del 19 marzo 1999.

5.2. L'indagine svolta dalla Commissione presenta una situazione insoddisfacente:

- l'EMA riesce sostanzialmente a completare la valutazione dei dossier dei nuovi farmaci nei tempi previsti dal Regolamento;
- il processo decisionale attraverso il quale il parere positivo dell'EMA diventa un'autorizzazione ufficiale della Commissione con relativa pubblicazione in GUCE rientra pure in tali termini, (ancorché non appaia giustificato che per una semplice trasposizione in autorizzazione comunitaria, senza più entrare nel merito dei contenuti del dossier registrativo, si debba utilizzare $\frac{1}{3}$ del tempo dedicato alla valutazione dei contenuti tecnici e scientifici di un dossier composto di migliaia di pagine di dati);
- il ritardo nel lancio nei vari Stati membri del prodotto rispetto al momento in cui il farmaco è approvato appare eccessivamente lungo e quindi inaccettabile.

5.3. Le differenze registrate tra i diversi Stati membri sono rilevanti, andando dai 90 giorni agli oltre 250, creando in tal modo una sperequazione nell'accesso ai farmaci nei diversi Stati membri incomprensibile e comunque non accettabile da parte del malato. In alcuni Stati membri la maggioranza delle autorizzazioni centralizzate ha comportato un successivo lancio dei prodotti, mentre in altri tale percentuale raggiunge appena il 20-25 % dei prodotti autorizzati.

5.4. Il motivo principale sia del diverso intervallo tra autorizzazione e messa a disposizione del prodotto, sia delle diverse percentuali nella messa in commercio, sembra risiedere nella difficoltà di definire un prezzo accettabile per la spesa farmaceutica pubblica e nei diversi sistemi di rimborso adottati dagli Stati membri. Prevalgono cioè considerazioni congiunturali di spesa rispetto al prioritario obiettivo della tutela della salute pubblica.

5.5. Dal momento che è inaccettabile per il cittadino dell'Unione europea avere a disposizione lo stesso farmaco in tempi tanto diversi è urgente che il Consiglio e la Commissione si pongano il problema di come giungere a modalità condivise di definizione dei prezzi dei farmaci che siano comparabili sotto il profilo dei risultati, in modo da garantire prezzi compatibili per prodotti uguali. Il punto di partenza potrebbe essere l'individuazione di un quadro europeo di riferimento che serva da guida agli altri Stati membri per riavvicinare progressivamente i diversi modelli di rimborso, sia nell'aspetto specifico della classificazione ai fini del rimborso che in quello più ampio dei diritti tutelabili, ponendo quindi in condizioni uniformi i cittadini, l'industria e gli Stati membri.

5.6. La diversa percentuale di farmaci, autorizzati con procedura centralizzata, immessi nel mercato denuncia una situazione ancora più allarmante: se l'accesso ai medicinali più innovativi non è garantito in tutta Europa, si crea una situazione differenziata nella tutela della salute e si mette in discussione il significato stesso di una registrazione europea, minando alla base la credibilità dell'Unione europea e della sua normativa comune, definita con sforzi pluriennali.

5.7. Il CES ribadisce la necessità che la Commissione completi l'analisi dei motivi dei ritardi riscontrati e verifichi se una delle cause di tali ritardi non sia la commercializzazione da parte delle imprese limitata ai Paesi ove il mercato è più redditizio, intervenendo ove necessario per il rispetto della legislazione comunitaria che prevede la commercializzazione in tutti gli Stati membri dopo l'avvenuta registrazione centralizzata.

5.8. L'autorizzazione centralizzata infatti mira a rendere contemporaneamente commercializzabile un farmaco in tutti gli Stati membri della Comunità e non possono essere tollerati interessi economici ingiustificati, lesivi del prioritario principio della tutela della salute e della base giuridica del sistema registrativo, anche quando gli stessi derivino dalla esiguità del budget di spesa pubblica.

6. L'innovazione farmaceutica

6.1. I farmaci introdotti negli ultimi decenni sono quasi esclusivamente frutto del lavoro di ricerca e sviluppo (R&S) realizzato dall'industria farmaceutica. Il costo di R&S è aumentato notevolmente negli ultimi anni: l'industria indica cifre di 300-500 milioni di euro per portare sul mercato una nuova molecola. Questi costi si sono tradotti in prezzi di vendita molto elevati.

6.2. È importante osservare che l'autorizzazione di commercializzazione di un nuovo farmaco non è basata sulla valutazione del suo grado d'innovazione, ossia del vantaggio terapeutico introdotto rispetto alle terapie esistenti. L'approvazione della commercializzazione di un nuovo farmaco non è quindi un indicatore sufficiente del grado di innovazione. Questo potrebbe essere valutato più opportunamente dimostrando che il nuovo farmaco possiede efficacia e/o una sicurezza superiori alle terapie esistenti per le stesse indicazioni, per gruppi rilevanti di pazienti.

6.3. Non esistono, per il momento, istituzioni pubbliche europee incaricate di realizzare un'analisi di questo tipo. L'assenza di valutazione impedisce di condurre una discussione serena sul concetto di innovazione perché permette un uso sostanzialmente arbitrario di questa prestigiosa etichetta dal momento che non si dispone della possibilità di distinguere tra un reale vantaggio terapeutico ed un cambiamento che non conduce a miglioramenti misurabili per i pazienti. Inoltre, ottenere prezzi di vendita elevati per farmaci nuovi ma non realmente innovativi potrebbe rappresentare un disincentivo alla gestione oculata dei costi di R&S da parte dell'industria farmaceutica.

6.4. La decisione di autorizzare la commercializzazione di un nuovo farmaco deve basarsi su criteri di qualità, sicurezza ed efficacia definiti dalle normative comunitarie. Occorre infatti riflettere con attenzione sul fatto che la decisione di autorizzare la commercializzazione di un nuovo farmaco sul suo grado di innovazione potrebbe avere effetti pratici rilevanti e non auspicabili, quali:

- creare situazioni di monopolio per intere indicazioni terapeutiche, con conseguenze imprevedibili sui prezzi;
- ridurre la capacità competitiva e di ricerca delle piccole e medie aziende che non possono destinare somme enormi alle attività di R&S ma devono concentrarsi in segmenti particolari;
- creare la necessità di scaricare su un solo prodotto i costi di R&S di un'intera impresa.

6.5. Il costo della ricerca clinica ha raggiunto livelli molto elevati, particolarmente per alcune categorie di farmaci (cardiovascolari, antiipertensivi, ipolipidemici) per le quali si ricorre sempre più spesso ad un numero elevato di pazienti (cinquediecimila o più). In questi casi, un singolo studio clinico può costare decine di milioni di euro. Questi costi non sono dovuti solo alla complessa organizzazione necessaria per pianificare e condurre uno studio, ma anche al fatto che l'impresa che avvia tale studio paga la totalità delle spese sostenute per le cure dispensate al paziente per l'intera durata dello studio.

6.6. Un'iniziativa di grande rilevanza che può favorire la riduzione dei costi provocati dai sistemi di autorizzazione alla commercializzazione è costituita dalla «Conferenza internazionale sull'armonizzazione dei requisiti per la registrazione dei farmaci» (nota come ICH, International Conference on Harmonization).

6.7. Questa iniziativa ha avviato un processo che ha consentito di ridurre le differenze tra gli studi richiesti nelle tre aree del mondo che rappresentano i tre quarti del mercato mondiale e che dispongono dei sistemi di regolamentazione e controllo più sofisticati: Giappone, USA ed Unione europea.

6.8. È evidente che, oltre a consentire un contenimento notevole dei costi di sviluppo di farmaci nuovi, il processo avviato con l'ICH renderà progressivamente più difficile, per i paesi non partecipanti, prendere decisioni che deviano sostanzialmente da quelle prese dalle autorità dei paesi ICH, più avanzati tecnicamente e con molte più risorse. Questo processo, armonizzando gli standard di riferimento al livello più elevato possibile, renderà gradualmente più difficile la sopravvivenza di industrie farmaceutiche di esclusiva rilevanza locale, in particolare nei paesi in via di sviluppo.

7. Incoraggiare la ricerca farmaceutica

7.1. Fino al 1990 l'industria farmaceutica europea era il leader mondiale in termini di R&S ed innovazione. L'Europa ha progressivamente perso terreno di fronte agli Stati Uniti che nel 1997 hanno sopravanzato per la prima volta l'Europa in termini di risorse investite in R&S farmaceutico. Nel periodo 1990-1998 gli investimenti in R&S in Europa sono raddoppiati mentre sono triplicati negli Stati Uniti, soprattutto per i forti investimenti nell'area delle biotecnologie.

7.2. È indispensabile ed urgente quindi creare le condizioni e predisporre normative capaci di stimolare la ricerca scientifica e guidare un processo teso a favorire le imprese realmente

innovative. A questo scopo è necessario migliorare l'utilizzazione dei fondi pubblici destinati a sostenere la R&S nel settore farmaceutico, soprattutto nel settore della biotecnologia e della ricerca di base e mirare a rinforzare la cooperazione fra il settore privato e le strutture accademiche.

7.3. Come già evidenziato nella Comunicazione della Commissione «Orientamenti della politica industriale per il settore farmaceutico nella Comunità Europea»⁽¹⁾, e ripreso nel precedente parere del CES sulla libera circolazione dei farmaci nell'UE, lo stimolo alla ricerca scientifica viene anche da strumenti indiretti quali: la certezza del quadro normativo, a partire dalla tutela della validità della protezione brevettuale, la trasparenza delle procedure, la coerenza e costanza delle politiche nazionali, la garanzia di adeguata considerazione delle esigenze industriali, la rapidità di decisioni e autorizzazioni da parte della pubblica amministrazione.

7.4. È importante identificare meccanismi che consentano di estendere la ricerca farmaceutica al di fuori dell'ambito ristretto di poche multinazionali. Se l'attuale tendenza alla concentrazione crescesse ancora, la reale indipendenza di piccole e medie imprese altamente specializzate sarebbe a rischio e si potrebbe creare una situazione di dipendenza dei sistemi sanitari da pochi fornitori di farmaci altamente innovativi che avrebbe come conseguenza diretta un'incontrollabile pressione sul fronte dei prezzi e quindi della spesa pubblica. Occorre invece sostenere sul piano legislativo un processo che nell'ambito dei fenomeni di concentrazione in atto nel settore liberi spazi di alta specializzazione su particolari aree terapeutiche che favoriscano lo sviluppo delle PMI.

7.5. Il CES considera molto positivamente il fatto che la Commissione abbia proposto un Regolamento sui medicinali orfani ed una Direttiva sugli studi clinici, nonché i programmi di azione per le malattie rare e le malattie collegate all'inquinamento. Tutte queste iniziative favoriscono, infatti, la partecipazione di Centri di ricerca indipendenti e di PMI ad attività di ricerca estremamente utili per vincere la sfida della salute per i cittadini europei.

7.6. Occorre però rilevare che nell'Unione europea i meccanismi volti a incentivare la ricerca non hanno raggiunto il livello di efficacia di USA e, in misura minore, Giappone, nei quali il quadro amministrativo, gli incentivi ed in particolare lo strumento fiscale hanno enormemente favorito la crescita degli investimenti in ricerca.

⁽¹⁾ COM(93) 718 def., 2 marzo 1994.

7.7. Il CES ritiene che un impulso decisivo alla capacità di R&S passa anche attraverso un miglioramento delle condizioni di accesso al mercato dei farmaci innovativi e un superamento della frammentazione del mercato farmaceutico europeo.

8. Il settore farmaceutico di fronte all'allargamento dell'UE

8.1. L'adesione dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale porterà nell'UE nuovi Stati membri nei quali le risorse finanziarie per l'acquisto di prodotti farmaceutici sono molto inferiori a quelli degli attuali SM. Infatti fra i sei Paesi designati in pre-adesione si trovano delle Nazioni nelle quali il PIL per abitante a parità di potere di acquisto costituisce il 28 % della media attuale dell'UE.

8.1.1. Gli Stati membri e le istituzioni europee dovranno tenere conto delle importanti differenze nelle condizioni di salute, di tutela della proprietà intellettuale, industriali, economiche e sociali fra gli SM esistenti ed i nuovi SM. Nella sua Comunicazione del 1998 sullo sviluppo futuro della politica di salute pubblica, la stessa Commissione sottolinea il fossato esistente fra gli attuali SM ed i Paesi candidati sul piano sanitario.

8.1.2. Queste questioni specifiche riguardanti il settore dovranno essere necessariamente prese in conto al momento dell'elaborazione del Trattato di adesione poiché l'allargamento dell'Unione europea e la sfida che essa impone in termine di accesso alla cura della salute sono state uno dei fattori determinanti nella riflessione del Consiglio «Mercato interno» per proporre una deregolamentazione del mercato farmaceutico.

9. Recupero di risorse interne al settore

9.1. Il finanziamento di un'assistenza farmaceutica di alto livello qualitativo, le grandi risorse necessarie per rilanciare un'attività di ricerca altamente innovativa e l'impossibilità di un continuo e progressivo aumento della spesa sanitaria a carico dei bilanci nazionali, impongono l'esigenza di una seria verifica sulla possibilità di reperire risorse interne ad ogni settore. Anche se la spesa farmaceutica va vista come componente della spesa sanitaria e quindi va valutato come un corretto uso dei farmaci possa ridurre la spesa di altri comparti della spesa sanitaria, appare necessario anche in questo settore condurre una lotta agli sprechi, per allocare le risorse in modo ottimale per la salute dei cittadini.

9.2. Il CES ritiene che tale verifica debba essere condotta su tre fronti: ridurre l'uso non razionale dei farmaci, ridurre gli sprechi, e migliorare l'efficienza dei sistemi di distribuzione. In quest'ultimo settore, esistono ancora, in alcuni Stati membri,

privilegi ingiustificati e condizioni favorevoli che finiscono per costituire una sottrazione di quelle risorse più opportunamente utilizzabili a beneficio dei sistemi sanitari più in generale.

10. Proposte

10.1. Le proposte che seguono mirano al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- incentivare e migliorare l'efficienza della R&S europea per garantire la disponibilità di farmaci altamente innovativi,
- assicurare un controllo della spesa sanitaria e farmaceutica, promuovendo le misure di prevenzione e l'impiego ottimale dei farmaci e garantendo alta qualità di prestazioni,
- assicurare equità di accesso ai farmaci per tutti i cittadini dell'UE,
- contribuire all'uso appropriato dei farmaci,
- sviluppare l'efficienza economica dei sistemi di distribuzione dei farmaci.

10.2. Valutazione del vantaggio terapeutico per il paziente

Secondo il CES, la valutazione del vantaggio terapeutico in termini di efficacia e di sicurezza rispetto alla(e) terapia(e) in uso per le stesse indicazioni, e del contributo al miglioramento della qualità della vita dei cittadini, deve essere fondata su criteri scientifici validati da un apposito organismo comunitario, e finalizzata a rendere più appropriata sia la prescrizione medica che l'uso da parte del paziente.

10.2.1. Una corretta valutazione del grado di effettiva innovazione e dei vantaggi che ne derivano per il paziente implica la definizione di farmaci/terapie di riferimento ed un aggiornamento continuo di metodologie e linee direttrici validate e armonizzate. I metodi sviluppati devono tenere conto della risposta differenziata dei pazienti e devono essere diversificati per consentire di condurre sia valutazioni basate su dati disponibili prima dell'autorizzazione alla commercializzazione che valutazioni condotte durante la fase di commercializzazione. La valutazione deve essere comunque aggiornata quando emergono nuove prove da un ampio uso del farmaco nella fase post-marketing.

10.2.2. Per facilitare la comprensione delle potenzialità di un nuovo farmaco e la sua utilizzazione ottimale tale valutazione del vantaggio terapeutico, che non costituisce in ogni caso un criterio ulteriore ai fini dell'approvazione di un farmaco, dovrebbe essere adeguatamente riportata tra le informazioni messe a disposizione del medico e, se del caso, del paziente.

10.3. *Migliorare l'utilizzazione di fondi pubblici destinati a sostenere la R&S*

Creare le condizioni per una maggiore sinergia tra DG Imprese, DG Ricerca, DG Società dell'informazione e industria farmaceutica per una utilizzazione più efficiente e finalizzata dei contributi pubblici destinati a sostenere le attività di ricerca, includendo la ricerca di base, soprattutto nel settore della biotecnologia, con particolare attenzione alla medicina preventiva (ad es. vaccini) e alle malattie rare (orphan drugs).

10.3.1. Ribadendo quanto già espresso nel Parere sui farmaci orfani⁽¹⁾, si invita la Commissione a predisporre una Raccomandazione per promuovere la messa in opera di incentivi alla ricerca, in particolare di natura fiscale.

10.3.2. Una maggiore focalizzazione del finanziamento pubblico alla ricerca sui prodotti innovativi (contribuendo per esempio alla valutazione del grado di effettiva innovazione prima della commercializzazione) e sulle nuove tecnologie di ricerca (high throughput screening, rational drug design, genomics) consentirebbe certamente di migliorare l'efficacia del contributo pubblico.

10.4. *Uso appropriato dei farmaci*

Occorre assicurare un adeguato rapporto fra prescrizione medica e morbilità per garantire che la quantità dei farmaci prescritti corrisponda all'effettiva morbilità della popolazione. Appare quindi necessario incoraggiare verifiche a livello territoriale che, senza ledere il principio della libertà prescrittiva del medico ed il diritto del paziente alla protezione dei dati personali, consentano agli organismi nazionali competenti di controllare che la domanda di farmaci costituisca un reale vantaggio terapeutico per il paziente. Contribuire all'uso razionale dei farmaci consente di influenzare in modo più profondo la qualità della spesa farmaceutica uscendo dall'ambito ristretto del controllo sui prezzi.

10.4.1. Tale obiettivo può essere raggiunto incoraggiando iniziative a livello locale, nazionale e comunitario che sviluppino attività di analisi delle prescrizioni ed altre attività volte a determinare e promuovere gli approcci terapeutici più efficaci ed economici.

10.4.2. I risultati di tali iniziative consisterebbero in proposte concrete concernenti:

- metodologie per la valutazione delle prescrizioni e della corrispondenza tra diagnosi e prescrizione,
- metodologie per la valutazione farmacoeconomica,
- metodologie per la valutazione farmacologico-clinica nell'ambito della medicina generale,
- linee guida per il trattamento di prima scelta delle patologie più comuni nell'ambito della medicina generale,
- linee guida per l'uso appropriato di antibiotici soprattutto nella pratica clinica extra-ospedaliera,
- studi a supporto di una più razionale classificazione dei farmaci effettuata in base alle DCI (denominazione comune internazionale) (trasferimento da farmaci prescrivibili a farmaci da banco, inclusioni/esclusioni da liste di rimborsabilità o da liste di uso esclusivo ospedaliero) suggerendo modifiche alla Direttiva 26/92/CEE sulla classificazione.

10.4.3. Al fine di offrire ai professionisti della salute e soprattutto ai pazienti/consumatori la possibilità di giocare un ruolo più responsabile e partecipato nell'ottica di una utilizzazione appropriata dei farmaci, è necessario assicurare un ruolo più attivo del sistema pubblico e della società nella produzione e diffusione di una informazione indipendente sui farmaci. Ciò richiede, tra l'altro, che i dati concernenti la sicurezza e l'efficacia durante la ricerca e lo sviluppo dei farmaci siano accessibili non solo alle autorità regolatorie ma, dopo l'autorizzazione alla commercializzazione, e previa esclusione delle informazioni confidenziali, ad Istituzioni scientifiche, Organizzazioni professionali ed Associazioni di consumatori e di pazienti, garantendone altresì il continuo aggiornamento. Per raggiungere questo scopo potrebbe essere utile fare riferimento alla Legislazione svedese o statunitense (Freedom of Information Act, Title 5 of US Code, section 552) nelle parti che regolano la libertà di informazione e la trasparenza dei processi di autorizzazione alla commercializzazione dei farmaci.

(1) Parere sulla Proposta di regolamento (CE) del PE e del Consiglio concernente i medicinali orfani, GU C 101 del 12.4.1999, pag. 37, punto 3.1.3.1.

10.4.4. L'informazione rivolta ai medici deve essere accompagnata da attività intese ad educare i pazienti su aspetti quali la qualità del farmaco, il loro prezzo, il loro uso appropriato e le alternative non farmacologiche. In aggiunta è necessario sviluppare ulteriormente, iniziative volte a favorire l'automedicazione consapevole ed informata che può contribuire alla salute dei cittadini riducendo allo stesso tempo la pressione sulla spesa sanitaria. Tali iniziative devono avere l'obiettivo di diffondere, in collaborazione con i medici ed i farmacisti, l'educazione sanitaria ed aumentare la comunicazione tra i cittadini ed i professionisti della salute, in linea con una tendenza generale secondo la quale la salute dei cittadini può migliorare attraverso una maggiore assunzione di responsabilità da parte loro.

10.5. *Promozione dell'uso di farmaci generici*

Il CES ritiene che l'utilizzazione di farmaci generici possa consentire di contenere la spesa farmaceutica senza ridurre la qualità dell'assistenza. Per un complesso di ragioni (diversità nelle tradizioni prescrittive, nei sistemi di rimborso, nella protezione brevettuale) il mercato dei farmaci generici si è sviluppato in modo diseguale all'interno dei singoli Stati membri. L'UE dovrebbe quindi sviluppare iniziative volte a promuovere una maggiore utilizzazione di farmaci generici in tutti i paesi membri, in alternativa a prodotti terapeuticamente equivalenti ma più costosi. Le autorità comunitarie dovrebbero rispondere all'invito del Consiglio «Mercato interno», il quale ha chiesto di rimediare alle distorsioni causate dalle differenti legislazioni in vigore nei diversi Stati membri dando il proprio sostegno alla definizione di modalità per una progressiva deregolamentazione del mercato farmaceutico.

10.5.1. Tali iniziative possono prendere la forma di studi di casi-paese o di studi farmacoeconomici volti a mostrare quali meccanismi pratici possono essere applicati per ottenere benefici economici attraverso l'uso di farmaci generici. Occorre peraltro rilevare che, al fine di assicurare un'effettiva competizione, è necessario che si verifichino una serie di condizioni quali il coinvolgimento attivo dei medici (disponibilità alla prescrizione per nome generico e alla sostituzione), dei farmacisti (disponibilità alla sostituzione), degli organismi di assicurazione malattia complementare (che partecipano al rimborso o che contribuiscono a sostenere le spese dei consumatori per i medicinali), degli organismi amministrativi e di controllo della spesa (liste di sostituzione, sostituzione obbligatoria, rimborso limitato al prezzo dell'equivalente terapeutico più economico, campagne di informazione ai pazienti, contributo dei pazienti proporzionale al costo del farmaco quando è presente un equivalente generico), nonché dei pazienti (sensibilità alla dimensione economica del farmaco).

10.5.2 Il CES ritiene che i farmaci generici possono contribuire ad una corretta competizione sui prezzi, creando spazi

nel budget farmaceutico pubblico per premiare i farmaci realmente innovativi. È importante osservare come il mercato dei farmaci generici riveste importanza tanto per molte PMI che per le multinazionali che entrano sul mercato dei generici alla scadenza dei brevetti dei loro principali prodotti. Il CES ritiene che la competizione prodotta dallo sviluppo del mercato dei generici rappresenta uno stimolo all'innovazione.

10.6. *Equità di accesso ai farmaci per i cittadini europei*

10.6.1. Le indagini svolte sulla disponibilità dei farmaci approvati con procedura centralizzata (vedi paragrafo 5) denunciano una lentezza eccessiva in alcuni Stati membri nella loro immissione in commercio ben oltre le scadenze fissate dalla normativa vigente ed una bassa percentuale di prodotti commercializzati rispetto al numero di autorizzazioni concesse.

10.6.2. Pur nel rispetto delle competenze nazionali per quanto riguarda l'assistenza sanitaria e la definizione del sistema dei prezzi e dei rimborsi nei farmaci, il CES ritiene necessario e urgente che la Commissione faccia rispettare i tempi e le modalità previsti dalla Direttiva Trasparenza (89/105/CEE) per superare le differenze di trattamento dei cittadini dell'UE.

10.6.3. La Commissione pertanto dovrebbe farsi carico di un'evoluzione degli attuali Comitato Farmaceutico e Comitato Trasparenza affinché diventino sedi di reale discussione e critica delle misure nazionali urgenti e di proposte concrete per superare le attuali divergenze ed assicurare che un farmaco che presenti innovatività e vantaggi terapeutici (come definiti al paragrafo 9.2) sia messo a disposizione dei pazienti nel minor tempo possibile (si vedano Regolamento (CE) n. 2309/93 e Direttiva 89/105/CEE).

10.6.4. Il CES suggerisce che, allo scadere del limite temporale previsto, il farmaco possa essere commercializzato comunque, seguendo, all'occorrenza, le modalità previste dalle legislazioni nazionali in materia di rimborsi.

10.7. *Prezzo dei farmaci*

La Corte di Giustizia di Lussemburgo ha riconosciuto che la regolamentazione dei controlli sui prezzi costituisca effettivamente un fattore suscettibile, in certe condizioni, di falsare la concorrenza fra gli Stati membri ed ha invitato le Autorità comunitarie a rimediare alle distorsioni causate dalle differenti regolamentazioni esistenti negli Stati membri in materia di prezzi attraverso una opportuna iniziativa in merito.

10.7.1. Malgrado tale autorevole intervento e malgrado il Consiglio del mercato interno del 18 maggio 1998 abbia fornito il suo sostegno ad una deregolamentazione progressiva del mercato farmaceutico, la Commissione e gli Stati membri non hanno trovato finora un'intesa per proposte concrete in materia..

10.7.2. In questo quadro il CES auspica un riallineamento dei rilevanti differenziali di prezzo, ancora riscontrabili nei diversi Stati membri. La determinazione del prezzo dei farmaci è responsabilità dei governi nazionali, ma le attuali differenze sono destinate ad evidenziarsi con l'introduzione dell'Euro che consentirà una immediata visualizzazione delle differenze delle specialità identiche. Alcuni paesi hanno introdotto misure di controllo dei prezzi, spesso limitate ai farmaci oggetto di rimborso da sistemi mutualistici e con sistemi di valutazione spesso differenti. Sarebbe importante creare occasioni di confronto di opinioni tra Stati membri per definire, nel rispetto della direttiva sulla trasparenza, proposte operative che contengano distorsioni del mercato ed effetti indotti da uno Stato membro ad un altro.

10.7.3 Occorre peraltro sottolineare che senza interventi concreti sulla materia dei prezzi, troveranno maggiore spazio le «importazioni parallele» che già oggi hanno un volume significativo e che potrebbero crescere ulteriormente con il prevedibile allargamento dell'Unione europea a paesi a potere d'acquisto molto più basso. Il CES considera importante osservare che le importazioni parallele non si traducono in una riduzione sostanziale dei costi per i pazienti. Queste infatti non producono un effetto di convergenza dei prezzi verso il basso ma semplicemente un flusso di farmaci da Paesi a prezzo inferiore verso Paesi dove il prezzo di vendita è superiore.

10.8. *Controllo della promozione*

Occorre identificare dei meccanismi appropriati che consentano di assicurare un livello adeguato di informazione scientifica ai prescrittori ed ai consumatori senza che questa attività assuma le caratteristiche della promozione commerciale. Ciò vale anche per i farmaci di largo consumo e per quelli da banco. Un'iniziativa in questa direzione è stata la rete di informazione sui prodotti farmaceutici della Comunità europea (Eudra) e la Banca dati MINE di cui è responsabile l'EMA di Londra.

10.8.1. Tali meccanismi possono consistere in attività concertate tra autorità nazionali di controllo, organismi nazionali responsabili del finanziamento dell'assistenza farmaceutica, associazioni professionali, associazioni dei consumatori e dell'industria farmaceutica.

10.8.2. I risultati di tali attività possono consistere in codici di condotta (basati sul documento OMS Ethical Criteria for Medicinal Drug Promotion), o in specifiche regole locali di

condotta che limitano o descrivono le attività informative permesse. È necessario che l'autodisciplina dell'industria sia accompagnata da maggiore rigore nell'applicazione della Direttiva 92/28/CEE da parte delle Autorità nazionali, di cui si auspica un aggiornamento anche in considerazione di Internet.

10.8.3. È inoltre necessario stabilire criteri e meccanismi omogenei tra i diversi Stati membri per regolamentare la promozione diretta ai consumatori. È importante, in questo contesto, distinguere i farmaci ottenibili solo su prescrizione dai farmaci oggetto di automedicazione. Per questi ultimi è particolarmente necessario favorire lo sviluppo di attività di informazione che mirano a creare nei consumatori chiarezza e consapevolezza circa il rapporto beneficio/rischio dell'automedicazione.

10.8.4. È urgente sviluppare normative ed iniziative adeguate per garantire la protezione dei consumatori di fronte al proliferare di siti contenenti informazioni incontrollate o inaffidabili nonché alla promozione e alla vendita di farmaci attraverso Internet. Interessanti iniziative in tal senso sono le «cyberletters» realizzate dalla FDA degli Stati Uniti e le linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. L'UE dovrebbe seguire tale esempio e promuovere campagne di informazione per i cittadini europei, relative non solo ai vantaggi ma anche ai rischi dell'uso di Internet in relazione alle questioni sanitarie. Al riguardo, l'opuscolo dal titolo «Enjoy the Internet but don't risk your health» («Divertiti con Internet ma non rischiare la salute»), edito dall'Associazione europea dei medici e dall'Unione dei farmacisti, costituisce un'iniziativa degna di nota.

10.9. *Miglioramento dell'efficienza economica dei sistemi distributivi*

10.9.1. Il CES considera nella giusta dimensione l'indispensabile attività della distribuzione che risulta fondamentale per garantire nell'intera rete di distribuzione la conservazione e l'approvvigionamento ottimale dei medicinali, una corretta informazione sanitaria e sui farmaci, la certezza che l'intera gamma di medicinali sia a disposizione dei pazienti o comunque reperibile in breve tempo. In questo quadro il ruolo delle farmacie, inteso come centro sanitario per i cittadini, andrebbe rafforzato in modo da poter utilizzare appieno l'efficiente rete esistente.

10.9.2. Tuttavia esso considera necessario procedere ad un riesame degli attuali sistemi di determinazione dei margini di profitto della distribuzione del farmaco per correlarla al reale contributo dato alla catena di valore. Tali sistemi di retribuzione non dovrebbero essere correlati solo al prezzo unitario di una confezione, ma anche ai volumi complessivi, ai servizi aggiuntivi forniti, all'impegno degli operatori per l'informazione e la tutela della salute. In altre parole al valore aggiunto del servizio fornito al «sistema farmaco» dal grossista e dal farmacista.

10.9.3. È necessario, a parere del CES, non demonizzare, per alcune categorie di farmaci, l'apertura di nuovi canali alternativi di vendita. In questo contesto, è importante che l'UE si doti di strumenti adeguati per affrontare le nuove questioni poste dal commercio elettronico.

La vendita di farmaci ai consumatori via Internet potrebbe esporre a rischi inutili. Come si è già constatato, l'assistenza medica richiede standard particolari di sicurezza, i quali non sempre sono garantiti nel caso delle vendite di farmaci via Internet.

10.9.4. Potrebbe essere opportuno creare gruppi di lavoro che mettano a punto proposte operative per consentire di:

- definire una lista di farmaci che, per il loro basso profilo di rischio, possano essere disponibili in punti di vendita diversi dalle farmacie,
- definire principi-guida per la determinazione della remunerazione di grossisti e farmacisti assicurando che questa sia meno rigidamente legata al prezzo dei farmaci.

10.10. *Monitoraggio*

Tutte le regole hanno vita breve: i sistemi si adattano alle situazioni e gli attori trovano i punti deboli. È necessario stabilire meccanismi appropriati che permettano, tanto a livello nazionale che a livello comunitario di seguire l'andamento del consumo/utilizzazione dei farmaci, nonché la loro disponibilità ed accessibilità. Tale attività è necessaria per correggere

regole tutte le volte che queste perdono efficacia o producono effetti che vanno in senso contrario alle intenzioni.

11. **Considerazioni conclusive e prospettive**

11.1. Il CES si compiace di aver trovato riscontro ai contenuti del presente parere di iniziativa in molti interventi della Conferenza di Lisbona dell'11 e 12 aprile 2000 su «Farmaci e salute pubblica» ed in particolare nel documento presentato dal gruppo di lavoro su farmaci e sanità pubblica del Comitato di alto livello per la sanità, organismo nominato dai Ministri della Sanità degli Stati membri per fornire consigli ai servizi della Commissione su materie inerenti la salute pubblica.

11.2. Il Comitato è consapevole che molti aspetti ulteriori della politica farmaceutica avrebbero potuto essere affrontati, uscendo dalla focalizzazione sul paziente, come trattato invece nel presente parere. Esso si riserva in futuro di svolgere approfondimenti ulteriori, seguendo con grande interesse l'evoluzione degli scenari sanitari e farmaceutici, dove si vedono all'opera spinte di cambiamento di grande rilievo, per favorire una piena applicazione dell'Articolo 152 del Trattato di Amsterdam.

11.3. Il CES auspica pertanto che la Commissione ed il Comitato di Alto Livello per la Salute utilizzino i contributi che esso potrà dare all'analisi delle conseguenze di tali trasformazioni sui vari attori e sulla società civile organizzata, in un rapporto più continuo e proficuo di collaborazione.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione sul
“Obiettivi Strategici 2000-2005: Un progetto per la nuova Europa”»**

(2001/C 14/25)

Il Comitato economico e sociale ha deciso, in data 2 marzo 2000, conformemente all'articolo 23, paragrafo 3, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla comunicazione di cui sopra.

Conformemente alle disposizioni dell'articolo 11, paragrafo 4, e dell'articolo 19, paragrafo 1, del Regolamento interno, il Comitato ha costituito un sottocomitato per preparare i lavori in materia.

Il sottocomitato ha adottato il progetto di parere il 30 agosto 2000. Il sottocomitato ha affidato a Gafo Fernández il compito di presentare il progetto di parere in sessione plenaria.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 19 ottobre 2000, nel corso della 376ª sessione plenaria, con 59 voti favorevoli, 7 voti contrari e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Illustrando gli obiettivi strategici 2000-2005 della Commissione al Parlamento europeo il 15 febbraio 2000, il Presidente Prodi ha dichiarato che entro il luglio 2001 la Commissione intende presentare un Libro bianco riguardante nuove forme di governo su scala europea. Il Libro bianco esaminerà due principali orientamenti:

- decentramento delle responsabilità all'interno dell'UE e
- modernizzazione dei metodi di lavoro della Commissione e ripristino della coerenza.

Vista la rilevanza della materia e considerando il proprio ruolo all'interno dell'Unione europea, il Comitato desidera essere coinvolto sin dall'inizio nella formulazione concettuale di tale documento.

Il Comitato propone che il Libro bianco metta in evidenza i rapporti tra istituzioni, organi comunitari e società civile organizzata, la formulazione delle sfide politiche future e l'introduzione di procedure decisionali più partecipative. Occorre inoltre aprire il dibattito su come strutturare il dialogo civile tenendo presenti gli interessi di tutti ed evitando di confonderlo con il dialogo sociale. In tale contesto il Comitato sottolinea il proprio modo di gestire i conflitti tra interessi diversi basandosi sul dialogo e sulle competenze per giungere ad un compromesso.

1.2. Facendo presente la propria specificità, il Comitato auspica di essere consultato in merito a problematiche per le quali la Commissione sta cercando risposte concrete nel corso dell'elaborazione del Libro bianco. Si augura di poter fornire

un contributo valido mediante pareri esplorativi, audizioni e altri strumenti da definire. A questo proposito il Comitato fa riferimento ai propri pareri sulla società civile organizzata e sul partenariato tra la Commissione e le ONG e la possibilità di creare un osservatorio all'interno del Comitato.

2. Le proposte della Commissione

2.1. Obiettivi strategici 2000-2005

2.1.1. Il documento in cui la Commissione delinea i propri obiettivi strategici è da intendersi come un documento che mira ad identificare quelle che considera le principali sfide per l'immediato futuro e le aree in cui intende operare cambiamenti radicali. Tale documento non si preoccupa deliberatamente delle modalità con cui tali mutamenti verranno realizzati: esse saranno invece oggetto di una serie di comunicazioni annuali concernenti i dettagli operativi nell'ambito del piano quinquennale.

2.1.2. La Commissione mira al raggiungimento di un'unione sempre più stretta tra i popoli, basata su valori condivisi e obiettivi comuni. Essa muove passi in avanti verso l'integrazione politica con la creazione di un'area di libertà, sicurezza e giustizia, e con lo sviluppo di una politica estera, della sicurezza e della difesa comune. Vuole un'Europa in grado di dimostrare un'autentica capacità di leadership sulla scena mondiale.

2.1.2.1. La Commissione crede che l'Europa abbia bisogno di istituzioni forti che rispondano a nuove forme di governo democratico. A tal fine si spingerà a trovare una nuova sinergia tra tutti gli organi democratici dell'Unione europea nel quadro di un più generale miglioramento del sistema di governo

dell'Europa. Desidera trovare un nuovo equilibrio tra il proprio operato e l'operato delle altre istituzioni, degli Stati membri e della società civile. Per raggiungere questi risultati la Commissione lavorerà in stretta collaborazione con le altre istituzioni europee sulla base di un'attenta divisione dei compiti con gli Stati membri.

2.1.3. Nel periodo in esame la Commissione perseguirà quattro obiettivi strategici:

- Promuovere nuove forme di governo su scala europea
- Creare un'Europa stabile, che faccia sentire la propria voce a livello mondiale
- Ridefinire le priorità economiche e sociali
- Migliorare la qualità della vita dei cittadini.

2.1.4. Le sfide impegnative che ci attendono richiedono nuove forme di governo della realtà europea. A giudizio della Commissione, esse non costituiscono una questione di esclusiva competenza delle istituzioni dell'Unione, bensì sono anche responsabilità dei governi e dei parlamenti nazionali degli Stati membri, come pure delle amministrazioni regionali e locali.

2.1.4.1. Sebbene gli organi degli Stati membri partecipino appieno al governo dell'Europa, questa realtà non viene percepita dai cittadini, che si sentono estranei alle strutture che regolano la loro vita. Raramente distinguono le diverse istituzioni e per la maggior parte credono che le politiche nazionali e quelle europee siano due mondi separati.

2.1.4.2. Per gestire un sistema di governo su scala europea servono istituzioni forti, una visione collettiva e una forza trainante, ma al tempo stesso vi è la necessità di un controllo democratico e del totale coinvolgimento dei cittadini europei. La Commissione propone la propria visione e vede se stessa quale forza trainante.

2.1.4.3. La Commissione si impegna alla trasparenza ed alla responsabilità politica, e crede che la società civile abbia un ruolo fondamentale in questo contesto. La delega ed il decentramento delle attività ordinarie d'esecuzione saranno al centro di qualsiasi nuova forma di governo su scala europea.

2.1.5. Un sistema di governo europeo deve dare all'Unione gli strumenti per affermarsi esprimendosi come un'unica realtà sulla scena mondiale, nonostante il suo regime istituzionale e la sua struttura basata su tre pilastri.

2.1.5.1. L'Europa è al centro di importanti cambiamenti geopolitici, che sono al contempo fonte di opportunità, ma anche di minacce. Gli obiettivi della Commissione sono stabilizzare il continente e condividere i valori fondamentali

dell'Europa; la sua ambizione è quella di esportare la stabilità e la prosperità europea. A tal fine essa porterà avanti la propria strategia di allargamento, che ha conseguenze inevitabili e considerevoli per le istituzioni e le politiche europee.

2.1.5.2. La Commissione avverte anche l'esigenza di creare dei veri e propri partenariati strategici con i paesi che verranno a trovarsi alle frontiere dell'Europa allargata. Inoltre, ritiene che l'Europa debba rafforzare il proprio ruolo di partner solidale con i paesi in via di sviluppo e riorientare le proprie attività, incentrandole sulla lotta alla povertà non solo all'interno dell'Unione, ma anche in tali paesi.

2.1.5.3. La debolezza del sistema internazionale, il moltiplicarsi dei conflitti, l'aumento della povertà e il proliferare della criminalità organizzata sono tutti fenomeni che richiedono un intervento deciso da parte dell'Unione. L'obiettivo della Commissione è quello di rendere l'Europa protagonista della scena globale, con un peso politico equivalente alla sua forza economica. Ciò implica, tra l'altro, la messa a punto di una vera e propria politica estera comune, nonché di capacità d'intervento civile e militare in una politica della difesa e della sicurezza comune.

2.1.5.4. La Commissione ribadisce il proprio interesse strategico per il rilancio del «Millennium Round» e per una riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio. Mira inoltre a massimizzare le potenzialità della globalizzazione riducendone al minimo gli effetti collaterali indesiderati.

2.1.6. L'Europa è destinata a diventare un'economia competitiva sul piano globale, fondata sulla conoscenza e sull'innovazione e su una strategia di sviluppo sostenibile. L'insufficiente utilizzazione delle risorse è la maggior debolezza dell'Europa ed è necessario liberarne il potenziale. Il settore in cui tale esigenza appare più evidente è quello dell'occupazione.

2.1.6.1. L'Unione deve ridefinire le sue priorità economiche e sociali per edificare un'economia basata sulle conoscenze, allo stesso tempo concorrenziale e inclusiva, che sostenga una crescita vigorosa e duratura, la piena occupazione e la coesione sociale.

2.1.6.2. La Commissione indica le seguenti priorità per un'azione coordinata al livello dell'Unione europea e degli Stati membri:

- Puntare alla piena occupazione.
- Creare un nuovo dinamismo economico tramite una riforma economica dei mercati del lavoro, dei beni e dei capitali che stimoli l'innovazione e l'imprenditorialità.
- Garantire la sicurezza e la sostenibilità delle pensioni tramite una combinazione di riforme volte a creare posti di lavoro, un aumento della base contributiva e il riesame dei regimi pensionistici, alla luce della nuova situazione demografica e sanitaria in Europa.

- Elaborare una strategia europea di lotta all'esclusione sociale, per la riduzione della povertà e delle disparità esistenti fra regioni e territori europei.
- Esaminare la qualità della spesa pubblica e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.
- Stimolare la ricerca europea.
- Incoraggiare gli investimenti nel capitale umano.
- Sviluppare e rafforzare il modello agricolo europeo per accrescerne la competitività, assicurarne la vitalità e promuovere le aree rurali di fondamentale importanza.

2.1.7. Secondo la Commissione, l'Unione deve accelerare il processo di creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Essa segnala che i problemi della criminalità e della sicurezza personale non si fermano più alle frontiere nazionali e che i cittadini europei vogliono che i loro diritti siano protetti e fatti rispettare ovunque essi si trovino all'interno dell'Unione.

2.1.7.1. La Commissione avverte l'esigenza di una reazione collettiva e determinata al persistente degrado ambientale. Ritiene che ciò richieda una strategia di sviluppo sostenibile capace di conciliare sviluppo ambientale, progresso sociale e crescita economica sostenibile.

2.1.7.2. La Commissione nota che i cittadini europei hanno particolarmente a cuore la messa a punto di norme più rigorose in materia di sicurezza alimentare. Essa intende portare avanti le proposte del suo Libro bianco sulla sicurezza alimentare e sull'istituzione di un'autorità europea nel settore alimentare. Cercherà inoltre di promuovere una maggior fiducia dei cittadini e dei consumatori nel commercio elettronico.

2.1.7.3. La Commissione intende proporre un'area dei trasporti europea realmente integrata, dando vita ad uno spazio aereo unico e sviluppando le reti transeuropee. A tale scopo sfrutterà le nuove tecnologie che consentono di sviluppare sistemi di trasporto intelligenti e multimodali, e proporrà l'istituzione di un'autorità europea per la sicurezza aerea. Infine, intende rafforzare le norme di sicurezza e la formazione nel settore marittimo.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Obiettivi strategici 2000-2005

3.1.1. Il Comitato si compiace dell'iniziativa presa dalla Commissione per prepararsi alle sfide consistenti nel far entrare l'Unione nel ventunesimo secolo e nel fornirle gli strumenti per combattere le minacce e sfruttare le opportunità che le si presenteranno negli anni a venire.

3.1.1.1. L'Unione europea è stata un'impresa coronata da successo, frutto degli ideali di quanti hanno lanciato le prime iniziative all'inizio degli anni '50. Per la riuscita di quest'impresa è stato vitale il costante evolvere delle strategie e delle politiche che hanno accompagnato l'Unione europea durante la seconda metà del '900 e in questo primo scorcio del nuovo millennio.

3.1.1.2. Dato che le aspirazioni per la nuova Europa continuano ad evolversi, il Comitato accoglie con soddisfazione la dichiarazione formale riguardante le Priorità strategiche per la nuova Europa nei prossimi cinque anni come introduzione alla prospettiva a più lungo termine.

3.1.1.3. Una volta stabilite le priorità strategiche occorre naturalmente esaminare le forme di governo che ne agevoleranno la realizzazione. In gran parte del testo che segue si cerca di prevedere in quale modo il sistema di governo dell'Europa dovrà adeguarsi, cambiare e migliorare.

3.1.1.4. La forma che il governo dell'Unione europea assumerà deve naturalmente, o quanto più naturalmente possibile, avere un rapporto con la sfera di competenza propria dell'intera Comunità ed essere strettamente legata agli altri aspetti del governo ai livelli nazionale e regionale.

3.1.1.5. Lo sviluppo di nuove forme di governo europeo scaturirà pertanto dall'accettazione di obiettivi concordati su ciò che, stando alle attese, tale sistema di governo dovrebbe realizzare ai vari livelli (da un lato comunitario e nazionale e dall'altro regionale, provinciale e locale). Esso è pure strettamente correlato al grado di sussidiarietà o di centralizzazione delle rispettive competenze funzionali. Ne consegue che il dibattito sulle forme di governo europeo ha una portata ben più vasta di un dibattito sul ruolo delle istituzioni europee.

3.1.1.6. Detto ciò, gli altri tre obiettivi strategici permettono di orientare meglio il dibattito sulla forma di governo.

3.1.1.7. Il Comitato si compiace di queste aspirazioni più ambiziose, con le implicazioni che esse comportano per tutti i cittadini europei. Esse costituiscono, per tutte le istituzioni e per tutti gli enti ad ogni livello, una sfida che riguarda non solo la loro realizzazione, ma anche la loro integrazione e il loro coordinamento intorno ad obiettivi comuni.

3.1.1.8. Il secondo obiettivo strategico è formulato in maniera diversa, ad esempio «Un'Europa stabile che faccia sentire con decisione la propria voce nel mondo» oppure «stabilizzare l'Europa e rafforzare la sua presenza a livello mondiale». Nessuna di queste due frasi induce all'importante conclusione secondo cui l'Europa (intendendo qui la Comunità, i suoi Stati membri e tutte le diverse istituzioni) è tenuta a sfruttare la propria posizione e le proprie risorse per affrontare tutto l'insieme di problemi che condizionano la vita dei cittadini in Europa e altrove. I problemi da considerare vanno ben al di là della «stabilizzazione dell'Europa» e del «rafforzamento della sua presenza nel mondo».

3.1.1.9. Così com'è formulato questo obiettivo può trarre in inganno. Ne consegue che, per quanto necessarie ed accettabili, le priorità additate per i prossimi cinque anni risultano un po' troppo limitative.

3.1.1.10. Gli altri obiettivi strategici (ossia il terzo e il quarto) hanno un impatto diretto sui cittadini europei. A giudizio del Comitato, fra tali obiettivi esiste un'interdipendenza reciproca.

3.1.1.11. Dato il rischio di confusione causato dalle formulazioni ambigue, illustrando questi due obiettivi strategici la Commissione avrebbe fatto bene a distinguere tra la fissazione dei numerosi obiettivi da perseguire, che sono ben definiti e che traducono aspirazioni comuni indipendentemente dai problemi di competenza e di sussidiarietà, e i meccanismi operativi, i quali richiederanno diversi gradi di armonizzazione e di coordinamento tra i multipli livelli nell'ambito del sistema di governo.

3.1.1.12. Uno dei numerosi esempi che si potrebbero citare in proposito è quello dell'obiettivo «Garantire la sicurezza e la sostenibilità delle pensioni»: esso è lodevole e di fondamentale importanza. All'aspirazione di standard europei in materia fa però riscontro una competenza operativa a livello nazionale. Analogamente, l'integrazione di «nuove» priorità economiche presuppone per lo più sviluppi nell'ambito dell'Unione europea necessariamente legati all'evolvere delle priorità sociali, le quali rientrano maggiormente (ma non esclusivamente) nelle competenze degli Stati membri.

3.1.1.13. Stabilire priorità strategiche per l'Europa richiede che si faccia esplicitamente chiarezza sul modo in cui dette priorità si traducono in obiettivi e sul contesto istituzionale interessato.

3.1.2. Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che il riesame dei rapporti tra le istituzioni deve essere accompagnato da una coraggiosa riforma amministrativa delle stesse. La Comunità economica europea fu ideata come un'associazione tra alcuni paesi dell'Europa occidentale relativamente benestanti, impegnati ad aderire ai principi democratici, ed è in quel contesto che fu elaborato il Trattato di Roma. La sfida dell'adattamento all'adesione da parte di un gran numero di paesi sensibilmente meno ricchi, molti dei quali soggetti a regimi totalitari negli ultimi cinquant'anni, richiederà notevoli cambiamenti nelle norme e nei regolamenti comunitari.

3.1.3. Il Comitato sottoscrive il giudizio della Commissione secondo cui una delle sfide più grandi, urgenti, avvincenti e difficili consiste nel sormontare la disillusione dei cittadini nei confronti del progetto europeo, una reazione che si manifesta sia nell'esigua affluenza alle urne per le elezioni europee in

alcuni paesi, sia nel crearsi di partiti di estrema destra i cui programmi di stampo razzista sono dissimulati dietro una parvenza di patriottismo.

3.1.4. La Commissione stessa riconosce⁽¹⁾ che oggi l'Unione europea è in crisi, una crisi che riguarda i rapporti tra le istituzioni e i cittadini. Vi è l'urgente necessità di affrontare il problema in modo costruttivo ed efficiente. I cittadini, pur essendo fondamentalmente favorevoli all'ideale europeo, temono che l'Europa non sia più in grado di rispondere alle loro aspettative.

3.1.4.1. I benefici che essi si attendono comprendono una crescita economica sostenibile, la piena occupazione, un elenco delle priorità politiche giusto, che promuova gli obiettivi dello sviluppo economico e della coesione sociale, la lotta alla criminalità, la sicurezza dagli attacchi esterni, pace e prosperità nei paesi limitrofi, un ruolo chiaro e forte per l'Europa in quanto potenza economica nel contesto della globalizzazione, una politica estera coerente ed efficace ed un ruolo centrale nello sviluppo delle nazioni meno favorite del mondo.

3.1.4.2. I cittadini europei non capiscono i meccanismi dell'Unione europea, concepiti da e per gli specialisti; il procedimento legislativo europeo è estremamente complesso, ed esige una maggiore trasparenza. Questa scarsa trasparenza ha fatto sorgere un clima di sfiducia che occorre dissipare. L'elettorato del ventunesimo secolo non è più disposto a riporre una fiducia cieca nelle capacità o nella buona fede dei decisori politici di qualsiasi livello: mondiale, europeo, nazionale e perfino locale. La maggior parte dei cittadini non hanno obiezioni contro l'Europa: hanno semplicemente voltato le spalle alla sua facciata istituzionale.

3.1.4.3. Nell'introduzione alla comunicazione in esame la Commissione afferma di voler trovare «una nuova sinergia tra tutti gli organi democratici dell'Unione europea, nel quadro di un più generale miglioramento del sistema di governo della realtà europea». Per quanto lo concerne il Comitato ritiene che il suo potenziale, il quale discende dall'essere costantemente al corrente delle esigenze dei cittadini grazie ai suoi membri, implicati direttamente nelle attività economiche e nel tessuto sociale, non venga ancora sfruttato appieno e in fasi abbastanza precoci nelle iniziative della Commissione in campo economico e sociale.

3.1.5. Altro motivo di disagio per l'opinione pubblica è che molti si sentono inquieti di fronte al ritmo dei cambiamenti che avvengono nella società. Tali cambiamenti richiedono che i leader politici prendano decisioni che con l'attuale assetto istituzionale non possono intervenire con la necessaria velocità. Inoltre l'opinione pubblica non è sempre in grado di comprendere ed accettare tali cambiamenti. I cittadini europei sono uniti da aspirazioni e ideali comuni, tra i quali il desiderio di una collaborazione più stretta, ma restano divisi da tradizioni nazionali, usanze e patrimoni culturali diversi. Un avvicinamento all'unione politica sarà possibile solo se essa terrà nel dovuto conto le differenze nazionali. Il problema non

(1) Comunicato stampa (99) 750.

è tanto l'euroscetticismo, quanto il fatto che gli europei hanno visioni del futuro molto divergenti. Nello sviluppo di una strategia europea è indispensabile tenere conto del fatto che la diversità dell'Europa in termini di popoli e di culture è fonte di ricchezza e di forza piuttosto che di distanza e diffidenza.

3.1.6. Vi è in Europa un desiderio generalizzato di democratizzazione dei processi decisionali, di trasparenza della pubblica amministrazione e di coinvolgimento della società civile. Sta indubbiamente nascendo una società civile europea che si sta organizzando a livello europeo, anche se per ora è scarsamente strutturata e focalizzata. Il problema di questa società civile nascente è che non affonda le proprie radici nelle istituzioni. Gli altri elementi della società civile organizzata devono ancora occupare il proprio posto accanto agli organismi che già partecipano al dialogo civile, come gli interlocutori economici e sociali.

3.1.6.1. La sfida che va raccolta è consentire a questa società civile di partecipare efficacemente al governo dell'Europa. L'Europa opera secondo un sistema piramidale che, tra l'altro, dà origine ad un approccio dall'alto verso il basso. È necessario inserire i processi comunitari nella società europea del ventunesimo secolo piuttosto che, come avviene oggi, cercare di inserire la società civile nel processo di integrazione comunitaria. Il processo decisionale istituzionalizzato deve essere aperto sia agli operatori sociali, finanziari ed economici, sia alle altre componenti della società civile. Il dialogo tra governanti e governati deve procedere dal basso verso l'alto e non più dall'alto verso il basso. È necessario rinnovare i metodi e gli strumenti della democrazia.

3.1.6.2. Grazie alla lunga esperienza maturata il Comitato ha la capacità e la disponibilità per definire, in collaborazione con organizzazioni di rilievo della società civile, e sottoporre alla Commissione, proposte circa forme e metodi efficaci di partecipazione.

3.1.7. Va inoltre riconosciuto che la ripartizione dei poteri e delle competenze tra le istituzioni europee — soprattutto la Commissione — e gli Stati membri è problematica. Anche se nel documento in esame la Commissione manifesta chiaramente la volontà di dettare un programma per il futuro politico dell'Europa, a livello europeo il potere legislativo spetta in ultima analisi principalmente al Consiglio, composto da rappresentanti degli Stati membri, i quali possono avere priorità diverse per il progetto europeo. L'estensione del voto a maggioranza qualificata e la piena applicazione del processo di codecisione tra il Parlamento europeo e il Consiglio risolverebbero in parte il problema.

3.1.7.1. Affermando che si tratta di un documento a carattere strategico, la Commissione si astiene volutamente dal discutere la metodologia con cui attuerà gli obiettivi politici che presenta: ciò sarà oggetto di una serie di documenti annuali che verteranno sull'attuazione operativa del piano quinquennale. Il Comitato rispetta questa posizione e non intende pronunciarsi in merito a questioni metodologiche prima della pubblicazione di tali documenti annuali. Il Comitato confida che venga richiesto un parere su tali documenti annuali al momento della loro pubblicazione e si augurerebbe di essere consultato anche nel corso della loro preparazione; si dichiara infine disponibile ad elaborare pareri d'iniziativa in materia.

3.1.8. Da qualunque prospettiva si osservi la situazione attuale, appare palese l'urgente necessità di ripristinare la fiducia dei cittadini europei nei processi tramite i quali sono governati. Un modo per raggiungere tale scopo è coinvolgere la società civile più da vicino nel processo decisionale. Altro elemento essenziale è che i cittadini si rendano conto dei vantaggi concreti che l'Europa sta offrendo loro. È inoltre necessario che tali vantaggi siano conformi agli interessi e alle preoccupazioni degli stessi cittadini.

3.1.9. L'Unione europea va vista come un'entità basata su tre pilastri: quello economico, quello politico-amministrativo e quello della società civile. Il pilastro economico è il fondamento su cui poggiano gli altri due, in quanto senza la prosperità economica l'Europa non avrà l'occorrenza per sviluppare le politiche e creare le strutture che le servono o per realizzare gli obiettivi che la Commissione si è prefissa. Il pilastro politico-amministrativo è composto dalle istituzioni europee e dalle autorità a livello nazionale, regionale e locale degli Stati membri. La società civile comprende tutte le componenti della società indicate nel parere del 22 settembre 1999⁽¹⁾.

(1) «La società civile è un concetto che raccoglie tutte le forme d'azione sociale, di individui o di gruppi, che non rappresentano un'emanazione dello stato e che non sono da esso dirette. (...)

La società civile organizzata comprende in particolare:

- i cosiddetti "protagonisti del mercato del lavoro", ovvero le parti sociali;
- le organizzazioni rappresentative del settore economico e sociale che non si possono definire parti sociali in senso stretto;
- le ONG (le organizzazioni non governative) che riuniscono le persone intorno a delle cause comuni, come ad esempio le associazioni ambientaliste, le organizzazioni per la difesa dei diritti dell'uomo, le associazioni dei consumatori, gli enti assistenziali, gli organismi scolastici e di formazione, ecc.;
- le organizzazioni di base (ovvero quelle che nascono dal centro e dalla base della società e che perseguono obiettivi rilevanti per i loro membri), ad esempio le organizzazioni giovanili, le associazioni delle famiglie, e tutte le organizzazioni che permettono ai cittadini di partecipare alla vita locale e comunale;
- le comunità religiose. GU C 329 del 17.11.1999, punti 5.1 e 8.1.»

3.1.10. Il Comitato riconosce la necessità di adeguarsi, insieme alle altre istituzioni, alle sfide attuali dell'Europa. È cosciente del fatto che ciò imporrà cambiamenti al suo interno e la riorganizzazione dei rapporti con le altre istituzioni. Il Comitato ha recentemente adottato un parere⁽¹⁾ che suggeriva l'eventuale istituzione, in seno al CES, di un «Osservatorio sul dialogo civile» per avviare una serie di iniziative al fine di sviluppare appunto il dialogo civile e promuovere il ruolo del Comitato in quanto forum per accrescere la partecipazione dei rappresentanti della società civile organizzata al processo democratico.

4. Osservazioni particolari

4.1. Obiettivi strategici 2000-2005

4.1.1. Il Comitato interpreta le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Lisbona come uno strumento per sviluppare gli obiettivi strategici della Commissione relativamente ad una linea d'azione per passare ad un'economia più competitiva, dinamica e basata sulla conoscenza, per modernizzare il modello sociale europeo e per combattere l'esclusione sociale.

4.1.2. Il Comitato prende atto con particolare interesse del «nuovo metodo di coordinamento aperto» e dell'appello rivolto alle parti sociali e al resto della società civile a partecipare all'attuazione delle politiche attraverso diverse forme di partenariato delineate a Lisbona.

4.1.3. Nel parere sul tema «L'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale: verso un'Europa dell'innovazione e delle conoscenze»⁽²⁾, il Comitato ha sviluppato l'idea di un «nuovo modello» per il raggiungimento di una crescita senza inflazione:

- massimizzare lo sviluppo economico minimizzando nel contempo l'emarginazione ed i conflitti sociali;
- creare un'economia competitiva sostenendo al tempo stesso un modello sociale competitivo;
- ottimizzare l'utilizzo delle nuove tecnologie in una strategia sostenibile per l'ambiente e le risorse sociali e naturali;
- garantire la sostenibilità con lo sviluppo di una cultura partecipativa e di un'adeguata cultura societaria basata su un approccio creativo all'apprendimento su tutto l'arco della vita e sulla solidarietà.

⁽¹⁾ GU C 268 del 19.9.2000.

⁽²⁾ GU C 117 del 26.4.2000.

4.1.3.1. Il parere riconosceva inoltre la necessità di un nuovo modello per le forme di governo e affermava che «L'idea classica che lo Stato è sovrano come fornitore di servizi dev'essere superata da un rapporto di tipo cooperativo fra Stato e società. L'opinione pubblica si aspetta dallo Stato non solo che vengano osservate norme e regolamenti ma anche che i servizi siano forniti in maniera adeguata ed efficiente.» Il Comitato sosteneva che una politica di ammodernamento da parte dello Stato deve essere più imperniata su reti di cooperazione più decentrate e deve dare maggiore importanza all'efficienza e all'efficacia economica. Ciò significa anche maggiore efficienza nell'applicazione degli atti amministrativi e la valutazione dell'opportunità economica di metodi di applicazione alternativi.

4.1.3.2. Per il Vertice di Lisbona il parere del Comitato proponeva il seguente ordine del giorno:

- adattare al nuovo modello il modello sociale attuale;
- realizzare una formazione di massa nelle tecnologie della società dell'informazione (IST);
- far conoscere e agevolare la crescita della cultura d'impresa;
- aiutare le società consolidate a passare al nuovo modello;
- adattare l'istruzione e la formazione al nuovo modello;
- indirizzare lo sviluppo sostenibile verso l'innovazione e la crescita.

4.1.4. Il Vertice di Lisbona ha trattato la maggior parte di questi problemi in modo coerente con il parere del Comitato. Così facendo ha portato le proposte contenute nel documento della Commissione sugli obiettivi strategici 2000-2005 ad un altro livello. Sul piano della procedura, ha segnato un approccio completamente nuovo e diverso alla definizione delle politiche in Europa, nel quadro del quale il Consiglio europeo svolge un ruolo guida. Ha mostrato come i governi abbiano assunto la responsabilità della formulazione delle politiche economiche.

4.1.4.1. Dal documento della Commissione emerge chiaramente che essa si considera non solo l'organo esecutivo dell'UE, ma anche la fonte della visione collettiva dell'Europa e la forza trainante dei cambiamenti. Tuttavia, il recente Consiglio di Lisbona ha esercitato pienamente il proprio ruolo nel definire l'agenda politica.

4.1.4.2. La rinnovata importanza del Consiglio europeo riflette la determinazione dei governi a mantenere il potere in materia di politica. In tale contesto è particolarmente significativa la decisione presa a Lisbona di prevedere una regolare riunione del Consiglio europeo ogni primavera per esaminare la strategia politica. Anche se l'efficienza di altre istituzioni

migliorerà in seguito ai cambiamenti proposti dalla Commissione, in futuro i Consigli europei eserciteranno probabilmente un ruolo di maggiore importanza.

4.1.4.3. Ciò ripropone la questione del ruolo del Parlamento europeo (PE), che è un'istituzione europea composta da membri eletti direttamente ma con poteri legislativi limitati. Rimane da stabilire se attualmente il PE sia costituzionalmente o funzionalmente in grado di determinare il corso della politica europea. In ogni caso, si può comunque affermare che tale funzione dovrebbe spettare al Consiglio piuttosto che alla Commissione e gli eventi di Lisbona indicano che il Consiglio è pronto ad assumersi tale responsabilità.

4.1.5. Come riconosciuto dal nucleo prospettive della Commissione (Forward Studies Unit)⁽¹⁾, il processo decisionale a livello europeo è complesso e intricato, difficile da comprendere persino per gli esperti. Il fatto che vi possa essere rappresentanza democratica a livello della decisione formale (Consiglio) non è ritenuto sufficiente dato che vi sono problemi nelle fasi precedenti che successive del processo, fasi che vengono considerate sempre più spesso ugualmente determinanti in termini di risultati finali.

4.1.5.1. Per affrontare il problema del deficit democratico sono necessarie riforme intese non già ad ottenere la legittimità incentrando l'attenzione sul momento della decisione, bensì ad aumentare la partecipazione in tutte le fasi del processo.

4.1.5.2. Il coinvolgimento della società civile nel processo decisionale è una componente vitale della democrazia partecipativa secondo il modello democratico europeo. La consultazione da parte della Commissione di alcuni rappresentanti delle organizzazioni della società civile scelti ad hoc non è considerata sufficiente. La situazione non migliorerebbe se la «consultazione» dovesse consistere nell'accaparrare sostegno a favore di posizioni predeterminate. Per garantire una vera trasparenza, la società civile organizzata deve avere non solo l'opportunità di partecipare, ma anche i mezzi per quantificare l'efficacia della propria partecipazione. Ciò implica il dovere, per la Commissione, di illustrare agli organismi consultati in merito alle proposte legislative in quale misura i loro rappresentanti hanno esercitato un impatto sulle proposte o per quale motivo ciò non è avvenuto.

4.1.6. Il CES è direttamente interessato a questo problema perché è l'unica istituzione europea composta da rappresentanti di organizzazioni che rispecchiano la società civile organizzata. È consapevole del fatto che la propria rappresentatività potrebbe essere migliorata: si tratta tuttavia di una questione

di pertinenza degli Stati membri ed è bene che rimanga tale. Il Comitato accoglierebbe con favore proposte degli Stati membri per una migliore rappresentazione della società civile organizzata tra i suoi membri, ma sottolinea che la sua struttura tripartita è una caratteristica essenziale che va mantenuta. In questo modo il Comitato fungerebbe da forum attraverso il quale la partecipazione della società civile organizzata al processo legislativo europeo potrebbe assumere un significato concreto. Il Comitato potrebbe inoltre esercitare il ruolo di coordinamento del processo di consultazione, convogliando le informazioni provenienti dalla società civile organizzata alle istituzioni e viceversa.

4.1.7. Il progetto europeo ha seguito un percorso che ha portato dall'integrazione negativa all'integrazione positiva⁽¹⁾. All'inizio il progetto consisteva, ad esempio, nel rimuovere gli ostacoli al mercato unico e nel garantire le quattro libertà (integrazione negativa). Col passare del tempo, tuttavia, è emerso che il completamento di un'autentica Unione europea richiedeva interventi attivi in un numero sempre maggiore di settori, che non erano strettamente necessari nella prima fase dell'integrazione europea, incentrata com'era sulla costruzione di uno spazio economico comune.

4.1.7.1. Ciò solleva una questione che il documento della Commissione non tratta, ossia quella della sussidiarietà. Da un lato, gli Stati membri riconoscono i vantaggi che la condivisione della sovranità comporta in ambiti già caratterizzati da notevole interdipendenza. Tuttavia, nel contesto dell'integrazione positiva, in una gamma crescente di politiche, la struttura verticale, rischia di determinare un vuoto di responsabilità che non può più essere giustificato in nome delle esigenze superiori del progetto europeo. D'altro canto, nei settori in cui l'azione europea è richiesta dall'opinione pubblica, ossia laddove essa è evidentemente necessaria e quindi legittima, l'UE viene percepita come debole. In settori come la politica estera e di sicurezza comune l'azione coordinata è ritenuta necessaria e auspicabile ma l'UE sembra avere difficoltà a realizzarla⁽¹⁾.

4.1.7.2. Secondo il Presidente della Commissione europea Prodi, il prossimo impegno dell'UE sarà quello di passare dal mercato unico e dalla moneta unica ad un'unica economia e ad un'unica struttura politica. Questo tipo di evoluzione può essere definito come un ulteriore progresso sulla strada dell'integrazione positiva. Per molti paesi candidati quest'obiettivo può essere difficile da raggiungere e anche alcuni degli attuali Stati membri potrebbero considerare il processo inaccettabile dal punto di vista nazionale. Si delinea così la prospettiva di un'Europa a due velocità, caratterizzata da diversi gruppi di paesi che perseguono gli obiettivi a velocità diverse. Rimane ancora un interrogativo sui rischi e le sfide che sorgono da un siffatto scenario.

⁽¹⁾ CdP(99) 750.

4.1.8. Per promuovere l'integrazione europea è necessario porre il cittadino europeo al centro dell'attenzione. Uno degli obiettivi dichiarati dalla Commissione è il miglioramento della qualità della vita. Il punto cruciale è che il miglioramento della qualità della vita deve riguardare tutti e tutti gli aspetti della vita (qualità dell'alimentazione, dell'ambiente, protezione dalla criminalità, occupazione, tenore di vita, promozione dell'integrazione tra gruppi etnici in Europa, prevenzione delle discriminazioni e dell'esclusione sociale). Per usare un'espressione del Presidente Prodi: «Bisogna costruire l'Europa con i cittadini e per i cittadini», e questo deve essere riflesso in tutti i documenti della Commissione. Il Comitato deplora che la Commissione si limiti ad impostare i problemi legati a questo ambito di obiettivi, sostanzialmente senza presentare proposte di azione strategica. Ciò lascia supporre che non esista (ancora) un approccio strategico coerente in materia di rapporti con i cittadini europei. Il Comitato propone e si attende di essere coinvolto tempestivamente nella concezione di tale approccio per il dialogo civile e per la collaborazione con la società civile, in modo da poter far valere i propri punti di vista.

4.1.8.1. La Commissione menziona più volte la necessità di dialogare con i cittadini. Il Comitato ritiene che l'ascoltarli sia altrettanto importante. Il motto della Commissione dovrebbe essere «governare per servire». In una società democratica il governo è al servizio del popolo e deve rendergli conto di

come gestisce l'amministrazione. Il popolo non è suddito dello Stato. Il governo deve essere il più possibile decentrato. Ad ognuno dei diversi livelli istituzionali si collocano una responsabilità e una competenza specifiche che devono essere accompagnate da meccanismi adeguati per il dialogo con i cittadini e la partecipazione di questi ultimi. Nell'ambito della struttura articolata del governo europeo i diversi livelli di potere sono tenuti a collaborare nell'interesse superiore del cittadino, altrimenti la costruzione europea non apporterebbe nessun valore aggiunto democratico.

4.1.9. Il Comitato concorda con la Commissione sull'identificazione delle grandi sfide che si prospettano all'Europa in questo momento. Tuttavia, alcuni problemi di notevole importanza, ad esempio la situazione demografica, vengono a malapena menzionati.

4.1.10. La Commissione dichiara l'intenzione di fare dell'Europa un protagonista sulla scena globale, con un peso politico equivalente alla sua forza economica. Per perseguire questo obiettivo, la priorità assoluta dovrebbe essere il massimo potenziamento della forza economica dell'Europa. La globalizzazione è un'opportunità, ma se questa non viene colta può trasformarsi in una minaccia. L'Europa non ha bisogno di sogni irrealizzabili ma di una visione lucida.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Revisione della Direttiva 86/278/CEE sull'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura»

(2001/C 14/26)

Il Comitato economico e sociale ha deciso, in data 2 marzo 2000, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3 del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla «Revisione della Direttiva 86/278/CEE sull'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura».

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Nilsson, in data 6 settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, il seguente parere.

Sintesi

Il documento descrive il sistema di depurazione per la raccolta dei rifiuti delle aree urbane e il possibile utilizzo di fanghi di depurazione in agricoltura. I fanghi ed altri rifiuti organici contengono sostanze nutritive per le piante, che costituiscono una risorsa fondamentale per un'agricoltura e una società sostenibili. Tuttavia, nei fanghi urbani, le sostanze nutritive sono mischiate con numerosi metalli e inquinanti organici. Per mantenere una buona qualità del suolo, si potrebbe forse tollerare un aumento massimo del 100 % della concentrazione dei metalli in terreni destinati alla produzione di alimenti per i prossimi 10 000 anni. Per evitare di danneggiare il suolo, attualmente in agricoltura dovrebbero essere utilizzati soltanto alcuni tipi di fanghi debitamente certificati. Il Comitato raccomanda che, al momento della revisione della Direttiva 86/278/CEE, vengano accolte le seguenti proposte. Occorrerebbe:

- stabilire che l'obiettivo a lungo termine è il riciclaggio in agricoltura delle sostanze nutritive non inquinanti;
- adottare un approccio olistico, e regolamentare tutti i reflui liquidi provenienti da impianti di trattamento delle acque di scolo non contemplati dalla direttiva quadro in materia di acque, nonché le altre acque reflue urbane;
- migliorare sostanzialmente la qualità dei fanghi di depurazione agevolando investimenti e altre misure;
- ridurre drasticamente il livello di concentrazione dei metalli nei fanghi consentito per uso agricolo;
- attribuire in modo adeguato la responsabilità per danni all'ambiente causati dall'uso dei fanghi;
- prevedere requisiti minimi comunitari sulla protezione del suolo.

1. Contesto

1.1. L'obiettivo del presente parere di iniziativa del Comitato è di illustrare le posizioni di quest'ultimo sull'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura, in modo che una direttiva riveduta «Fanghi di depurazione» (86/278/CEE) avvii e promuova uno sviluppo inteso a consentire l'utilizzo in agricoltura dei nutrienti delle piante contenuti nei rifiuti organici senza inquinare e senza compromettere le proprietà del suolo.

1.2. I rifiuti organici prodotti dalla società provengono essenzialmente dalla produzione agricola del paese oppure dalle importazioni di prodotti di origine vegetale o animale. Tali rifiuti contengono allo stato naturale le sostanze nutritive di cui le piante hanno bisogno e rappresentano una risorsa fondamentale per l'agricoltura. Occorre nondimeno assicurarsi che tali nutrienti, senza l'aggiunta di inquinanti, vengano riciclati nei terreni agricoli.

1.3. Insieme ai rifiuti organici che contengono nutrienti, vengono introdotte altre sostanze derivanti dall'uso domestico (lavaggio di panni e stoviglie, impiego di diverse sostanze chimiche ed usura degli elettrodomestici). Un gran numero di sostanze chimiche diverse vengono aggiunte anche in seguito ad altre attività locali. Tali sostanze sono incompatibili con l'agricoltura o la produzione di alimenti, e compromettono la sostenibilità dei seminativi e la qualità degli alimenti. La compresenza di sostanze utili e indesiderabili dà luogo a problemi.

1.4. La funzione più importante svolta dagli impianti di trattamento delle acque reflue consiste nel depurarle. Le sostanze organiche vengono elaborate/digerite per ridurre il volume dei fanghi ed eliminare le sostanze maleodoranti. Gli impianti di trattamento delle acque reflue possono estrarre dai fanghi il 90 % di fosforo e il 15 % di azoto, micronutrienti e sostanze organiche presenti nelle acque reflue che, così purificate, possono essere riversate nei corsi d'acqua. I rifiuti prodotti da questo processo di depurazione sono i fanghi di depurazione.

1.5. Nel processo di depurazione non soltanto vengono raccolti i nutrienti delle piante e le sostanze organiche precipitate, ma anche numerose sostanze chimiche indesiderabili provenienti dagli scarichi urbani. La presenza di queste ultime limita la possibilità che l'impiego dei fanghi di depurazione in agricoltura venga ampiamente accettato da consumatori e produttori agricoli.

1.6. Ricercatori e organizzazioni ambientali e di produttori agricoli dubitano inoltre che, con il sistema attuale, gli impianti di trattamento delle acque reflue riescano ad eliminare in modo sufficiente sia i metalli che le sostanze organiche pericolose nel processo di depurazione delle acque reflue.

1.7. Nei prossimi anni verranno costruiti un numero maggiore di impianti di trattamento delle acque reflue e verranno prodotti più fanghi. Spesso ciò si accompagna all'introduzione di tasse e divieti per bloccare la messa a discarica di rifiuti organici. Da ciò deriva che i produttori di rifiuti aumenteranno gli sforzi per convincere il settore agricolo ad utilizzare maggiori quantità di fanghi.

1.8. Il principio di precauzione, il principio del «chi inquina paga» e misure proattive sono le linee guida da seguire per la riutilizzazione dei nutrienti delle piante in agricoltura. Il Comitato sottolinea in particolare l'importanza di applicare il principio del «chi inquina paga» alla depurazione, nonché alla produzione di fanghi di depurazione.

1.9. Dovrebbero essere adottate normative che promuovano nuovi sistemi intesi ad agevolare l'utilizzo di tipi non inquinanti di rifiuti in agricoltura e il recupero degli elementi utili presenti nelle acque reflue e in altri rifiuti organici.

1.10. Dove i rifiuti organici vengano utilizzati come fertilizzanti, il ruolo del produttore agricolo è di selezionare, sulla base di criteri qualitativi, i tipi di fanghi richiesti per mantenere e migliorare la qualità del suolo e dei prodotti alimentari, e per rafforzare la fiducia dei consumatori.

2. I nutrienti delle piante come risorsa fondamentale

2.1. Il termine «nutrienti primari» si riferisce a fosforo, potassio e azoto; il termine «nutrienti secondari» a calcio, magnesio, sodio e zolfo; «micronutrienti» sono boro, manganese, ferro, zinco, rame, molibdeno e cobalto, che, in piccole quantità, sono essenziali alla crescita delle piante. Gran parte di tali nutrienti sono ioni metallici⁽¹⁾.

2.2. Il fosforo è un elemento contenuto nella crosta terrestre che viene attualmente estratto da fosfati di calcio ricchi di fosforo. Esso riveste un'importanza vitale per le piante e deve essere aggiunto ai terreni agricoli se si vuole che i raccolti abbiano una resa ottimale. Si può prevedere che la sempre maggiore esigenza di alimenti nei prossimi cinquant'anni accresca la domanda di fosforo destinato alle colture.

2.3. Quando nuovi depositi di fosforo vengono sfruttati per la prima volta, vengono scavate gallerie più profonde e le distanze di trasporto aumentano, il che comporta un incremento del costo della sostanza. In questo senso essa può divenire economicamente non conveniente: deve essere gestita con prudenza dalla società e riciclata con l'obiettivo di promuovere un'agricoltura sostenibile ed una società sostenibile.

2.4. Vi è anche l'aspetto della solidarietà. Gli Stati membri saranno probabilmente in grado di acquistare il fosforo di cui hanno bisogno anche tra cinquant'anni. In caso di aumento dei costi, saranno i paesi più poveri a doversi accontentare di forniture di qualità inferiore e non costanti.

2.5. Poiché il fosforo è un elemento (come metalli quali il mercurio o il cadmio), non è degradabile e non scomparirà. Il fosforo contenuto nei prodotti agroalimentari, se non riciclato in agricoltura, si diffonderà gradualmente nelle acque superficiali e sotterranee. Esiste quindi il rischio che il fosforo che non viene reintrodotta nei seminativi si disperda nell'ambiente in un modo finora non evidente e arrechi danni all'ambiente.

2.6. Gli stessi argomenti relativi alla sostenibilità valgono per il potassio e per i nutrienti secondari. Gran parte dei micronutrienti vengono considerati utilizzabili come fertilizzanti commerciali nel lungo periodo.

2.7. L'azoto esiste in grandi quantità nell'aria. Per trasformare l'azoto atmosferico in un fertilizzante commerciale per le coltivazioni occorre un quantitativo di petrolio, gas o elettricità pari ad un litro di petrolio per kg di azoto. L'azoto può anche essere fissato da piante che lo trattengono. Ciò richiede la stessa quantità di energia della lavorazione industriale e può essere tradotto in fabbisogno per ettaro. Le coltivazioni di trifoglio o erba medica, oltre a soddisfare il proprio fabbisogno, fissano 200 kg di azoto per ettaro, che viene utilizzato dalla coltivazione per un periodo di uno o due anni. Il consumo energetico in agricoltura o il ricorso a coltivazioni per ottenere azoto possono pertanto essere ridotti se anche l'azoto può essere estratto dai rifiuti organici. Inoltre occorre bloccare le fughe di azoto da impianti per le acque reflue e gli sprechi in agricoltura.

2.8. Le sostanze organiche possono anche essere preziose per il suolo a basso contenuto di humus. In molti casi la quantità di sostanza organica apportata dai fanghi digeriti equivale a diversi anni di produzione di humus proveniente dai residui dei raccolti.

(1) Rif.: Norme CEN sui fertilizzanti IT 28157.

3. Concentrazione di metalli nel suolo e nei rifiuti organici

3.1. I metalli vengono estratti da giacimenti concentrati nella crosta terrestre. La società ne fa largo uso sotto forma di materiali da costruzione, nelle condutture, negli apparecchi domestici ed elettronici, nei veicoli a motore, nei ponti, ecc. Essi vengono eliminati come rifiuti della fabbricazione di prodotti e in seguito all'ossidazione o al distacco dalla struttura dovuto all'usura; talvolta, in relazione ad operazioni di smantellamento, sotto forma di percolato di discarica o gas esausti provenienti dall'incinerazione, si diffondono, attraverso l'aria o l'acqua, nelle acque superficiali. Il sistema fognario comunale raccoglie tali effluenti e porta i metalli all'impianto di trattamento delle acque reflue.

3.2. Gli ambienti tecnologici contengono una quantità tre volte maggiore di cadmio, quindici volte maggiore di piombo e venti volte maggiore di rame rispetto ai seminativi. Quando tali metalli si deteriorano, non si deve consentire la loro dispersione nei terreni coltivati, anche se il rame deve essere talvolta aggiunto ai suoli che non ne contengono a sufficienza.

3.3. Negli ultimi vent'anni sono stati regolarmente analizzati da sei a sette metalli per ordine delle autorità, come previsto dalla Direttiva 86/278/CEE. Vi sono ragioni storiche, come il diffuso impiego industriale, per controllare tali metalli. Negli ultimi decenni sono entrati nell'uso un gran numero di nuovi metalli e di altre materie prime la cui presenza nei rifiuti organici dovrebbe essere controllata. Alcune verifiche sul contenuto di argento dei fanghi e del suolo dimostrano che i livelli nel suolo sono raddoppiati in un periodo che va da cinque a dieci anni nei fanghi normalmente utilizzati. La concentrazione di alcuni altri metalli (tungsteno, oro, platino, uranio) è raddoppiata nell'arco di decenni⁽¹⁾.

3.4. La direttiva sui fanghi di depurazione indica la concentrazione dei metalli in mg di metallo per kg di materia secca. Tale criterio di misurazione presenta dei limiti:

1. la concentrazione dei metalli può essere diluita mescolando fanghi provenienti da reflui trattati con calce, sabbia, torba, concime animale, ecc., ottenendo così concentrazioni inferiori al valore limite espresso in mg di metallo per kg di materia secca;
2. il grado di decomposizione/digestione⁽²⁾ svolge un ruolo; un materiale più digerito o compostato presenterà una concentrazione più elevata di metalli per kg di materia secca;
3. tale sistema di misurazione non fornisce indicazioni sull'origine dell'elemento. Ad esempio, fanghi e concimi animali possono presentare grosso modo la stessa concentrazione di metalli. Nel primo caso, il 95 % di tali metalli deriveranno da ambienti tecnologici e, nel secondo, la maggior parte dei metalli proverrà da mangimi e da terreni agricoli.

3.5. Un metodo supplementare di misurazione consiste nell'indicare la concentrazione di taluni metalli in relazione al livello di fosforo, ad esempio in mg di cadmio per kg di fosforo. Tale metodo consente di superare le inadeguatezze della misura mg/kg.

3.6. Nel caso di numerosi metalli vecchi e nuovi, si conosce poco della chimica del suolo o degli effetti che l'aumento della concentrazione nel terreno produce sulle piante e, soprattutto, sui microrganismi. La biodisponibilità di diversi tipi di metalli e il fatto che, in linea di principio, i metalli non possono essere eliminati dal suolo sono di grande rilievo. Quantità molto piccole si disperdono o vengono assorbite dalle piante. Alcune ricerche dimostrano che quando la concentrazione originaria aumenta da 2 a 5 volte la salute del suolo ne risente. Nel breve periodo (10-20 anni) un solo spargimento di fanghi non dovrebbe creare rischi gravi, ma nel lungo periodo l'impiego delle attuali qualità non è accettabile. Tuttavia, vi sono poche informazioni su molti metalli e interazioni a livello del suolo. Non è quindi possibile effettuare una valutazione del rischio in tal senso. Occorrono ulteriori studi in materia.

3.7. Due principi di base vengono impiegati dagli studiosi per determinare il livello accettabile di concentrazione di metalli nei seminativi:

1. I metalli devono essere aggiunti al suolo fino ad un certo limite considerato innocuo per il terreno, le coltivazioni o la salute umana. Spesso ciò viene interpretato come il fatto che qualsiasi intervento entro tale limite è ammissibile. Una volta che i seminativi abbiano raggiunto tale valore, la diffusione deve essere effettuata altrove.
2. La fertilizzazione deve essere ridotta in modo da creare un equilibrio tra l'introduzione e la perdita di metalli nell'area specifica interessata. In questo caso il principio di precauzione è interpretato più severamente, ma può essere accettato⁽³⁾ un certo aumento della concentrazione dei metalli nel suolo — possibilmente un raddoppio (100 %) in 10 000 anni —, vale a dire un aumento dell'1,0 % ogni anno per i primi dieci anni, dello 0,3 % nei successivi 90 anni e dello 0,001 % nei successivi 9 900 anni.

3.8. Data la combinazione tra precipitazioni atmosferiche, fertilizzanti minerali, additivi nei mangimi, pesticidi e fanghi, un certo margine per l'aumento della concentrazione di metalli nel suolo è stato già esaurito. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, non si sa bene quali siano tali limiti.

3.9. Un altro fattore da considerare è il livello ottimale di sostanze nutritive per le piante nel suolo. Un fertilizzante normale apporta nutrienti primari, ma vi è il rischio di una riduzione del contenuto di nutrienti secondari e di micronutrienti in molti tipi di suolo. I rifiuti organici contengono una gamma completa di sostanze nutritive e alcuni ulteriori micronutrienti (metalli) potrebbero risultare utili se immessi nel suolo in modo controllato.

(1) Rif.: Agenzia svedese per la protezione dell'ambiente, autunno 2000.

(2) Maggiore è il grado di digestione, minore il volume dei fanghi.

(3) Rif.: Ispettorato chimico, Svezia, maggio 2000.

3.10. Inoltre, fattori climatici quali l'acidificazione dei suoli e la rapida decomposizione delle sostanze organiche nei climi più caldi producono effetti sulla biodisponibilità sia dei metalli tossici che delle sostanze nutritive.

4. Sostanze organiche pericolose

4.1. Le sostanze organiche pericolose sono più frequenti nelle acque reflue e nei fanghi provenienti da impianti di trattamento delle acque reflue che in altri tipi di rifiuti organici. La ragione è piuttosto semplice: esse sono spesso contenute negli effluenti oppure, in seguito ad usura, vengono eliminate con le acque raccolte nel sistema di depurazione. Tre fattori determinano quindi la presenza e la quantità di tali sostanze nei fanghi:

- le attività connesse al sistema fognario (gestione domestica, autolavaggi, dentisti, ecc.);
- i materiali utilizzati per costruzioni, installazioni, macchine e prodotti tessili;
- il tipo di attività economica, gestione domestica e altro impiego (ad esempio, che cosa viene eliminato nei rifiuti domestici).

4.2. Per quanto si possano analizzare migliaia di sostanze, esse sono soltanto una frazione delle circa 100 000 sostanze contenute nei rifiuti. Molte di esse si decompongono durante la depurazione nell'impianto di trattamento delle acque reflue, mentre, nello stesso tempo, vengono probabilmente create nuove sostanze.

4.3. Solo per alcune di queste sostanze si conosce l'impatto ambientale. Tuttavia, anche per queste, l'impatto combinato non è chiaramente definito⁽¹⁾. Qualsiasi valutazione dei rischi sarà quindi inevitabilmente incompleta, in quanto basata sulle informazioni disponibili relativamente a queste poche, singole, sostanze.

4.4. I criteri per stabilire se una sostanza organica sia indesiderabile comprendono: tempi lunghi di decomposizione, concentrazione nella catena alimentare o in taluni organismi, elevato contenuto tossico oppure effetto ormonale nell'acqua.

4.5. Allo scopo di esaminare il tenore di sostanze organiche indesiderabili possono essere selezionati degli indicatori che individuino le fonti di rifiuti ad elevata concentrazione chimica, oppure segnalino la quantità di talune sostanze indesiderabili.

4.6. Un'alternativa consiste nel costruire modelli di comportamento delle sostanze indesiderabili in natura. Possono essere messi a punto dei metodi per analizzare tali sostanze e misurarne la presenza nei fanghi. Fa parte di questa metodologia anche stabilire se le sostanze possono essere assorbite dalle piante.

4.7. Un altro modo per misurare l'effetto potenziale dei prodotti chimici consiste nell'impiegare metodi biologici, ad esempio per indicare la presenza di diossina o gli effetti ormonali di tutte le sostanze nel campione in esame.

4.8. È possibile che si verifichino interazioni tra diversi metalli e sostanze organiche tali da potenziare o indebolire un effetto tossico.

4.9. Sostanze con proprietà indesiderabili non devono essere consentite nei rifiuti organici utilizzati in agricoltura.

4.10. Occorre mettere a punto metodi di analisi per inquinanti organici e inorganici.

5. Possibili misure relative ai metalli e alle sostanze organiche pericolose

5.1. Per ridurre la quantità di sostanze indesiderabili, occorre raccogliere o depurare le acque provenienti da talune fonti di rifiuti prima di immetterle nella rete fognaria. Tali fonti comprendono attività industriali, acque di scolo e percolati provenienti dalle discariche o dagli impianti per la manutenzione degli autoveicoli.

5.2. Un altro passo consiste nel limitare l'impiego di sostanze pericolose per scopi domestici o industriali, ad esempio aumentando la quota di prodotti ad etichettatura ecologica sul mercato e agevolando la scelta dei consumatori. Occorre accelerare i progressi nel campo della politica e delle norme sui prodotti chimici dell'UE, in modo che i fabbricanti documentino tutti gli ingredienti e sostituiscano prodotti inadeguati o non documentati entro una data stabilita. I prodotti contenenti sostanze che, se impiegate normalmente, potrebbero arrecare danni all'ambiente, devono essere ritirati dal commercio. Questa è una condizione preliminare per garantire una migliore qualità dei fanghi e dell'acqua riciclata dagli impianti di trattamento delle acque reflue, nonché per i consumatori che inconsapevolmente utilizzano tali prodotti nelle loro abitazioni.

5.3. Un terzo modo per ridurre gli inquinanti nei rifiuti liquidi organici consiste nell'introdurre sistemi separati, evitando così di mischiare rifiuti organici con altri tipi di rifiuti e quindi gestire individualmente ogni componente.

6. Rischi di contaminazione

6.1. I rifiuti contenenti materiale fecale e altri rifiuti organici presentano organismi patogeni quali batteri, virus o parassiti. L'aumento della concentrazione di abitanti nelle aree urbane e del bestiame nelle aziende agricole, combinato con una maggiore mobilità delle persone e dei beni, potrebbe agevolare la diffusione di malattie. I rischi riguardano l'ecosistema, la

⁽¹⁾ Rif.: Ispettorato chimico, Svezia.

vegetazione, il bestiame e gli esseri umani. Per talune malattie vi è rischio di contagio, ad esempio, tra animali selvatici e domestici, oppure tra animali domestici ed esseri umani.

6.2. Per poter compiere un'efficace valutazione del rischio, occorre anche uno studio approfondito della questione dell'igiene sul lavoro, con specifico riferimento ai lavoratori degli impianti di depurazione delle acque reflue e agli utilizzatori dei fanghi.

6.3. Tutti i rifiuti organici devono essere attentamente esaminati e trattati in modo adeguato, in modo da evitare la contaminazione. L'esigenza di misure preventive e di controllo è divenuta più forte.

6.4. Nella maggior parte dei paesi europei vigono norme in materia di trattamento dei rifiuti, periodi di quarantena oppure divieto di certe forme di utilizzo, allo scopo di limitare l'esposizione del pubblico alle malattie. Spesso gli standard di protezione degli animali sono meno severi, nonostante la possibilità di certi tipi di contagio tra animali ed esseri umani (zoonosi).

6.5. Le norme sul trattamento possono variare a seconda dell'utilizzo che viene fatto dei rifiuti. In linea generale, i dati disponibili per valutare il rischio dell'esposizione al contagio attraverso diversi tipi di rifiuti organici sono ancora inadeguati, nonostante siano stati effettuati numerosi studi.

6.6. Andrebbe prestata particolare attenzione ai rifiuti provenienti da singole abitazioni nelle zone rurali. Le installazioni esistenti per lo smaltimento degli scarichi dei servizi igienici sono spesso inefficaci nel ridurre le sostanze patogene. Occorrono misure piuttosto semplici per eliminare o ridurre drasticamente i rischi.

6.7. L'utilizzo o l'eliminazione dei rifiuti provenienti dalle aree urbane non deve comportare alcun rischio di epidemie tra le persone, il bestiame o gli animali selvatici. I produttori agricoli subiscono considerevoli perdite finanziarie quando il bestiame è colpito da malattie. Se i rifiuti organici provenienti dalle aree urbane devono essere usati in agricoltura, il prodotto deve essere sicuro, in particolare per quanto riguarda la salmonella e l'E. Coli O157. Per talune malattie ciò implica anche che i rifiuti non possono essere usati sui seminativi o come fertilizzanti, e che non devono essere messi a discarica finché il rischio di contaminazione non sia stato eliminato.

7. La fiducia dei consumatori nell'agricoltura

7.1. I consumatori hanno diritto a chiedere e ottenere garanzie sul fatto che gli alimenti in commercio rispondono alle norme stabilite in materia di sicurezza alimentare. Tali garanzie dovrebbero essere fornite dal produttore e dal rivenditore di alimenti.

7.2. La valutazione della qualità degli alimenti effettuata dal consumatore svolge un ruolo decisivo nel definire il valore di tali prodotti e ne determina la scelta.

7.3. Il mercato alimentare è sensibile agli allarmi riguardanti diversi rischi ed occorre garantire livelli elevati di sicurezza alimentare per rafforzare la fiducia. Ciò influenza anche i metodi di coltivazione, e in ultima analisi l'utilizzo dei fanghi di depurazione. I produttori agricoli di numerosi Stati membri devono spesso dimostrare alle industrie alimentari di aver utilizzato unicamente sostanze quantitativamente e qualitativamente accettabili dalle autorità e dal mercato.

7.4. L'accettabilità o meno dell'impiego dei fanghi dipenderà dalla qualità (misurabile) dei prodotti alimentari, ma soprattutto dalla fiducia generale del pubblico nell'utilizzo dei fanghi in agricoltura e dalla capacità del sistema delle acque reflue di fornire sostanze nutritive non inquinanti.

7.5. Nella maggior parte degli Stati membri è in atto un dibattito sull'opportunità di utilizzare i fanghi ed altre forme organiche di rifiuti nei seminativi destinati alla produzione di alimenti. Numerosi motivi ne spiegano la scarsa accettazione. In generale, sono poco conosciuti la funzione dei sistemi di depurazione, l'influsso delle singole attività umane (cfr. punto 4.1) e l'esigenza di reintrodurre nutrienti nell'agricoltura. La questione degli inquinanti nei fanghi e i relativi problemi di contaminazione non vengono adeguatamente affrontati dai produttori di fanghi e dalle autorità. Attualmente la gestione dei fanghi è spesso una questione di smaltimento piuttosto che un'azione mirata per rispondere alle esigenze dei clienti espresse dai produttori agricoli, dall'industria alimentare o dai consumatori.

7.6. Le azioni possibili sono: (i) individuazione delle questioni sulla base del livello attuale di conoscenze disponibile sul mercato; (ii) obiettivi chiari per lo sviluppo a breve e lungo termine della qualità dei fanghi e del rendimento dei sistemi; (iii) adeguata gestione degli interventi intesi allo sviluppo della qualità dei prodotti e dei sistemi di certificazione (controllati da terzi) e quindi (iv) aumento della trasparenza nella gestione. Spesso vengono impiegati i termini «riutilizzo» o «riciclo» dei fanghi. In pratica, soltanto le sostanze nutritive derivate dalle piante e dalle sostanze organiche sono di origine agricola. Una legislazione adeguata potrebbe dare sostegno al processo che mira ad ottenere rifiuti organici più puliti e una maggiore fiducia nell'utilizzo agricolo.

7.7. Il Regolamento del Consiglio n. 2092/91 CEE⁽¹⁾ relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli non consente l'utilizzo di fanghi di depurazione o fertilizzanti chimici nelle aziende agricole biologiche. È consentito l'impiego di rifiuti domestici raccolti separatamente, dopo averli sottoposti a trattamento. L'agricoltura biologica trarrà maggiori vantaggi rispetto all'agricoltura convenzionale dal riutilizzo di nutrienti non inquinanti derivati dai rifiuti organici. I produttori biologici provano a soddisfare le esigenze dei consumatori e sono quindi più sensibili all'accettazione del pubblico. Come risultato, la produzione biologica contribuisce anche a migliorare la protezione del suolo.

8. Ambiti rispettivi di responsabilità

8.1. Alle diverse parti spettano responsabilità diverse nel salvaguardare la qualità dei rifiuti organici. Nelle abitazioni è possibile effettuare la raccolta differenziata dei rifiuti solidi e utilizzare il sistema di depurazione solo per i rifiuti corporei e per l'acqua di scarico del lavaggio di panni e stoviglie. I consumatori sono anche responsabili della scelta di acquistare ed impiegare solo prodotti chimici ecologici per uso domestico. L'industria chimica è responsabile della fabbricazione di tali prodotti e il settore delle imprese della loro commercializzazione. I materiali impiegati per le condutture dell'acqua (rame), gli apparecchi domestici e le cisterne dell'acqua sono di responsabilità dell'industria delle costruzioni e dei fabbricanti di «elettrodomestici bianchi».

8.2. La strategia scelta per il trattamento dei rifiuti e dei fanghi determinerà la possibilità di separare i diversi flussi di rifiuti. A questo proposito ai pianificatori urbani, ai decisori ed agli imprenditori del settore delle costruzioni incombe una responsabilità di primo piano. Le aree urbane hanno la funzione di reintrodurre le sostanze nutritive non inquinanti nell'agricoltura.

8.3. I produttori agricoli sono responsabili del mantenimento e del miglioramento della qualità del suolo e della produzione di risorse alimentari adeguate che offrano un buon rapporto qualità-prezzo. Il loro contributo consiste nel garantire che l'agricoltura svolga un ruolo fondamentale nella catena alimentare e nello specificare la qualità necessaria ai rifiuti organici per poter essere utilizzati in agricoltura.

8.4. Per consentire ai produttori agricoli di assumersi le proprie responsabilità, occorre precisare la composizione e l'origine dei rifiuti organici. Inoltre è necessario mettere a punto sistemi atti a seguire l'utilizzo dei fanghi, metodi affidabili di controllo e sistemi permanenti di monitoraggio.

8.5. Il Comitato sottolinea l'applicazione generale del principio «chi inquina paga»; i costi ambientali devono essere internalizzati tramite l'informazione, gli impegni volontari,

l'etichettatura ecologica, incentivi e deterrenti economici, in modo tale da accelerare lo sviluppo.

9. Relazione della Commissione relativa all'attuazione della legislazione comunitaria sui rifiuti⁽²⁾

9.1. Nella relazione relativa all'attuazione della legislazione comunitaria sui rifiuti la Commissione dichiara che l'utilizzo di fanghi di depurazione nei seminativi è considerata la scelta più rispettosa dell'ambiente e che non sono stati segnalati danni a persone, animali o coltivazioni causati dall'impiego di tali fanghi nei terreni agricoli.

9.2. Il Comitato non approva l'intenzione della Commissione ed è critico nei confronti di tale approccio troppo semplicistico.

9.3. Come dimostrato dal presente parere di iniziativa, vi sono tutte le ragioni per nutrire dubbi sull'utilizzo di fanghi nei terreni agricoli data la qualità attuale di tali fanghi. Pochi tra i metalli che inquinano i fanghi sono stati analizzati. Le concentrazioni di metalli consentite nei fanghi sono di gran lunga troppo elevate per un uso sostenibile. Taluni spandimenti di fanghi accettati nella direttiva sui fanghi determinano una concentrazione doppia di metalli nel suolo dopo una o due applicazioni. Si conosce troppo poco di tutti gli inquinanti organici mescolati ai fanghi di depurazione, o dei rischi per la salute. Numerose ricerche mettono in discussione anche gli attuali valori limite (ad es. cadmio negli alimenti) e indicano che i rischi per la salute umana potrebbero essere maggiori di quanto i ricercatori abbiano finora ritenuto. Lo stesso vale per le diossine.

9.4. Se l'utilizzo in agricoltura è preferibile a tutti i metodi di smaltimento, ciò impone alla società di definire obiettivi chiari ed intraprendere azioni risolutive per migliorare la situazione.

9.5. La relazione non dimostra in alcun modo di prendere atto dei problemi e non formula esplicitamente l'esigenza di un suolo non inquinato per poter produrre alimenti sani per migliaia di anni in futuro.

9.6. La relazione sostiene inoltre che l'utilizzo dei fanghi è visto con crescente sospetto, pur dichiarando che tale sfiducia non è scientificamente motivata. Secondo il principio di precauzione si dovrebbe intervenire anche se non sono disponibili prove scientifiche certe del pericolo.

(1) GUL 198 22.7.1991, pagg. 1-15.

(2) COM(1999) 752 def.

9.7. Secondo il Comitato l'elemento decisivo per l'agricoltura e l'industria alimentare è la fiducia dei consumatori nelle materie prime e nei prodotti. Pertanto sono i produttori agricoli e i consumatori a dover decidere sull'utilizzo potenziale di fanghi di depurazione in agricoltura.

10. Aspetti normativi

10.1. Il 2 febbraio 2000 la Commissione ha presentato la «comunicazione sul principio di precauzione»⁽¹⁾. Il Comitato auspica che la direttiva riveduta in questione tenga conto degli orientamenti di tale recente comunicazione. L'obiettivo principale della modifica alla direttiva sui fanghi è di elaborare misure più in linea con gli obiettivi dichiarati della Commissione riguardo alla sostenibilità e alla riduzione dell'inquinamento.

10.2. Il Comitato desidera avere la prova dell'attuazione di un approccio integrato, visto che la Commissione ha recentemente presentato diversi documenti riguardanti una serie di principi ed orientamenti che disciplinano la sua futura legislazione, applicabili anche all'argomento in esame. Il Comitato ritiene che il settore del trattamento dei rifiuti rivesta un'importanza particolare; pertanto, a suo avviso, tale specifico atto legislativo potrebbe fungere da piattaforma per integrare tutte queste recenti iniziative e per dimostrarne l'utilità e il significato. È preferibile che la direttiva modificata sui fanghi si applichi a diversi tipi di effluenti trattati e rifiuti organici non effluenti, compresi i fanghi di depurazione misti provenienti da aree urbane, dall'industria alimentare e dai rifiuti domestici.

10.3. Le definizioni devono specificare che tutti i rifiuti effluenti, quelli provenienti da impianti di trattamento delle acque reflue e le acque reflue urbane, sono regolamentati dalla direttiva modificata sui fanghi, dalla prossima direttiva quadro in materia di acque oppure da un'altra direttiva sulle sostanze organiche digerite o compostate che la Commissione sembra avere in programma e che dovrebbe anche comprendere i rifiuti organici non effluenti trattati.

10.4. Tuttavia, per garantire un utilizzo più adeguato di nutrienti derivanti da rifiuti organici, i fornitori devono indicarne chiaramente l'origine, le sostanze che sono state introdotte e il trattamento cui sono stati sottoposti. Nel caso di fanghi, la scelta tra digestione e compostaggio riveste minore importanza ai sensi della direttiva in esame. (L'attuale definizione di fanghi è puramente tecnica e non è in relazione con la qualità delle materie prime.)

10.5. Laddove si introduca la prevista direttiva sul «compost», questa dovrebbe essere riservata ai rifiuti organici separati alla fonte. Le acque reflue urbane miste o i fanghi di depurazione provenienti da tali acque dovrebbero essere disciplinati dalla direttiva modificata sui fanghi.

10.6. Per evitare incertezze giuridiche, dovute ai diversi tempi, tra la direttiva modificata sui fanghi e l'introduzione di una nuova direttiva per i fanghi digeriti e il «compost», il Comitato giudica preferibile che tutti i rifiuti organici trattati rientrino nella direttiva modificata sui fanghi finché non verrà introdotta una nuova legislazione comunitaria.

10.7. L'acqua sarà coperta dalla prossima direttiva quadro in materia di acque; inoltre, il Comitato fa rilevare l'assenza di requisiti minimi comunitari relativi alla «protezione del suolo» e invita la Commissione ad avviare procedure in tal senso.

10.8. Il 9 febbraio 2000 la Commissione ha pubblicato il Libro bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente⁽²⁾, nel quale, in particolare al punto 4.2.2, il trattamento dei rifiuti figura tra le attività oggetto del sistema per quanto concerne le lesioni alle persone o i danni alle cose e i siti contaminati. Essendo tali attività ancora da definire, occorrerebbe anche precisare i mezzi per inserire i progetti di modifica della Direttiva 86/278/CEE; la Commissione dovrebbe inoltre descrivere e definire tale aspetto a tutte le parti interessate.

10.9. Consapevole del fatto che la DG SANCO presenterà tra breve una proposta legislativa sui rifiuti di origine animale (progetto di regolamento), il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe definire le questioni coperte da ciascuna iniziativa ed informarne tutte le parti interessate. Secondo il Comitato va evitata la sovrapposizione, in quanto potrebbe generare confusione nella fase di applicazione. In tale contesto un esempio concreto di eventuale confusione è costituito dai fanghi prodotti dai mattatoi.

10.10. Sulla scorta dei dati forniti dalla «Relazione della Commissione relativa all'attuazione della legislazione comunitaria sui rifiuti»⁽³⁾, per il periodo 1995-1997, il Comitato vorrebbe esprimere la propria preoccupazione riguardo al livello di attuazione della Direttiva 86/278/CEE. Auspica un intervento della Commissione contro gli Stati membri in caso di mancato rispetto delle disposizioni vigenti, come pure per quanto concerne i loro obblighi derivanti dall'articolo 17 della direttiva modificata (ad esempio, elaborare ogni tre anni una relazione consolidata sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura). Tali misure sono l'unico modo efficace per garantire che le disposizioni di una direttiva trovino adeguata attuazione.

(1) COM(2000) 1 def.

(2) COM(2000) 66 def.

(3) COM(1999) 752 def.

10.10.1. D'altro lato, la Commissione ha pubblicato la «Diciassettesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1999)»⁽¹⁾ che, pur facendo riferimento alla legislazione sui «rifiuti», non contiene dati sulla direttiva in questione e suscita quindi interrogativi sullo stato attuale delle cose e sul livello di sorveglianza esercitata dall'Unione al riguardo.

10.11. Tra le disposizioni che regolano il futuro sistema, il Comitato auspica l'adozione di meccanismi di monitoraggio, ad es. gestione del rischio con la supervisione di servizi della Commissione. I risultati di tale controllo dovrebbero essere pubblicati a intervalli regolari (ogni due anni); allo stesso tempo, la Commissione dovrebbe fare un resoconto delle azioni di follow-up. In altri termini, il Comitato vorrebbe essere certo che la Commissione adotti le disposizioni necessarie ad assicurare un monitoraggio efficace del sistema che verrà adottato in futuro in questo settore e che, allo stesso tempo, venga garantita la trasparenza. Tale sistema di controllo dovrebbe inoltre consentire una revisione delle disposizioni vigenti alla luce di tutti gli sviluppi scientifici. A tal fine la Commissione dovrebbe adottare misure intese a definire in modo adeguato l'autorità nazionale competente a monitorare le disposizioni della direttiva in esame per renderla nota al pubblico e garantirne le responsabilità.

10.12. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di instaurare dei contatti di lavoro con il comitato di rappresentanti degli Stati membri responsabile per l'attuazione ed il monitoraggio del trattamento dei fanghi. Tuttavia il Comitato sottolinea anche l'importanza di stabilire contatti di lavoro tra il suddetto comitato e gli organi scientifici della Commissione, per garantire un'opportuna valutazione del rischio su una base globale, che attualmente non è presa in considerazione in modo adeguato.

10.13. Il Comitato vorrebbe disporre di dati che garantiscano un'adeguata valutazione della credibilità e della completezza degli studi scientifici utilizzati dai servizi della Commissione a questo proposito. Esprime la propria preoccupazione per la mancanza di una partecipazione diretta e di un contributo positivo dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) di Copenaghen.

10.14. I valori normali riguardanti la qualità e il volume dei diversi tipi di rifiuti effluenti e non effluenti (ad es. liquami provenienti dai servizi sanitari, residui digeriti separati alla fonte, rifiuti dell'industria alimentare e fanghi misti provenienti dagli impianti di depurazione) dovrebbero essere raccolti da diversi paesi per agevolare il confronto tra i rifiuti di origine diversa. Insieme con le autorità nazionali, l'AEA dovrebbe svolgere un ruolo importante nello sviluppo di un ampio sistema di monitoraggio e di raccolta di dati a livello dell'Unione europea.

11. Aspetti economici

11.1. I costi ambientali risultano più elevati quando i costi dei danni all'ambiente e le azioni preventive o correttive sono internalizzate nella società. Un caso verrà così spesso valutato in termini dei costi per rimediare al danno (ad es. bonifica del sito o ripristino della diversità biologica). Numerose discariche possono essere sospettate di produrre effetti a lungo termine sull'ambiente, ma esse sono spesso autorizzate prima che i danni vengano dimostrati. In tali situazioni si applica il principio di precauzione, a sostegno del quale occorre adottare una legislazione chiara.

11.2. L'attività umana è spesso legata ad infrastrutture fisse (fonti di energia, reti di circolazione e sistemi di depurazione). Apportare rapide modifiche a tali sistemi è dispendioso, poiché la loro vita economica può essere molto lunga e, per gestire lo sviluppo locale, la società necessita di un approccio a lungo termine e gli obiettivi devono essere facili da quantificare in un processo graduale.

11.3. Nel breve periodo occorre gestire i fanghi prodotti, e l'utilizzo in agricoltura è tra le possibilità meno costose. L'alternativa è tra la produzione di terriccio, la messa a discarica, l'incenerimento o alcuni tipi di trattamento chimico quali l'idrolisi o il frazionamento. A parte la produzione di terriccio e la messa a discarica, le altre scelte richiedono investimenti piuttosto considerevoli e i costi per tonnellata possono essere tre volte superiori rispetto alle opzioni più economiche. Tuttavia, se si devono utilizzare i fanghi in agricoltura, il volume degli inquinanti deve essere drasticamente ridotto e i fanghi devono essere trattati per assicurare l'igiene. Anche questi costi saranno a carico della società.

11.4. Nel più lungo periodo sarà possibile costruire sistemi di depurazione che non mescolino frazioni (o flussi) contenenti il grosso dei nutrienti con altri che apportano metalli e sostanze organiche inquinanti. Si possono mettere a punto sistemi di questo tipo da utilizzare in installazioni nuove e aggiornate. Per mantenere basso il livello dei costi i nuovi sistemi dovrebbero poter utilizzare al massimo il sistema fognario esistente e le infrastrutture degli impianti di trattamento. In alcuni Stati membri sono in via di sviluppo sistemi di smistamento di questo tipo per l'orina umana ed i liquami provenienti dai servizi igienici.

11.5. Si può anche osservare che un trattamento sostenibile di depurazione presuppone invariabilmente una riduzione del volume dei rifiuti e che i rifiuti prodotti vengono selezionati in modo da essere riutilizzati nel rispetto dell'ambiente. Pur se sarà molto dispendioso cambiare il sistema di depurazione in questo senso, i sistemi di selezione alla fonte dovrebbero rivelarsi complessivamente meno onerosi nel lungo periodo.

⁽¹⁾ COM(2000) 92 def.

11.6. Poiché l'obiettivo dell'Unione europea è quello di creare una società sostenibile, i responsabili locali e regionali devono definire piani a breve termine per lo smaltimento dei fanghi attualmente prodotti, e piani per la conversione a lungo termine del sistema fognario in modo da poter riciclare in agricoltura o nella produzione forestale i nutrienti contenuti nelle acque nere (liquami provenienti dai servizi igienici). (Le acque nere sono composte da escrementi umani, carta e acqua. Non vi sono inquinanti aggiunti.)

11.7. Secondo il Comitato, occorre dare maggiore priorità ad un ambiente sostenibile e la società deve farsi carico dei costi della conversione ecologica. La Commissione dovrebbe agevolare gli investimenti nello sviluppo. I costi ambientali devono essere internalizzati⁽¹⁾ dal mercato e dalla comunità.

12. Conclusione

12.1. I nutrienti delle piante vengono trasportati nelle aree urbane tramite i prodotti agroalimentari, rimangono nei rifiuti alimentari e nei liquami provenienti dai servizi igienici e devono essere reintrodotti in agricoltura senza inquinanti aggiunti, per garantire la sostenibilità dell'agricoltura e della società.

12.2. Nei prossimi 10 000 anni potrebbe essere accettabile il raddoppiamento del contenuto della maggior parte dei metalli nel suolo. Ciò significa che i fanghi possono essere utilizzati se la quantità di metalli aggiunta nei prossimi 10-20 anni non supera il 10-15 % e che essa deve essere ridotta praticamente a zero nell'arco di una generazione. Nel complesso, le sostanze organiche pericolose sono da evitare nel lungo periodo. Ora è necessario mettere a punto un modello per la valutazione del rischio e metodi per analizzare gli effetti dei principali prodotti chimici nei sistemi biologici. L'utilizzo di fanghi in agricoltura non deve comportare un aumento dei rischi di contaminazione in agricoltura o per la popolazione in generale.

12.3. Nutrienti importanti contenuti nelle acque reflue quali l'azoto e il potassio vengono scarsamente utilizzati. Tuttavia, i fanghi raccolgono il 90 % della quantità di fosforo. Si riscontra una generale perplessità non soltanto sulla qualità dei fanghi, ma anche sulla capacità del sistema attuale di depurazione di purificare i liquami fognari e di contribuire quindi ad una società sostenibile.

12.4. Come risultato, nella maggior parte dei paesi vengono espressi dubbi sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura. Spesso i produttori di fanghi e le autorità dimostrano scarsa comprensione di tale problema. Occorre individuare le questioni e definire obiettivi ed azioni adeguate per cambiare la situazione.

12.5. I consumatori dell'Unione europea hanno il diritto di chiedere alimenti sicuri e di influire sui metodi di produzione e sulle risorse impiegate in agricoltura.

12.6. Numerosi gruppi, tra cui l'industria chimica, i consumatori, i produttori di fanghi, le imprese di costruzione, i pianificatori e i decisori, hanno la responsabilità di garantire che la società evolva in modo tale da consentire il riciclaggio dei nutrienti. L'agricoltura ha la funzione di preservare la qualità del suolo e detiene la responsabilità finale delle sostanze immesse nei seminativi.

12.7. Il costo dell'impatto ambientale di qualsiasi impiego o smaltimento di fanghi dovrebbe essere internalizzato nei costi di utilizzo dell'acqua e dei prodotti inquinanti.

12.8. Secondo il Comitato, l'agricoltura dovrebbe, nel lungo periodo, utilizzare soltanto nutrienti provenienti da rifiuti organici tenuti separati da altri rifiuti inquinanti che aumentano il tenore di metalli o introducono sostanze organiche pericolose.

12.9. Pertanto l'utilizzo dei fanghi come fertilizzanti in agricoltura è altamente discutibile e nella maggior parte dei casi chiaramente inaccettabile, a meno che i fanghi e il sistema che li produce non subiscano un considerevole miglioramento.

13. Raccomandazioni

13.1. La direttiva riveduta dovrebbe indicare chiaramente che l'obiettivo generale a lungo termine è quello di reintrodurre in agricoltura i nutrienti non inquinanti provenienti dalle acque reflue comunitarie.

13.2. Essa deve specificare che il principio di precauzione e del «chi inquina paga» sono applicabili alla valutazione delle fonti collegate al sistema di depurazione e la produzione e l'impiego di fanghi di depurazione.

13.3. La direttiva riveduta e modificata sui fanghi deve adottare un approccio olistico nei confronti di tutti i rifiuti effluenti provenienti da impianti di trattamento delle acque e da altre fonti di acque reflue urbane. Dovrebbe preferibilmente contemplare tutti i rifiuti e le acque di scarico che non rientrano nell'imminente direttiva quadro in materia di acque⁽²⁾.

⁽¹⁾ «Internalizzare»: termine normalmente impiegato per definire l'inserimento consapevole dei costi ambientali in un calcolo o prezzo. Il costo dei danni all'ambiente dovrebbe essere semplice da seguire. Il termine «assimilare» riguarda maggiormente l'assorbimento dei costi. Ciò avverrà comunque, prima o poi; spesso troppo tardi e con un costo molto elevato.

⁽²⁾ COM(97) 49 def.

13.4. Sebbene esista una legislazione sulla protezione delle acque, non vi sono attualmente requisiti minimi comunitari sulla protezione del suolo. Il Comitato invita la Commissione ad elaborarli.

13.5. L'origine dei rifiuti, le sostanze ad essi aggiunte e i processi cui sono stati sottoposti devono essere comunicati alle autorità e agli utenti.

13.6. A sostegno della misurazione in mg per kg, la quantità di taluni metalli potrebbe essere indicata in relazione al volume di fosforo (ad es. mg di cadmio per kg di fosforo). Tale metodo di misurazione colma le lacune del criterio mg/kg.

13.7. La responsabilità per danni all'ambiente causati dai fanghi dovrebbe essere specificata nella direttiva.

13.8. Le autorità nazionali dovrebbero regolarmente riferire sull'utilizzo dei fanghi, sulla loro qualità e sulla qualità di altri tipi di rifiuti in modo da assistere autorità ed utenti ad effettuare confronti a livello sia nazionale che internazionale. L'AEA è, per sua natura, chiamata a svolgere un ruolo nella raccolta di tali informazioni che devono essere notificate dagli Stati membri.

13.9. Occorre mettere a punto sistemi per seguire l'impiego dei fanghi, metodi affidabili di controllo e sistemi permanenti di monitoraggio. Le modalità adottate dagli Stati membri per

gestire i rischi connessi con l'impiego dei rifiuti organici dovrebbero essere rese note e pubblicate a scadenze regolari.

13.10. Il Comitato ritiene necessario che il comitato per i rifiuti collabori intensamente con i servizi scientifici della Commissione per garantire un'obiettiva valutazione dei rischi.

13.11. Dato che uno degli obiettivi dell'Unione europea è quello di creare una società sostenibile, bisogna dare maggiore priorità alla sostenibilità ambientale ed intervenire a favore degli investimenti in nuove tecnologie che riducano l'impatto ambientale del trattamento dei rifiuti organici in generale e del riutilizzo di nutrienti non inquinanti in particolare.

13.12. La direttiva modificata sui fanghi dovrebbe stabilire che il contenuto di metalli nei fanghi può essere utilizzato solo qualora la concentrazione di metalli aggiunti nei prossimi 10-20 anni non superi il 10-15 %, valore da ridurre quasi a zero nell'arco di una generazione. Nel lungo periodo occorre evitare globalmente tutte le sostanze organiche pericolose. Ora servono un modello per la valutazione del rischio e metodi per analizzare gli effetti di prodotti chimici fondamentali sui sistemi biologici. L'utilizzo dei fanghi in agricoltura non deve comportare un aumento dei rischi di contaminazione in agricoltura o per la popolazione in generale.

13.13. La Commissione è invitata a consultare il Comitato nel quadro dei prossimi lavori sulla direttiva sui fanghi e della normativa che disciplina la produzione e il trattamento dei rifiuti organici.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato del riso», e
- alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 1251/1999, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi, per includervi il riso»

(2001/C 14/27)

Il Consiglio, in data 19 giugno 2000 ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 36 e 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Santiago in data 6 ottobre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 42 voti favorevoli, 12 voti contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Come afferma la Commissione nella sua proposta di regolamento per il settore, il mercato europeo del riso versa in una situazione di grave squilibrio imputabile all'incremento delle importazioni, all'aumento della produzione e alla riduzione delle restituzioni all'esportazione nell'ambito del GATT. La Commissione aggiunge che occorre trovare rapidamente una soluzione a tale problema attraverso una revisione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del riso; d'altro canto, si dovrebbe anche ridurre la produzione europea di riso.

1.2. La Commissione propone quindi di:

- inserire il riso nel regime applicabile ai seminativi;
- abolire l'intervento e il prezzo di intervento per il riso;
- ritornare, se possibile, al sistema di dazi fissi all'importazione concordato nell'ambito dell'Uruguay Round;
- compensare i produttori per il calo dei prezzi portando il pagamento per superficie dagli attuali 52,65 EUR/t a 63 EUR/t;
- introdurre un regime di ritiro dalla produzione identico a quello dei cereali;
- rendere obbligatorio l'uso di sementi certificate.

1.3. La Commissione ritiene che tali misure riusciranno a ripristinare l'equilibrio nel mercato, renderlo maggiormente competitivo sul piano internazionale e colmare il deficit originato dalle massicce consegne di riso all'intervento registrate negli ultimi anni.

2. Osservazioni generali

2.1. Il riso è una coltura irrigata mediante allagamento. L'abbondante acqua necessaria svolge una funzione termoregolatrice essenziale per lo sviluppo della pianta, la quale deve rimanere immersa durante tutto il ciclo vegetativo. È importante che lo strato di acqua sia sottile, per lasciar penetrare i raggi del sole, e quanto più uniforme possibile. Ciò implica la necessità di un livellamento al millimetro, il quale viene effettuato con precisione prima della semina attraverso una tecnica con laser. La regolazione del livello dell'acqua all'interno dei singoli letti di semina è fondamentale ai fini dello sviluppo efficace delle piante e del controllo delle erbe infestanti: ne consegue la necessità di una rete efficiente di canali di irrigazione e di scolo, di argini di terra tra i letti di semina e di sentieri d'accesso a questi ultimi.

2.1.1. Il livellamento dei letti di semina è effettuato al livello del mare, onde ottenere il massimo immagazzinamento di acqua. La loro riconversione per altri tipi di colture implica una sistemazione dei terreni in leggera pendenza o in ripiani per ottenere un certo drenaggio superficiale. Questa trasformazione, sempre onerosa per via dello spostamento di terra che impone, potrà rappresentare un'alternativa nelle zone tradizionalmente non risicole.

2.1.2. La maggior parte delle zone risicole tradizionali sono zone di terreni poco profondi, paludosi, con un insufficiente drenaggio interno e superficiale, oppure zone di alluvione ai margini di fiumi, con terreni formati da sedimenti marini e con un alto grado di salinità nella falda freatica. I problemi di saturazione idrica nelle prime e di salinità nelle seconde non permettono colture diverse dal riso. Del resto, l'allagamento è indispensabile per impedire la salita della falda freatica ed evitare in tal modo l'assorbimento di sodio nelle molecole di argilla, fenomeno che porta al loro disgregamento, vale a dire alla perdita di coesione e di struttura del suolo, rendendo quest'ultimo inadatto a qualsiasi coltura.

2.1.3. Il timore della Commissione di aumentare l'area di coltivazione del riso è ingiustificato, dato che la superficie è praticamente autolimitata sia dalle condizioni che esige questo tipo di coltura sia dalla meccanizzazione specializzata, che in molte regioni non permette di riconvertirla in colture alternative.

2.2. La risicoltura svolge un ruolo fondamentale nella conservazione dell'ambiente delle zone di produzione. Il suo adeguamento a condizioni edafiche e climatiche ben specifiche consente una coltivazione in perfetta sintonia con la natura e i valori ambientali. Il ricco ecosistema delle risaie presenta un valore innegabile dal punto di vista sia paesaggistico sia faunistico, ed è l'habitat adatto alla riproduzione dell'avifauna acquatica. Le risaie rappresentano ecosistemi particolari impossibili da ricreare in qualsiasi altro tipo di coltura. L'allagamento con acqua dolce permette lo sviluppo di piccole specie tra le quali il gambero di fiume, il quale attrae una grande varietà di animali, in particolare uccelli migratori come le anatre, i cigni, le cicogne e i beccaccini.

2.3. Per quanto la risicoltura sia ormai quasi completamente meccanizzata, il grado di specializzazione da essa richiesto e il lavoro indispensabile ai fini dello spostamento delle acque nei letti di semina comportano una maggiore intensità di manodopera per ettaro rispetto alla coltivazione degli altri cereali.

2.4. La risicoltura assume, in determinate regioni dell'Europa meridionale, un'importanza vitale nell'occupazione e nell'assetto del territorio e nell'equilibrio sociale delle aree rurali. La stessa Commissione, in un suo documento⁽¹⁾, afferma quanto segue: «In Italia e in Francia il 33,8 % e il 47,8 % rispettivamente degli agricoltori possiedono oltre 30 ha di superficie coltivata a riso. In Spagna, Portogallo e Grecia soltanto il 6,9 %, il 9,9 % e l'1 % degli agricoltori possiedono rispettivamente oltre 30 ha. In questi Stati membri la coltivazione del riso ha luogo su piccola scala con una percentuale oscillante tra il 77 e l'85 % degli agricoltori che coltivano meno di 10 ha. I risicoltori tendono a specializzarsi nel settore in quanto il 65 % di essi coltivano oltre il 50 % della superficie a riso. Questi coltivatori lavorano oltre il 78 % della superficie risicola totale. Ciò significa che un numero consistente di piccoli risicoltori dipendono quasi esclusivamente dal riso per i loro redditi agricoli».

2.4.1. Dati più recenti (Eurostat 1997) indicano, ad esempio, che in Grecia e in Portogallo più del 50 % delle aziende hanno meno di 5 ettari, mentre in Spagna oltre il 50 % delle aziende ha meno di 10 ettari.

2.5. La produzione comunitaria di riso si concentra per lo più sulla sottospecie Japonica (grani medi). Essa è consumata principalmente negli Stati membri dell'Europa meridionale, i quali ne sono anche i produttori: Spagna, Italia, Francia, Grecia e Portogallo.

2.5.1. Gli Stati membri dell'Europa settentrionale consumano per lo più riso della sottospecie Indica (grani lunghi), importato da paesi terzi e prodotto anche nell'UE negli ultimi anni. La produzione di Indica è passata da 27 000 tonnellate nel 1988/1989 a 120 000 tonnellate nel 1999/2000 e consente di coprire il 55 % circa del consumo di questo tipo di riso nella Comunità⁽²⁾.

2.5.2. Il riso è un prodotto sano dal punto di vista nutrizionale, fonte di carboidrati complessi, più propriamente di amido. Il riso è ricco di proteine ed è ritenuto il cereale con il maggiore valore proteico, poiché contiene otto amminoacidi essenziali. È praticamente privo di grassi, colesterolo e glutine.

2.5.3. La principale differenza tra le varietà di riso consumate nell'UE, l'Indica e la Japonica, riguarda il tipo di amido in esse presente. Nella varietà Indica, l'amido è costituito da amiloso, un polisaccaride le cui macromolecole presentano una struttura lineare, il che dà origine a difficoltà di ritenzione idrica. È un riso facile da cucinare che di solito rimane molto slegato, ma non assorbe bene il sapore del condimento. La varietà Japonica è costituita essenzialmente da amilopectina, un polisaccaride le cui macromolecole presentano una struttura ramificata, che è sensibile all'eccesso di acqua, ma assorbe bene i sapori degli alimenti. Richiede una preparazione più elaborata e si addice a una grande varietà di piatti, nei quali il riso serve per accompagnare carne, pesce, verdura, frutti di mare o a volte anche un insieme di questi ingredienti. La varietà è enorme, molto buona, ben equilibrata e sana dal punto di vista nutrizionale e si adatta perfettamente alle attuali esigenze di qualità e di sicurezza dei consumatori.

2.6. Fino al 1996, il mercato comunitario del riso era stabile senza che si ricorresse all'intervento, e con prezzi molto prossimi al prezzo di intervento.

2.6.1. Le eccedenze di riso Japonica erano esportate nei paesi terzi nell'ambito delle restituzioni alle esportazioni, mentre il riso Indica, importato principalmente dagli Stati membri dell'Europa settentrionale, era soggetto a prelievi variabili calcolati in base al valore del risone.

2.7. I negoziati dell'Uruguay Round del 1993/1994 si sono rivelati penalizzanti per il settore, non tanto per le concessioni alle inevitabili pressioni per la liberalizzazione, quanto per il modo con cui l'UE decise di fissare le proprie barriere doganali.

2.8. I prelievi variabili furono convertiti in dazi fissi, che entro il 2000 avrebbero dovuto essere ridotti complessivamente del 36 %. Agli agricoltori europei venne attribuito un aiuto per superficie che compensava solo in parte l'abbassamento dei prezzi di mercato.

(1) COM(95) 331 def., pag. 10 — GU C 21 del 25.1.1996.

(2) COM(2000) 278 def.

2.8.1. Nel corso dei negoziati GATT, l'indifferenza dei negoziatori nei confronti del riso ha avuto gravi conseguenze. Esso è così stato equiparato agli altri cereali ai fini della tariffazione doganale, senza tener conto del fatto che il riso, contrariamente agli altri cereali, subisce una prima trasformazione industriale (sbucciatura e sbiancatura).

2.8.2. Questa lacuna nella negoziazione è stata immediatamente sfruttata dagli Stati Uniti, i quali hanno preteso l'introduzione di una clausola speciale d'importazione, la cosiddetta nota n. 7, che consiste nell'applicare un sistema di tariffazione per cui il prezzo del riso importato, una volta pagati i relativi dazi, non è mai superiore ad una percentuale del prezzo d'intervento del riso comunitario, ovvero:

- per il riso Japonica: 188 % del prezzo d'intervento per il risone;
- per il riso Indica: 180 % del prezzo d'intervento per il risone
- a prescindere dal rapporto qualità/prezzo del riso in questione.

2.8.3. In seguito, l'accordo ha comportato la concessione di una riduzione speciale per il riso Basmati, il cui prezzo era in media superiore di 250 euro per tonnellata ai prezzi di riferimento sul mercato mondiale. Questa qualità di riso viene attualmente importata nella Comunità a dazio «0» o praticamente nullo e, naturalmente, le sue importazioni sono passate da 40 000 tonnellate nel 1994/1995 a 100 000 tonnellate nel 1998/1999.

2.8.4. Resta da segnalare il riso importato a condizioni preferenziali — 160 000 tonnellate di riso semigreggio originario dei paesi ACP/PTOM con dazi ridotti per i primi e nulli per i secondi.

2.8.5. Con l'adesione dei nuovi Stati membri è stato necessario aprire nuovi contingenti tariffari di 63 000 tonnellate di riso lavorato a dazio zero e 20 000 tonnellate di riso semigreggio al dazio di 88 euro per tonnellata.

2.8.6. Riassumendo, 200 000 tonnellate di riso, pari al 40 % delle importazioni totali, entrano nella Comunità a condizioni preferenziali, a dazio zero o a dazi estremamente bassi. Per il restante 60 % vengono pagati solo circa 200 euro per tonnellata invece dei 264 euro inizialmente stabiliti. Includendo in tali calcoli il riso Basmati, gli ACP e i PTOM, il valore dei dazi medi attualmente applicati si attesta intorno a 110 euro per tonnellata.

2.9. Questa situazione insieme alla riduzione delle restituzioni all'esportazione che limitano l'esportazione di riso Japonica, ha distorto il mercato comunitario del riso, provocando un aumento significativo delle importazioni e un calo dei prezzi interni al di sotto del prezzo di intervento. La conseguenza logica è stata il ricorso all'intervento, che ha raggiunto proporzioni mai viste nel settore, rendendo a sua volta

inevitabile la revisione dell'OCM del riso. È lecito affermare che l'Europa è uscita perdente a tutto vantaggio degli esportatori non europei.

2.10. È importante sottolineare che, per quanto la produzione europea di riso appaia irrilevante su scala mondiale (0,4 % del totale), si tratta di un mercato ambito a livello internazionale.

2.11. D'altro canto, gli Stati Uniti, uno dei maggiori esportatori, ha praticato una politica di aiuti alla produzione per compensare il calo dei prezzi sul mercato mondiale, che ha portato a un aumento della superficie coltivata e della produttività.

2.12. Gli Stati Uniti svolgono un ruolo preponderante nella determinazione dei prezzi e nel loro andamento. Il riso è uno dei prodotti negoziati sulla borsa di Chicago e le fluttuazioni del prezzo internazionale del riso sono soggette a forti speculazioni non necessariamente legate alla situazione del riso in Europa.

2.13. La modesta quota del riso rispetto ai cereali fa sì che esso venga utilizzato di frequente come moneta di scambio per la conclusione di accordi commerciali internazionali più vantaggiosi per i cereali, più importanti dal punto di vista politico e sociale per l'Unione europea.

3. Osservazioni specifiche

3.1. La legislazione comunitaria ha riconosciuto le specificità del mercato del riso già negli anni 60, quando sono state create le organizzazioni comuni dei mercati. È per tale motivo che nel 1967 è stato adottato un regolamento che istituiva l'organizzazione comune dei mercati nel settore del riso. Chiaramente la creazione di una OCM «riso» diversa dalla OCM «cereali» corrispondeva alla necessità di tener conto della specificità del settore del riso, per quanto concerne sia la coltivazione sia la produzione e il consumo. Questa specificità esiste tuttora e tentare di ignorarla non avrebbe senso.

3.2. Entrambe le OCM obbediscono agli stessi principi fondamentali che conviene ricordare: prezzo d'intervento, regime di scambi commerciali internazionali, mercato unico e libero commercio, preferenza comunitaria e ricerca di un livello di vita adeguato per i produttori. L'inserimento del riso nel sistema delle «grandi colture» presupporrebbe logicamente il mantenimento dell'intervento e non la sua abolizione, come propone la Commissione.

3.3. Il riso non è una coltura comparabile agli altri cereali: pur avendo livelli di produttività più elevati, presenta costi di produzione di gran lunga superiori. La sua integrazione nel regime generale dei seminativi, tenuto conto in particolare del trattamento discriminatorio di cui è oggetto, risulta estremamente penalizzante per il settore.

3.4. L'abolizione del regime di intervento (che è mantenuto per i restanti cereali) colloca gli agricoltori in una posizione di totale dipendenza dai prezzi e dai criteri fissati dall'industria, anche perché il prezzo di intervento ha sempre funzionato come prezzo indicativo di mercato. La stessa Commissione riconosce in un suo documento quanto segue: «Sebbene poco praticato, l'intervento svolge un ruolo significativo nella determinazione dei prezzi di mercato»⁽¹⁾. Questo ruolo di determinazione dei prezzi di mercato non ha subito modifiche e il ricorso all'intervento di questi ultimi anni è il risultato di una politica commerciale mal negoziata, estranea ai produttori che adesso ne stanno pagando ingiustamente le spese.

3.5. L'abolizione dell'intervento determinerà, secondo la Commissione, un calo dei prezzi alla produzione di circa il 10-11 %. Tuttavia, un'indagine di mercato effettuata da esperti in materia ⁽²⁾, prevede una caduta dei prezzi del riso comunitario dell'ordine del 25-30 %. In tal modo, l'aumento degli aiuti alla superficie di 10,35 euro per ettaro proposto dalla Commissione equivale ad una compensazione del 12 % circa. In contropartita, agli altri cereali viene concessa una compensazione del 50 % per l'abbassamento dei prezzi nell'ambito dell'Agenda 2000.

3.6. Per quanto concerne gli aiuti da assegnare al riso, e che sono identici a quelli previsti dall'Agenda 2000 per gli altri cereali, la proposta della Commissione non è chiara sulla questione della produttività da attribuire al riso in quanto, l'articolo 1, paragrafo 5 della nuova proposta (che modifica l'articolo 4, paragrafo 2) afferma esplicitamente che qualora il granturco sia trattato separatamente, come nel caso degli Stati membri produttori di riso, viene utilizzata la resa «granturco» per il granturco e la resa «cereali diversi dal granturco» per i cereali, i semi oleosi, il riso e i semi di lino nonché per il lino e la canapa destinati alla produzione di fibre ⁽³⁾.

3.6.1. Tuttavia, i rappresentanti della Commissione assicurano che non è questa l'intenzione della Commissione, bensì mantenere la produttività e le superfici di ciascun paese. Risulta pertanto indispensabile un chiarimento preliminare sulla chiave di lettura del documento, il quale non rispecchia correttamente la posizione della Commissione.

⁽¹⁾ COM(95) 331 def.

⁽²⁾ Documento d'informazione: «EU rice policy reform proposals: budgetary and policy implications» di Graham Brookes —29.8.2000 (solo in inglese).

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 1251/1999.

3.7. Giova sottolineare che il trattamento differenziato concesso al granturco in quanto coltura irrigata andrebbe a *fortiori* concesso anche al riso, i cui costi di produzione sono superiori e il cui ruolo sociale, ambientale e di conservazione del territorio è rilevante e insostituibile.

3.8. Il riso è soggetto al ritiro dalla produzione come qualsiasi coltura asciutta. La Commissione non ha tenuto conto dei problemi di compatibilità tra le tecniche di coltivazione del riso e il ritiro delle terre dalla produzione (circolazione dell'acqua e relativi costi, disposizione degli appezzamenti, ecc.). Inoltre, la compensazione prevista dall'attuale proposta per il ritiro dalla produzione, identica a quella degli altri cereali, non copre nemmeno i costi dell'acqua o della rimozione dei terreni necessaria per realizzare questa operazione.

3.9. L'uso obbligatorio di sementi certificate costituisce un inutile aggravio di spesa che avvantaggia solo le imprese fornitrici di sementi. L'agricoltore utilizza sempre sementi certificate per una parte dei casi e, per il resto, sementi di sua produzione, che seleziona per conto proprio. Il calcolo della quantità di sementi da utilizzare per ogni campagna è variabile, poiché la densità della semina dipende dalla temperatura all'inizio dell'operazione e nel corso della stessa.

3.10. L'idea che gli aiuti all'ammasso privato possano costituire un'alternativa all'abolizione del regime d'intervento è totalmente irrealistica; oltretutto si tratta di una disposizione facoltativa, vaga e molto generica che potrebbe figurare tra le «Disposizioni generali» ma non al titolo «Mercato interno» come nel caso delle rimanenti OCM. Inoltre la Commissione non prevede, nella sua scheda finanziaria, un bilancio apposito per l'ammasso privato.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato concorda con la Commissione quando afferma che il mercato del riso si trova in una situazione di squilibrio e che i quantitativi giacenti all'intervento comportano costi eccessivi. Ritiene tuttavia che le misure proposte non solo non siano in grado di ripristinare l'equilibrio sul mercato ma renderanno anche impossibile la produzione di riso nell'Unione.

4.2. Tutta la filosofia della proposta è condizionata all'esito di negoziati commerciali dai risultati incerti. La Commissione avanza proposte di modifica estremamente negative per il settore, senza la garanzia che si realizzino i presupposti su cui si fondano le misure raccomandate.

4.3. Il Comitato non condivide l'abolizione dell'intervento e si chiede se la Commissione non intenda sperimentare questa misura in un settore con minor potere rivendicativo per poi estenderla, una volta creato il precedente, agli altri cereali.

4.4. Il Comitato invita la Commissione a chiarire e quantificare cosa intende per aiuti all'ammasso privato in caso di crisi nel settore. Si tratta di una misura facoltativa, molto vaga, per la quale la scheda finanziaria allegata alla proposta non prevede apposite dotazioni di bilancio.

4.5. Il Comitato sottolinea che, anche se saranno coronati da successo, i futuri negoziati con i paesi esportatori di riso incideranno solo sul 60 % delle importazioni attuali. Il resto è soggetto a contingenti prefissati a dazio zero o quasi nullo. Il Comitato si interroga dunque sull'opportunità di effettuare una riforma tanto radicale e penalizzante per il settore prima dei negoziati dell'OMC. Sarebbe più logico riconfigurare i dazi doganali in forma corretta, analizzare il mercato e solo allora,

se necessario, procedere ad una riforma equilibrata ed equa per il settore.

4.6. Il Comitato invita la Commissione ad esaminare meglio l'ipotesi di aiuti diretti ai produttori alla luce degli aspetti sociali e ambientali specifici della risicoltura nell'UE.

4.7. Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sul ruolo significativo e insostituibile del riso nella protezione degli ecosistemi delle zone umide e dei parchi naturali del sud Europa, nell'occupazione del territorio e nella conservazione della fauna e della flora delle risaie.

4.8. La Commissione non può modificare i principi fondamentali che reggono tutte le OCM, a rischio di creare grandi disparità tra i produttori. I vincoli di bilancio non devono penalizzare soltanto alcuni produttori dato che tutti contribuiscono al mantenimento del tessuto rurale e sono parte integrante del modello agricolo europeo.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale**Emendamenti respinti**

Nel corso della discussione sono stati respinti i seguenti emendamenti che hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno ad un quarto dei suffragi espressi.

Punto 4.2

Aggiungere una nuova seconda frase così formulata:

«Il Comitato riconosce le gravi conseguenze per i paesi in via di sviluppo, in particolare per quanto concerne l'importantissimo commercio del riso Basmati indiano e pakistano. È difficile giustificare l'aumento delle barriere contro tali paesi nel contesto delle trattative per un nuovo accordo agricolo in seno all'OMC.»

Risultato della votazione

Voti favorevoli: 20, voti contrari: 33, astensioni: 5.

Punto 4.5

Sopprimere l'ultima frase.

Motivazione

Si propongono aumenti significativi dei dazi e dei prezzi per il consumatore.

È invece possibile evitare una potenziale controversia commerciale riformando il mercato del riso attraverso la riduzione del prezzo d'intervento del 25 % circa (e potenziando i criteri d'intervento). Questo porterà ad una riduzione del prezzo in modo da consentire l'esportazione delle eccedenze di riso Japonica senza aver bisogno di restituzioni alle esportazioni. Mantenendo l'intervento e la rete di sicurezza per i produttori agricoli, la proposta è in linea con l'OMC e non richiede compensazioni a favore dei paesi terzi.

Risultato della votazione

Voti favorevoli: 19, voti contrari: 41, astensioni: 2.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 2200/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, il Regolamento (CE) n. 2201/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli e il Regolamento (CE) n. 2202/96 che istituisce un regime di aiuti ai produttori di taluni agrumi»

(2001/C 14/28)

La Commissione, in data 17 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore de las Heras Cabañas, in data 6 ottobre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 ottobre 2000, nel corso della 376^a sessione plenaria, con 36 voti favorevoli, 3 voti contrari e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

- Riduzione per ogni tipo di agrume del quantitativo massimo che può essere ritirato dal mercato. Per la campagna 2001/2002, il limite rimane fissato al 10 % della produzione commercializzata e, a partire dalle campagne seguenti, esso viene fissato al 5 % della produzione commercializzata.

1.1. La proposta della Commissione

La proposta della Commissione introduce le seguenti modifiche nelle normative che regolamentano l'organizzazione comune dei mercati di ortofrutticoli:

- Abbandono delle attuali disposizioni per i pomodori, le pesche e le pere destinati alla trasformazione, che stabiliscono un aiuto compensativo da corrispondere al trasformatore in cambio del versamento di un prezzo minimo al produttore, e relativa sostituzione con un sistema di aiuti al produttore, attraverso le organizzazioni di produttori, per i quantitativi di materia prima consegnati al trasformatore.
 - Definizione di limiti anziché quote di produzione per i pomodori destinati alla trasformazione.
 - Suddivisione dei limiti comunitari in limiti nazionali per le pesche, le pere e gli agrumi destinati alla trasformazione.
 - Fissazione dell'aiuto in via definitiva da parte del Consiglio. Per i pomodori tutti gli aiuti attuali vengono riuniti in uno solo, che non dipende dalla destinazione.
 - Aumento del 10 % dei limiti applicabili ai pomodori, alle pere e a determinati agrumi trasformati, e diminuzione dell'aiuto per i pomodori e le pere nella stessa percentuale.
- Eliminazione del «tetto» di aiuti finanziari ai fondi di esercizio delle organizzazioni di produttori, che limita l'importo totale degli aiuti a un massimo del 2,5 % della somma del valore della produzione commercializzata di tutte le organizzazioni di produttori.
 - Riduzione del limite dell'aiuto massimo al fondo di esercizio di ogni organizzazione di produttori, dal 4,5 % al 3 % del valore della produzione commercializzata.
 - Inserimento della procedura di gara nei sistemi attualmente esistenti per la gestione delle restituzioni all'esportazione di prodotti freschi.

1.2. Contesto generale degli ortofrutticoli

1.2.1. Esistono nell'Unione europea 2,2 milioni di aziende produttrici di ortofrutticoli, di cui 750 000, che rappresentano il 10 % delle aziende agricole della Comunità, sono specializzate in questo tipo di coltivazione. Tali aziende sono di dimensioni limitate, con meno di cinque ettari in media e occupano 4,8 milioni di ettari, pari a meno del 3 % della SAU europea.

1.2.2. La produzione di ortofrutticoli richiede una grande quantità di manodopera, ed è pertanto un'attività generatrice di occupazione. Le aziende ortofrutticole specializzate raggiungono quasi le 500 000 unità di lavoro agricolo e rappresentano il 12,5 % delle unità di lavoro agricolo europee. Si calcola che in questo settore siano occupate direttamente due milioni di persone in tutta l'Unione europea, e in alcuni Stati membri, l'ortofrutta fornisce il 50 % dei posti di lavoro nel settore dell'agricoltura.

1.2.3. Occupazione

1.2.3.1. L'occupazione è un elemento fondamentale nell'attività produttiva per le sue ripercussioni sui costi di produzione e, sebbene il valore aggiunto per unità di superficie sia elevato, la rendita per unità di lavoro è inferiore a quella ottenuta nelle coltivazioni estensive. Il fabbisogno di manodopera salariata stagionale è molto elevato e il settore è fonte di occupazione sia per disoccupati dell'UE, sia per gli immigrati. In tal senso è necessario che vengano articolate altre politiche per migliorare le condizioni di accoglienza degli immigrati, e che si appoggino le iniziative volte a favorire la mobilità della manodopera stagionale nel settore degli ortofrutticoli, con l'obiettivo di conseguire l'occupazione totale per tutto l'anno.

1.2.3.2. L'indotto di questo settore è inoltre molto rilevante, sia a livello di catena agroalimentare, durante i processi di condizionamento, magazzinaggio e trasformazione, caratterizzati da un'elevata intensità di manodopera, sia nelle attività complementari della produzione e della commercializzazione. I centri di condizionamento e l'industria di trasformazione degli ortofrutticoli generano ricchezza, valore aggiunto, occupazione e cultura tecnologica nelle zone rurali. Nel caso della trasformazione dei pomodori, esiste una dipendenza reciproca fra la produzione e l'industria, poiché si tratta di una coltivazione annuale specializzata, destinata esclusivamente alla trasformazione.

1.2.4. Ambiente

1.2.4.1. Dal punto di vista ambientale alcune produzioni di questo settore, come la frutta a guscio e le carrube, occupano superfici estese in zone marginali di regioni aride; in tali zone la loro coltivazione risulta irrinunciabile per la prevenzione dell'erosione e non esistono alternative realizzabili di diversificazione agricola. D'altra parte, l'OCM degli ortofrutticoli è stata la prima, nell'ambito della PAC, a inserire fra i suoi obiettivi la promozione di pratiche rispettose dell'ambiente, e in questo ambito si sono realizzati e si continuano a realizzare progressi significativi. Sussistono comunque problemi ambientali che impongono il mantenimento ed il rafforzamento di questa linea di azione nel quadro dell'OMC.

1.2.5. Consumatori

1.2.5.1. Il consumo di ortofrutticoli freschi, che va promosso in quanto presenta vantaggi per la salute, rimane praticamente stabile nell'UE, con un leggero aumento di alcuni prodotti a scapito di altri, mentre aumentano la produzione interna e le importazioni, provocando saturazione dei mercati e un maggior rischio di distorsioni. Occorre tener presente che l'Unione europea è deficitaria per quanto riguarda alcuni tipi di ortofrutticoli e che il suo mercato, dato l'elevato potere d'acquisto, è un chiaro obiettivo per determinati paesi terzi ed è stato uno dei meno protetti di fronte alle importazioni. Giova segnalare che il consumo di alcuni ortofrutticoli trasformati, in particolare i pomodori ed i succhi di frutta e di agrumi, aumenta a un ritmo sostenuto (3 % l'anno per i pomodori).

1.2.5.2. In parallelo cresce la preoccupazione dei consumatori per la sicurezza alimentare, con l'esigenza che siano garantiti prodotti accessibili e sani e un'ampia scelta di ortofrutticoli in tutti i possibili tipi di punti vendita. Lo stesso vale per il desiderio del consumatore di disporre di prodotti più rispettosi dell'ambiente.

1.2.5.3. Vi è inoltre l'esigenza di migliorare la qualità degli ortofrutticoli immessi in commercio, e di fornire maggiori informazioni sulla qualità organolettica, il valore nutritivo, i metodi di produzione rispettosi dell'ambiente e altri criteri che apportino al consumatore maggiori elementi di valutazione per compiere una scelta. In questo senso assume particolare importanza la coerenza della normativa relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari e quella relativa ai nuovi alimenti con le norme di qualità per gli ortofrutticoli.

2. Osservazioni generali

2.1. Per la fine del 2000 la Commissione ha annunciato la relazione sul funzionamento del Regolamento (CE) n. 2200/96. Il Comitato raccomanda alla Commissione di elaborare ulteriori proposte riguardo ad aspetti fondamentali che non vengono affrontati nelle proposte attuali, basandosi sull'esperienza e tramite un'analisi globale del funzionamento di tutti gli strumenti dell'OCM.

2.2. In tal senso, il Comitato giudica le proposte parziali e insufficienti rispetto all'importanza dell'occupazione in questo settore, alle crisi continue che esso attraversa e il minor ricorso al sistema di preferenza comunitaria derivante dagli accordi bilaterali di libero scambio conclusi dall'Unione. Restano in sospenso alcuni aspetti importanti che saranno inseriti nelle conclusioni del presente parere. La proposta va pertanto migliorata.

2.3. Ciononostante, il Comitato condivide con la Commissione la necessità di rivedere urgentemente alcuni aspetti dell'OCM ortofrutticoli che sono oggetto delle sue attuali proposte, affinché possano entrare in vigore nella prossima campagna.

2.4. Il Comitato manifesta inoltre la sua preoccupazione perché la sopravvivenza dei sistemi di sostegno ai prodotti destinati alla trasformazione è minacciata dalla scadenza della clausola di pace nel 2003, e invita la Commissione ed il Consiglio a sostenere il mantenimento di tali dispositivi nei negoziati che si svolgono nell'ambito dell'OMC. Tali appoggi sono necessari per la sostenibilità sul lungo termine dell'industria di trasformazione, che ha bisogno di sicurezza per quanto riguarda l'approvvigionamento di materia prima in termini di quantità e di qualità, con scadenze adeguate e condizioni economiche che consentano ai prodotti trasformati di competere sui mercati garantendo remunerazioni adeguate per gli agricoltori, e che permettano di mantenere più di 140 000 posti di lavoro.

2.5. Il sistema di preferenze comunitarie si è molto degradato negli ultimi 15 anni, perché gli ortofrutticoli, e in particolare i prodotti della trasformazione, sono serviti da moneta di scambio nella strategia dell'Unione europea durante il negoziato degli accordi bilaterali e multilaterali destinanti a instaurare una zona di libero scambio; ciò ha rafforzato la concorrenza dei paesi terzi, con prezzi e costi più bassi, per cui la produzione europea si trova in un mercato sempre più competitivo. È inoltre necessario menzionare lo squilibrio che si produce fra settori economici nelle concessioni che vengono fatte reciprocamente nell'ambito di tali accordi e che vanno corrette nel quadro della PAC.

2.6. Per il Comitato risulta sempre più indispensabile raggruppare l'offerta attraverso le organizzazioni di produttori, vista la situazione di debolezza dei produttori dovuta alla dispersione dell'offerta di fronte alla crescente concentrazione della distribuzione, così come emerge dal parere del Comitato sul tema «Incidenza dell'intermediazione — dalla produzione al consumo — nella formazione dei prezzi delle derrate alimentari» (cfr. i punti 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 e 3.2.1)⁽¹⁾. Tale analisi evidenzia inoltre che la parte spettante al produttore nel prezzo al consumo degli ortofrutticoli freschi è considerevolmente diminuita, e che il valore aggiunto si concentra maggiormente nella distribuzione. Ne deriva un forte impatto sulle

relazioni fra l'industria di trasformazione e la distribuzione. Si richiama inoltre l'attenzione sul pericolo rappresentato per i produttori ed i consumatori dalla crescente concentrazione delle principali imprese di distribuzione, che può ridurre l'assortimento dei prodotti ortofrutticoli.

2.7. Funzionamento dell'OCM ortofrutticoli

2.7.1. Nei tre anni di funzionamento dell'OCM ortofrutticoli, a seguito della riforma del 1996, non è stato possibile conseguire pienamente gli obiettivi economici e organizzativi previsti da tale riforma; i risultati possono essere definiti carenti a causa, principalmente, di un'insufficiente dotazione finanziaria e della mancanza di flessibilità di taluni meccanismi.

2.7.2. Si è potuta constatare la scarsa efficacia del sostegno ai fondi di esercizio delle organizzazioni di produttori, dovuta alle restrizioni di bilancio, all'incertezza sulla nozione dell'aiuto e alla complessità e burocrazia inerenti alla gestione, all'esecuzione e al controllo dei programmi operativi.

2.7.3. Le misure predisposte per stimolare la costituzione di organizzazioni di produttori non sono state sufficienti ad incrementare sostanzialmente la concentrazione dell'offerta, essendo ancora lontane dagli obiettivi proposti dalla riforma. I criteri di riconoscimento stabiliti e l'esistenza del priconoscimento delle organizzazioni di produttori hanno causato effetti che andrebbero corretti, come la proliferazione di organizzazioni di produttori troppo piccole o l'emergere di altre su iniziativa di interessi estranei al settore produttivo. In ogni caso, è apparso chiaramente che le misure non sono risultate attraenti né valide per un'elevata percentuale di produttori di ortofrutticoli.

2.7.4. Ciononostante, il Comitato riconosce l'effetto positivo sortito da determinate misure per stimolare l'organizzazione dell'offerta nel settore dei prodotti trasformati, con un notevole aumento della partecipazione delle organizzazioni di produttori alla contrattazione di materia prima per l'approvvigionamento del settore.

⁽¹⁾ GU C 95 del 30.3.1998, pag. 36.

2.7.5. Gli interventi sul mercato sono fortemente diminuiti, principalmente a causa delle misure restrittive e disincentivanti dell'ultima riforma dell'OCM del settore. Sebbene l'intervento non debba rappresentare, in nessun caso, una normale alternativa al mercato, è emersa chiaramente l'inadeguatezza dei meccanismi di ritiro per rispondere a determinate situazioni di grave crisi.

2.7.6. L'inadeguatezza dei limiti e la complessità delle quote per i prodotti trasformati ha reso difficile l'adeguamento alla domanda, e in alcuni casi, in particolare per i pomodori, la produzione comunitaria ha perso quote di mercato. Ciò è risultato evidente, poiché negli ultimi anni si è verificato un continuo superamento dei quantitativi garantiti per determinati agrumi, per le pere e per i pomodori.

2.7.7. È inoltre necessario ricordare la delicata situazione di alcuni prodotti che hanno una grande importanza locale, sociale e ambientale, come ad esempio certi prodotti della trasformazione di ortofrutticoli, la frutta a guscio e le carrube, per i quali è necessario adottare misure specifiche di appoggio.

2.7.8. I meccanismi esistenti di protezione alle frontiere non funzionano efficacemente per la maggior parte dei prodotti. Non vi sono garanzie per un funzionamento efficace del prezzo di entrata e del controllo delle quantità importate; inoltre l'applicazione della clausola di salvaguardia speciale è stata insufficiente. Le disposizioni esistenti inoltre non servono a garantire che i prodotti importati rispettino le norme relative al lavoro, quelle fitosanitarie e ambientali, simili a quelle imposte ai prodotti dell'Unione europea.

2.8. Bilancio dell'OCM

2.8.1. Nella proposta in esame, la Commissione attua una vera riforma del regime dal punto di vista finanziario. Le misure proposte interessano rubriche che nel bilancio dell'OCM per l'anno 2000 arrivano a rappresentare il 65 % delle spese del settore.

2.8.2. Il Comitato evidenzia lo scarso peso dell'OCM nel bilancio comunitario del FEAOG ed il continuo calo registrato da quando è iniziata la riforma dell'OCM (dal 5 % nel 1995 al 3,2 % nel 2000, per un valore di produzione finale del 16 % del totale della produzione comunitaria).

2.8.3. Il Comitato intende sottolineare la necessità di riequilibrare il sostegno fra settori economici nell'ambito della PAC, correggendo il trattamento discriminatorio riservato a determinati settori, fra cui quello degli ortofrutticoli, per favorire un appoggio deciso e conforme alle loro esigenze.

2.8.4. Il Comitato respinge l'interpretazione del concetto di neutralità di bilancio invocato dalla Commissione nella sua proposta, che prende come riferimento il livello di spesa previsto per la campagna 2000/2001, il quale viene abbassato da diversi fattori congiunturali e dall'insufficiente sviluppo dell'OCM. La neutralità di bilancio va intesa in riferimento alla totalità del bilancio fissato dalla riforma dell'OCM e secondo le prospettive finanziarie dell'Agenda 2000.

2.8.5. La riforma dell'OCM ortofrutticoli non può essere impostata con una riduzione del bilancio e in forma parziale, come si vorrebbe fare. Il settore ha bisogno di disporre di una dotazione finanziaria sufficiente affinché le misure predisposte siano efficaci.

2.8.6. Per salvaguardare la stabilità del bilancio per il settore degli ortofrutticoli, il Comitato ritiene che sarebbe opportuno separare in due linee di bilancio le misure che rientrano nel quadro dell'OCM e le misure previste per il settore della banana, poiché si tratta di due regimi distinti e diversi l'uno dall'altro.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. *«Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 2200/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli»*

3.1.1. Il Comitato è d'accordo sull'urgenza di eliminare il limite del 2,5 % dell'importo globale degli aiuti comunitari versati a tutte le organizzazioni di produttori, dato che rende complesse l'elaborazione e l'applicazione dei programmi operativi delle organizzazioni di produttori, e dato il carattere aleatorio che ne deriva per gli aiuti.

3.1.2. Il Comitato ritiene necessario mantenere un unico limite di aiuti ai fondi di esercizio pari al 4,5 % della produzione commercializzata da ogni organizzazione di produttori. In parallelo, andrebbe valutata l'opportunità di potenziare la

creazione di nuove organizzazioni di produttori nelle zone in cui non siano ancora presenti e di aumentare il livello di partecipazione comunitaria al fondo di esercizio per le organizzazioni di produttori che riuniscano determinati criteri (azioni congiunte nel quadro di consorzi di organizzazioni di produttori, fusioni di organizzazioni, cooperazione fra organizzazioni di diversi Stati membri, organizzazioni con un elevato numero di produttori nelle zone in cui occorre un maggiore impegno associativo). Tutto ciò, con l'obiettivo di promuovere il livello organizzativo dell'offerta.

3.1.2.1. Il Comitato rileva l'esistenza di squilibri nel funzionamento delle organizzazioni di produttori in certe regioni dell'UE. Pertanto, è assolutamente necessario porre in atto un programma comunitario specifico che consenta di appianare gli squilibri esistenti nello sviluppo delle organizzazioni di produttori. Tale programma comunitario specifico dovrebbe essere finalizzato, in funzione delle necessità delle regioni, a promuovere la creazione o la fusione delle organizzazioni di produttori, a favorire le azioni congiunte avviate dalle varie organizzazioni, nonché a rivalorizzare il contributo comunitario ai fondi di esercizio in funzione di criteri comunitari oggettivi, fra cui quelli di natura economica.

3.1.3. Il Comitato non può ammettere che tale limite sia fissato al 3 % della produzione commercializzata da ogni organizzazione di produttori, poiché il dispositivo perderebbe efficacia nell'impostare l'offerta di fronte alla concentrazione della distribuzione e nel suo adeguamento all'evoluzione della domanda.

3.1.4. Il Comitato non può concordare con la proposta di ridurre il limite massimo delle quantità di agrumi ritirate per motivi finanziari, e propone di mantenere gli attuali limiti, a causa del carattere variabile e non programmabile delle produzioni, e affinché il meccanismo di intervento abbia un'efficacia reale in quanto garante del reddito dei produttori. È opportuno tener presente che il risparmio rispetto alle prospettive finanziarie è dipeso dal calo delle quantità ritirate e dal fatto che i sistemi di gestione delle restituzioni non hanno consentito di utilizzare il bilancio disponibile.

3.1.5. Il Comitato esprime seri dubbi sull'opportunità di applicare in questo settore la procedura di gara per la gestione delle restituzioni dei prodotti freschi, e giudica negativo il

proliferare di meccanismi di gestione; manifesta la sua preferenza per i sistemi A1 e B; in ogni caso, dovrebbe esistere un solo sistema per ogni prodotto.

3.1.6. Il Comitato riconosce la necessità di semplificare la gestione delle restituzioni all'esportazione degli ortofrutticoli freschi e raccomanda alla Commissione di ottimizzarne la gestione affinché sia possibile sfruttare appieno le disponibilità finanziarie per questa misura, entro i limiti stabiliti nel quadro degli accordi dell'OMC.

3.2. *«Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 2201/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli»*

3.2.1. Il Comitato prende nota delle modifiche proposte dalla Commissione ai regimi di trasformazione per i pomodori, le pesche e le pere nella prospettiva di abbandonare le disposizioni attuali, che stabiliscono un aiuto compensativo per il trasformatore in cambio del versamento di un prezzo minimo al produttore.

3.2.2. Ciononostante, il Comitato intende richiamare l'attenzione sull'importanza che il prezzo minimo ha avuto finora per i produttori, sia come riferimento per la negoziazione contrattuale con l'industria di trasformazione, sia come garanzia di un reddito minimo.

3.2.3. Le misure proposte implicano un reale pericolo per il mantenimento delle produzioni interessate nelle zone in cui sono localizzate, e occorre non perdere di vista che questi settori hanno una rilevanza particolare nella misura in cui s'inseriscono in un tessuto agroindustriale che è di vitale importanza per il mantenimento dell'occupazione e della popolazione nelle regioni di produzione.

3.2.4. Il Comitato intende evidenziare che la diminuzione degli aiuti ai pomodori, alle pesche e alle pere nelle ultime campagne è stata determinata da motivi congiunturali, come la parità dell'euro rispetto al dollaro e l'aumento del prezzo della materia prima nei paesi terzi concorrenti, nonché da decisioni discrezionali da parte della Commissione, come quella sulla diminuzione dei prezzi minimi con l'obiettivo di evitare la destabilizzazione dei mercati.

3.2.5. Nella proposta della Commissione si nota la mancanza di alcune misure importanti che potrebbero renderla migliore e contribuire alla stabilità delle produzioni e dei redditi dei produttori, nonché assicurare un approvvigionamento sufficiente e regolare dell'industria di trasformazione e del mercato. In tal senso sarebbe positivo introdurre una limitazione delle penalizzazioni al 20 % degli aiuti e incentivare i contratti pluriennali per i pomodori, le pesche e pere.

3.2.6. Il Comitato giudica positiva la proposta di sostituire il sistema delle quote con il sistema dei limiti per il regime di trasformazione dei pomodori. Condivide inoltre la necessità di una revisione per dotarlo di flessibilità e equilibrare le relazioni fra l'industria e i produttori.

3.2.7. Il Comitato è d'accordo con la Commissione sulla necessità di aumentare i quantitativi massimi garantiti di pomodori per adattarli all'evoluzione del mercato, nonostante ritenga che l'aumento del 10 % sia nettamente inferiore alle necessità del settore, se si tiene conto del fatto che la produzione trasformata negli ultimi anni è aumentata ben al di sopra di tale percentuale per rispondere all'evoluzione del mercato e all'aumento dei consumi.

3.2.8. Il Comitato teme che se non si incrementa il limite comunitario fino a un quantitativo che rifletta quello effettivamente trasformato nelle ultime campagne, le conseguenze per i prossimi anni saranno molto negative, poiché il quantitativo garantito è insufficiente a coprire la domanda di mercato, ed è quindi auspicabile che venga nettamente aumentato; la conseguente penalizzazione implicherà forti tagli agli aiuti. Il limite andrebbe rivisto periodicamente per essere adeguato all'evoluzione del mercato.

3.2.9. Il Comitato dubita fortemente che sia necessario diminuire gli aiuti ai pomodori per raggiungere la neutralità di bilancio, poiché l'aumento del quantitativo garantito non comporterebbe il superamento delle previsioni di bilancio per questa misura, previsioni approvate nella riforma dell'OCM ortofrutticoli.

3.2.10. Il Comitato ritiene eccessivo ridurre le attuali destinazioni dei pomodori per trasformazione ad una sola; occorre invece mantenere la destinazione per i pomodori pelati interi, con un limite differenziato, allo scopo di salvaguardare la produzione di questo tipo di pomodoro nelle zone produttrici tradizionali.

3.2.11. Il Comitato raccomanda al Consiglio e alla Commissione di adottare misure affinché il Comitato di gestione competente sia incaricato di aggiornare periodicamente l'elenco di prodotti trasformati a base di pomodori che danno diritto ad aiuti, in modo da consentire alle industrie di reagire con prontezza e rapidità all'evoluzione della domanda e in relazione all'immissione sul mercato di nuovi prodotti. Il Comitato suggerisce alla Commissione di studiare il modo per snellire le procedure di controllo della materia prima e dei prodotti finiti e ciò allo scopo di migliorarne l'efficacia per il buon fine dei controlli e degli aiuti e di ridurre l'onere burocratico e il costo economico, salvaguardando la certezza giuridica delle parti e la qualità dei prodotti immessi sul mercato.

3.2.12. Il Comitato ritiene che, per salvaguardare il reddito dei produttori, è necessario introdurre correzioni nell'attuale schema per la trasformazione delle pesche e delle pere, poiché, se continua questa evoluzione verso il basso degli aiuti, il settore industriale potrebbe preferire negoziare direttamente un prezzo, senza necessità di ricorrere agli aiuti e senza rispettare il prezzo minimo. Questa situazione causerebbe la fine del sistema e lascerebbe i produttori senza difese.

3.2.13. Il Comitato accoglie con soddisfazione l'incremento del limite per le pere, sebbene lo ritenga insufficiente, se si considera che gli attuali livelli di trasformazione superano il limite comunitario del 30 % per rispondere all'aumento della domanda.

3.2.14. Il Comitato mette in guardia contro il rischio che implica il superamento sicuro del limite proposto per le pere sin dalla prima campagna, situazione che, sebbene in minor misura, potrebbe riprodursi per le pesche, se si tiene conto dell'aumento notevole dei quantitativi trasformati nell'ultima campagna rispetto a quelli delle due campagne anteriori, in cui la produzione comunitaria è stata limitata dalle condizioni climatiche sfavorevoli.

3.2.15. Il Comitato avverte che i livelli di aiuti proposti per le pesche e le pere sono troppo bassi e che i produttori verranno a trovarsi in una situazione delicata, poiché nella campagna 2000/2001 gli aiuti alle pesche sono stati ridotti del 50 % rispetto a quelli percepiti nella campagna 1997/1998 a seguito di fattori congiunturali. Per le stesse ragioni, gli aiuti per le pere nello stesso periodo hanno subito una riduzione del 27 %, ragion per cui il Comitato giudica controproducente il taglio degli aiuti di un ulteriore 10 % per ragioni di bilancio.

3.2.16. Nel considerare il sistema utilizzato per il calcolo degli aiuti, non sembra logico assumere come riferimento il valore degli aiuti della campagna 2000/2001; il Comitato propone che si adotti come riferimento il valore degli aiuti della campagna 1996/1997 per pomodori, pesche e pere.

3.3. *«Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 2202/96 che istituisce un regime di aiuti ai produttori di taluni agrumi»*

3.3.1. Il Comitato ritiene che, dopo le tre campagne di funzionamento, il nuovo sistema si sia dimostrato valido, in particolare nelle regioni in cui la produzione è meglio organizzata, mentre in altre zone, in cui il livello di concentrazione dell'offerta è più ridotto o non esiste una presenza rilevante di organizzazioni di produttori, la sua applicazione non ha mostrato risultati altrettanto soddisfacenti. Esso ritiene pertanto necessario valutare la situazione ed adottare le opportune misure per favorire la concentrazione dell'offerta e migliorare l'efficacia delle organizzazioni di produttori in tutte le regioni che producono agrumi. Ciononostante i quantitativi trasformati sono rimasti costanti o sono aumentati in tutte le regioni di produzione ed il tessuto industriale è stato conservato.

3.3.2. Il Comitato osserva che negli ultimi anni sono stati ampiamente superati i limiti, in particolare quelli stabiliti per le arance ed i limoni e, in misura minore, per i piccoli agrumi, a causa del mancato adattamento dei limiti agli sviluppi del mercato. Esso si rammarica inoltre per le conseguenze negative che le penalizzazioni agli aiuti hanno avuto sul reddito dei produttori e considera che occorre evitare il ripetersi della situazione in futuro.

3.3.3. Il Comitato approva l'incremento dei limiti per taluni agrumi destinati alla trasformazione, ma considera insufficienti le quantità proposte, in quanto non adeguate alle esigenze dell'industria di trasformazione che deve far fronte all'incremento della domanda e compensare il deficit di approvvigionamento rispetto ai consumi dell'UE, attualmente coperto con un aumento delle importazioni. Tenendo conto degli attuali volumi di trasformazione, sarebbe necessario un aumento del 35 % del livello odierno dei limiti, e considerare anche il pomelo per sopperire alle richieste del mercato e favorire la competitività dell'industria comunitaria.

3.3.4. Per poter mantenere l'attività dell'industria di trasformazione degli spicchi è necessario mantenere separati i limiti di trasformazione di piccoli agrumi nelle due attuali destinazioni, vale a dire succhi e spicchi.

4. Conclusioni

4.1. In ordine alle proposte

4.1.1. Il Comitato avrebbe preferito che la Commissione avesse allegato alle proprie proposte la relazione sul funzionamento del Regolamento (CE) n. 2200/96 e considera che dette proposte sono parziali e insufficienti. Tuttavia capisce l'urgenza di determinate misure.

4.1.2. Il Comitato respinge l'interpretazione restrittiva del concetto di neutralità di bilancio invocato dalla Commissione nella sua proposta, e considera che il settore deve disporre di una dotazione finanziaria sufficiente a garantire l'efficacia delle misure proposte. Ricorda inoltre la necessità di un riequilibrio finanziario tra i diversi settori economici all'interno della PAC, che tenga conto della situazione particolare del settore ortofrutticolo nel contesto della globalizzazione dei mercati e della sua importanza nella creazione di posti di lavoro.

4.1.3. Tenuto conto della diminuzione degli aiuti al pomodoro, alle pesche e alle pere durante le ultime campagne, dovuta a ragioni congiunturali ed a decisioni discrezionali della Commissione, nonché dell'evoluzione dei mercati di tali prodotti, della situazione competitiva dell'industria di trasformazione europea, e degli sviluppi delle spese della PAC a favore di questi settori, il Comitato auspica che si tengano presenti le seguenti considerazioni:

- È opportuno sostituire il sistema di quote con quantitativi limite per il regime dei pomodori trasformati.
- Occorre utilizzare come riferimento i valori della campagna 1996/97, per fissare l'importo degli aiuti a pomodori, pesche e pere.
- Non è giustificata la riduzione degli aiuti ai pomodori ed alle pere per ottenere la neutralità di bilancio.
- È necessario aumentare la quantità garantita di pomodori destinati alla trasformazione ai livelli reali di trasformazione e mantenere la destinazione del pomodoro pelato intero.

- Bisogna aumentare i limiti per le pere del 30 % e per le pesche del 10 %.
- Occorre limitare le penalizzazioni al 20 % degli aiuti e incentivare i contratti pluriennali.

4.1.4. Dato che risulta necessario rispondere all'incremento della domanda nel settore degli agrumi per compensare il deficit dell'approvvigionamento rispetto al consumo nell'UE, coperto per ora con un aumento delle importazioni, per salvaguardare l'industria della trasformazione comunitaria e per tenere conto anche dell'elevato livello delle penalizzazioni incorse dai produttori a causa dell'incremento dei volumi di trasformazione, il Comitato ritiene che:

- sarebbe necessario aumentare del 35 % il livello dei limiti attuali per gli agrumi destinati alla trasformazione;
- occorra mantenere separati i limiti di trasformazione per i piccoli agrumi tra le due destinazioni attuali, vale a dire succhi e spicchi;
- si debbano contenere al 20 % del valore dell'aiuto le riduzioni dell'aiuto per superamento dei limiti;
- debbano essere mantenuti gli attuali limiti per le quantità di agrumi ritirati dal mercato.

4.1.5. Il Comitato è d'accordo con la Commissione quanto all'urgenza di eliminare il limite del 2,5 % del valore totale dell'aiuto comunitario accreditato all'insieme delle organizzazioni dei produttori e considera che occorre invece mantenere il limite del 4,5 % della produzione commercializzata da ogni organizzazione di produttori. Non può pertanto essere d'accordo sulla proposta che tale limite venga fissato al 3 % del valore della produzione commercializzata da ogni organizzazione di produttori, in quanto il dispositivo perderebbe efficacia.

4.1.6. Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sull'assenza di iniziative volte a favorire l'instaurazione di un sistema d'assicurazione contro i rischi climatici per queste produzioni, rispettando i sistemi che coesistono attualmente in determinati Stati membri.

4.1.7. Il Comitato vuole insistere sull'opportunità di sviluppare campagne di promozione del consumo di frutta e verdura dati i benefici che ne derivano per la salute dei consumatori.

4.2. *In ordine alla Relazione della Commissione relativa all'OCM del settore ortofrutticolo*

4.2.1. Alla luce dell'esperienza dell'applicazione dell'OCM, il Comitato suggerisce che vengano presi in esame, inter alia, i seguenti aspetti:

- a) La necessità di migliorare la conoscenza sulla produzione e sui mercati, per cui sarebbe molto positiva la creazione di un Osservatorio dei mercati.
- b) Il miglioramento delle norme di qualità dell'ortofrutta ed il loro controllo e rispetto lungo tutta la catena di commercializzazione.
- c) Lo sviluppo di organizzazioni di produttori per quanto riguarda la natura e il volume della produzione, la concentrazione dell'offerta, lo sviluppo regionale e settoriale. Gli ostacoli al loro sviluppo ed al miglioramento della loro efficacia. Il riconoscimento di organizzazioni strumentali o senza base produttiva. Il prericonoscimento di associazioni di produttori. L'esigenza di incentivare le fusioni di organizzazioni di produttori e delle loro associazioni.
- d) Il funzionamento dei fondi di esercizio e dei programmi operativi delle organizzazioni di produttori ed il loro grado di complementarità con le misure di sviluppo rurale, e una valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi relativi all'innalzamento dei livelli qualitativi, al rispetto dell'ambiente ed alla sicurezza alimentare.
- e) La possibilità di armonizzare i criteri di ammissibilità delle azioni relative all'ambiente nel quadro dei programmi operativi.
- f) Il funzionamento del sistema d'interventi e la valutazione dell'eventuale recupero della nozione di crisi grave.
- g) Gli scambi commerciali ed il rispetto della preferenza comunitaria: meccanismo dei prezzi d'entrata (valutazione dell'applicazione delle equivalenze tariffarie), controllo delle quantità e della qualità, rispetto delle norme fitosanitarie, clausola di salvaguardia speciale, barriere non tariffarie alle esportazioni comunitarie.
- h) Le misure specifiche necessarie per prodotti sottoposti ad una forte concorrenza internazionale. La soluzione a lungo termine della problematica dei frutti a guscio e delle carrube.
- i) Il sostegno a determinati prodotti della trasformazione di ortofrutticoli: conserve di asparagi, albicocche e ciliege.

j) La determinazione delle responsabilità e delle eventuali conseguenze dell'inadempienza di una delle parti dei contratti di trasformazione tra organizzazioni di produttori e industria di trasformazione, così come per la

mancata osservanza degli accordi tra i produttori individuali e l'organizzazione di produttori a cui essi conferiranno la produzione destinata alla trasformazione con diritto agli aiuti.

Bruxelles, 19 ottobre 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS
