

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

ISSN 1725-2466

C 10

47° anno

14 gennaio 2004

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
		
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	402ª sessione plenaria del 24 e 25 settembre 2003	
2004/C 10/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Difesa europea — Questioni industriali e di mercato — Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari"» (COM(2003) 113 def.)	1
2004/C 10/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione (versione codificata)» (COM(2003) 252 def. — 2003/0094 (COD))	6
2004/C 10/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori (versione codificata)» (COM(2003) 241 def. — 2003/0099 (COD))	7

Prezzo: 22,00 EUR

IT

(segue)

Spedizione in abbonamento postale, articolo 2, comma 20/C, legge 662/96 — Milano.

2004/C 10/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito: — alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 163/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 gennaio 2001 relativa alla realizzazione di un programma di formazione per professionisti nell'industria del programma audiovisivo europeo (MEDIA-Formazione) (2001-2005)» (COM(2003) 188 def. — 2003/0064 (COD)) — alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 821/2000/CE del 20 dicembre 2000, del Consiglio relativa alla realizzazione di un programma per incoraggiare lo sviluppo, la distribuzione e la promozione dei lavori audiovisivi europei (MEDIA Plus — Sviluppo, distribuzione e promozione)» (COM(2003) 191 def. — 2003/0067 (COD))	8
2004/C 10/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Applicazione concreta della direttiva sull'istituzione del comitato aziendale europeo (94/45/CE) e aspetti da sottoporre a eventuale revisione»	11
2004/C 10/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un programma d'azione comunitario per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù» (COM(2003) 272 def. — 2003/0113 (COD))	18
2004/C 10/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il partenariato quale strumento di attuazione dei fondi strutturali»	21
2004/C 10/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti (versione codificata)» (COM(2003) 298 def. — 2003/0103 (CNS))	27
2004/C 10/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un Fondo di coesione (versione codificata)» (COM(2003) 352 def. — 2003/0129 (AVC))	28
2004/C 10/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (Regolamento comunitario sulle concentrazioni)» (COM(2002) 711 def. — 2002/0296 (CNS))	29
2004/C 10/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Progetto di comunicazione della Commissione sulla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese»	37
2004/C 10/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo «destinato alla Conferenza intergovernativa 2003»	43

Numero d'informazione	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2004/C 10/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Verso un regime paneuropeo della navigazione fluviale»	49
2004/C 10/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde — L'imprenditorialità in Europa» (COM(2003) 27 def.)	58
2004/C 10/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Revisione dell'elenco dei progetti RTE (Reti transeuropee) in vista del 2004»	70
2004/C 10/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Politica dell'innovazione: aggiornare l'approccio dell'Unione europea nel contesto della strategia di Lisbona» (COM(2003) 112 def.)	78
2004/C 10/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1655/2000 riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE)» (COM(2003) 402 def. — 2003/0148 (COD))	85
2004/C 10/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2596/97 che proroga il periodo previsto dall'articolo 149, paragrafo 1, dell'atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia» (COM(2003) 372 def. — 2003/0144 (CNS))	87
2004/C 10/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La coesione economica e sociale: competitività delle regioni, governance e cooperazione»	88
2004/C 10/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il contributo delle politiche comunitarie non strutturali alla coesione economica e sociale»	92
2004/C 10/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Le trasformazioni industriali: situazione attuale e prospettive future — un approccio globale»	105

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

402^a SESSIONE PLENARIA DEL 24 E 25 SETTEMBRE 2003

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Difesa europea — Questioni industriali e di mercato — Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari”»

(COM(2003) 113 def.)

(2004/C 10/01)

La Commissione, in data 12 marzo 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Wilkinson, in data 3 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 24 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 117 voti favorevoli, 3 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nella comunicazione in oggetto⁽¹⁾, la Commissione indica che i tempi sono ormai maturi per iniziare a costruire una politica europea più coordinata in materia di attrezzature militari che vada a integrare le politiche nazionali in materia. Il documento fa seguito a due comunicazioni sulle industrie legate al settore della difesa⁽²⁾, che hanno dato luogo a un esiguo numero di iniziative.

1.2. La Commissione ritiene di poter contribuire in modo decisivo a questo processo migliorando la qualità del quadro regolamentare comunitario che disciplina il trattamento degli armamenti in Europa e favorendo in tal modo la sopravvivenza di una valida base industriale europea nel settore.

1.3. Le osservazioni e le proposte da essa formulate si fondano sulla politica europea di sicurezza e di difesa (PESD) e

si inseriscono nel contesto dell'elaborazione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC), ma non sono subordinate né all'una né all'altra.

1.4. Le misure proposte mirano a incoraggiare la ristrutturazione e il consolidamento industriale, a promuovere la creazione di un mercato europeo delle attrezzature militari e a rafforzare la competitività dell'industria europea, il che costituisce una sfida importante nella messa a punto della PESD. Inoltre, sono intese a conseguire obiettivi socioeconomici di portata più generale.

1.5. La comunicazione riconosce che i risultati maggiori si otterranno con ogni probabilità nei settori del mercato delle attrezzature militari e della ricerca legata alla difesa.

1.6. Nel corso della riunione tenutasi a Lussemburgo il 16 giugno 2003, il Consiglio Affari generali e relazioni esterne si è espresso a favore di alcune delle attività indicate nella comunicazione.

⁽¹⁾ COM(2003) 113 def.

⁽²⁾ COM(96) 10 def. e COM(97) 583 def.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato giudica tempestiva la comunicazione e appoggia la maggior parte degli interventi proposti. Ognuna delle trasformazioni concordate deve mirare soprattutto a dotare gli Stati membri delle capacità militari di cui necessitano, nel modo più efficiente ed economicamente vantaggioso possibile e nei limiti delle risorse disponibili.

2.2. La difesa è una tematica a forte valenza politica in cui il ruolo dell'UE non trova consenso unanime fra gli Stati membri; di conseguenza, le proposte della Commissione devono essere esaminate alla luce di tale contesto politico. Tutti convengono comunque sul fatto che le capacità militari dell'UE sono ancora insufficienti rispetto ai compiti attualmente previsti (le cosiddette «missioni di Petersberg»), per non parlare di eventuali altri compiti futuri. È evidente che l'UE deve disporre di capacità militari adeguate, se si vuole che la sua politica estera e di difesa comune sia credibile. Malgrado l'assenza a tutt'oggi di un accordo unanime tra gli Stati membri circa la necessità di sviluppare le capacità militari dell'UE, il Comitato accoglie favorevolmente le iniziative che vanno in questa direzione, in quanto le considera un passo fondamentale verso l'elaborazione di una valida PESD in futuro.

2.3. La difesa è inoltre un settore estremamente complesso, in cui qualsiasi opera di razionalizzazione si scontra con l'ampia gamma dei possibili compiti (a livello nazionale, della NATO, dell'UE, dell'ONU o di altri organismi), delle attrezzature previste a tal fine e degli accordi esistenti, i quali spesso si sovrappongono e rischiano di tradursi in una duplicazione degli interventi. È chiaro, comunque, che sarebbe opportuno appianare tali differenze.

2.4. A questo fine l'UE deve sfruttare al massimo le risorse già assegnate al settore. È sintomatico infatti che, mentre la spesa complessiva UE per la difesa è pari al 40 % di quella statunitense, le capacità operative da essa generate corrispondono solo al 10 % di quelle degli USA. Ciò significa che i paesi dell'UE non traggono abbastanza profitto dalle risorse investite.

2.5. In mancanza di miglioramenti concreti nello sviluppo delle nuove tecnologie legate alla difesa, le industrie comunitarie continueranno a perdere terreno nella produzione di capacità operative, un fatto, questo, che contrasta con la strategia di Lisbona e rischia di incidere negativamente sulle prospettive occupazionali. In questo senso, il metodo aperto di coordinamento potrebbe contribuire utilmente all'interazione tra le politiche industriali nazionali a livello europeo, mentre le consultazioni, le valutazioni e le analisi comparative condotte su scala comunitaria potrebbero a loro volta concorrere alla razionalizzazione delle industrie interessate.

2.6. Se è sempre giusto sfruttare al massimo le risorse disponibili, è anche vero che da solo ciò serve a poco: occorre infatti che vi sia la volontà politica di investire per mettersi in condizione di svolgere i compiti previsti, presenti e futuri (cfr. punto 2.3, supra). Inoltre, si consideri che nelle missioni più impegnative le forze militari che non dispongono di attrezzature tecnologicamente avanzate non hanno alcuna speranza di successo.

2.7. Il Comitato osserva che poco è stato detto a proposito dell'accesso e del trasferimento di tecnologia e di informazione tra gli Stati membri nel settore militare, e fa notare quanto questo aspetto sia importante per le attrezzature tecnologicamente più avanzate.

2.8. La maggioranza degli Stati membri attuali e un numero significativo di paesi in via di adesione fanno parte della NATO; inoltre, l'UE ha negoziato un accesso garantito ad alcune strutture NATO per talune sue operazioni. Pertanto, appare necessario che nella fase di sviluppo di un eventuale sistema comunitario di difesa e delle relative norme si tenga pienamente conto degli equivalenti NATO esistenti. Allo stesso modo, sul piano delle attrezzature, l'interoperabilità tra le forze UE e NATO continuerà a essere determinante e prioritaria rispetto alla normalizzazione, che pure va incoraggiata ovunque possibile.

2.9. Viste le grandi differenze esistenti attualmente tra uno Stato membro e l'altro sul piano delle industrie e delle attrezzature militari ⁽¹⁾, è soprattutto importante prendere atto della necessità di adottare un metodo flessibile e a più velocità: il Comitato approva perciò l'approccio all'insegna del «dove e quando possibile», adottato dalla Commissione, e osserva che per realizzare progressi a livello generale e godere dei relativi benefici bisognerà aspettare molto più del voluto. Si augura inoltre che le disparità nelle prestazioni delle attrezzature militari tra Stati membri grandi e piccoli tendano ad attenuarsi con il procedere delle riforme.

2.10. Le procedure istituite a livello comunitario per armonizzare le politiche degli Stati membri in materia di attrezzature militari potrebbero tradursi progressivamente, per gli Stati che intendono parteciparvi, in una maggiore efficienza, migliori risultati, minori costi ed effetti positivi sulla spesa per la RST.

2.11. Quanto alle proposte contenute nella comunicazione, il Comitato le appoggia nella totalità, fatti salvi gli aspetti discussi qui di seguito.

⁽¹⁾ Il piano d'azione europeo sulle capacità (ECAP) ha individuato i punti deboli dell'UE in termini di capacità, che vanno rafforzati per poter affrontare i compiti concordati.

3. L'industria militare comunitaria

3.1. Il Comitato sostiene fortemente l'esigenza di mantenere viva nell'UE un'industria militare valida e competitiva sul mercato mondiale. In assenza di una tale base industriale, gli Stati membri dovrebbero dipendere dai paesi terzi (in particolare, gli Stati Uniti) per gran parte delle attrezzature collegate alla difesa. Per questo motivo, è importante sviluppare un «mercato europeo della difesa» che incoraggi gli acquisti da fonti UE.

3.2. Le industrie militari, al livello sia comunitario che mondiale, hanno già subito un notevole processo di consolidamento. Nella maggior parte dei casi, inoltre, le principali aziende UE hanno già sviluppato legami con aziende extracomunitarie (proprietari, societari, contrattuali o di altro tipo) che consentono loro di operare efficacemente in un mercato globale come quello della difesa. Dato inoltre che quest'ultimo è anche un mercato limitato, le aziende del settore sono state spinte a razionalizzare le proprie attività e a cooperare tra loro per rimanere competitive. Tale tendenza, tuttora in atto, si rivelerà importante per alcuni dei paesi in via di adesione che, ad oggi, hanno realizzato scarsi progressi in quest'ambito.

3.3. Come si osserva nella comunicazione, un contributo fondamentale ai sistemi di sicurezza e di difesa viene oggi da aziende che sviluppano i loro prodotti e servizi anche in vista di applicazioni di tipo civile, una tendenza che con tutta probabilità è destinata ad accentuarsi.

3.4. Il coinvolgimento statale nelle industrie militari appare inevitabile, dato che gli Stati sono gli unici acquirenti legittimi di molti dei loro prodotti; tuttavia, perché abbia senso parlare di concorrenza, la proprietà statale deve essere limitata al massimo. Ciò detto, si dà per scontato che lo Stato continuerà a essere presente in alcuni settori particolarmente sensibili (ad esempio quello nucleare e quello crittografico) e che il sostegno statale alle attività di RST sarà spesso necessario per permettere alle forze armate di rimanere all'avanguardia dello sviluppo tecnologico.

3.5. Il Comitato conviene sul fatto che la ristrutturazione dovrà riguardare in primo luogo le industrie interessate e tenere conto della realtà del mercato. Osserva inoltre che, nella ristrutturazione delle loro industrie militari⁽¹⁾, molti paesi in via di adesione devono affrontare alcuni problemi specifici, il che rende indispensabile coinvolgerli quanto prima nel dibattito in materia.

⁽¹⁾ In passato, le forze armate e le industrie militari di molti di questi paesi facevano parte di un sistema che non coincideva con quello degli attuali Stati membri.

3.6. Con la ristrutturazione, gli Stati membri perderanno inevitabilmente alcune capacità industriali interne a vantaggio di altre. L'obiettivo di questo processo, che in realtà è già in atto, dovrebbe essere far sì che gli Stati membri dispongano collettivamente di uno spettro completo di capacità industriali rispondenti alle esigenze dell'UE nel settore della difesa.

4. Il mercato e la sua regolamentazione

4.1. Il Comitato si compiace del riesame del quadro regolamentare dell'industria militare europea condotto dalla Commissione. Desidera tuttavia formulare alcune osservazioni in merito a tre aspetti delle proposte avanzate.

4.2. *Le attività di controllo.* La comunicazione indica la necessità di stabilire quale sia la situazione economica dell'industria militare comunitaria (in particolare, la sua capacità di soddisfare il fabbisogno della PESD in materia di forniture, i livelli di competitività e l'esperienza progettuale, gli investimenti in R&S, ecc.) e di tenerla sotto controllo. Per il Comitato, viceversa, controlli di questo tipo sono irrealistici e superflui (ad esempio, a causa dei fattori indicati ai punti 3.2 e 3.3 del presente parere) e in alcuni casi porrebbero seri problemi legati ai diritti di proprietà intellettuale e alla riservatezza commerciale. Gli Stati membri dovrebbero essere invitati a fornire, all'occorrenza, i dati necessari, corredandoli di una stima delle persone occupate nel settore in base alle qualifiche.

4.3. *Le gare d'appalto nel settore della difesa.* La comunicazione afferma che l'UE dovrebbe essere direttamente coinvolta nelle gare d'appalto per le attrezzature militari. Pur convenendo che potrebbero esservi buoni motivi per concentrare almeno in parte l'acquisto di attrezzature di questo tipo, prima di aderire alla proposta il Comitato vorrebbe che venisse precisato il valore aggiunto di un eventuale intervento comunitario. Concorda sul fatto che l'obiettivo a lungo termine deve essere quello di giungere per quanto possibile a un'unica serie di norme che disciplinino gli acquisti di attrezzature militari, ma sottolinea che per raggiungere questa uniformità occorrerà molto tempo, data la disparità delle norme attualmente in vigore presso gli Stati membri, e che bisognerà pur sempre prevedere la possibilità di ricorrere ai paesi terzi, con le loro procedure e norme diverse. Un ruolo fondamentale nella formulazione delle norme in questione dovrebbe essere svolto dalla futura Agenzia europea per le attrezzature militari (cfr. punto 6.1, infra).

4.4. *La politica della concorrenza.* Il Comitato appoggia pienamente la posizione generale della Commissione, ma osserva che la portata dell'articolo 296 può essere limitata solo fintantoché ciò non pregiudichi la facoltà degli Stati membri di tutelare i loro interessi nazionali in materia di sicurezza. Ribadisce inoltre che il coinvolgimento e gli interessi degli Stati, in quanto unici acquirenti legittimi di gran parte delle attrezzature militari, rendono più difficile garantire la competitività di questi prodotti rispetto ad altri.

5. La ricerca avanzata nel settore della sicurezza: un impegno comunitario più coerente

5.1. Attualmente, la ricerca nel settore della difesa e della RST soffre di una forte carenza di investimenti e l'organizzazione responsabile dell'amministrazione dei programmi cooperativi di ricerca in questo settore [OAE⁽¹⁾] gestisce soltanto il 2,5 % degli investimenti UE in materia. L'approccio volto a coordinare, ove possibile, le relative attività nazionali di ricerca a livello europeo appare conveniente e tale da conferire un valore aggiunto, come dimostrano i risultati ottenuti nell'ambito dello Spazio europeo della ricerca. La RST sarà determinante per il conseguimento degli obiettivi della politica UE in materia di attrezzature militari.

5.2. Nella prospettiva di un accordo tra gli Stati membri sull'agenda UE per la ricerca avanzata, sarebbe necessario definire il concetto di «tecnologie strategiche comunitarie»⁽²⁾. I progetti scelti devono poter incidere direttamente sul miglioramento delle capacità di sicurezza nei settori interessati. Sarà inoltre necessario stabilire di comune accordo come reperire i finanziamenti necessari e come ripartirne i relativi benefici, fermo restando che nella maggior parte degli Stati membri la spesa per la difesa deve essere incrementata se si vuole ottenere un miglioramento tangibile nel settore della RST. L'agenzia proposta potrebbe essere molto utile come centro di consultazione, raccolta e distribuzione di informazioni e, se del caso, per la promozione di progetti e produzioni comuni.

5.3. Più in generale, occorre individuare e concordare per quanto possibile le necessità comuni. Ciò consentirebbe al settore di indicare i sistemi più economici di sviluppo e di produzione (o di acquisto), favorirebbe l'interoperabilità e porterebbe alla produzione di quantitativi economicamente più interessanti. Bisognerà inoltre accertare le esigenze nazionali in materia di RST e coordinare meglio l'evoluzione delle tecnologie e i necessari finanziamenti.

6. Ulteriori temi di riflessione

6.1. *L'Agenzia europea per le attrezzature militari.* In passato si è più volte invocata la creazione di un'agenzia in questo settore. La comunicazione in oggetto parla di «agenzia per le attrezzature militari», mentre la relazione del Parlamento europeo sulla nuova architettura europea di sicurezza e difesa fa riferimento a un'«agenzia per gli armamenti e la ricerca» e il recente progetto di Trattato costituzionale della Convenzione menziona invece un'«agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari». Le funzioni attribuite all'agenzia variano da un caso all'altro, più o meno a seconda delle denominazioni proposte. Il Consiglio Affari generali e relazioni esterne ha tuttavia adottato una decisione politica il 16 giugno 2003, stabilendo la creazione di un'agenzia nel settore delle capacità militari, il cui ruolo preciso è attualmente oggetto di discussione.

6.2. Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che l'agenzia dovrà rispecchiare la scelta politica degli Stati membri di escludere dall'attuale Trattato CE la maggior parte delle attività di RST e di approvvigionamento, nonché la volontà degli stessi di utilizzare gli accordi esistenti⁽³⁾ come base per l'operato dell'agenzia. Poiché non tutti gli Stati parteciperanno necessariamente ai lavori dell'agenzia, occorre concordare una base per i contributi al suo finanziamento che si fondi sulla partecipazione e l'apporto degli Stati che prenderanno effettivamente parte alle sue attività. Il Comitato sarà lieto di analizzare questo aspetto più da vicino, non appena si chiariranno il ruolo e il valore aggiunto dell'agenzia.

6.3. *La sicurezza delle forniture.* Sono molto pochi gli Stati — se mai ve ne saranno — che si rivolgeranno unicamente al mercato interno per i loro approvvigionamenti militari: di conseguenza, continueranno a esistere accordi bilaterali riguardo alle forniture e alla sicurezza delle stesse. Il Comitato ritiene che, in queste circostanze, la sicurezza delle forniture debba rimanere di competenza degli Stati membri, i quali potranno così scegliere di utilizzare eventuali convenzioni UE (come ad esempio l'agenzia proposta) o concludere autonomamente accordi bilaterali o multilaterali.

(1) Organizzazione armamenti dell'Europa occidentale.

(2) Con questa espressione si intendono le tecnologie essenziali ai fini delle capacità giudicate necessarie per lo svolgimento dei compiti concordati a livello comunitario.

(3) Come ad esempio l'OCCAR (Organismo congiunto per la cooperazione in materia di armamenti) e il memorandum d'intesa Europa nel quadro dell'OAE.

6.4. *Questioni commerciali.* Il Comitato si esprimerà su questo importante aspetto una volta che la Commissione avrà formulato proposte precise. Concorde nondimeno sull'utilità di controllare le attuali pratiche di esportazione dei prodotti a duplice uso, al fine di assicurare una concorrenza leale.

7. Conclusioni

7.1. Il Comitato accoglie con favore l'avvio del processo di definizione di una politica comunitaria più coordinata in materia di attrezzature militari: in esso ravvisa infatti l'elemento chiave di una valida politica europea di sicurezza e difesa (PESD) intesa a realizzare le capacità necessarie per soddisfare il fabbisogno stabilito dall'UE in questo senso, nel contesto della politica estera e di sicurezza comune (PESC). L'adozione di procedure comuni a livello comunitario potrebbe tradursi in un miglioramento dell'efficienza e in una riduzione dei costi per gli Stati membri partecipanti.

7.2. Riconosce che la volontà politica sarà un elemento indispensabile a tal fine, in particolare per quanto riguarda l'incremento dei finanziamenti.

7.3. È nell'interesse sia economico che politico dell'UE disporre di un'industria militare competitiva a livello mondiale.

Il Comitato osserva al riguardo che sono state principalmente le pressioni del mercato a mettere in moto il processo di ristrutturazione.

7.4. È preferibile che siano gli Stati membri a occuparsi della raccolta e del controllo dei dati sulle industrie del settore: tra questi dovrebbero figurare anche quelli relativi all'occupazione in base alle qualifiche.

7.5. Il Comitato dubita che l'UE possa apportare un valore aggiunto intervenendo direttamente nell'acquisto di attrezzature militari.

7.6. Per un progresso futuro, è essenziale che l'UE compia uno sforzo coerente a favore della ricerca avanzata in materia di sicurezza: in questo senso sarà indispensabile definire le «tecnologie strategiche comunitarie» necessarie per colmare il divario esistente in termini di capacità.

7.7. Il Comitato si ripropone di esprimersi più dettagliatamente in merito all'Agenzia europea per le capacità militari, non appena si sarà raggiunta un'intesa sul suo ruolo e su altri particolari.

7.8. Per quanto l'Agenzia possa svolgere un ruolo utile, nel prossimo futuro la sicurezza delle forniture deve rimanere di competenza degli Stati membri.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione (versione codificata)»

(COM(2003) 252 def. — 2003/0094 (COD))

(2004/C 10/02)

Il Consiglio, in data 26 maggio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 308 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Green in data 3 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 24 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 119 voti favorevoli, 1 contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Antefatto

1.1. Il 1^o aprile 1987 la Commissione ha dato istruzione ai propri servizi di procedere alla codificazione costitutiva di tutti gli atti normativi, non oltre la decima modificazione ad essi apportata, oppure, ove possibile, ad intervalli ancora più brevi, con l'obiettivo di rendere la legislazione comunitaria chiara e di semplice comprensione.

1.2. Dal momento che in sede di codificazione costitutiva nessuna modificazione di carattere sostanziale può essere apportata agli atti che ne fanno oggetto, il 20 dicembre 1994 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concluso un accordo interistituzionale dal quale è scaturito un metodo di lavoro accelerato destinato a consentire la rapida adozione degli atti di codificazione.

2. Proposta della Commissione

2.1. La proposta in esame è intesa a realizzare la codificazione della direttiva 73/23/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione. La nuova direttiva si sostituirà alle varie direttive oggetto della codificazione⁽¹⁾. La proposta in esame rispetta integralmente la sostanza dei testi, limitandosi a codificarli e ad apportarvi le sole modifiche formali rese necessarie dalla stessa codificazione.

⁽¹⁾ Cfr. allegato V, parte A, della proposta.

2.2. La suddetta direttiva ha come oggetto ogni materiale elettrico destinato ad essere adoperato ad una tensione nominale compresa fra 50 e 1 000 V in corrente alternata e fra 75 e 1 500 V in corrente continua. Il suo campo d'azione comprende quindi per gran parte dei materiali elettrici destinati ad uso professionale o privato. È la direttiva sui limiti di tensione che fa emergere la necessità della marcatura CE e della dichiarazione di conformità.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. In linea di principio il Comitato economico e sociale europeo condivide la proposta della Commissione, che mira a rendere chiara e trasparente la legislazione comunitaria.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Proposta di modifica dell'articolo 5, paragrafo 2:

«Le norme si considerano armonizzate quando, una volta stabilite e adottate da un organismo di normalizzazione riconosciuto, sono state pubblicate secondo le procedure nazionali. Esse devono essere aggiornate in funzione del progresso tecnologico e dell'evoluzione della regola dell'arte in materia di sicurezza.»

La formulazione attuale non concerne gli organi di cui all'articolo 11 della proposta di direttiva: in realtà si tratta di norme elaborate dal Cenelec⁽²⁾.

⁽²⁾ Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori (versione codificata)»

(COM(2003) 241 def. — 2003/0099 (COD))

(2004/C 10/03)

Il Consiglio, in data 6 giugno 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Burani, in data 3 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 24 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 124 voti favorevoli e 1 contrario, il seguente parere.

1. La proposta mira ad avviare la codificazione della direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 1998 relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori. La nuova direttiva sostituisce e incorpora diverse altre direttive preservando in pieno la sostanza degli atti oggetto di codificazione, che si limita a riunire, apportando unicamente le modifiche formali necessarie ai fini dell'opera di codificazione.

2. L'opera di codificazione generale delle disposizioni comunitarie, intrapresa dalla Commissione sulla base della decisione del 1^o aprile 1987 ⁽¹⁾, non può che essere approvata dal Comitato, il quale esprime pertanto in merito alla proposta

di direttiva parere favorevole, come già in altri casi riguardanti iniziative analoghe.

3. Il Comitato rileva che in base all'accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994 fra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, nessuna modifica di carattere sostanziale può essere apportata in sede di codificazione, e constata che nel testo della proposta di direttiva l'osservanza di tale condizione è stata assicurata dalla Commissione. Un'approvazione responsabile da parte del Comitato presuppone peraltro che le modifiche apportate siano verificate, cosa che il relatore ha fatto senza trovare motivo per sollevare riserve o rilievi particolari. Il Comitato raccomanda che in futuro, ai fini pratici e per risparmio di tempo, in tutti i casi consimili le proposte di direttiva siano corredate, in allegato, da un elenco dettagliato delle eventuali differenze — anche minime — fra i testi originali e quello codificato.

⁽¹⁾ COM(87) 868 PV.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito:

- alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 163/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 gennaio 2001 relativa alla realizzazione di un programma di formazione per professionisti nell'industria del programma audiovisivo europeo (MEDIA-Formazione) (2001-2005)»

(COM(2003) 188 def. — 2003/0064 (COD))

- alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 821/2000/CE del 20 dicembre 2000, del Consiglio relativa alla realizzazione di un programma per incoraggiare lo sviluppo, la distribuzione e la promozione dei lavori audiovisivi europei (MEDIA Plus — Sviluppo, distribuzione e promozione)»

(COM(2003) 191 def. — 2003/0067 (COD))

(2004/C 10/04)

Il Consiglio, in data 5 maggio 2003, ha deciso, in conformità al disposto degli articoli 150, paragrafo 4, e 157, paragrafo 3, del Trattato CE, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alle proposte di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Paolo Braghini data 4 settembre 2003.

Nel corso della 402^a sessione plenaria il 24 e 25 settembre 2003 (riunione del 24 settembre) il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 127 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

1. Introduzione

1.1. Il programma MEDIA-Formazione intende sviluppare la professionalità nel settore audiovisivo europeo attraverso la formazione professionale continua, fornendo ai professionisti le conoscenze e le competenze necessarie per consentire loro di trarre pieno vantaggio dalla dimensione europea e internazionale del mercato e dall'impiego di nuove tecnologie.

1.2. Il programma MEDIA Plus intende rafforzare la competitività dell'industria audiovisiva europea con una serie di misure di sostegno per lo sviluppo dei progetti di produzione e delle società, nonché la distribuzione e la promozione di lavori cinematografici e di programmi audiovisivi.

1.3. Entrambi i programmi arriveranno a termine nel momento in cui interverranno trasformazioni significative nella struttura e nel funzionamento dell'Unione europea: allargamento, conferenza intergovernativa, rinnovo del Parlamento e della Commissione europea.

1.4. Appare opportuno assicurare una base giuridica che consenta di prolungare gli attuali programmi MEDIA-Formazione e MEDIA Plus fino all'adozione dei nuovi, onde garantire la continuità dell'aiuto comunitario al settore audiovisivo

europeo ed evitare qualsiasi perturbazione di questi meccanismi che sostengono gli obiettivi comunitari definiti nel Trattato.

1.5. Sul piano finanziario, la Commissione propone di portare il bilancio globale del programma MEDIA-Formazione a 57,4 milioni di EUR e quello del programma MEDIA Plus a 435,6 milioni di EUR.

2. Osservazioni generali

2.1. Il CESE ritiene che sarebbe stato più opportuno da parte della Commissione, con il dovuto anticipo, creare le condizioni e adottare le misure necessarie per anticipare la discussione e la presentazione dei nuovi programmi pluriennali nei settori coperti dagli attuali programmi MEDIA-Formazione e MEDIA Plus, piuttosto che limitarsi a prorogare di un anno la loro scadenza. In tal modo essa avrebbe potuto affrontare le diverse esigenze e le nuove realtà del settore, rispondendo alle critiche costruttive di cui è stata oggetto l'applicazione dei programmi, e rivedendo l'impostazione e la struttura dei programmi stessi in particolare per cogliere le nuove sfide derivanti dall'allargamento.

2.2. Il CESE auspica che nel processo di valutazione intermedia in corso si tenga conto in particolare dei suggerimenti e delle proposte formulati nei precedenti pareri del Comitato, oltre che nel presente parere.

2.3. L'importo di finanziamento previsto per il 2006 è sostanzialmente lo stesso del quinquennio precedente, anzi minore per MEDIA-Formazione. Anche se ad esso va aggiunto l'ammontare corrispondente all'impatto dell'allargamento, esso risulta comunque inadeguato per rispondere alle esigenze di un maggior numero di utilizzatori potenziali e al moltiplicarsi delle opportunità di collaborazione.

2.3.1. Il CESE auspica di conseguenza che nella preparazione del bilancio generale dell'UE per il 2006-2012 siano incrementati i fondi attualmente previsti per i progetti MEDIA, specialmente per la formazione, e siano meglio articolati in funzione dei nuovi bisogni derivanti dal minor sviluppo del settore audiovisivo nei nuovi Stati membri.

2.3.2. Oltre al sostegno previsto dal programma, è opportuno che siano potenziate, e meglio finalizzate al sostegno delle PMI e in particolare delle numerose micro imprese del settore, le varie opportunità di finanziamento, compresi anche i meccanismi di finanziamento privati e il sostegno della BEI, sul modello dell'iniziativa i2i audiovisiva «Crescita e audiovisivo».

2.3.3. Attenzione particolare andrebbe portata all'individuazione di meccanismi di agevolazione fiscale e di creazione di un mercato dei capitali a rischio, adatti alla tipicità del settore, il quale vivrà un periodo di grandi innovazioni per il passaggio al digitale.

3. Osservazioni particolari

3.1. I MEDIA Desk, che assicurano l'interfaccia con i beneficiari del programma a livello nazionale, sono uno strumento fondamentale per il conseguimento degli obiettivi del programma. Particolare attenzione dovrà essere dedicata alla istituzione in corso dei MEDIA Desk nei nuovi Stati membri, e al loro efficace funzionamento affinché anche gli utenti di tali Paesi possano usufruire di informazioni e servizi adeguati. Un loro sviluppo positivo potrebbe aversi relativamente alla ricerca di partner per le co-produzioni e la diffusione a livello europeo.

3.2. La promozione dei film europei in Europa e all'infuori dell'Europa avviene anche attraverso il sostegno a Festival di film, documentari e film di animazione europei. Tale sostegno potrebbe essere opportunamente integrato con una sistematica attività di informazione relativa ai Festival stessi, per facilitare la partecipazione di autori e di piccoli produttori indipendenti, e di promozione della loro produzione a livello europeo ed anche internazionale.

3.2.1. I Festival sono infatti uno strumento importante per la valorizzazione della produzione non meramente commerciale, che presenta spesso validi contenuti culturali e di conoscenza della storia e delle tradizioni regionali. Adeguatamente promossi, possono diventare uno strumento per la

valorizzazione delle specificità culturali e della produzione audiovisiva delle regioni sinora escluse o ai margini dei circuiti internazionali. Tale necessità verrà sicuramente accentuata dall'allargamento dell'UE a nuovi Paesi con tradizioni e cultura diverse rispetto all'attuale composizione dell'UE.

3.3. Il CESE condivide la prospettiva di trasformare l'Ufficio di assistenza tecnica in una Agenzia esecutiva, che permetta una maggiore flessibilità e trasparenza nella gestione dei fondi, ed incoraggia la Commissione a procedere nello studio intrapreso al riguardo.

4. Conclusioni

4.1. Il CESE auspica che un ampio dibattito, e possibilmente una consultazione con gli stakeholder, faccia seguito alla valutazione intermedia in corso, non solo per predisporre nel modo migliore la preparazione del futuro programma MEDIA, ma anche per rivedere sin d'ora, se necessario, l'allocazione delle risorse.

4.2. Il problema del finanziamento del settore audiovisivo, nella prospettiva dell'allargamento dell'UE, non può essere risolto con la semplice proiezione dei finanziamenti attualmente previsti ad un'Europa allargata, con circa 70 milioni di cittadini in più e con un maggior divario in termini di sviluppo del settore audiovisivo. Il Comitato invita pertanto la Commissione a prendere in considerazione tale aspetto nella preparazione in corso delle proposte relative al futuro bilancio dell'UE, sia per quanto riguarda l'entità dei finanziamenti, che per la loro rispondenza ai bisogni dei destinatari.

4.3. Il CESE richiama e conferma alcune considerazioni strategiche già avanzate nel suo precedente parere del 27 aprile 2000 ⁽¹⁾ sulla proposta dei programmi MEDIA-Formazione e MEDIA Plus, e auspica in particolare che siano presi in adeguata considerazione nel processo di valutazione e nel predisporre il futuro programma MEDIA i seguenti aspetti:

— garantire la complementarietà e la coerenza con le altre azioni comunitarie inserendole in una strategia comune, in particolare favorendo la partecipazione dell'industria audiovisiva a programmi quali, ad esempio, il Programma Cultura 2000,

⁽¹⁾ Parere del CESE in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'attuazione di un programma di formazione per gli operatori dell'industria europea dei programmi audiovisivi (MEDIA-Formazione) (2001-2005) e alla 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) 1999/0276 (CNS), GU C 168 del 16.6.2000.

- fornire un sostegno nelle fasi della catena audiovisiva nelle quali l'intervento può apportare il maggiore valore aggiunto (sostanzialmente al principio e al termine del processo di produzione) in particolare favorendo l'accesso per le PMI attraverso meccanismi meno rigidi e modalità quali gli *Slate funding* (proposte di sviluppo di pacchetti di progetti),
 - dare priorità ai prodotti che possono avere un ciclo vitale di sfruttamento commerciale più lungo nei vari mercati, intervenendo anche sulla durata di cessione dei diritti delle produzioni che penalizzano specialmente i produttori indipendenti,
 - dare priorità allo sviluppo tecnologico e all'innovazione, nonché alla circolazione transnazionale (in particolare con i nuovi Stati membri),
 - istituire un sistema di informazione e di monitoraggio relativo alle nuove esigenze e agli sviluppi del mercato audiovisivo,
 - migliorare l'accesso del pubblico al patrimonio audiovisivo europeo mediante la sua digitalizzazione e la sua interconnessione a livello europeo, soprattutto nell'interesse dell'istruzione e con fini pedagogici,
 - procedere alla valutazione adeguata e sistematica degli aiuti, al fine di ottimizzare le risorse finanziarie a disposizione e soddisfare il più possibile le esigenze dell'industria audiovisiva,
 - realizzare progetti pilota, sinora poco utilizzati, forse perché fortemente indirizzati in senso tecnologico, proiettandoli anche sui contenuti.
- 4.4. Nell'ambito della formazione il principale ostacolo è costituito da regolamenti di applicazione troppo rigidi, oltre che dalla inadeguatezza dell'investimento già denunciata. Come proposto nel precedente parere già citato, va altresì incentivato l'insegnamento a distanza mediante l'utilizzazione delle nuove tecnologie, come pure la promozione di un coordinamento tra i centri tecnici di formazione applicata e i centri universitari di formazione di base, evitando il pericolo di un'eccessiva frammentazione degli aiuti.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Applicazione concreta della direttiva sull'istituzione del comitato aziendale europeo (94/45/CE) e aspetti da sottoporre a eventuale revisione»

(2004/C 10/05)

Il 26 novembre 2002, con lettera della vicepresidente Loyola de Palacio, la Commissione europea ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, a norma dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere sul tema «Applicazione concreta della direttiva sull'istituzione del comitato aziendale europeo (94/45/CE) e aspetti da sottoporre a eventuale revisione».

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 10 settembre 2003 (relatore: Piette).

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 24 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 122 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni, il seguente parere.

OGGETTO DEL PARERE

Per assecondare le richieste del CESE di maggiore coinvolgimento nelle attività condotte dall'Unione in ambito sociale e nello spirito dell'accordo quadro stipulato con lo stesso CESE, la Commissione ha chiesto al Comitato di elaborare un parere esplorativo sull'applicazione concreta della direttiva riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo, o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori, nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie nonché sugli aspetti da sottoporre a eventuale revisione. Il parere potrà risultare molto utile alla Commissione, che nel corso del 2003 dovrà adottare una decisione ben ponderata sul seguito da riservare alla richiesta di revisione della direttiva 94/45/CE, proveniente da più parti e soprattutto dal Parlamento europeo. Il presente parere, contenente un quadro della situazione ed elementi obiettivi condivisi, potrà servire da supporto alle parti sociali, fatta salva la loro autonomia e capacità decisionale.

Il presente documento intende dunque essere soprattutto un corpus informativo e ha lo scopo di fare il punto sull'esperienza acquisita nell'applicazione della direttiva.

1. Quadro generale della direttiva 94/45/CE e del suo riesame

1.1. L'adozione da parte del Consiglio dei ministri, il 22 settembre 1994, della direttiva riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori, estesa al Regno Unito attraverso la direttiva 97/74/CE del Consiglio del 17 novembre 1997, ha rappresentato un progresso determinante per lo sviluppo di un dialogo sociale realmente europeo a livello d'impresa, in sintonia con la struttura transnazionale delle imprese e dei gruppi di imprese.

Questo nuovo strumento, dalla natura realmente transnazionale, ha fortemente contribuito a sviluppare la dimensione europea delle relazioni industriali.

1.2. Gli Stati membri dovevano aver recepito la direttiva nell'ordinamento nazionale entro il 22 settembre 1996 (15 dicembre 1999 per la direttiva 97/74/CE) ⁽¹⁾. Le direzioni centrali delle imprese e i rappresentanti dei lavoratori hanno avuto a disposizione lo stesso lasso di tempo per negoziare accordi volontari ai sensi dell'articolo 13. La complessità e la natura fortemente innovatrice della direttiva, che coniuga dimensioni specificamente europee e dimensioni nazionali, ha reso essenziale coordinare il recepimento negli ordinamenti nazionali per ottenere disposizioni fortemente convergenti dal punto di vista del contenuto.

1.3. Ai sensi dell'articolo 15 della direttiva 94/45/CE, la Commissione era tenuta a riesaminare, al più tardi entro il 22 settembre 1999, le sue modalità d'applicazione al fine di proporre al Consiglio le eventuali modifiche necessarie.

1.4. Pur considerando che si sarebbe trattato di un processo indubbiamente innovativo, si era ritenuto che a quella data i negoziati condotti e le attività svolte in seno ai comitati aziendali europei avrebbero fornito ormai sufficienti esperienze concrete per consentire il riesame della direttiva.

1.5. Il riesame doveva essere condotto dalla Commissione «in consultazione con gli Stati membri e le parti sociali a livello europeo».

1.6. Il riesame doveva vertere sulle modalità d'applicazione della direttiva, dunque su tutti gli aspetti relativi alla costituzione e al funzionamento dei comitati aziendali europei, nonché sulla validità dei limiti numerici per il personale.

⁽¹⁾ I testi di recepimento negli ordinamenti nazionali della direttiva 94/95/CE sono disponibili sul sito web http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/labour/directive9445/index_en.htm

1.7. A seguito di questo riesame e di un convegno organizzato con le parti sociali nell'aprile 1999, il 4 aprile 2000 la Commissione ha presentato al Parlamento e al Consiglio la propria relazione sullo stato di applicazione della direttiva. Pur vertendo essenzialmente sulla valutazione delle misure di recepimento adottate dagli Stati membri, la relazione ha esaminato anche lo stato di attuazione della direttiva stessa. Indipendentemente dalla qualità degli atti di recepimento, la Commissione ha sottolineato che alcuni suoi punti restavano ancora da interpretare e indicato inoltre che di solito sono le parti interessate, oppure l'autorità giudiziaria, a dirimere queste problematiche. La Commissione non ha dunque ritenuto necessario proporre una modifica della direttiva in quella fase.

1.8. In seguito la Presidente del Parlamento europeo ha assegnato la relazione, per esame, alla commissione per l'occupazione e gli affari sociali e, per parere, alla commissione giuridica e per il mercato interno nonché alla commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia. Nella sua risoluzione sulla relazione, presentata il 17 luglio 2001, il Parlamento ha invitato la Commissione a presentare in tempi brevi una proposta di modifica della direttiva recante una serie di migliorie ⁽¹⁾.

1.9. A distanza di circa tre anni, al termine di un periodo più lungo di attuazione, la Commissione considera opportuno procedere a un ulteriore esame dello stato di applicazione della direttiva, tanto più che la questione figura nell'Agenda sociale adottata a Nizza nel dicembre 2000.

1.10. Dalla pubblicazione della relazione della Commissione nell'aprile 2000, il mercato del lavoro è notevolmente cambiato in Europa. L'accelerazione delle ristrutturazioni transnazionali, divenute ormai una costante nella vita delle imprese, e la nuova natura che hanno assunto costituiscono oggi altrettante sfide per i comitati aziendali europei.

1.11. Il campo d'applicazione della direttiva 94/45/CE includerà i nuovi Stati membri dell'Unione a partire dall'adesione, prevista per il 1° maggio 2004 per dieci di loro. L'allargamento avrà un forte impatto sia su alcuni comitati esistenti, che dovranno accogliere rappresentanti dei lavoratori di quei paesi, sia sull'ingresso di nuovi gruppi di imprese nel campo di applicazione della direttiva, cosa che sicuramente farà sorgere nuove sfide da affrontare. Nei prossimi anni, le riflessioni e le attività relative ai comitati aziendali europei dovranno tener conto della specificità di queste nuove imprese nonché delle caratteristiche proprie dei sistemi di relazioni industriali in vigore in questi nuovi Stati membri. Come hanno sottolineato

le parti sociali in occasione del convegno «Comitati aziendali europei: pratica e sviluppo» dell'aprile 1999, si renderà necessario un processo di apprendimento volto a consentire agli interessati di assimilare elementi e dati appartenenti a culture, prassi e realtà diverse e di superare gli ostacoli legati alle differenze sociali, economiche e culturali.

1.12. D'altro canto, è cambiato anche il contesto legislativo. Sono state emanate nuove norme comunitarie nel settore dell'informazione e della consultazione dei lavoratori, quali la direttiva 2001/86/CE dell'8 ottobre 2001, sul coinvolgimento dei lavoratori nella società europea, e la direttiva 2002/14/CE dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nella Comunità europea.

2. Quadro della situazione

2.1. Un'esperienza già cospicua

2.1.1. Alla fine del 2002, su 1 865 imprese o gruppi che rientravano nel campo d'applicazione della direttiva sui comitati aziendali europei e occupavano un totale di 17 milioni di dipendenti, erano 639 le imprese dove era già stato costituito un comitato aziendale, per un totale di 11 milioni di lavoratori. Il 72 % di questi accordi (400) era stato stipulato «per anticipazione», a norma dell'articolo 13 della direttiva, e il 28 % a norma dell'articolo 6. Gli accordi di anticipazione, eventualmente prorogati o modificati, rappresentano quindi ancora la base di una larga maggioranza dei comitati aziendali europei oggi in funzione. Risultano inoltre sette accordi stipulati per istituire procedure di informazione e di consultazione senza però formare comitati aziendali europei ⁽²⁾.

2.1.2. Oltre la metà di questi accordi è stata conclusa nel solo 1996; da allora ogni anno ne è stata sottoscritta un'altra quarantina. Sul totale delle imprese e dei gruppi che rientrano attualmente nel campo d'applicazione della direttiva, ve ne sono 1 200, con 6 milioni di dipendenti, che potrebbero ancora attivare un comitato aziendale europeo oppure una procedura di informazione e consultazione dei lavoratori. Si tratta spesso di imprese o di gruppi dalle dimensioni più ridotte, che presentano una minore integrazione transnazionale ma attività transfrontaliere già non trascurabili.

⁽¹⁾ Relazione finale del Parlamento europeo A5-0282/2001, del 17 luglio 2001, sulla comunicazione della Commissione sullo stato di applicazione della direttiva 94/45/CE del Consiglio — commissione per l'occupazione e gli affari sociali.

⁽²⁾ Banca dati Infopoint della CES.

2.1.3. Un quarto degli accordi ricade nell'ambito d'applicazione della legge tedesca, il 12-13 % negli ordinamenti francese, belga o britannico e il 4-7 % negli ordinamenti olandese, svedese, italiano, irlandese o finlandese, mentre meno di 20 accordi rientrano rispettivamente nell'ambito d'applicazione della legge austriaca, norvegese, danese, lussemburghese, svizzera, spagnola o greca.

2.1.4. L'allargamento è già operativo per circa il 30 % dei comitati aziendali europei esistenti⁽¹⁾, che già annoverano membri oppure osservatori provenienti dai paesi che aderiranno all'Unione europea il 1° maggio 2004. Tali paesi hanno iniziato a recepire la direttiva 94/45/CE nei rispettivi ordinamenti interni, nella fattispecie lo hanno già fatto Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

2.1.5. Più di 10 000 rappresentanti dei lavoratori oggi partecipano direttamente al funzionamento dei comitati aziendali europei e praticano scambi e attività interculturali, il che rappresenta uno dei fenomeni più visibili e più sostanziali dell'Europa sociale.

2.2. La negoziazione degli accordi

2.2.1. La validità del principio introdotto dalla direttiva, che impone agli interlocutori sociali a livello di impresa di avviare le negoziazioni, si è vista confermata dal numero di accordi siglati sulla base degli articoli 6 o 13. La complessità e la natura intrinsecamente europea di questo nuovo strumento non hanno certo agevolato il ruolo delle parti sociali ma, in generale, gli studi indicano che esse si avvantaggiano decisamente delle reciproche esperienze in materia di comitati aziendali europei.

2.2.2. Gli accordi stipulati sono molto diversi fra di loro, che si tratti di accordi di anticipazione, i più numerosi, oppure di accordi conclusi dopo l'entrata in vigore della direttiva. Nella maggior parte dei casi l'accordo reca disposizioni relative sia all'informazione che alla consultazione transnazionale dei lavoratori, nel rispetto dei diritti sanciti dalla direttiva, mentre soltanto otto accordi si limitano all'informazione. D'altro canto diversi accordi non contemplano soltanto meccanismi centrali di informazione e di consultazione, ma prevedono altresì procedure decentrate a livello nazionale su taluni aspetti di queste attività.

2.2.3. Il solo fatto che sia in corso una negoziazione fra la direzione centrale e la delegazione speciale di negoziazione sulla costituzione di un comitato aziendale europeo rafforza il dialogo sociale e il ruolo degli interlocutori sociali dell'impresa.

Le analisi condotte su diversi accordi dimostrano che, in più di tre quarti delle negoziazioni volontarie, le federazioni sindacali europee hanno svolto un importante ruolo di coordinamento e sono state cofirmatarie degli accordi. I membri della delegazione speciale di negoziazione hanno spesso chiesto di essere assistiti nel loro lavoro da esperti di loro scelta, nella fattispecie da rappresentanti delle pertinenti organizzazioni dei lavoratori a livello comunitario.

2.2.4. Le modalità per negoziare un nuovo accordo sono definite dalla direttiva 94/95/CE. Tuttavia, quando non è previsto nulla nell'accordo su questo argomento, la modifica del funzionamento o la rinegoziazione degli accordi esistenti può spesso porre il delicato problema dei negoziatori e dei firmatari.

2.2.5. Sulla base dell'esperienza, il primo problema che devono affrontare i lavoratori dei 1 200 tra imprese e gruppi di imprese potenzialmente interessati ad avviare il processo negoziale per costituire un nuovo comitato europeo o una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori è quello di ottenere le informazioni sulla struttura dell'impresa o del gruppo di imprese in Europa, sugli organici e sugli interlocutori nei vari paesi. Tre casi approdati a titolo pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Comunità europee⁽²⁾ stabiliscono il principio secondo cui, nello Spazio economico europeo, tutte le informazioni indispensabili all'apertura di negoziazioni sulla costituzione di un comitato aziendale, in particolare quelle relative alla struttura del gruppo e agli organici, devono essere trasmesse dalle direzioni delle imprese interessate ai rappresentanti dei lavoratori, qualunque sia la sede del gruppo o il parere della sua direzione quanto all'applicabilità della direttiva.

2.2.6. La creazione delle condizioni e dei mezzi per avviare la negoziazione ricade sotto la responsabilità della direzione centrale, che è tenuta a farsi carico con il proprio bilancio dei vari risvolti organizzativi e pratici delle riunioni, come spostamenti, alloggio, interpretazione, tempistica. Il problema è particolarmente rilevante per i gruppi europei di medie dimensioni, che costituiscono la maggior parte delle imprese che potrebbero ancora aprire negoziazioni. Potrebbe risultare utile una riflessione sui modi per dare un sostegno specifico all'avvio del dialogo sociale transnazionale in queste imprese, per esempio attraverso le linee di bilancio aperte in questo ambito.

⁽¹⁾ Istituto sindacale europeo, *European Works Councils — Facts and Figures*, Bruxelles, novembre 2002.

⁽²⁾ C-62/99 Bofrost, sentenza del 29 marzo 2001; C-440/00 Kühne & Nagel, conclusioni presentate l'11 luglio 2002; C-349/01 ADS Anker GmbH, conclusioni presentate il 27 febbraio 2003.

2.2.7. La negoziazione deve essere avviata entro sei mesi dalla richiesta o dall'iniziativa e può durare fino a tre anni, ma in genere si conclude prima. Le condizioni in cui essa si svolge si rivelano spesso determinanti per la fase iniziale del funzionamento dei comitati.

2.2.8. Numerose imprese adeguano o rinegoziano il/i loro comitato/i europeo/i in funzione di fusioni, cessioni o modifiche rilevanti in termini di dimensioni. Gli aspetti relativi all'adattamento della composizione delle strutture di rappresentanza, in caso di modifiche dimensionali a livello di impresa o di gruppo, e al loro effettivo mantenimento nei periodi di transizione sono essenziali ai fini della capacità del comitato o dei comitati di affrontare le ristrutturazioni. Metà degli accordi includono nell'ambito di competenza del comitato europeo aspetti legati alle ristrutturazioni: il 51 % degli accordi fa riferimento alle fusioni, il 47 % alle chiusure di stabilimenti produttivi e il 53 % alle delocalizzazioni⁽¹⁾. Le modifiche dimensionali hanno creato problemi alla maggior parte dei comitati.

2.3. Funzionamento dei comitati aziendali europei

2.3.1. Le relazioni pubblicate congiuntamente dalla Commissione europea (DG Occupazione e affari sociali) e dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro operano una distinzione fra gli accordi che hanno costituito comitati aziendali europei il cui potenziale sembra limitarsi a funzioni formali o simboliche, e che si riuniscono una volta all'anno, e gli accordi che hanno costituito comitati in grado di esercitare un ruolo dinamico, nei quali i rappresentanti del personale sono attivi anche negli intervalli fra le riunioni e intrattengono contatti costanti con la direzione⁽²⁾.

2.3.2. I comitati esistenti sono peraltro in costante evoluzione secondo le linee di un processo formativo interno; per questo motivo, volendo determinare fino a che punto un accordo offra a un comitato reali possibilità di svolgere un ruolo attivo, non bisogna guardare soltanto alle sue norme, ma esaminare anche le esperienze concrete.

2.3.3. I risultati di vari studi [cfr. per esempio Lecher⁽³⁾] indicano che, per un comitato aziendale europeo, la conclusione di un accordo rappresenta più un punto di partenza che l'esito della sua evoluzione in quanto organo.

2.3.4. Il funzionamento dei comitati aziendali europei è stato analizzato per mezzo di studi monografici, indagini o scambi di buone pratiche, i quali rivelano che in effetti si assiste a un processo dinamico di sviluppo per tappe successive. Se inizialmente potevano manifestarsi certe resistenze rispetto alla richiesta di costituire un comitato, oggi si constata come molti ne riconoscano il ruolo positivo nel miglioramento del dialogo sociale e dell'informazione-consultazione all'interno dell'impresa.

2.3.5. Un documento pubblicato dall'organizzazione datoriale dei Paesi Bassi descrive compiti e ruoli dei comitati aziendali europei di 17 imprese con sede centrale in questo paese e rivela che la maggior parte dei datori di lavoro ritiene che il comitato apporti o possa apportare un valore aggiunto, soprattutto nel contesto di una ristrutturazione⁽⁴⁾. Alcuni datori di lavoro ritengono tuttavia che i comitati aziendali europei non abbiano contribuito a migliorare il dialogo sociale nell'impresa. Anche da un'indagine condotta presso alcune multinazionali giapponesi⁽⁵⁾ emerge che gran parte degli alti dirigenti intervistati valuta positivamente i comitati aziendali europei. Un'inchiesta condotta recentemente da una struttura di consulenza americana presso i responsabili di 24 grandi multinazionali per lo più statunitensi fornisce anch'essa una valutazione positiva dell'esperienza realizzata attraverso i comitati⁽⁶⁾. Nella maggior parte dei casi, nella prassi si è andati oltre le disposizioni dell'accordo, le direzioni oggi sono più disponibili di quanto non lo fossero inizialmente ad affrontare le problematiche in una dimensione transnazionale, la riservatezza quasi non costituisce un problema, si apprezza il contributo degli esperti e si valuta positivamente la consultazione in tema di ristrutturazioni. Complessivamente, e anche se queste strutture richiedono molto tempo e mezzi, tre quarti dei dirigenti interrogati ritengono che i comitati aziendali europei rappresentino un valore aggiunto per l'impresa. Diversi di loro fanno rilevare che i comitati hanno portato anche vantaggi inattesi, grazie alla migliore disciplina indotta e al coordinamento tra i dirigenti nel processo decisionale.

⁽¹⁾ Banca dati sugli accordi (Infopoint) della CES.

⁽²⁾ Mark Carley — Paul Marginson, *Negotiating European Works Councils: a comparative study of Article 6 and Article 13 agreements*, Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, 2000.

⁽³⁾ Lecher W., Nagel B. & Platzer H.W (1999), *The Establishment of European Works Councils. From Information Committee to Social Actor*, Ashgate Publishing, Aldershot.

⁽⁴⁾ J. Lamers, *The Added Value of European Works Councils*, AWWN, Haarlem, 1998.

⁽⁵⁾ S. Nakano in: «*European Journal of Industrial Relations*», vol. 5, n. 3, pagg. 307-326.

⁽⁶⁾ Organization Resources Counselors Inc. (ORC), «*European Works Councils Survey 2002*», sintesi in: EIROnline, 01/2003.

2.3.6. Parallelamente alla suddivisione in base alle diverse tappe del loro sviluppo, i comitati aziendali europei spesso vengono distinti per tipologia funzionale (Lecher): alcuni risultano essere un'estensione delle strutture di rappresentanza nazionali del paese dove si trova la sede centrale, nel qual caso costituiscono una fonte d'informazione aggiuntiva a uso nazionale; altri sono gestiti dai rappresentanti del paese dominante, nel qual caso la caratteristica transnazionale è percettibile ma poco sviluppata; altri ancora hanno sviluppato una reale «identità collettiva sovranazionale», caratterizzata dalla parità fra i loro componenti e dall'elaborazione di posizioni comuni.

2.3.7. Gli aspetti relativi al momento, al contenuto e all'incidenza dell'informazione e della consultazione transnazionale rappresentano elementi determinanti del funzionamento dei comitati aziendali europei, in particolare:

- la qualità dell'informazione, che deve essere costante e specifica, da parte della direzione e dei membri del comitato verso i loro colleghi nonché la sua accessibilità concreta da parte di tutti gli interessati sono essenziali per la qualità del dialogo che può crearsi in seno al comitato europeo e per la sua capacità di svolgere un ruolo attivo. Alcuni comitati hanno così concordato di elaborare tabelle di marcia e tipologie di informazioni necessarie e di procedere alla loro analisi;
- la clausola di confidenzialità figura nell'87 % degli accordi e, nella pratica, è spesso oggetto di dibattito, essenzialmente nel caso delle ristrutturazioni. Ciò nondimeno, l'instaurazione di un clima di fiducia sembra aver permesso di attenuare il problema grazie ai meccanismi di dialogo creati.

2.3.8. L'esperienza ha dimostrato che la possibilità per il comitato di intervenire precocemente in tutti i processi decisionali può contribuire a favorire una gestione responsabile e preventiva, soprattutto nei casi di ristrutturazione.

2.3.9. Il concetto di transnazionalità delle problematiche affrontate in seno al comitato aziendale europeo è spesso al centro di discussioni concrete, nella fattispecie quando si tratta di decisioni che di fatto riguardano un solo paese, ma in pratica hanno implicazioni strategiche che travalicano il livello nazionale. La direttiva sul coinvolgimento dei lavoratori nella società europea, pur rientrando in un ambito diverso soprattutto per la natura meramente facoltativa di quest'ultima, prevede che «l'organo di rappresentanza dei lavoratori fornisca informazioni sui [...] problemi riguardanti o la società stessa SE e

qualsiasi affiliata o dipendenza della medesima situata in un altro Stato membro, o su questioni che esorbitano dai poteri degli organi decisionali di un unico Stato membro.»

2.3.10. Le ricerche condotte dalla Fondazione europea presso 12 imprese o gruppi di imprese che hanno stipulato accordi transnazionali ⁽¹⁾ nonché le banche dati che raccolgono gli accordi ⁽²⁾ dimostrano che taluni comitati aziendali europei cominciano ad andare oltre il loro ruolo di informazione e consultazione, elaborando pareri comuni, codici di condotta, carte, programmi d'azione e accordi a livello europeo, nella fattispecie in materia di sanità, di sicurezza e ambiente, di diritti fondamentali, di mobilità, di formazione, di pensioni complementari e infine di fusioni, chiusure, delocalizzazioni e ristrutturazioni.

2.3.11. La prassi rivela altresì che il crearsi di un dialogo sociale reale e proficuo in seno al comitato aziendale europeo dipende dalle sue modalità di funzionamento in termini di circolazione dell'informazione, capacità di coordinamento e interazioni da ciò determinate.

- Il comitato ristretto, comitato direttivo o segreteria, presente nel 75 % dei casi, la sua composizione, la frequenza delle sue riunioni, il suo legame con gli organi nazionali di rappresentanza, la sua possibilità di contattare le varie sedi, i mezzi di cui dispone per le traduzioni sono tutti elementi considerati essenziali nel funzionamento dei comitati aziendali europei.
- I mezzi e le capacità dei membri variano a seconda dei comitati: una formazione è prevista già nel 42 % degli accordi per rispondere a esigenze specifiche legate all'esercizio di funzioni di rappresentanza a livello europeo; la possibilità di un ricorso ad esperti è contemplata nella maggior parte degli accordi (il 57 % degli accordi ne prevede la presenza nelle riunioni plenarie e preparatorie), ma questo aspetto resta argomento di discussione, date le specificità e le prassi abituali degli organi nazionali, che in certi paesi comprendono alcuni funzionari sindacali; gli strumenti di comunicazione sono essenziali, comprese la capacità di collegarsi con le varie sedi rappresentate, la traduzione e l'interpretazione in funzione delle esigenze; pure la frequenza delle riunioni ordinarie del comitato pone qualche problema pratico (l'83 % degli accordi limita esplicitamente il numero di riunioni previste a una soltanto oppure a una riunione ordinaria con possibilità di una riunione straordinaria, mentre il 14 % degli accordi prevede due riunioni ordinarie).

⁽¹⁾ M. Carley, *Joint Texts Negotiated by European Works Councils*, EFILWC, Dublino, 2001.

⁽²⁾ Banca dati Infopoint della CES.

- Il processo di informazione e consultazione tocca essenzialmente i temi previsti dalla direttiva e si dimostra particolarmente importante in caso di ristrutturazione. Ciò nondimeno, taluni comitati lo estendono agli interventi programmati dalla direzione, nella fattispecie nei seguenti ambiti: formazione continua, ambiente, salute e sicurezza, pari opportunità, eventuali forme di partecipazione finanziaria dei lavoratori e, anche se in forma ancora molto marginale, attività culturali e sociali.

Il comitato aziendale europeo si rivela essere una sede di scambio ove concretare obiettivi come quelli introdotti a Lisbona, incentrati tra l'altro sull'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita.

2.3.12. Anche la capacità di adeguare e far evolvere il comitato aziendale europeo per conformarlo a cambiamenti intervenuti nel gruppo o migliorarne il funzionamento (processo dinamico) riveste la massima importanza ai fini pratici. Nelle sue prescrizioni accessorie, lo strumento belga di recepimento della direttiva cita i cambiamenti strutturali o dimensionali dell'impresa o del gruppo e prevede per quel caso regole apposite, che possono figurare in un protocollo di collaborazione.

2.3.13. Alcuni accordi trattano in maniera specifica i diversi settori di attività o le diverse divisioni presenti all'interno di un gruppo. Anche se certi comitati sono organi unitari malgrado l'estrema varietà delle categorie professionali che rappresentano, la strutturazione per categorie professionali all'interno di uno stesso comitato è già realtà in più di un decimo dei casi (studio della Fondazione europea di Dublino, 2000). La maggior parte delle imprese interessate ha anche istituito formalmente meccanismi che regolano la circolazione delle informazioni e l'articolazione fra i vari livelli e organi di dialogo.

2.3.14. Un elemento costante è dato dalla rappresentanza più che squilibrata degli uomini e delle donne in seno alle delegazioni speciali di negoziazione e ai comitati aziendali europei, che certamente riflette uno squilibrio esistente anche negli organi di rappresentanza a livello nazionale. Appare opportuno riflettere su modalità che impongano un'attenuazione di questo squilibrio, anche alla luce del ruolo dei comitati aziendali europei nel modello sociale europeo.

2.3.15. Inoltre, alcuni accordi e alcune leggi nazionali di recepimento hanno previsto una rappresentanza equilibrata delle differenti categorie del personale all'interno dei comitati.

2.3.16. Le questioni relative alla personalità giuridica dei comitati aziendali europei e alla loro capacità di agire in giustizia, di gestire un patrimonio e di concludere accordi si pongono in termini diversi a seconda degli Stati membri.

2.3.17. Tutti i paesi hanno previsto un sistema di sanzioni da applicare in caso di mancato rispetto degli obblighi contemplati dalla direttiva, per quanto attiene sia alla costituzione di un organo negoziale che al funzionamento del comitato aziendale europeo. In certi casi possono peraltro porsi problemi di accessibilità al diritto, nella fattispecie quando un gruppo extraeuropeo abbia designato la propria sede centrale europea in uno Stato i cui lavoratori non sono rappresentati in seno al comitato. I rappresentanti possono di conseguenza trovarsi di fronte a difficoltà pratiche e all'impossibilità di far valere il diritto di ricorso alle giurisdizioni competenti nel paese della sede centrale (è per esempio il caso del Belgio, dove la legge permette alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori di ricorrere al giudice del lavoro).

2.4. *Articolazione fra dialogo sociale nazionale ed europeo*

2.4.1. Il principio di sussidiarietà è stato ampiamente rispettato dalla direttiva 94/45/CE, in quanto questa ha tenuto conto delle varie forme di rappresentanza, di informazione e di consultazione dei lavoratori nell'impresa. La modalità di elezione o di designazione dei rappresentanti dei lavoratori viene determinata a livello di Stati membri.

2.4.2. L'interazione fra livello locale e livello europeo in taluni casi ha contribuito a migliorare le realtà nazionali.

2.4.3. Per esempio, sulla scia del comitato aziendale europeo, alcune imprese hanno istituito, talvolta attraverso un accordo, dei comitati di gruppo (intersede) a livello nazionale. Secondo un'indagine condotta presso i rappresentanti belgi della CSC-ACV (Confédération des Syndicats Chrétiens/Algemeen Christelijk Vakverbond), nel 35 % dei casi il comitato aziendale europeo ha indotto a costituire reti di comunicazione intersede a livello nazionale. Secondo la stessa indagine, il 67 % dei rappresentanti ritiene che il comitato aziendale europeo abbia avuto un peso nel migliorare il funzionamento del locale comitato d'impresa ⁽¹⁾.

2.4.4. In alcune imprese il comitato aziendale europeo ha per esempio contribuito anche a eliminare gli ostacoli all'informazione, alla consultazione e alla comunicazione con il personale, grazie al fatto che il punto 5 dell'allegato alla direttiva prevede che i membri del comitato informino i rappresentanti dei lavoratori o, in mancanza di questi, l'insieme dei lavoratori.

⁽¹⁾ *Le CENE est-il sur la bonne voie?*, CSC — Hoger Instituut voor de arbeid, Veerle Cortebeek, Joris Van Ruysseveldt, Lovanio, 2002.

2.4.5. Per rafforzare la coerenza fra direzioni locali, contestualmente alla costituzione dei comitati aziendali europei, taluni gruppi hanno anche avviato riunioni transnazionali delle direzioni.

2.4.6. I comitati hanno favorito l'emergere di una coscienza europea del dialogo sociale, non solo attraverso l'informazione e la consultazione ma anche attraverso la straordinaria opportunità culturale di sviluppare gli scambi a livello transnazionale. Nell'ambito della costruzione europea, date le diverse modalità di rappresentanza, gli scambi di conoscenze, le influenze reciproche, nonché la creazione di sinergie fra gli interessi dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro dello stesso gruppo rappresentano un concreto progresso culturale.

3. Conclusioni

3.1. Stando ai vari rapporti e studi elaborati in materia di accordi e pratiche dei comitati aziendali europei, le esperienze già acquisite consentono di trarre alcune conclusioni su come organizzare un processo negoziale, volto a costituire un comitato aziendale europeo oppure ad avviare la procedura di informazione e consultazione dei lavoratori, affinché sia semplice, democratico ed efficace. Abbondano anche le esperienze riguardanti il punto essenziale della direttiva, ossia i possibili modi per far valere il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione.

3.2. Grazie alla propria composizione, il Comitato economico e sociale europeo è certamente riuscito a gettare una luce particolare sul processo dinamico di dialogo sociale in atto nelle imprese e nei gruppi di imprese. Il comitato aziendale europeo è un organo ancora molto acerbo ma in costante evoluzione, come testimonia la percentuale di accordi rinegoziati ogni anno.

3.3. L'informazione e la consultazione a livello del comitato aziendale europeo e la dinamica del suo ruolo e delle sue attività potranno certamente rivelarsi utili per tutti i soggetti coinvolti, compreso il cittadino. Le risposte fornite nel contesto della globalizzazione delle imprese e delle ristrutturazioni si ripercuotono infatti non solo sulle condizioni di vita e di lavoro, ma anche sul clima sociale all'esterno delle imprese.

3.4. Sono stati così messi in comune diversi dati relativi all'applicazione concreta della direttiva e al funzionamento dei comitati, il che ha consentito al CESE di identificare gli apporti forniti da questi ultimi al dialogo sociale e allo sviluppo in

Europa. Ciò nondimeno, restano ancora aperte alcune questioni fondamentali, che riguardano essenzialmente i seguenti aspetti:

- le nozioni di «effetto utile» e di «tempo utile» per l'informazione e la consultazione dei lavoratori;
- il campo d'applicazione della direttiva 94/45/CE, per esempio per quanto attiene alle *joint venture*, alla possibile esclusione della marina mercantile e alla nozione di impresa, data la diversità delle modalità di intraprendere. Quest'ultima aumenterà ulteriormente a livello europeo con l'arrivo di imprese di tipo associativo, cooperativo e mutualistico, che svolgono attività economiche sempre più ingenti e sempre più transfrontaliere. Le imprese pubbliche sono peraltro citate esplicitamente negli strumenti di recepimento di due Stati membri (Svezia e Spagna);
- la questione della rappresentanza e della proporzionalità della rappresentanza in seno ai comitati europei, che non è disciplinata da norme transnazionali;
- la questione dell'impatto dei comitati aziendali europei sul dialogo sociale nell'impresa a livello nazionale;
- la questione della possibilità per i componenti dei comitati aziendali europei di recarsi nei siti di cui rappresentano i lavoratori e di comunicare con i rispettivi rappresentanti e lavoratori;
- il problema dei rapporti fra il comitato aziendale europeo e le autorità di regolazione della concorrenza. Il regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio sul controllo comunitario delle concentrazioni prevede che, nel quadro dell'esame di un'operazione di concentrazione sottoposta al controllo comunitario, «i rappresentanti riconosciuti dai lavoratori» possano essere intesi come «persone fisiche o giuridiche che dimostrino un sufficiente interesse». Attualmente i rappresentanti dei lavoratori non hanno però alcuna garanzia di poter accedere al fascicolo, neanche a una versione «non confidenziale». La questione è rivolta principalmente alle autorità comunitarie, nel quadro di una migliore articolazione fra la politica sociale e la politica della concorrenza.

3.5. Le riflessioni condotte e i dati raccolti, peraltro, hanno fatto emergere anche all'interno del CESE ottiche divergenti sull'applicazione della direttiva e sul funzionamento dei comitati aziendali europei. Alcuni membri ritengono infatti che il presente parere esplorativo debba limitarsi ad essere un corpus informativo, astenendosi dal voler incidere su eventuali future discussioni fra parti sociali in merito alla revisione della

direttiva 94/45/CE, posto che la Commissione ha previsto nel proprio programma di lavoro di consultare le parti sociali a partire dall'autunno 2003. Altri membri ritengono invece che il bilancio effettuato nell'ambito del CESE sull'applicazione della direttiva e sul funzionamento dei comitati debba servire da punto di partenza per l'esame degli aspetti che renderanno eventualmente necessaria una revisione della direttiva.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un programma d'azione comunitario per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù»

(COM(2003) 272 def. — 2003/0113 (COD))

(2004/C 10/06)

Il Consiglio, in data 24 giugno 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 149 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice van Turnhout (correlatori: Soares e Pezzini), in data 10 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 24 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 128 voti favorevoli e 1 voto contrario, il seguente parere.

1. Sintesi

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo accoglie con favore il programma di azione, che garantisce la continuità di finanziamenti essenziali per gli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù.

1.2. Esprime tuttavia riserve sulla proposta di ridurre i finanziamenti del 2,5 % all'anno a partire dal terzo anno e illustra nel presente parere il probabile impatto di tale proposta. Reputa inoltre che gli organismi in questione andrebbero trattati in conformità del disposto dell'articolo 162 del regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002

della Commissione⁽¹⁾, ad essi non andrebbe applicato l'articolo 113, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio.

1.3. Il Comitato si compiace che il piano d'azione garantisca al Forum europeo della gioventù una base di finanziamento stabile che gli consentirà di continuare a crescere e a rafforzarsi.

⁽¹⁾ Articolo 108 del Regolamento finanziario: trattandosi di enti che perseguono un obiettivo di interesse generale europeo «Ai sensi del regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione sono organismi che perseguono uno scopo d'interesse generale europeo:

- a) gli organismi europei attivi in materia di istruzione, di formazione, d'informazione o di ricerca e di studio sulle politiche europee o organismi europei di normazione;
- b) una rete europea rappresentativa di organismi senza scopo di lucro attivi negli Stati membri o in paesi terzi candidati, che promuovono principi e politiche rientranti negli obiettivi dei Trattati.»

1.4. Rileva con preoccupazione la tendenza degli ultimi anni a ridurre progressivamente i finanziamenti corrisposti a talune organizzazioni internazionali della gioventù ed esorta il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea ad attivarsi per aumentare la dotazione di questa linea di bilancio. A questo proposito va riconosciuto che la crescita e il rafforzamento delle organizzazioni internazionali della gioventù sono fondamentali per lo sviluppo e il futuro dell'Europa.

1.5. Il Comitato rileva che la proposta in esame copre il periodo 2004-2006; esorta pertanto la Commissione ad avviare un processo di consultazione il più ampio possibile sulle modalità di finanziamento dopo il 2006.

1.6. Il Comitato esorta a dar seguito senza indugio alle principali raccomandazioni formulate nella relazione di valutazione sul sostegno alle organizzazioni non governative nel settore della gioventù presentata dalla Commissione ⁽¹⁾.

1.7. Il Comitato segnala che la proposta in questione è una delle molte formulate dalla Commissione sulle misure e i programmi d'azione comunitari in vari settori; a tale proposito esorta vivamente la Commissione ad adottare un approccio coerente in tutti i settori, soprattutto per quanto riguarda i criteri di ammissibilità ai finanziamenti.

2. Premessa

2.1. Il Comitato economico e sociale europeo si compiace dell'istituzione di un Programma d'azione comunitario per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù. La proposta di decisione all'esame intende stabilire un atto di base per la concessione di sovvenzioni di funzionamento ad organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù, per un periodo di tre anni (2004-2006).

2.2. Per molti anni queste sovvenzioni sono state concesse senza base giuridica, a partire da linee di bilancio relative alle spese di funzionamento amministrativo della Commissione, e in particolare:

- la linea A-3023, che cofinanzia le spese di funzionamento del Forum della gioventù dell'Unione europea,
- la linea A-3029, che sostiene le organizzazioni non governative internazionali della gioventù.

2.3. Queste sovvenzioni, erogate attraverso il Forum della gioventù dell'Unione europea, hanno costituito la principale fonte di finanziamento del Forum europeo della gioventù. Quanto alle ONG internazionali attive nel settore della gioventù, le sovvenzioni hanno fornito aiuti vitali alle rispettive amministrazioni e segreterie. Si tratta di finanziamenti altrimenti impossibili da reperire a livello europeo.

⁽¹⁾ SEC(2003) 934, documento di lavoro dei servizi della Commissione «Sostegno alle organizzazioni non governative nel settore della gioventù — Relazione di valutazione» (non disponibile in italiano).

2.4. Per l'elaborazione del presente parere il Comitato economico e sociale europeo ha consultato sia il Forum europeo della gioventù che le organizzazioni da cui è formato, e più precisamente le ONG internazionali attive nel settore della gioventù e i consigli nazionali della gioventù, per un totale di oltre 90 organizzazioni.

3. Il Forum europeo della gioventù

3.1. Il CESE si compiace che l'azione proposta garantisca al Forum europeo della gioventù una base di finanziamento stabile che gli permetterà di continuare a crescere e a rafforzarsi. Attualmente gli aiuti destinati a tale organizzazione devono essere erogati attraverso il Forum della gioventù dell'Unione europea, del quale però alcuni membri del Forum europeo (come ad esempio i consigli nazionali della gioventù con sede fuori dal territorio comunitario) non sono membri a pieno titolo. A prima vista la proposta in esame potrebbe essere considerata solo una rimozione di un ostacolo tecnico; il Comitato riconosce però anche l'importanza politica di avere un solo organismo per la gioventù a livello paneuropeo.

3.2. Il Comitato si compiace del fatto che al punto 2.1 dell'Allegato siano state riconosciute l'indipendenza e l'autonomia del Forum europeo della gioventù. Ciò nondimeno, viene evocato anche il principio di un'«associazione quanto più ampia possibile alle attività del Forum europeo della gioventù delle organizzazioni della gioventù non membri e dei giovani che non fanno parte di organizzazioni». Il Comitato ritiene che questa non andrebbe considerata una condizione per l'erogazione dei finanziamenti in quanto il Forum della gioventù analogamente all'UNICE (Unione confederazioni industrie UE) e alla CES (Confederazione europea dei sindacati), aspira già ad avere il maggior numero possibile di membri a livello europeo.

4. Organizzazioni internazionali non governative nel settore della gioventù

4.1. Per molti anni la Commissione europea ha erogato alle amministrazioni e alle segreterie delle ONG della gioventù finanziamenti vitali altrimenti impossibili da reperire a livello europeo. La maggior parte dei consigli nazionali della gioventù dell'Unione europea beneficia di schemi analoghi di finanziamento da parte dei governi nazionali dei rispettivi Stati membri.

4.2. Affinché la proposta raggiunga gli obiettivi auspicati sono indispensabili una definizione più chiara e una migliore comprensione delle attività delle ONG internazionali operanti nel settore della gioventù. Il Comitato esorta a stabilire criteri atti a garantire che le ONG giovanili siano gestite da e per i giovani, abbiano una struttura veramente democratica, consentano la partecipazione dei giovani a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, non abbiano scopo di lucro e siano gestite da volontari. È necessario introdurre parametri di riferimento adeguati per garantire che solo le organizzazioni giovanili che soddisfano i criteri elencati possano beneficiare delle sovvenzioni.

4.3. Il Comitato è fermamente contrario alla proposta di ridurre i finanziamenti del 2,5 % all'anno a partire dal terzo anno, come indicato al punto 5.6 dell'Allegato.

- L'interruzione del sostegno alle ONG giovanili si tradurrebbe in uno spreco delle esperienze e delle conoscenze acquisite nelle organizzazioni nel corso degli anni; dal punto di vista dei contribuenti ciò equivarrebbe a non valorizzare i fondi pubblici erogati in passato.
- Per le ONG attive nel settore della gioventù la sostenibilità della struttura è una questione particolarmente importante in quanto, data la natura stessa delle organizzazioni, c'è una grande rotazione a livello di membri, volontari e personale. Inoltre, le suddette ONG, ancor più di qualsiasi altra organizzazione di volontariato, fanno ampio ricorso a volontari che, quando iniziano la loro attività per l'organizzazione, hanno un'esperienza precedente molto limitata.
- Le ONG giovanili si rivolgono a una fascia sociale con un reddito modesto e ciò si ripercuote sulla possibilità di raccogliere fondi dai gruppi sociali di riferimento.

4.4. Inoltre, la proposta di ridurre le sovvenzioni dopo tre anni potrebbe indurre le organizzazioni a scindersi, raggrupparsi nuovamente e ripresentare una richiesta di finanziamenti a nome del nuovo raggruppamento. L'obiettivo dovrebbe invece essere quello di spingere le organizzazioni a crescere e

a rafforzarsi. A parere del Comitato, se i finanziamenti erogati alle singole organizzazioni vengono costantemente ridotti ogni anno, è comprensibile che parti di un'organizzazione possano staccarsi e presentare una richiesta individuale di finanziamenti. Occorre pertanto adottare misure adeguate per ridurre tale rischio.

4.5. Il Comitato sottolinea l'importanza di prevedere anche misure per incoraggiare la fondazione di nuove organizzazioni, soprattutto se rappresentano associazioni e giovani tradizionalmente non rappresentati o corrispondenti a gruppi sotto-rappresentati. Il Comitato reputa infine che, in questo Anno europeo dei disabili, vadano compiuti sforzi particolari per rafforzare le organizzazioni che comprendono anche giovani disabili o che forniscono assistenza a tali giovani.

4.6. Ribadisce inoltre l'importanza di coinvolgere la Commissione nella procedura di selezione delle organizzazioni cui erogare finanziamenti. Pur comprendendo il desiderio della Commissione di esternalizzare una parte dei lavori, il Comitato reputa che il processo decisionale e il controllo politico debbano restare di competenza della Commissione.

4.7. Il Comitato rileva infine che, nell'Allegato 1, il testo inglese parla di «programmi di istruzione e di formazione informali» invece di «non formali», mentre nelle altre versioni linguistiche si usa il concetto di «programmi d'istruzione e di formazione non formali», il che è in linea con la posizione del Comitato.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il partenariato quale strumento di attuazione dei fondi strutturali»

(2004/C 10/07)

In data 18 febbraio 2003, Michel Barnier, membro della Commissione europea responsabile della politica regionale, ha invitato il Comitato economico e sociale europeo, a nome della Commissione, a elaborare un parere sul tema «Il partenariato quale strumento di attuazione dei fondi strutturali.»

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Barros Vale e del correlatore Di Odoardo in data 11 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato all'unanimità il 24 settembre 2003, nel corso della 402^a a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha sempre rivolto una particolare attenzione al modo in cui le politiche pubbliche, vuoi a livello europeo vuoi a livello dei singoli Stati membri, vengono articolate e concertate tra le autorità elette e i loro rappresentanti, da un lato, e la società civile organizzata, dall'altro.

1.2. Per tale motivo, il CESE ha inserito nel suo programma di lavoro per il 2003 un parere d'iniziativa al fine di analizzare il tema del partenariato per l'attuazione dei fondi strutturali ed esprimere il proprio punto di vista in proposito. Anche la Commissione europea ha voluto chiedere al CESE un parere esplorativo su questo argomento, a riprova della rilevanza e dell'attualità di una materia che deve essere esaminata ed approfondita, soprattutto in vista della prossima revisione del regolamento sui fondi strutturali e, implicitamente, nella prospettiva del futuro ampliamento dell'Unione europea ad un numero consistente di nuovi paesi.

1.3. Il partenariato, oltre a essere uno dei principi perseguiti nella disciplina giuridica della politica strutturale (come afferma in modo esplicito e inequivocabile il regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999), è andato assumendo, con le successive riforme, sempre più rilievo e importanza.

1.4. La generalizzazione del partenariato è avvenuta nel periodo 1994-1999, ma nel periodo di programmazione in corso, 2000-2006, si è realizzata un'estensione⁽¹⁾ agli enti locali, ai partner economici e sociali e a alcune organizzazioni non governative (ONG).

1.5. Contestualmente a tale ampliamento, riguardante gli enti che possono entrare nel partenariato, si è poi verificato un

approfondimento della loro partecipazione, che comprende adesso le fasi che vanno dalla concezione alla valutazione *ex-post*, passando per la sorveglianza⁽²⁾.

1.6. Il rilievo maggiore attribuito al partenariato si deve essenzialmente a due fattori, vale a dire:

- la volontà, espressa dalle parti sociali, di rafforzarne il ruolo, e
- i risultati degli studi che indicano in un partenariato corretto (ampio e integrato) un fattore di successo dei programmi, giacché:
 - a) il coinvolgimento delle parti sin dall'inizio del processo permette interventi più consapevoli e legittimi;
 - b) se ampio e integrato, il partenariato consente di coordinare meglio i programmi;
 - c) è possibile usare meglio le dotazioni sia attraverso una migliore selezione dei progetti sia mediante una più accurata informazione dei beneficiari potenziali e dei cofinanziatori;
 - d) infine, si raggiunge un livello più elevato di trasparenza, attraverso la maggiore e migliore visibilità delle azioni comunitarie.

2. Il concetto di partenariato

2.1. È necessario definire meglio la natura effettiva del partenariato, rafforzandone il ruolo cruciale nell'ambito della corretta attuazione dei fondi strutturali come strumento di equità sociale e non come strumento politico.

⁽¹⁾ Articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1260/1999.

⁽²⁾ Articolo 15 dello stesso regolamento.

2.2. Il partenariato, così come definito dal regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, recante disposizioni generali sui fondi strutturali ⁽¹⁾, coinvolge sostanzialmente due tipi di soggetti (le cui differenze di funzione necessiterebbero di maggiori chiarimenti nell'ambito del suddetto regolamento):

- i partner di tipo «istituzionale», in particolare gli enti regionali e locali;
- le forze economiche e sociali.

2.3. Questo parere affronta il tema del partenariato in termini generali, pur prestando beninteso particolare attenzione alla posizione dei partner economici e sociali sull'argomento.

3. La situazione attuale

3.1. La prima forma di partenariato nel quadro dei fondi strutturali è quella che si realizza, prima ancora che nell'ambito degli Stati membri, a livello europeo. Le azioni comunitarie, infatti, dovrebbero fondarsi, sin dalla fase di programmazione generale, su una concertazione tra la Commissione, gli Stati membri e le parti economiche e sociali.

3.2. Il già citato regolamento sui fondi strutturali prevede all'art. 8 che la Commissione consulti ogni anno le organizzazioni che rappresentano le parti economiche e sociali a livello europeo in merito alla politica strutturale della Comunità.

3.3. Per quanto il CESE riconosca l'effetto dimostrativo e persino moltiplicatore che il «partenariato» può svolgere al livello degli Stati membri, nella prassi questa consultazione su scala europea è stata circoscritta negli ultimi anni all'organizzazione di brevi riunioni. Durante tali riunioni, le parti si limitano in sostanza ad ascoltare una relazione sommaria sull'andamento dei fondi strutturali, senza possibilità concrete di presentare proposte di indirizzo o valutazioni motivate.

3.4. In tal modo il partenariato a livello europeo si è ridotto alla mera attività di «informazione», che è cosa diversa dalla «concertazione» sulle politiche strutturali della Comunità, anche se si riconosce che l'iniziativa e il compito di accompagnare attivamente il processo istituzionale di attuazione dei fondi strutturali spetta anche alle parti sociali europee.

3.5. Occorre che la Commissione riveda le modalità di consultazione delle parti economiche e sociali, ampliando le occasioni di incontro e promuovendo un effettivo confronto e un'effettiva concertazione con i partner permanenti e settoriali.

3.6. È auspicabile inoltre che, nell'ambito di una generale riforma del regolamento sui fondi strutturali, si stabilisca in modo ancora più esplicito che la Commissione, soprattutto in fase di definizione degli obiettivi generali delle politiche strutturali debba sempre consultare, oltre che gli Stati membri, le parti economiche e sociali a livello europeo. (È significativa a questo proposito l'attuale formulazione dell'articolo 10 del regolamento, che recita: La Commissione (...) previa consultazione di tutti gli Stati membri, pubblica, in relazione ad ognuno degli obiettivi di cui all'articolo 1, orientamenti generali indicativi sulle pertinenti politiche comunitarie concordate (...), in cui non si fa alcun accenno alla consultazione con le parti socioeconomiche).

3.7. Comporre oggi un quadro analitico delle diverse forme di partenariato attivate dagli Stati membri nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 è estremamente difficile. Analizzando sia i piani di sviluppo, sia i quadri comunitari di sostegno, sia i programmi operativi sia i documenti unici di programmazione si riscontrano, nella maggior parte dei casi, solo accenni molto generici alle modalità di coinvolgimento delle parti economiche e sociali e indicazioni molto variabili e sommarie sulla loro partecipazione ai comitati di sorveglianza.

3.8. Si rileva dunque la necessità di definire linee guida comunitarie in grado di specificare meglio i contenuti dei resoconti degli Stati membri sulle disposizioni poste in atto per consultare le parti. In tal modo sarà possibile ottenere informazioni più dettagliate sulle forme di partenariato ed elaborare utili analisi sulle migliori prassi.

3.9. L'aumento dei tipi di enti che possono partecipare ai comitati di sorveglianza consente inoltre di gestire e applicare meglio i fondi strutturali, perché in questo modo si sfrutta l'esperienza pratica che ciascuno di essi possiede, nonché la loro conoscenza della realtà socioeconomica dell'area geografica in cui operano, facendo fare un salto qualitativo a tutto il processo.

3.10. Il potenziamento del partenariato e del ruolo delle parti appare un obiettivo importante, ma non sempre concretizzato nella pratica della consultazione e della concertazione. Ad esempio:

- a) la consultazione delle parti economiche e sociali al momento della concezione dei piani degli Stati membri è una condizione essenziale per la loro approvazione; le modalità di svolgimento di tale consultazione non sono sempre state le più adeguate a garantire un effettivo sostegno/coinvolgimento delle parti;

⁽¹⁾ GU L 161 del 26.6.1999.

- b) per arrivare al piano definitivo è necessario rafforzare il ruolo del partenariato nei negoziati tra Commissione e Stati membri. La situazione però varia molto da uno Stato membro all'altro, in quanto non è chiaro quale sia il limite minimo accettabile di coinvolgimento delle parti;
- c) il partenariato è fra gli elementi sistematicamente inclusi nelle specifiche da usare per la valutazione intermedia di tutti i programmi e documenti unici di programmazione. Di nuovo, è importante stabilire chiaramente in che modo il partenariato è considerato e/o influenza tale valutazione;
- d) la Commissione ha incentivato la generalizzazione delle esperienze di partenariato promosse nel periodo precedente, per esempio i patti territoriali per l'occupazione. Tuttavia, per motivi imputabili ora alle autorità ora alle parti, in alcuni casi il risultato raggiunto non è stato sempre brillante;
- e) la Commissione ha avviato una valutazione tematica dei patti territoriali per l'occupazione sostenuti nel periodo precedente, effettuando studi di casi da cui si potrà ricavare un elenco di buone pratiche sulle quali il CESE desidererebbe esprimere il proprio punto di vista.
- 3.11. Anche i potenziali partner hanno un ruolo fondamentale nel rafforzamento del partenariato, data soprattutto la loro diversità e la loro differente visione della realtà: a tale scopo, essi devono difendere attivamente presso le autorità dello Stato membro di appartenenza la loro partecipazione ai comitati di sorveglianza, ricorrendo effettivamente ad azioni di assistenza tecnica e di formazione specializzata e sviluppando le buone pratiche osservate.
- 3.12. Nell'attuale periodo di programmazione 2000-2006 e in questi primi anni, si può già osservare quanto segue:
- a) negli oltre 100 programmi e documenti unici di programmazione dell'Obiettivo 1, nei 60 dell'Obiettivo 2 e nei 59 relativi a Interreg III già ricevuti ed esaminati dalla Commissione, le disposizioni relative al partenariato, che è una condizione di ammissibilità, sono rispettate;
- b) la Commissione ha proceduto a verificare che i diversi piani, programmi e documenti unici di programmazione fossero stati presentati alle parti economiche e sociali per consultazione, e che vi fosse prevista la partecipazione di queste ultime ai comitati di sorveglianza;
- c) va fatta una riserva, tuttavia, per la qualità dell'informazione molto diseguale fornita dagli Stati membri su questo tema. Molti paesi citano solo la consultazione delle parti, senza dare ulteriori dettagli o specificazioni, e solo in alcuni casi eccezionali è stato pubblicato il programma *on line* per informare il pubblico. Il Comitato ritiene che quest'ultimo modo di procedere debba essere incoraggiato dalla Commissione;
- d) una grande variabilità si nota anche nelle informazioni relative alla partecipazione ai comitati di sorveglianza, dove, in alcuni casi, si dice soltanto che le parti saranno associate. Nelle audizioni organizzate dal CESE su questo tema, è emersa la grande frustrazione delle parti circa i risultati ottenuti, che contrasta con la valutazione positiva da parte delle diverse amministrazioni;
- e) nei documenti presentati vi è un'utilizzazione eterogenea del termine «parti», molte volte diversa da programma a programma, in uno stesso paese, conseguenza della sussidiarietà prevista all'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1260/1999;
- f) anche a livello dei diritti riconosciuti alle parti economiche e sociali nei comitati di sorveglianza esiste una certa eterogeneità. In effetti, pur partecipando a tali comitati, molte volte le parti hanno uno status differente da quello degli altri membri, o perché non hanno diritto di voto, oppure perché tale diritto è limitato o spesso perché nel comitato svolgono solo una funzione consultiva o informativa;
- g) il CESE pensa — analogamente alla Commissione, a quanto sembra — che, nonostante alcuni ostacoli, si otterranno risultati nel medio periodo. Come è noto, nel periodo di programmazione in corso, i comitati di sorveglianza svolgono una funzione più rilevante che in passato, in quanto spetta a loro, in particolare, approvare i criteri di selezione dei progetti. Già con la prossima valutazione intermedia sarà possibile trarre conclusioni più definitive, dato che l'impatto del partenariato sarà uno degli elementi da valutare;
- h) da quanto su esposto si evince l'importanza del partenariato, nonché il peso che questo assume nell'attuazione dei fondi strutturali. Tuttavia, a causa della diversità delle procedure e delle forme d'intervento delle parti, sembra mancare una definizione chiara delle modalità di partecipazione delle parti alle distinte fasi, sia per quanto riguarda le procedure che per rendere effettivo il partenariato. È una questione cui occorre prestare particolare attenzione. L'eterogeneità che si constata nel ruolo e nelle forme di intervento delle parti, anche all'interno di uno stesso Stato membro, evidenzia quindi l'eventuale necessità di una definizione più completa e precisa di questo tema.

3.13. In questo ambito, comunque, resta ancora molto da fare e in tal senso la Commissione ha un ruolo fondamentale da svolgere. Il Comitato reputa che l'iniziativa di consultarlo sul presente argomento sia particolarmente meritoria e possa dare origine a un vero e proprio effetto moltiplicatore in grado a sua volta di creare un nuovo sistema di sinergie tra le parti sociali e le pubbliche amministrazioni degli Stati membri. L'approccio pionieristico di queste nuove formule di sviluppo della società civile e in special modo delle parti economiche e sociali nell'ambito dell'attuazione di programmi pubblici conferisce di per sé una particolare responsabilità alla Commissione europea, la quale deve adoperarsi per indurre le amministrazioni ad agire in modo corretto.

4. I diversi livelli e le diverse fasi del partenariato — Questioni procedurali connesse

4.1. Lo studio dal titolo *The thematic evaluation of the partnership principle* (L'evoluzione tematica del principio di partenariato), realizzato nel 1999 dal Tavistock Institute — Evaluation Development and Review Unit di Londra su incarico della Commissione europea, rilevava significative differenze nella partecipazione dei partner per quanto riguarda le diverse fasi dei programmi. Tale partecipazione, nella maggior parte dei casi, è risultata significativa nella pianificazione e programmazione generale (pre-negoziazione) mentre è stata del tutto insufficiente nelle fasi di sorveglianza e valutazione. In queste ultime fasi — nota la ricerca — in molti degli Stati membri è stata data alle parti solo l'illusione di partecipare.

4.2. Tale considerazione deve far riflettere sul ruolo decisivo dei comitati di sorveglianza previsti dall'articolo 35 del regolamento sui fondi strutturali. Le nuove importanti funzioni attribuite a questi organismi richiedono una revisione dei meccanismi di partecipazione delle parti sociali.

4.3. Nello studio del Tavistock Institute si osservava che i comitati di sorveglianza avevano rappresentato per le parti più un modo per ottenere informazioni sull'andamento dei fondi che non una sede di partecipazione alle scelte.

4.4. Occorre, prima di tutto, che la presenza delle parti economiche e sociali nei comitati di sorveglianza sia resa obbligatoria e sia valorizzata con l'attribuzione del diritto di voto, in modo da chiarire la posizione di tali parti in relazione agli argomenti discussi in seno a tali organi.

4.4.1. L'espressione delle posizioni delle parti mediante la mera registrazione nei verbali delle opinioni sugli argomenti in discussione non consente né ai poteri nazionali o regionali, né alle istituzioni europee di acquisire una visione chiara di quale sia l'atteggiamento della maggioranza degli enti rappresentati nei comitati di sorveglianza, né, ancor meno, della forza relativa delle eventuali diverse posizioni a confronto; solo il voto può consentire quindi di raggiungere questo obiettivo senza ambiguità.

4.5. È importante che le parti economiche e sociali siano messe in condizione di apportare il loro contributo all'interno dei comitati di sorveglianza attraverso:

- la definizione di ordini del giorno delle riunioni non incentrati esclusivamente, come spesso avviene, sulla soluzione di problemi amministrativo-burocratici nei rapporti tra autorità di gestione e Commissione. Le riunioni dei comitati di sorveglianza devono concentrarsi effettivamente sulla verifica dell'efficienza e della qualità dell'esecuzione degli interventi posti in atto,
- l'istituzione o l'attivazione di una segreteria tecnica dei comitati di sorveglianza in grado di fornire l'aiuto necessario affinché le parti economiche e sociali possano svolgere pienamente il loro compito, e che predisponga in modo adeguato il materiale informativo inerente alle decisioni da prendere,
- l'inclusione della qualità del partenariato ottenuta nei singoli interventi tra gli indicatori di sorveglianza che riflettono l'efficacia e l'efficienza dei programmi e quale criterio importante nell'assegnazione della «riserva di efficacia ed efficienza», che è prevista dall'articolo 44 del regolamento e cui gli Stati membri possono fare ricorso a metà del percorso dei programmi operativi.

4.6. La Commissione dovrebbe incaricare l'elaborazione di uno studio aggiornato dei diversi tipi di modelli di partecipazione utilizzati a livello nazionale e regionale, cercando di valutare e diffondere, tramite questa attività d'informazione, un insieme di pratiche meno note ma di grande rilevanza per il futuro.

4.7. Il CESE giudica indispensabile garantire l'indipendenza di coloro che valutano un certo programma rispetto all'autorità nazionale responsabile della sua esecuzione. Anche in questo caso, le parti istituzionali e quelle economiche e sociali potranno avere un ruolo più importante grazie alla conoscenza acquisita dei risultati raggiunti nei diversi interventi.

5. Criteri di scelta delle parti

5.1. Il CESE giudica di importanza fondamentale la scelta delle parti e la trasparenza in materia di funzioni e responsabilità.

5.2. La compatibilità o meno di un coinvolgimento effettivo delle parti nelle varie fasi di attuazione dei programmi con il ruolo di promotori di progetti comporta la necessità di stabilire regole che definiscano la selezione delle parti, in modo da escludere dal partenariato organismi che dipendono dallo Stato e la cui libertà d'azione è, per questo motivo, limitata sul piano funzionale o strutturale.

5.3. Il CESE ritiene opportuno valutare il numero ottimale di parti da coinvolgere in ciascuna fase del programma, in modo che le procedure non risultino inefficaci a causa di una maggiore burocratizzazione e di una mancanza generalizzata di responsabilità individuale, destinata a perdersi all'interno di comitati di grandi dimensioni, i quali a volte altro non sono che forum ufficiali di informazione.

5.4. Il CESE è favorevole alla creazione di reti credibili (e con competenze adeguate) di parti di diversi livelli tali da permettere l'effettivo coinvolgimento delle stesse e non una partecipazione solo formale.

5.5. Oltre alle tradizionali componenti delle parti economiche e sociali (sindacati dei lavoratori, associazioni degli industriali, degli agricoltori, degli artigiani e dei commercianti, terzo settore, cooperative, ecc.) è importante incrementare il coinvolgimento, nelle politiche strutturali comunitarie, delle cosiddette autonomie funzionali come le camere di commercio, le università, gli istituti per l'edilizia residenziale pubblica ecc.

6. Conflitti di interesse

6.1. La composizione del partenariato e l'eventuale inefficacia delle procedure dovuta all'accumulazione di funzioni incompatibili con la trasparenza e l'indipendenza delle decisioni possono rivelarsi negative. Un esempio è il coinvolgimento delle stesse persone, spesso addirittura dei beneficiari dei programmi, alle fasi di programmazione, sorveglianza e/o valutazione.

6.2. Spesso sembra che possono crearsi incompatibilità o conflitti di interessi quando colui che prende le decisioni è anche il beneficiario dei fondi strutturali.

6.3. Bisogna precisare le fasi della procedura cui devono partecipare le parti e i poteri di cui esse dispongono. Le parti dovranno quindi avere un potere consultivo e non decisionale, giacché l'esistenza di quest'ultimo si tradurrebbe nello svuotamento di senso della democrazia rappresentativa che prevede l'elezione di organi preposti a prendere le decisioni. La posizione del CESE in ordine al diritto di voto per le parti è che esso deve limitarsi agli organi preposti alla preparazione, sorveglianza e valutazione, e non applicarsi mai agli organi responsabili della gestione dei progetti e della decisione in materia, sebbene le parti debbano sedere in questi ultimi o esservi rappresentate. Si tratta quindi di applicare i principi della democrazia partecipativa senza intaccare quelli della democrazia rappresentativa.

6.4. Il CESE giudica necessario istituire regole chiare per ciascuno dei gruppi coinvolti: programmatori, sorveglianti e valutatori, evitando in tal modo possibili conflitti di interesse incompatibili con i principi di etica generale e con il rispetto dei principi del diritto.

7. Altri tipi di partenariato

7.1. Il CESE ritiene che nella fase di attuazione dei fondi risulti sempre più necessario adottare nuove forme di coinvolgimento delle parti istituzionali e socioeconomiche, che vadano ben al di là della semplice partecipazione agli organi di programmazione, gestione, controllo e valutazione.

7.2. L'attuazione di procedure di sovvenzione globale sembra essere, a tale proposito, un'opzione da approfondire imponendo agli Stati membri il requisito dell'adozione di questo tipo di modelli, per lo meno in una minima parte dei QCS, dati i loro potenziali vantaggi in termini di minore burocrazia, di rapidità e di assenza di impatto sui bilanci nazionali, tenendo conto dei vincoli attuali generalizzati delle finanze pubbliche.

7.3. Il Comitato non ritiene che i processi di sovvenzione globale vadano mantenuti inalterati così come vengono applicati attualmente; a suo avviso, è invece indispensabile potere introdurre, dopo aver condotto una valutazione delle esperienze precedenti, miglioramenti delle loro regole in modo da consentire sempre più il coinvolgimento di operatori credibili, non esclusivamente statali, nella gestione dei fondi comunitari, linea che sfortunatamente non è stata seguita da molti degli Stati membri.

8. Finanziamento e assistenza tecnica

8.1. Il CESE ritiene inoltre che le parti economiche e sociali debbano avere accesso al finanziamento e alla formazione per svolgere pienamente le funzioni loro assegnate. Si tratta di una pratica finora molto rara o praticamente inesistente.

8.2. La debole partecipazione delle parti è in certi casi dovuta alla carenza, in termini numerici o di preparazione, di esperti che partecipino attivamente ai forum organizzati nell'ambito dei fondi comunitari, forum ai quali avrebbero il diritto e il dovere di partecipare.

9. L'ampliamento

9.1. Il prossimo ampliamento dell'Unione è un ulteriore motivo di preoccupazione per il CESE, data la ben nota fragilità della società civile in alcuni dei futuri Stati membri. In questi paesi il partenariato potrà diventare realtà solo se si attribuirà particolare importanza al potenziamento tecnico e finanziario delle organizzazioni socioeconomiche, al fine di creare le condizioni minime tali da rendere efficace il loro coinvolgimento nei meccanismi del partenariato.

10. Altre questioni

10.1. Il CESE ritiene che gli Stati membri debbano prestare particolare attenzione a tutta la procedura burocratica, la quale deve essere ridotta allo stretto necessario. Spesso è la complessità amministrativa, esagerata e sproporzionata, a mettere in causa il principio stesso di partenariato, in quanto crea ostacoli e pratiche che molto spesso si rivelano controproducenti.

11. Conclusioni

11.1. Il Comitato considera importanti i vantaggi dell'istituzione di un parametro minimo di partecipazione, da disciplinare con un regolamento comunitario, lasciando invece agli Stati membri la facoltà di fissare livelli più elevati di partecipazione mediante disposizioni normative o regolamentari nazionali.

11.2. Il ruolo, i contenuti delle proposte, le procedure di coinvolgimento delle parti economiche e sociali sono necessariamente diverse in fase di preparazione, finanziamento, sorveglianza e valutazione degli interventi strutturali della Comunità. È importante quindi chiarire che cosa ci si aspetta dalle parti, quali disposizioni esse devono adottare per favorire il miglior esito dei programmi, quali sono i livelli in cui si

articola l'attività di partenariato e quali sono le sedi politiche e tecniche in cui le parti devono intervenire.

11.3. Il partenariato presenta un'importanza decisiva in due fasi degli interventi strutturali:

- la fase «politica» di programmazione dei fondi e della definizione delle scelte generali, sia a livello comunitario che a livello degli Stati membri;
- la fase di sorveglianza e valutazione degli interventi.

11.4. Il CESE considera necessario riformulare, per renderlo più dettagliato, l'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1260/1999, sì da creare un quadro di riferimento chiaro per ciascun gruppo coinvolto in ogni fase di un programma, dalla concezione alla valutazione, e permettere un effettivo coinvolgimento degli interlocutori economici e sociali.

11.5. Il CESE ritiene che la fase di gestione operativa degli interventi debba rimanere di competenza delle autorità di gestione, evitando così interferenze e confusione di ruoli.

11.6. Per il CESE, l'esperienza dei patti territoriali per l'occupazione potrà fornire informazioni importanti riguardo al coinvolgimento e/o al ruolo delle parti, dando modo di capire meglio le responsabilità e i limiti esistenti per quanto riguarda sia le pubbliche amministrazioni sia le parti economiche e sociali sia i partner istituzionali.

11.7. Il CESE raccomanda vivamente di assegnare alle parti economiche e sociali un ruolo di maggiore responsabilità in sede di gestione delle azioni finanziate con i fondi comunitari, unitamente alle necessarie capacità tecniche e finanziarie. Propone dunque di fissare un livello minimo sostanziale di interventi (ad esempio il 15 % del finanziamento totale del QCS) che gli Stati membri dovranno attuare mediante le cosiddette sovvenzioni globali, un sistema purtroppo ancora molto poco utilizzato.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti (versione codificata)»

(COM(2003) 298 def. — 2003/0103 (CNS))

(2004/C 10/08)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 6 giugno 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Florio, in data 11 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 24 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 125 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione il seguente parere.

1. Nel giugno del 2002 la Commissione ha adottato una serie di documenti — a partire dal Libro bianco sulla *Governance* — che hanno l'obiettivo di contribuire ad un migliore funzionamento delle istituzioni europee, che mirano a spiegare al meglio cosa fa l'Unione europea e in cosa consistono le decisioni che essa adotta. Dunque, in più di un'occasione si è ribadito che la costruzione democratica dell'UE si basa anche sulla capacità di informare e sostenere la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e normativi.

2. Ciò vale ancor di più per la semplificazione e per la chiarezza dell'informazione, inclusa quella relativa al diritto comunitario. Nel 1987 la Commissione dava mandato ai suoi servizi di procedere alla «codificazione costitutiva o ufficiale», che dovrebbe fornire una maggiore certezza del diritto, data anche l'impossibilità di modificare il carattere essenziale del contenuto della decisione.

3. La proposta di codificazione in oggetto riguarda la precedente decisione del Consiglio (91/115/CEE) che istituisce un comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti. Tenendo conto del fatto che si tratta di una codificazione elaborata sulla base di un testo consolidato, il Comitato non esprime un parere sul testo stesso, bensì sulla procedura di semplificazione.

4. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che, proprio per l'importanza dell'istituzione di tale comitato, ed a seguito delle numerose correzioni al testo che sono state apportate in varie sedi di redazione, il procedimento di semplificazione (di codificazione) vada appoggiato, poiché

favorirà senza alcun dubbio il migliore funzionamento del comitato stesso e faciliterà una migliore informazione sul suo lavoro.

5. Tale informazione è particolarmente necessaria per i diversi livelli istituzionali e della società che utilizzano e forniscono i dati relativi alle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti, così come previsto.

6. Da tempo il CESE ritiene indispensabile che le scelte in materia di statistica siano il più possibile condivise e sostenute, data l'importanza che rivestono per la definizione di strategie di politica economica, monetaria e di bilancio. È importante che la veridicità e l'affidabilità dei dati forniti sia dagli Istituti statistici nazionali che da Eurostat siano costantemente verificate e monitorate.

7. Per questo, da una parte, la decisione del Consiglio di istituire un comitato, con il compito di pronunciarsi sullo sviluppo e sul coordinamento delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti è particolarmente rilevante. D'altra parte il CESE ritiene che la relativa codificazione del testo della decisione del Consiglio vada appoggiata, pur sottolineando che dal momento dell'approvazione del documento del Consiglio (1991) ad oggi sono trascorsi più di dieci anni, e che questo potrebbe significare una certa lentezza nella definizione finale dei testi giuridici e nelle procedure di codificazione.

8. Il CESE auspica quindi che, lì dove possibile, tali codificazioni possano avvenire in tempi più rapidi.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un Fondo di coesione (versione codificata)»

(COM(2003) 352 def. — 2003/0129 (AVC))

(2004/C 10/09)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 30 giugno 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Silva, in data 11 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 24 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 123 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni il seguente parere.

1. Il Comitato approva l'iniziativa della Commissione di procedere alla codificazione del regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio che istituisce un Fondo di coesione.

2. Si tratta di un'operazione che contribuisce alla semplificazione ed alla migliore comprensione della normativa comunitaria in una materia di notevole interesse in questo momento della costruzione europea.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (Regolamento comunitario sulle concentrazioni)»

(COM(2002) 711 def. — 2002/0296 (CNS))

(2004/C 10/10)

Il Consiglio, in data 14 gennaio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 308 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in merito, ha approvato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Sánchez Miguel, in data 3 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 24 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 102 voti favorevoli, 27 contrari e 16 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di regolamento presentata dalla Commissione ha lo scopo di procedere alla rifusione in un unico testo del regolamento (CEE) n. 4064/89, delle modifiche apportatevi dall'Atto di adesione di Austria, Finlandia e Svezia e del regolamento (CE) n. 1310/97 che lo modifica. Questa nuova proposta è diretta, da un lato, ad agevolare la migliore comprensione dei testi giuridici da parte di tutti i soggetti interessati dalle concentrazioni di imprese di dimensione europea e, dall'altro, a ottemperare all'obbligo giuridico di revisione delle soglie di fatturato da prendere in considerazione per poter affermare che una concentrazione ha dimensione comunitaria.

1.2. Il Libro verde⁽¹⁾ sulla revisione del regolamento ha presentato gli aspetti di cui si doveva considerare la modifica: il funzionamento delle soglie di fatturato, il criterio sostanziale da applicare nel valutare le concentrazioni, e gli aspetti procedurali. Il CESE ha elaborato un parere sul Libro verde⁽²⁾, nel quale ha preso posizione su ognuno di questi aspetti.

1.3. Nel periodo di vigenza del regolamento, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha pronunciato diverse sentenze e tale giurisprudenza incide significativamente sull'interpretazione delle norme sulle concentrazioni nonché sulle questioni di competenza giurisdizionale fra gli Stati membri e la Commissione. È per tener conto di questo che si è deciso di estendere la riforma proposta nel Libro verde.

1.4. Il risultato andrà valutato una volta che il nuovo regolamento sarà applicato; da tutte le consultazioni effettuate

dalla Commissione sembra per il momento emergere l'accettazione dell'esigenza di una riforma, in quanto le difficoltà riscontrate riducono l'efficacia della normativa.

1.5. D'altro canto appare essenziale adottare il nuovo regolamento prima dell'allargamento dell'Unione europea. Semplificare le procedure e, soprattutto, definire chiaramente il funzionamento delle soglie di fatturato applicabili alle concentrazioni di dimensione comunitaria agevolerà i processi di concentrazione economica probabili in molti dei paesi candidati all'adesione.

2. Contenuto della proposta

2.1. La proposta di nuovo regolamento riguarda fondamentalmente i seguenti aspetti:

- questioni giurisdizionali
- questioni sostanziali
- questioni procedurali
- altre modifiche.

2.2. Questioni giurisdizionali

2.2.1. Per quanto riguarda questo aspetto, la Commissione propone di istituire un sistema razionalizzato di rinvio volto a ripartire in maniera ottimale le competenze fra le autorità nazionali e la Commissione, in modo da:

- migliorare i criteri applicabili al rinvio, compresa una più stretta corrispondenza tra i criteri di rinvio nelle due direzioni,
- agevolare il diritto di iniziativa delle parti notificanti in questa fase della procedura, rendendo applicabili gli articoli 9 e 22 nello stadio anteriore alla notifica,

⁽¹⁾ Libro verde sulla revisione del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, COM(2001) 745 def.

⁽²⁾ GU C 241 del 7.10.2002.

- conferire la competenza alla Commissione, a norma dell'articolo 22, nei casi in cui tutti gli Stati, o almeno tre di essi, decidano di rinviare il caso,
- creare la possibilità per la Commissione di chiedere il rinvio di un caso (articolo 22), così sancendo un diritto esplicito di iniziativa.

2.2.2. Il miglioramento dei criteri sostanziali, in particolare di quello del rinvio, avviene attraverso l'eliminazione, all'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), del riferimento agli Stati membri perché esaminino se la concentrazione proposta rischi di creare una posizione dominante, e la sua sostituzione con una richiesta di rinvio motivata da una possibile minaccia per la concorrenza in un mercato distinto all'interno di uno Stato membro. Si applicherebbero gli articoli 9 e 22 su richiesta delle parti, nello stadio anteriore alla notifica, nonché quando fossero coinvolti almeno tre Stati.

2.2.3. Chiarire e razionalizzare le norme procedurali dei rinvii comuni, definendo i termini entro i quali gli Stati membri devono chiedere il rinvio oppure aderire a tale richiesta, consente di adeguarsi alla prassi seguita dalla Commissione in casi concreti⁽¹⁾.

2.2.4. Il concetto di concentrazione di cui all'articolo 3 è stato modificato in modo da inserirvi esplicitamente il criterio secondo cui la concentrazione comporta una modifica duratura del controllo di un'impresa. Si propone inoltre che le operazioni multiple, quelle interdipendenti o strettamente collegate fra di loro, vengano considerate come se fossero un'unica concentrazione.

2.3. Questioni sostanziali

2.3.1. Il Libro verde ha avviato un dibattito concernente i criteri sostanziali su cui si basa l'intervento della Commissione, in particolare sul criterio di diminuzione sostanziale della concorrenza. Nell'intento di accrescere la certezza del diritto, è stato proposto un nuovo articolo 2, paragrafo 2, inteso a chiarire il concetto di posizione dominante, seguendo da vicino la definizione datane dalla Corte europea di giustizia⁽²⁾ e facendovi rientrare determinate situazioni di oligopolio (senza che intervengano accordi di concertazione)⁽³⁾.

(1) Cause: Promatech/Sulzer, decisione della Commissione del 24.7.2002 e GEES/Unison, decisione della Commissione del 17.4.2002.

(2) Note 17 e 18. COM(2002) 711 def. — 2002/0296 (CNS).

(3) Per le concentrazioni orizzontali è stato pubblicato un progetto di comunicazione della Commissione relativo al regolamento (CEE) n. 4064/89 (GU C 331 del 31.12.2002, pag. 18.), sul quale il CESE sta preparando un parere (CESE 1170/2003).

2.3.2. Nel valutare gli aspetti sostanziali si è tenuto conto dell'efficienza del controllo delle concentrazioni, in quanto l'articolo 2, paragrafo 1, lettera b) stipula che si deve tener conto dell'evoluzione del progresso tecnico ed economico purché essa sia a vantaggio del consumatore e non costituisca impedimento alla concorrenza.

2.4. Questioni procedurali

2.4.1. Viene modificato l'articolo 4, paragrafo 1, abolendo il termine di una settimana previsto per la notifica della concentrazione prima che essa venga realizzata, sancendo però chiaramente nel contempo l'obbligo di notifica preventiva.

2.4.2. Relativamente alla sospensione della realizzazione di una concentrazione notificata prima che sia stata adottata una decisione di autorizzazione della Commissione, si stabiliscono due deroghe che operano automaticamente nei due ambiti seguenti:

- acquisizioni effettuate in borsa,
- concentrazioni attraverso procedura semplificata.

2.4.3. Il calcolo dei termini avverrà in base ai giorni lavorativi.

2.4.4. Il calendario diventa flessibile sia nella prima che nella seconda fase, essendosi dimostrato che, per alcuni casi complessi, i tempi erano troppo brevi. In tal senso si prevede quanto segue:

- prima fase: proroga a 35 giorni lavorativi, se si propongono misure correttive,
- seconda fase: proroga facoltativa a 20 giorni, e automatica a 15 giorni.

2.4.5. In merito alla procedura da seguire nel caso di annullamento di una decisione da parte della Corte di giustizia, si propone di chiarire l'articolo 10, paragrafo 5, in modo che possano essere valutate le nuove condizioni richieste per la concentrazione.

2.4.6. Le disposizioni esecutive riguardanti la procedura e le ammende previste sono, fra l'altro, così stabilite:

- come principio generale, tali disposizioni si allineano alle corrispondenti disposizioni in materia di pratiche restrittive e di abuso di posizione dominante,
- vengono aumentati i massimali delle penalità di mora connesse alle ispezioni,
- vengono aumentati i massimali anche per le penalità di mora relative all'applicazione di taluni tipi di decisione della Commissione,
- si dà facoltà alla Commissione di raccogliere informazioni presso persone fisiche.

2.5. Altre modifiche proposte

2.5.1. Entro il 1° luglio 2007, la Commissione presenta al Consiglio una relazione sull'applicazione delle soglie.

2.5.2. Si modificano i termini per le procedure di rinvio prima della notifica di una concentrazione, in linea con quanto stabilito all'articolo 1.

2.5.3. Quanto ai poteri conferiti alla Commissione in relazione alla decisione di vietare «a posteriori» una concentrazione, l'articolo 8, paragrafo 4, le consente di ordinare la separazione delle imprese oppure degli elementi patrimoniali riuniti, la cessazione del controllo oppure l'adozione di qualsiasi misura atta a ripristinare una concorrenza effettiva.

2.5.4. Per quanto concerne il trattamento delle restrizioni accessorie direttamente legate alle concentrazioni, è previsto che la decisione di autorizzazione da parte della Commissione riguardi anche le suddette restrizioni.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE accoglie positivamente la proposta di nuovo regolamento comunitario sulle concentrazioni il quale, seguendo il principio della semplificazione legislativa, procede alla rifusione di diversi testi giuridici in modo da agevolarne l'applicazione nel mercato interno⁽¹⁾. Dalle consultazioni effettuate sul Libro verde emerge l'esigenza di perseguire norme flessibili e comprensibili, tali da consentire il lavoro della Commissione e delle autorità degli Stati membri da un lato e, dall'altro, soprattutto il ricorso a questo strumento giuridico da parte delle imprese, in modo da non generare incertezza del diritto e danni per coloro che sono coinvolti nelle procedure di concentrazione economica.

3.2. Occorre evidenziare che nella proposta di regolamento è stata integrata la giurisprudenza della Corte europea di giustizia relativa al periodo di applicazione delle norme modificate. Questo elemento conferisce un carattere concreto alla legislazione proposta, in quanto i casi studiati sulla base dei ricorsi presentati dalle imprese a un organo giurisdizionale così elevato sono rappresentativi dei problemi d'interpretazione causati dall'imprecisione di taluni articoli del regolamento, per esempio quanto alla ripartizione della competenza tra le varie autorità interessate da un lato e, dall'altro, per ciò che riguarda i parametri che servono a definire il fatto economico che dà origine alla competenza della Commissione in questa materia.

⁽¹⁾ Oltre ai testi giuridici segnalati, e in considerazione della loro complessità, la Commissione ha formulato una serie di comunicazioni interpretative, fra le quali vale la pena di ricordare la comunicazione relativa alla nozione di imprese comuni che esercitano tutte le funzioni (GU C 66 del 2.3.1998); comunicazione sulla nozione di concentrazione (GU C 66 del 2.3.1998); comunicazione della Commissione sulla nozione di imprese interessate (GU C 66 del 2.3.1998); comunicazione sul calcolo del fatturato (GU C 66 del 2.3.1998); ecc.

3.3. Il CESE ritiene che le valutazioni eseguite ai fini del controllo delle operazioni di concentrazione siano inevitabilmente complesse e rese sempre più difficili dai rapidi mutamenti dell'economia derivanti da altri aspetti della globalizzazione. In tal senso vale la pena di evidenziare che tutte queste circostanze richiedono lo sviluppo di strutture economiche e produttive tali da garantire una maggiore competitività dell'economia comunitaria sui mercati.

3.4. I controlli esercitati sulle operazioni di concentrazione vanno effettuati anche tenendo conto dell'economia globale, come risulta dall'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), nonché delle costanti e crescenti pressioni concorrenziali cui sono soggette le imprese europee sulla scena internazionale. Il Comitato segnala come sia importante valutare le acquisizioni sulla base di un'analisi particolareggiata del mercato globale e non limitarsi a prendere in considerazione soltanto le circostanze del mercato europeo.

3.5. In questa prospettiva, le ripercussioni sulla competitività devono restare al centro delle valutazioni eseguite ai fini del controllo delle concentrazioni. La competitività non va considerata in riferimento al solo mercato europeo bensì, come si afferma al punto 3.4, secondo una prospettiva internazionale, assumendo le valutazioni economiche un respiro mondiale. Obiettivo della politica della concorrenza è, tra l'altro, quello di tutelare gli interessi dei consumatori. Naturalmente il Comitato si rende conto che i cambiamenti strutturali prospettano una grande varietà di questioni economiche e sociali, per cui gli interessi da considerare coinvolgono anche altri soggetti del mercato.

3.6. Un aspetto di natura generale che vale la pena di evidenziare è l'imperfetta concordanza fra i considerando e l'articolato, per cui alcune osservazioni fatte sul Libro verde, nonché quelle esposte dalle parti socioeconomiche e dagli altri interessati nella fase di consultazione sono state riprese nei considerando, ma non nell'articolato. Attira l'attenzione l'inserimento dei diritti dei lavoratori delle imprese in fase di concentrazione nei considerando 32 e 42, mentre in tutto il testo proposto questi diritti, peraltro riconosciuti anche nello stesso Trattato⁽²⁾, non vengono mai menzionati; ciò sorprende anche perché l'esperienza insegna che le operazioni di concentrazione hanno spesso conseguenze economiche molto rilevanti sui livelli occupazionali delle imprese che vi sono coinvolte. La Commissione deve condurre la sua valutazione nel contesto generale della realizzazione degli obiettivi fondamentali sanciti dall'articolo 2 del Trattato, compreso quello del rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità definito all'articolo 158 (ex articolo 130 A).

⁽²⁾ L'articolo 127, paragrafo 2, del Trattato CE stipula che «Nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività comunitarie si tiene conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato».

3.7. Inoltre, a titolo di osservazione generale, occorre segnalare le discrepanze fra le varie versioni linguistiche dei testi proposti, aspetto che può rivelarsi determinante ai fini della loro corretta applicazione posto che, in ultima analisi, per ogni Stato membro la versione facente fede sarà quella redatta nella lingua nazionale.

3.8. Quanto all'esame delle norme proposte, si seguirà il metodo utilizzato dalla Commissione nella suddivisione per argomenti, in modo da poter procedere al confronto con il parere del CESE sul Libro verde. La rifusione dei testi giuridici anteriori consente comunque di avere una visione più sistematica di ognuno degli argomenti, nonché un'applicazione che darà risultati probabilmente migliori.

3.9. Le questioni giurisdizionali sono state ampiamente dibattute nelle proposte del Libro verde. In effetti, il risultato può ritenersi abbastanza soddisfacente sia per quanto attiene al concetto di concentrazione che per la disciplina del rinvio (anche se occorrerebbe riesaminare se si debba considerare che esiste una dimensione comunitaria quando sono coinvolti due o più Stati, secondo i termini del Libro verde) e, di conseguenza, per la ripartizione delle competenze fra la Commissione e gli Stati membri. Ciò nondimeno vi sarebbero due osservazioni da fare.

3.9.1. Al fine di decidere se sia il caso di procedere o meno al rinvio di un'operazione di concentrazione di dimensione comunitaria a uno o più Stati membri, le cui autorità potrebbero essere in una posizione migliore per esaminare l'operazione, il Libro verde proponeva di sostituire, all'articolo 9, paragrafo 2, lettera b), il requisito relativo al fatto che il mercato interessato dalla concentrazione «non costituisce una parte sostanziale del mercato comune», con la dimostrazione che gli effetti derivati dalla stessa «non vanno al di là dei confini nazionali» dello Stato membro in questione. Questa modifica tuttavia non è stata accolta nella proposta. Secondo il Comitato invece la sua introduzione sarebbe opportuna in quanto consentirebbe una ripartizione più efficace delle competenze fra le autorità comunitarie e quelle nazionali.

3.9.2. Il nuovo articolo 4, paragrafo 4, prevede la possibilità per le parti notificanti di chiedere alla Commissione un rinvio alle autorità nazionali anteriormente alla notifica. È il caso di chiedersi se il testo proposto sia adeguato all'obiettivo che persegue, nella misura in cui la Commissione si riserva il potere di rinviare il caso non soltanto interamente, ma anche in parte, a dette autorità. Nell'ipotesi del rinvio parziale, le parti si troverebbero nella situazione in cui l'operazione che volevano fosse esaminata in modo univoco da un'unica autorità viene alla fine analizzata da due autorità diverse. A parere del Comitato sarebbe auspicabile che quest'ipotesi specifica prevedesse la possibilità per la Commissione di rinviare alle autorità nazionali soltanto l'intero caso; analogamente, qualora a seguito della richiesta degli imprenditori coinvolti la Commissione avesse deciso che la concentrazione

è di dimensione comunitaria, agli Stati membri non andrebbe concessa la possibilità di veto e di conseguenza la concentrazione andrebbe esaminata soltanto a livello comunitario.

3.10. Le questioni sostanziali riguardano i criteri su cui si fonda la politica di concorrenza, in particolare quello di «posizione dominante» e di «diminuzione sostanziale della concorrenza», oggetto di interpretazione da parte della Corte di giustizia⁽¹⁾ che vi ha fatto rientrare fattispecie la cui inclusione nel regolamento appariva discutibile, come è il caso degli oligopoli. In tal senso riteniamo che il nuovo articolo 2, paragrafo 2 consegua l'obiettivo perseguito di apportare un chiarimento, anche se le soglie quantitative di cui all'articolo 1 escluderanno ancora dal controllo comunitario un gran numero di concentrazioni che invece avranno chiare ripercussioni economiche sul mercato unico. Nell'analizzare questi aspetti sostanziali, bisognerebbe comunque tenere conto delle considerazioni svolte nei precedenti punti 3.4 e 3.5.

3.10.1. Ciò nondimeno il CESE ritiene che, volendo creare concordanza fra il testo dell'articolo 2 e quello dei considerando, nel paragrafo sulla valutazione delle concentrazioni occorrerebbe, per questo aspetto sostanziale, tenere conto degli interessi dei lavoratori, nonché dell'andamento dell'occupazione, dato che nell'Unione europea non è possibile prescindere dal riconoscimento del diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori.

3.10.2. D'altro canto bisognerebbe anche far collimare i contenuti dell'articolo 3, paragrafo 4 e dell'articolo 5, paragrafo 2; nel primo infatti si afferma che, quando due o più operazioni sono interdipendenti oppure strettamente collegate fra di loro nella logica economica, ne è giustificato il trattamento unitario perché la Commissione le considera come una sola operazione di concentrazione. Sarebbe opportuno che all'articolo 5, paragrafo 2, ove si calcola il fatturato, si facesse riferimento al contenuto dell'articolo precedente.

3.11. Le questioni procedurali sono state oggetto di una profonda revisione. Di fatto non si è proceduto soltanto alla rifusione dei testi giuridici, bensì il loro contenuto è stato rettificato per adeguare e semplificare la procedura di richiesta e di notifica.

3.11.1. La proposta di regolamento introduce determinate modifiche relative ai termini per il rinvio alle autorità nazionali (articolo 9, paragrafo 4, e seguenti). Per agevolare l'applicazione della procedura di rinvio, sono stati notevolmente estesi i termini; ciò potrebbe tuttavia prefigurarsi piuttosto come un ostacolo perché i tempi si allungerebbero molto in tutte le fasi procedurali.

⁽¹⁾ La Corte europea di giustizia ha chiarito la definizione di posizione dominante nella causa T-112/96 Gencor/Commissione.

3.11.2. Anche nell'ipotesi che, nella seconda fase, i richiedenti chiedano la proroga dei termini entro i 15 giorni lavorativi successivi all'inizio della fase, il termine concesso è troppo rigido, perché avrebbe senso presentare la richiesta soltanto in una fase molto iniziale della procedura, quando probabilmente le parti non sanno ancora con esattezza quali saranno le eventuali obiezioni della Commissione all'operazione notificata. D'altro canto, bisognerebbe chiarire se i termini di rispettivamente 15 e 20 giorni siano cumulabili, oppure se il secondo inizi a decorrere dal momento in cui viene decisa la proroga; nel primo caso, qualora fosse la Commissione a decidere la proroga, i tempi potrebbero allungarsi notevolmente.

3.12. Le altre modifiche sono in generale adeguate, e corrispondono ad aspetti di grande interesse per la concorrenza nel mercato interno. Ciò nondimeno, due sono gli argomenti che secondo il CESE dovrebbero essere oggetto di revisione.

3.12.1. Da un lato, le restrizioni accessorie a una concentrazione saranno coperte dall'autorizzazione della Commissione nella misura in cui siano necessarie, senza tuttavia che quest'ultima sia obbligata a pronunciarsi esplicitamente nel merito. Questa impostazione implica ridurre la certezza giuridica per le imprese, le quali non avranno la sicurezza che può derivare da una presa di posizione esplicita della Commissione. In tal caso potrebbe succedere che le autorità nazionali mettessero in discussione la natura accessoria di dette restrizioni, per cui, se le autorità le interpretassero come restrizioni indipendenti, le parti si vedrebbero obbligate a dimostrarne la legalità nel quadro di una procedura nazionale.

3.12.1.1. Sarebbe di conseguenza auspicabile che, in sintonia con la giurisprudenza della CGCE ⁽¹⁾, si mantenesse l'obbligo per la Commissione di pronunciarsi espressamente in merito alla natura accessoria delle restrizioni definite come tali dalle parti.

3.12.2. Qualora tale obbligo non fosse invece mantenuto nel testo e al fine di garantire un livello accettabile di certezza giuridica, sarebbe auspicabile che (i) l'onere della prova della natura non accessoria della restrizione incombesse al terzo denunciante; (ii) si elevassero al rango di norma giuridica vincolante i principi e gli orientamenti pubblicati dalla Commissione ⁽²⁾.

3.13. Le disposizioni dell'articolo 20 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre sono state riprodotte nell'articolo 13 della proposta. Appare evidente che, anche se i poteri di ispezione della Commissione devono essere ampi e incontestati, visto che le fattispecie non sono uguali, si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di limitarli perlomeno rispetto alle notificazioni volontarie; il regolamento

si applicherebbe alle fattispecie in cui non si fosse proceduto alla notificazione, malgrado questa fosse prevista, oppure non fossero stati rispettati gli obblighi procedurali, anche se esso dovrebbe applicarsi a tutti i casi in cui l'intervento della Commissione riguardasse terzi diversi dalle imprese notificanti.

3.14. All'articolo 23, paragrafo 1, lettera e), è previsto che la Commissione abbia facoltà di addebitare spese amministrative per la presentazione delle notificazioni, cosa che non sembra accettabile.

3.15. Si reputa infine che la Commissione dovrebbe cogliere l'opportunità offerta dal nuovo regolamento per dare maggiore consistenza giuridica a alcuni concetti e maggiore sicurezza operativa a determinati orientamenti interpretativi riguardanti l'esame delle concentrazioni, e che figurano in diverse comunicazioni in materia ed in particolare nel progetto di comunicazione pubblicato nella GU C 331 del 31.12.2002, introducendoli nelle definizioni e nelle norme procedurali previste nella proposta di regolamento in esame.

4. Proposte di modifica

Alla ricerca di una maggiore efficacia applicativa del regolamento e in particolare per garantire a tutte le parti coinvolte i migliori risultati possibili, il CESE propone alla Commissione le modifiche al testo legislativo che seguono.

4.1. Considerando 17: stralciare l'intero testo («non dev'essere tenuta [...] e ad essa necessarie») aggiunto, tenendo conto delle osservazioni di cui sopra al punto 3.12.1.

4.2. L'articolo 1, paragrafo 2, lettera b) dovrebbe recitare come segue:

«(b) il fatturato totale realizzato singolarmente nella Comunità da almeno due delle imprese interessate è superiore, per ciascuna impresa considerata "indipendentemente", ai 250 milioni di EUR.»

4.3. L'articolo 2, paragrafo 1, lettera b) dovrebbe recitare come segue:

«(b) della posizione sul mercato delle imprese partecipanti, del loro potere economico e finanziario, delle possibilità di scelta dei fornitori e degli utilizzatori, del loro accesso alle fonti di approvvigionamento o agli sbocchi, dell'esistenza di diritto o di fatto di ostacoli all'entrata, dell'andamento dell'offerta e della domanda nonché del "livello dei prezzi" dei prodotti e dei servizi in questione, degli interessi dei consumatori intermedi e finali, "dell'andamento occupazionale nel settore economico e nelle zone ove sono ubicati gli stabilimenti delle imprese interessate dalla concentrazione", nonché dell'evoluzione del progresso tecnico ed economico, purché esso sia a vantaggio del consumatore e non costituisca impedimento alla concorrenza.»

⁽¹⁾ Sentenza T-251/00 Lagardère e Canal+/Commissione del 20.11.2002.

⁽²⁾ Comunicazione del 27 giugno 2001.

4.4. All'articolo 3, paragrafo 6, lettera a), sostituire «istituto finanziario» con «impresa di servizi di investimento».

4.5. All'articolo 4, paragrafo 2, aggiungere il seguente paragrafo:

«Contestualmente oppure immediatamente dopo aver eseguito la notificazione alla Commissione, le persone oppure le imprese notificanti dovranno darne comunicazione ai rappresentanti dei lavoratori delle imprese coinvolte nella concentrazione.»

4.6. All'articolo 4, paragrafo 4, primo capoverso, ultima riga, eliminare «in parte».

4.7. All'articolo 4, paragrafo 4, terzo capoverso, prima riga, eliminare «A meno che lo Stato membro non esprima il suo rifiuto».

4.8. All'articolo 4, paragrafo 5, il quarto capoverso deve recitare come segue:

«Se tutti gli Stati membri interessati, o almeno "due" di essi, chiedono alla Commissione di esaminare la concentrazione, si considera che la concentrazione abbia dimensione comunitaria e si procede alla sua notificazione alla Commissione ai sensi dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo.»

4.9. All'articolo 4, paragrafo 5, il penultimo capoverso deve recitare come segue:

«Quando la Commissione decide di esaminare la concentrazione, può chiedere la presentazione di una notificazione ai sensi dei paragrafi 1 e 2. Lo Stato o gli Stati membri "interessati si astengono dall'applicare alla concentrazione le loro disposizioni nazionali sulla concorrenza".»

4.10. All'articolo 5, paragrafo 2, il primo capoverso dovrebbe recitare:

«2. In deroga alle disposizioni del paragrafo 1, quando la concentrazione ha luogo con l'acquisizione di parti, indipendentemente dal fatto che tali parti abbiano o meno personalità giuridica, di una o più imprese, è computato per il cedente o i cedenti il solo fatturato che riguarda

le parti oggetto della concentrazione, "tenendo però in considerazione l'interdipendenza oppure il collegamento tra altre parti delle imprese concentrate ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, al fine di aggiungere il fatturato delle stesse".»

4.11. All'articolo 5, paragrafo 3, lettera a), il titolo dovrebbe recitare

«proventi da partecipazione e titoli che rappresentano capitale sociale.»

4.12. All'articolo 5, paragrafo 3, lettera a), sostituire i riferimenti ad «e altri istituti finanziari» con «e le imprese di servizi di investimento».

4.13. All'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), il secondo capoverso dovrebbe recitare come segue:

«Si considera che la decisione che dichiara la concentrazione compatibile riguarda anche le restrizioni direttamente connesse alla realizzazione della concentrazione e ad essa necessarie, "nei termini indicati nella notificazione oppure utilizzati dalla Commissione nella sua decisione".»

4.14. All'articolo 8, paragrafo 2, il terzo capoverso deve recitare:

«Si considera che la decisione che dichiara la concentrazione compatibile riguarda anche le restrizioni direttamente connesse alla realizzazione della concentrazione e ad essa necessarie, "nei termini indicati nella notificazione oppure nella modifica della stessa ovvero utilizzati dalla Commissione nella sua decisione".»

4.15. L'articolo 9, paragrafo 2, lettera b) deve recitare come segue:

«(b) incide sulla concorrenza in un mercato all'interno del suddetto Stato membro che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto "e resta all'interno delle frontiere dello Stato membro in questione".»

4.16. Articolo 9, paragrafo 4: sarebbe consigliabile abbreviare i termini previsti tenendo conto delle argomentazioni esposte.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale

I seguenti emendamenti sono stati respinti nel corso del dibattito, ma hanno ottenuto più di un quarto dei voti espressi:

Punto 3.6

Sopprimere il punto.

Motivazione

La critica formulata in detto punto appare ingiustificata. La scelta operata dalla Commissione è ragionevole. In effetti, nei considerando figurano chiari riferimenti all'opportunità di interpretare e applicare il regolamento nel rispetto dei diritti e dei principi fondamentali ed al fatto che il regolamento in questione non «pregiudica assolutamente i diritti collettivi dei lavoratori quali sono riconosciuti nelle imprese interessate, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di informare o consultare i loro rappresentanti riconosciuti a norma del diritto comunitario e nazionale». Tali riferimenti risultano inutili nell'articolo e rischiano di creare ambiguità in merito agli obiettivi del regolamento.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 48, voti contrari: 71, astensioni: 11.

Punto 3.10

Sostituire il testo con quanto segue:

«3.10. In concreto, la Commissione propone di mantenere il criterio di posizione dominante. Il Comitato concorda sull'opportunità di non andare verso l'adozione del criterio della "diminuzione sostanziale della concorrenza" ⁽¹⁾ ("criterio SLC"). Tuttavia, l'articolo 2, paragrafo 2, introduce una definizione che altera la sostanza del concetto: si considera, infatti, che un'impresa detenga una posizione dominante qualora abbia il potere di influire in modo sensibile e duraturo sui parametri della concorrenza. La definizione colpisce per il carattere estremamente vago ed elastico. Il Comitato ritiene che ciò possa estendere in modo considerevole e senza giustificazione la portata del controllo. Essa potrebbe essere all'origine di una notevole incertezza ed avere ripercussioni sfavorevoli al cambiamento strutturale. Ovviamente, la prevedibilità riveste in questo caso un'importanza cruciale.

3.10.1. Una mancanza di chiarezza nelle regole in materia di concentrazione può avere effetti dissuasivi gravi ed indesiderati, che ostacolerebbero non solo le acquisizioni che pregiudicano effettivamente l'economia, ma anche le operazioni pienamente legittime, vantaggiose e necessarie. A parere del Comitato, è proprio questo che occorre evitare. Il Comitato ritiene quindi che occorra lasciare inalterato il concetto di posizione dominante, in modo che il sistema si mantenga stabile e entro limiti ragionevoli. Si osservi che se l'obiettivo è quello di estendere specificamente il campo di applicazione agli oligopoli senza effetti sinergici (situazione che costituisce, va detto, un'eccezione), esso può essere conseguito aggiungendo al testo una disposizione che ne precisi appunto il campo di applicazione.»

Motivazione

La formulazione della prima frase del punto 3.10 non sembra corretta; per quanto ci è dato sapere la Corte di giustizia non ha proceduto ad un'interpretazione del concetto di «diminuzione sostanziale della concorrenza». In generale la motivazione dell'emendamento è evidente.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 9, voti contrari: 86, astensioni: 9

⁽¹⁾ Cfr. anche il parere CESE del 17 luglio 2002, punto 3.2.13, GU C 241 del 7.10.2002.

Punto 3.10.1

Sopprimere il punto.

Motivazione

Sono altre disposizioni a disciplinare il diritto dei lavoratori all'informazione; spetta inoltre alla Commissione decidere con quali mezzi ottenere le informazioni per espletare una funzione che le compete. Nella maggior parte dei casi, i giudizi espressi dalle organizzazioni dei lavoratori dovrebbero figurare nelle motivazioni della decisione. Sembra superfluo disciplinare tale questione nel testo del regolamento.

Le conseguenze di un progetto di concentrazione sull'occupazione non devono mai, di per sé, costituire un motivo di opposizione. Le sole concentrazioni che possono essere impediti sulla base del regolamento sono quelle che hanno l'effetto di ostacolare chiaramente la concorrenza.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 45, voti contrari: 84, astensioni: 11.

Punto 4.3

Sopprimere il punto.

Motivazione

Gli effetti sull'occupazione non devono mai, in sé stessi, essere una ragione per opporsi ad una concentrazione. Si dovrebbe ricorrere al regolamento solo per evitare concentrazioni che ostacolerebbero chiaramente la concorrenza. L'aggiunta proposta all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), potrebbe ingenerare confusione e rendere più difficoltoso anticipare le decisioni che vengono prese nel quadro del regolamento.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 53, voti contrari: 76, astensioni: 8.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Progetto di comunicazione della Commissione sulla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese»⁽¹⁾

(2004/C 10/11)

La Commissione, in data 22 gennaio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al progetto di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Hernández Bataller, in data 3 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 24 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 90 voti favorevoli, 21 contrari e 25 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese⁽²⁾, la Commissione ha facoltà di valutare tali operazioni a condizione che rientrino nell'ambito d'applicazione del regolamento stesso.

1.2. Il suddetto regolamento è stato integrato da varie comunicazioni della Commissione riguardanti:

- la nozione di imprese comuni che esercitano tutte le funzioni di una entità economica autonoma⁽³⁾,
- la nozione di imprese interessate⁽³⁾,
- il calcolo del fatturato⁽³⁾,
- l'armonizzazione delle procedure di esame delle concentrazioni nel quadro dei trattati CECA e CE⁽³⁾,
- la procedura semplificata per l'esame di determinate concentrazioni,
- le misure correttive considerate adeguate dalla Commissione⁽⁴⁾,
- le restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione⁽⁵⁾.

1.3. A questo quadro giuridico già complesso va aggiunta la regolamentazione relativa al mandato dei consiglieri-audit-

ri⁽⁶⁾, e la normativa relativa alle notificazioni, ai termini e alle audizioni nelle operazioni di concentrazione⁽⁷⁾.

1.4. Il dibattito che ha seguito la pubblicazione del Libro verde — sul quale il Comitato ha già espresso il proprio parere⁽⁸⁾ — e la recente giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di controllo delle concentrazioni⁽⁹⁾ hanno portato la Commissione a modificare il proprio approccio. Essa ha così presentato una nuova proposta di regolamento relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese⁽¹⁰⁾ e ha elaborato il progetto di comunicazione in esame riguardante la valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese.

2. Contenuto della proposta della Commissione

2.1. Oggetto del progetto di comunicazione sono i criteri di valutazione delle ripercussioni sulla concorrenza nel mercato rilevante delle «concentrazioni orizzontali»⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ GU C 331 del 31.12.2002.

⁽²⁾ GU L 395 del 30.12.1989, modificato dal regolamento (CE) n. 1310/97 del Consiglio, del 30 giugno 1997 (GU L 180 del 9.7.1997).

⁽³⁾ GU C 66 del 2.3.1998.

⁽⁴⁾ GU C 68 del 2.3.2001.

⁽⁵⁾ GU C 188 del 4.7.2001.

⁽⁶⁾ Decisione della Commissione, del 23 maggio 2001, relativa al mandato dei consiglieri-audit per taluni procedimenti in materia di concorrenza. GU L 162 del 19.6.2001.

⁽⁷⁾ Regolamento (CE) n. 447/98 della Commissione del 1^o marzo 1998 relativo alle notificazioni, ai termini e alle audizioni di cui al regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese. GU L 61 del 2.3.1998.

⁽⁸⁾ GU C 241 del 7.10.2002.

⁽⁹⁾ Citiamo ad esempio la sentenza del 22.10.2002 (causa T-77/02) Schneider contro Commissione e la sentenza del 20.11.2002 (causa T-251) Lagardère SCA, Canal + SA contro Commissione.

⁽¹⁰⁾ Proposta di regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (COM(2002) 711 def.) GU C 20 del 28.1.2003.

⁽¹¹⁾ Le concentrazioni vengono denominate orizzontali quando le imprese interessate sono venditori attivi sul medesimo mercato rilevante o concorrenti potenziali in tale mercato. Questa distinzione e il suo significato sono illustrati in dettaglio nelle Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale — GU C 3 del 6.1.2001.

2.1.1. Tali criteri riguardano due categorie complementari:

- i) la definizione del mercato del prodotto e del mercato geografico rilevanti, specie per quanto riguarda le quote di mercato, il grado di concentrazione e l'importanza dell'innovazione;
- ii) la valutazione della concentrazione sotto il profilo della concorrenza.

2.1.2. Il progetto di comunicazione si articola pertanto attorno alle seguenti questioni:

- a) i possibili effetti anticoncorrenziali di una concentrazione nei mercati rilevanti in assenza di fattori controbilanciati;
- b) la probabilità che il potere degli acquirenti agisca come contrappeso ad un aumento di potere economico a seguito della concentrazione;
- c) la probabilità che l'ingresso di nuove imprese concorrenti eserciti una pressione per il mantenimento di una concorrenza effettiva nei mercati rilevanti;
- d) la probabilità che la concentrazione produca incrementi di efficienza;
- e) la possibilità di invocare l'eccezione della failing firm defence (dell'impresa sul punto di fallire).

2.2. Tali elementi non hanno la stessa rilevanza nelle concentrazioni orizzontali. Solitamente gli incrementi di efficienza e l'eccezione della failing firm vengono analizzati unicamente se le imprese notificanti dimostrano che sono riunite determinate condizioni.

2.3. A giudizio della Commissione, sono tre i modi in cui le concentrazioni orizzontali possono pregiudicare in misura significativa la concorrenza effettiva instaurando o rafforzando una posizione dominante:

- una concentrazione può creare o rafforzare una posizione di mercato predominante; un'impresa in tale posizione sarà spesso in grado di aumentare i prezzi senza essere condizionata dal comportamento dei clienti e dei concorrenti effettivi o potenziali,
- una concentrazione può diminuire il grado di concorrenza in un mercato oligopolistico eliminando vincoli concorrenziali importanti per uno o più venditori, i quali, di conseguenza, sono in grado di aumentare i prezzi,

- una concentrazione può cambiare la natura della concorrenza in un mercato oligopolistico nella misura in cui i venditori, che prima non coordinavano il loro comportamento, sono ora in grado di farlo e quindi di aumentare i prezzi. Una concentrazione può anche rendere più facile il coordinamento per i venditori che si coordinavano già prima che essa fosse realizzata.

2.4. Secondo la definizione della Commissione, per essere «un'impresa con una posizione di mercato predominante» un'azienda deve soddisfare vari criteri. Generalmente vi è una posizione dominante quando un'impresa detiene quote di mercato molto grandi (superiori al 50 %), in particolare se le quote di mercato delle imprese più piccole sono molto inferiori. La Commissione tuttavia segnala la possibilità di tener conto anche di altri fattori per determinare la misura del potere economico dell'entità risultante dalla concentrazione:

- economie di scala e di diversificazione,
- accesso privilegiato alle forniture,
- una rete di distribuzione e di vendite altamente sviluppata,
- l'accesso a impianti importanti o a tecnologie di punta, che potrebbe dare alle imprese partecipanti alla concentrazione un vantaggio strategico sui concorrenti,
- l'accesso privilegiato a specifici fattori di produzione, quale il capitale fisico o finanziario,
- altri vantaggi strategici, quali la proprietà dei marchi più importanti, una reputazione consolidata o una profonda conoscenza delle preferenze specifiche dei consumatori.

La soglia del 50 % non va intesa come valore assoluto, ma un indicatore dell'esistenza presunta di una posizione dominante; nella pratica sono state tollerate situazioni in cui un'impresa deteneva quote di mercato pari al 70 %, in cui però era permessa la concorrenza e non vi erano barriere insormontabili all'accesso al mercato per altri concorrenti, vedasi la sentenza del 3 aprile 2003 relativa alla causa T-114/02. Invece le notificazioni di accordi che pur non raggiungendo il 50 % della quota di mercato comportassero un grave pericolo per la concorrenza potrebbero essere oggetto di una decisione negativa.

2.5. La Commissione ritiene che, in determinate situazioni, nei «mercati oligopolistici» (oligopoli non collusivi) alcune concentrazioni possano diminuire il grado di concorrenza eliminando importanti vincoli concorrenziali per uno o più venditori, per i quali diventa di conseguenza redditizio aumentare i prezzi o ridurre la produzione a concentrazione avvenuta. In questi casi, per determinare il grado di concentrazione del mercato la Commissione prevede il ricorso a indicatori diversi a seconda che le merci siano relativamente omogenee o differenziate.

2.5.1. Nei mercati in cui il livello della produzione o della capacità costituisce la decisione strategica più importante presa dall'oligopolista, la massima preoccupazione per le imprese è sapere come la loro decisione sulla produzione o sulla capacità influirà sui prezzi nel mercato.

2.5.2. Nondimeno, in alcuni mercati la più importante decisione strategica degli oligopolisti è la fissazione dei prezzi. In questi casi possono dunque prodursi effetti negativi per la concorrenza quando, a seguito della soppressione della concorrenza tra le imprese partecipanti alla concentrazione, il nuovo organismo trovi redditizio alzare i prezzi, danneggiando i consumatori. L'incentivo ad aumentare il prezzo di un prodotto è fortemente correlato con la quota delle vendite perdute che ciascuna delle imprese partecipanti alla concentrazione può attendersi di recuperare sotto forma di incremento delle vendite del prodotto dell'altro partecipante alla concentrazione.

2.6. Una concentrazione può cambiare la natura della concorrenza in un mercato oligopolistico nella misura in cui i venditori, che prima non coordinavano il loro comportamento, sono ora in grado di coordinarsi e quindi aumentare i prezzi senza dover concludere un accordo o ricorrere a una pratica concordata ai sensi dell'articolo 81 del TCE.

2.6.1. La modifica della struttura del mercato può essere tale da indurre i venditori a considerare possibile, economicamente razionale e quindi preferibile adottare in modo duraturo un comportamento sul mercato finalizzato a vendere a prezzi superiori a quelli concorrenziali.

2.7. Nel progetto di comunicazione vengono infine considerati alcuni aspetti particolari: le possibilità di innovazione, l'ingresso potenziale di concorrenti nel mercato, le concentrazioni che creano o rafforzano un potere degli acquirenti, il processo di ristrutturazione delle imprese che risponde alle esigenze di una concorrenza dinamica e, infine, le imprese sul punto di fallire.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. L'adozione, da parte della Commissione, di criteri atti a chiarire la valutazione dell'impatto di una concentrazione sulla concorrenza va valutata in modo estremamente positivo. A livello generale, il Comitato ritiene che la riflessione economica svolta nel progetto di comunicazione sia adeguata e molto poco contestabile. Considera tuttavia possibile fare di più per orientare in modo più adeguato gli interessati in vista dell'applicazione pratica. Per fornire una guida alle imprese in casi concreti, la comunicazione deve fare maggiore riferimento a situazioni che si verificano regolarmente nella pratica e soffermarsi di più sulle questioni delle prove empiriche e dei livelli di prova.

3.1.1. Ciò promuoverà, da una parte, gli interessi dei consumatori, offrendo loro nuove garanzie di ottenere un livello eccellente di qualità e di prezzo dei prodotti e servizi; dall'altra, induce le imprese a fare uno sforzo per raggiungere l'obiettivo della competitività e dell'efficienza economica.

3.1.2. La proposta chiarisce alcuni aspetti delle norme procedurali che disciplinano l'attività della Commissione nei procedimenti di notificazione di concentrazione di imprese. Per loro natura, tali norme non possono prendere in considerazione altri aspetti che acquisiscono rilievo in via collaterale nelle concentrazioni di imprese, come quelli relativi all'occupazione e alla politica industriale.

3.1.3. In tal senso, il Comitato invoca la presa in considerazione di questi aspetti nelle future proposte legislative sovranazionali in materia. Un esempio di ciò potrebbe essere l'introduzione di disposizioni relative al dovere d'informazione dei lavoratori da parte degli imprenditori.

3.1.4. Il progetto di comunicazione sviluppa il concetto di «posizione dominante»⁽¹⁾ e di «diminuzione sostanziale della concorrenza» già definiti nel Libro verde sulla revisione del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio⁽²⁾, in particolare in relazione agli «incrementi di efficienza». La precisazione contenuta nel progetto di comunicazione non presuppone alcuna modifica del regolamento del Consiglio. Tuttavia, le imprese dominanti sembrano adesso essere tutte quelle in grado di influire in modo rilevante e duraturo sui parametri della concorrenza. Il Comitato ritiene che ciò estenda il campo di applicazione e riduca di conseguenza in modo considerevole la soglia di intervento. La definizione proposta appare estremamente ampia e ambigua. A parere del Comitato il progetto di comunicazione non è atto a risolvere questo problema, al quale occorrerebbe sostanzialmente e anzitutto porre rimedio presentando nel regolamento una definizione più precisa. Per chiarire che si applica ai cosiddetti effetti «unilaterali» degli oligopoli non collusivi si potrebbe ricorrere ad un'apposita formula ad hoc (cfr. il concetto di cui alla nota a piè di pagina n. 7 del progetto di comunicazione). Il Comitato desidera inoltre sottolineare l'importanza cruciale che riveste a questo riguardo la prevedibilità. Qualsiasi incertezza sulla portata e sul contenuto della regolamentazione sulle concentrazioni produce un effetto dissuasivo grave ed indesiderabile in quanto, oltre ad evitare concentrazioni effettivamente dannose, essa impedirà anche ristrutturazioni legittime, utili e necessarie.

(1) Di solito si dice che un'impresa è in una posizione dominante quando dispone di un potere economico tale da consentirle di comportarsi nel mercato senza tener conto della reazione dei concorrenti o dei clienti intermedi o finali.

(2) COM(2001) 745 def. Si ritiene opportuno segnalare a questo proposito la comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante, GU C 372 del 9.12.1997.

3.1.5. Anche in questo caso la Commissione fa propria la linea a favore di una maggior trasparenza istituzionale già adottata in altri ambiti nei rapporti con i privati cittadini (ad es. definizione di misure amministrative relative all'esame delle denunce di presunte violazioni, da parte degli Stati membri, degli obblighi derivanti dal diritto comunitario ⁽¹⁾).

3.2. Per consentire una maggiore precisione nella valutazione di impatto sulla concorrenza, il progetto di comunicazione si limita esclusivamente alle situazioni generate dalle concentrazioni orizzontali e non contempla dunque fenomeni ad esse analoghi come le imprese comuni («joint-ventures») o gli «accordi di cooperazione tra imprese» ⁽²⁾.

3.3. L'applicazione dei criteri previsti nel progetto di comunicazione porterà a valutazioni più dettagliate. Di conseguenza le imprese dovranno indicare più esattamente nella notificazione certi elementi rilevanti, soprattutto quelli relativi al loro settore di specializzazione commerciale. La Commissione dovrà adoperarsi per evitare alle imprese oneri amministrativi eccessivi e superflui.

3.3.1. In tal modo, oltre a rafforzare il principio della certezza del diritto, si eviteranno molto probabilmente contenziosi come quelli sui quali il Tribunale di primo grado ha dovuto recentemente pronunciarsi ⁽³⁾ e che hanno messo in discussione l'idoneità dei criteri di valutazione attualmente applicati dalla Commissione ⁽⁴⁾.

3.3.2. La Commissione dovrebbe, tuttavia, vagliare ancora l'opportunità di trasformare in disposizioni giuridiche del progetto di regolamento sul controllo delle concentrazioni ⁽⁵⁾ taluni dei concetti, criteri e parametri e alcune delle regole sopra enunciati, al fine di garantire maggiore sicurezza e maggiore certezza del diritto nella valutazione dei casi di concentrazione.

4. Osservazioni di carattere specifico

4.1. Sarebbe nondimeno opportuno che la Commissione precisasse più chiaramente il contenuto e la portata di alcuni

termini da essa utilizzati nel progetto di comunicazione e qui di seguito segnalati.

4.2. Al punto 11, lettera a), e al punto 19 si fa riferimento a «una posizione di mercato predominante» (paramount market position). Si tratta di un concetto nuovo, i cui confini non sono di facile delimitazione rispetto al concetto di «posizione dominante», avallato nella pratica dalla Commissione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia ⁽⁶⁾ e al quale si fa espressamente riferimento al punto 20. Il Comitato propone di rinunciare al concetto di «posizione di mercato predominante», data la sua imprecisione giuridica: in tal modo la valutazione della Commissione guadagnerebbe in trasparenza e certezza giuridica.

4.3. Anche al punto 25 si fa riferimento a un concetto nuovo, quello di «oligopoli non collusivi». Sembra che con questo termine si conceda un trattamento giuridico specifico a una situazione simile alla «posizione di dominio individuale», definita nella pratica della Commissione e nella giurisprudenza della Corte di giustizia ⁽⁷⁾. Nel determinare gli «oligopoli non collusivi» bisognerebbe ricorrere ai parametri già collaudati dalle autorità antitrust statunitensi, recentemente menzionati in talune decisioni della Commissione.

4.3.1. Apparentemente, la peculiarità dell'«oligopolio non collusivo» sarebbe che esso non genera né una posizione di dominio collettiva, né una posizione di dominio individuale. In base a quali criteri la Commissione può allora determinarne l'esistenza?

4.4. Nella nota n. 28 e al punto 27 la Commissione fa riferimento ai «beni (...) relativamente omogenei» precisando che essi sono tali «se i clienti considerano i prodotti di un produttore come sostituti soddisfacenti dei prodotti di qualsiasi altro produttore». Sarebbe opportuno fornire una definizione più precisa e fondata, ove possibile, su casi concreti.

4.5. Occorre inoltre chiarire i parametri utilizzati dalla Commissione per valutare determinate concentrazioni. Al punto 16, come indicatore del grado complessivo di concentrazione di un mercato, si adotta l'indice di Herfindahl-Hirschman (IHH, non superiore ai 1 000 punti), mentre al punto 29 si fa riferimento alla percentuale di quote del mercato (limite 25 %) che possono causare problemi di concorrenza nel caso dei prodotti omogenei. Che cosa avverrebbe allora se le parti detenessero una quota di mercato inferiore al 25 % e se l'indice

⁽¹⁾ COM(2002) 141 def., GU C 244 del 10.10.2002.

⁽²⁾ Disciplinate dai regolamenti di esenzione per categoria, R+S e specializzazione, nonché dalle linee direttrici citate alla nota 13.

⁽³⁾ Cfr. ad esempio la causa T-342/99, Airtours contro Commissione, e la causa T-310/01, Schneider contro Commissione, non ancora pubblicate nella raccolta.

⁽⁴⁾ L'applicazione dei nuovi criteri non modificherà il grado di tolleranza della Commissione per le concentrazioni orizzontali. L'intenzione non è di rendere più difficile la concessione dell'autorizzazione bensì di definire con maggior chiarezza i termini su cui si basa in ciascun caso l'atto amministrativo pertinente.

⁽⁵⁾ COM(2002) 711 def. del 12.12.2002.

⁽⁶⁾ Michelin contro Commissione, sentenza del 9.11.1983, Raccolta della giurisprudenza 1983, pag. 3461.

⁽⁷⁾ Goettrup-Klim e a. Grovwareforeninger contro DLG, sentenza del 15.12.1994, Raccolta della giurisprudenza 1994 pagg. I-5641.

IHH fosse superiore ai 1 000 punti? Sembra che la soglia dei 1 000 punti nell'IHH sia troppo bassa, tenendo conto che in altri testi della Commissione, come ad esempio le linee direttrici relative agli accordi orizzontali⁽¹⁾, un indice di concentrazione fra 1 000 e 1 800 viene considerato «moderato». Non sarebbe possibile innalzare la soglia di riferimento dell'IHH a 1 300 o 1 400? Così, in casi eccezionali, si potrebbero ammettere valori superiori ai 1 000 punti e persino ai 2 000. In conclusione, il Comitato ritiene il progetto di comunicazione troppo ambiguo per quanto riguarda l'applicazione delle soglie. Nella pratica, poi, la delimitazione fra mercati differenziati e mercati omogenei può non essere così netta, presentando invece zone grigie. Occorrerebbe pertanto apportare delle chiarificazioni al fine di creare utili zone sicure (safe-heavens) e rendere le soglie più generali, di preferenza attraverso un collegamento a tutti i tipi di effetti presi in considerazione.

4.6. La stessa confusione si ritrova al punto 41 laddove si ritiene «improbabile che la Commissione autorizzi una concentrazione» se nel mercato oligopolistico in questione vi era già coordinamento fra le parti prima dell'operazione, a meno che non ritenga che la concentrazione sia il modo per porre fine al coordinamento stesso. Tale affermazione è in contraddizione con l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento sulle concentrazioni in base al quale la Commissione può vietare un'operazione di concentrazione soltanto se essa crea o rafforza una posizione dominante tale da ostacolare in modo significativo la concorrenza.

4.7. È infine opportuno presentare alcune osservazioni specifiche in merito al titolo VI «Considerazioni di efficienza». Sostanzialmente l'incremento di efficienza può costituire un elemento determinante per l'approvazione di una concentrazione se i benefici generati a favore della concorrenza sono tali da rendere le restrizioni accettabili. L'incremento di efficienza andrebbe provato in base a criteri prestabiliti in un documento o atto normativo della Commissione. A questo proposito le imprese dovranno attribuire particolare importanza ai benefici per i consumatori di cui si potrebbe tenere conto anche a

lungo termine, ma solo in casi eccezionali⁽²⁾ (ad esempio: vantaggi derivanti nel settore R&S). Nondimeno, la presa in considerazione dei benefici a lungo termine dovrà essere circoscritta a settori molto ben definiti dell'attività imprenditoriale.

4.7.1. Tuttavia anche al punto 21 si fa riferimento agli incrementi di efficienza come a un elemento in grado di aumentare le probabilità che la concentrazione rafforzi il «potere di mercato» (un concetto che non viene definito). Gli incrementi di efficienza che generano economie di scala verranno allora considerati elementi positivi o, al contrario, elementi che rafforzano il dominio nel mercato? In che modo si raggiunge un equilibrio tra gli aspetti positivi e negativi che gli incrementi di efficienza potrebbero generare?

4.7.2. Onde evitare tali situazioni confuse, è necessario che la Commissione presenti esempi concreti e chiarificatori. Non va dimenticato che l'analisi degli «incrementi di efficienza» costituisce forse l'elemento più innovativo del progetto di comunicazione e che anche fino a poco tempo fa tali incrementi non avevano particolare rilevanza nelle valutazioni delle notifiche di concentrazione presentate alla Commissione [cfr. ad es. la decisione CE/Honeywell 2001⁽³⁾]. Al fine di garantire la certezza del diritto, la Commissione dovrebbe chiarire esplicitamente nel progetto di comunicazione che non esiste nell'ordinamento giuridico una «efficiency offence» (fattispecie collegata al danno derivante da guadagni di efficienza considerati eccessivi).

(2) L'introduzione del criterio dei benefici nel lungo periodo deve essere fatta con le opportune cautele, così come sembra pensare la Corte di giustizia quando spiega la presa in considerazione di tali benefici nel caso Kramer, con la citazione della sentenza del 12.12.2002 relativa alla causa C-281/01 in cui afferma tra l'altro «È vero che, a lungo termine, in funzione del comportamento effettivo dei produttori e dei consumatori, il programma in questione dovrebbe sortire un effetto benefico sull'ambiente, perché dovrebbe portare ad una riduzione del consumo energetico. Si tratta, però, solo di un effetto indiretto e lontano, mentre l'effetto sul commercio delle apparecchiature per ufficio è diretto e immediato».

(3) Decisione della Commissione del 3 luglio 2001 sul caso COMP/M.2220.

(1) GU C 66 del 2.3.1998.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente emendamento è stato respinto nel corso del dibattito, ma nella votazione ha ottenuto un numero di voti superiore a un quarto dei voti espressi.

Sopprimere il punto 3.1.3

...

Motivazione

Sono altre disposizioni a disciplinare il diritto dei lavoratori all'informazione; spetta inoltre alla Commissione decidere con quali mezzi ottenere le informazioni per esplicitare una funzione che le compete. Nella maggior parte dei casi, i giudizi espressi dalle organizzazioni dei lavoratori dovrebbero figurare nelle motivazioni della decisione. Sembra superfluo disciplinare tale questione nel testo del regolamento.

Le conseguenze di un progetto di concentrazione sull'occupazione non devono mai, di per sé, costituire un motivo di opposizione. Le sole concentrazioni che possono essere impediti sulla base del regolamento sono quelle che hanno l'effetto di ostacolare la concorrenza in modo significativo.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 53, voti contrari: 78, astensioni: 10.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo «destinato alla Conferenza
intergovernativa 2003»**

(2004/C 10/12)

Il Comitato economico e sociale europeo, durante la sessione plenaria del 21 febbraio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere «destinato alla Conferenza intergovernativa 2003.»

Il sottocomitato costituito ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, del Regolamento interno e incaricato di preparare i lavori in materia, ha formulato il suo progetto di parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Malosse in data 15 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere il 24 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 118 voti favorevoli, 7 contrari e 9 astensioni.

1. Principali raccomandazioni del Comitato economico e sociale europeo alla CIG

1.1. Il progetto di Trattato costituzionale è il risultato di un processo democratico, trasparente e aperto che segnerà la storia dell'Europa unita. Esso prevede che, d'ora in poi, ogni modifica sostanziale venga deliberata nel quadro di una Convenzione o al limite, in caso di modifiche di minore entità, previa consultazione del Parlamento europeo. Questo metodo ha dato una prova tangibile della propria efficacia: il progetto apporta infatti ai cittadini un vero e proprio valore aggiunto in termini di leggibilità, di semplificazione, di visibilità e di democratizzazione.

1.1.1. La sfida futura consisterà nel definire, in via permanente ma anche in vista di una revisione del Trattato costituzionale, procedure tali da garantire un maggiore coinvolgimento dei cittadini e un dialogo più strutturato con le organizzazioni della società civile. Si tratta infatti dell'unico modo per accrescere la legittimità dell'Unione e dare concretezza al dialogo civile fondato sul principio della democrazia partecipativa.

1.2. Il Comitato invita la CIG a non rimettere in discussione gli equilibri e i grandi principi inseriti per consenso nel progetto di Trattato costituzionale presentato il 18 luglio 2003 alla presidenza dell'Unione.

1.3. Tuttavia, in vista dei dibattiti che verranno avviati a livello europeo e nazionale, raccomanda ai partecipanti alla Conferenza intergovernativa di apportare tutte le aggiunte, le precisazioni e i chiarimenti in grado di accrescere la fiducia e l'impegno dei cittadini e delle organizzazioni della società civile. Ciò andrebbe fatto in particolare:

- rafforzando le modalità di attuazione delle politiche economiche e sociali dell'Unione e migliorando la governance della zona euro,

- conferendo più legittimità democratica alle politiche economiche, sociali e monetarie attraverso un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo e del Comitato,
- rinnovando le priorità e semplificando gli strumenti delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale,
- democratizzando la politica estera e di sicurezza comune e migliorandone la coerenza e l'efficacia,
- definendo meglio gli ambiti di competenza e le modalità di attuazione del principio della democrazia partecipativa, onde dare concretezza al dialogo civile, nonché le funzioni del Comitato economico e sociale in tale contesto,
- estendendo gli ambiti di consultazione obbligatoria del Comitato economico e sociale alla politica comune in materia di asilo e di immigrazione, all'applicazione del principio di non discriminazione e alla cultura,
- riconoscendo il ruolo della società civile organizzata nell'attuazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e conferendo al Comitato economico e sociale un diritto di ricorso presso la Corte di giustizia.

2. Valutazione complessiva del progetto di Trattato costituzionale

2.1. Osservazioni generali

2.1.1. Il progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, consegnato il 18 luglio 2003 al Presidente del Consiglio europeo, segna una tappa decisiva nella costruzione dell'Europa unita. È il risultato di un processo democratico, trasparente e aperto, ispirato all'esperienza positiva di una prima Convenzione che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

2.1.2. La Convenzione europea che ha predisposto il progetto di Trattato costituzionale è stata un organo legittimo, composto per la grande maggioranza (quasi $\frac{2}{3}$) di parlamentari (europei, degli Stati membri e dei paesi candidati), ai quali si sono affiancati, in modo altrettanto legittimo, i rappresentanti dei governi degli Stati membri e della Commissione europea in quanto garante dei Trattati, rispettando così la natura unica dell'UE di unione di Stati e unione di popoli. La presenza, come osservatori, delle parti sociali, del Comitato economico e sociale europeo, delle regioni attraverso il Comitato delle regioni e del Mediatore europeo ha consolidato il carattere rappresentativo della Convenzione, anche se la partecipazione di tali soggetti come membri a tutti gli effetti le avrebbe conferito una legittimità ancora maggiore.

2.1.3. La Convenzione ha operato nel complesso in un regime di trasparenza e garantendo nella misura del possibile a tutti i cittadini interessati l'accesso ai propri lavori e documenti, anche se il suo metodo è ancora passibile di miglioramenti. I lavori della Convenzione si sono aperti con una fase di ascolto, durante la quale sono stati chiamati a esprimersi i rappresentanti della società civile e della gioventù. È pur vero che le modalità organizzative di tali consultazioni non hanno permesso a tutti di esprimersi né tanto meno di avviare dibattiti approfonditi, ma l'abbozzo di dialogo che ne è risultato potrebbe prefigurare una vera e propria democrazia partecipativa tale da consentire effettivamente di «avvicinare i cittadini al progetto europeo e alle istituzioni europee», come raccomanda la dichiarazione di Laeken. Gli sforzi in termini di ascolto alle varie istanze e di trasparenza sono stati integrati e sviluppati dal Comitato, in particolare attraverso incontri regolari di informazione e dialogo con le organizzazioni e le reti europee della società civile, organizzati in collaborazione con il Presidium della Convenzione, attività condotte di concerto con i CES nazionali e istituzioni analoghe e iniziative volte ad associare le organizzazioni della società civile dei paesi candidati.

2.1.4. La Convenzione si è rivelata efficace anche perché, operando su base consensuale, è riuscita a consegnare nei tempi un progetto completo, equilibrato e consono alle richieste espresse dal Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001. Inoltre, essa ha saputo creare una propria dinamica, il che le ha consentito altresì di interpretare in senso lato l'enunciato della dichiarazione di Laeken.

2.1.5. La Convenzione ha avuto l'effetto di integrare i parlamenti nazionali, che finora erano stati per lo più esclusi, nella fase preliminare, dai grandi dibattiti europei. Inoltre, ha permesso il coinvolgimento dei paesi candidati che, di fatto, hanno partecipato ai lavori a parità di diritti con gli Stati membri: in effetti, essi sono stati privati solo di un diritto di voto che, peraltro, la Convenzione non ha mai esercitato.

2.1.6. La Conferenza intergovernativa (CIG) si trova di fronte a un progetto legittimo e realistico che inizia ad affermarsi e a trovare ampia diffusione presso i cittadini. In questa situazione unica, nella quale il processo democratico precede l'iter diplomatico, la prossima CIG non è che una tappa prima dell'ultima, ma fondamentale fase: la ratifica — per via referendaria o parlamentare — del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa in ciascuno degli Stati membri. Si tratta effettivamente, e per la prima volta, di un testo costituzionale che impegna chiaramente i cittadini dell'UE in un futuro comune.

2.1.7. Nel progetto di Costituzione è in gioco una visione più comprensibile del ruolo e degli obiettivi dell'Unione, tale da conquistare il sostegno dei cittadini europei; ciò sarà possibile solo se le istituzioni europee, compreso il CESE, sapranno acquistare e mantenere la fiducia da parte dei cittadini.

2.1.8. Il Comitato sostiene il progetto di Trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione, alla quale aveva trasmesso le proprie priorità in una risoluzione del settembre 2002 ⁽¹⁾ e ai cui lavori ha partecipato attivamente attraverso i suoi tre osservatori Roger Briesch, Göke Frerichs e Anne-Marie Sigmund ⁽²⁾, e auspica che, in nome dell'efficacia e della democrazia, la CIG non rimetta in discussione l'equilibrio generale del progetto. Inoltre, chiede che la CIG operi all'insegna della trasparenza istituendo un sistema di informazione e di consultazione della società civile organizzata al livello europeo e nazionale.

2.1.9. Nondimeno, il Comitato reputa legittimo sollevare due questioni chiave inerenti al progetto di Trattato costituzionale:

- il progetto di Trattato risponde davvero alle aspettative dei cittadini, così come sono state formulate nella Dichiarazione di Laeken e individuate dal Comitato in base alle sensibilità individuali dei suoi membri (i quali provengono dalle principali organizzazioni nazionali della società civile) e ai numerosi convegni, audizioni e riunioni da esso organizzati?
- Il testo del progetto può ancora essere migliorato senza però che ciò ne rimetta in discussione l'equilibrio generale?

⁽¹⁾ Risoluzione destinata alla Convenzione europea, adottata durante la sessione plenaria del 18/19 settembre 2002 (GU C 61 del 14.3.2003).

⁽²⁾ Supplenti: Jan Olsson, Giacomo Regaldo (in sostituzione di John Little a partire da settembre 2002) e Mario Sepi (in sostituzione di Gianni Vinay a partire da settembre 2002).

2.2. *Il valore aggiunto del nuovo Trattato costituzionale per i cittadini*

Le disposizioni propriamente costituzionali e la Carta dei diritti fondamentali (Parti I e II)

2.2.1. Con questo progetto di Trattato, l'Europa assume per la prima volta una finalità chiaramente enunciata: istituire un'unione politica in nome dei cittadini e degli Stati d'Europa. È fondamentale e quanto mai positivo che la Parte I (artt. 2, 3 e 4) comprenda una definizione univoca degli obiettivi e dei valori dell'Unione. Il Comitato, che ha contribuito con i propri emendamenti alla stesura di tale definizione, si congratula per la formulazione equilibrata dei suddetti articoli, anche se, per quanto riguarda l'obiettivo della protezione sociale di cui all'articolo 1-3, pensa che sarebbe stato opportuno mantenere la formulazione originaria, cioè: «un elevato livello ... di protezione sociale.» Quanto all'inclusione nella Parte II della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, si tratta di un'innegabile vittoria della società civile: i cittadini europei potranno infatti appellarsi dinanzi a ogni tribunale nazionale per quanto riguarda l'attuazione delle politiche europee.

2.2.2. Il progetto di Trattato non solo si configura come costituzione destinata a incidere sulla coscienza collettiva, ma appare anche più comprensibile, più leggibile e più semplice dei Trattati già esistenti. La fusione dei tre pilastri tradizionali e l'unitarietà della denominazione — per quanto si possa rimpiangere il termine federativo «comunità» — sono tali da facilitare l'identificazione dell'Unione da parte dei cittadini. Il progetto di Trattato consente ai cittadini di prendere conoscenza delle competenze esclusive, concorrenti e di coordinamento dell'Unione e, di conseguenza, delle responsabilità che rimangono al livello amministrativo nazionale, regionale e locale. Il nuovo Trattato appare di facile lettura, almeno per quanto riguarda le Parti I e II. I termini di gergo comunitario, pur essendo ancora molto frequenti, sono sostituiti da espressioni maggiormente comprensibili per i cittadini, come ad esempio «leggi europee» per «regolamenti» o «leggi quadro europee» per «direttive». Alcuni riferimenti più chiari o nuovi relativi alla sospensione dei diritti d'appartenenza all'Unione, la possibilità di un ritiro volontario o la clausola di solidarietà politica rinsaldano l'immagine di un impegno — condiviso e accettato da tutti — per un destino comune.

2.2.3. Il progetto di Trattato garantisce maggiore visibilità all'Unione. Ad esempio, il principio di una presidenza stabile del Consiglio, che peraltro non rimette in discussione l'equilibrio istituzionale, e la creazione della carica di ministro degli Affari esteri dell'Unione possono contribuire a personalizzare le politiche europee. Anche l'introduzione di un articolo specifico relativo ai simboli dell'Unione nella Parte IV del progetto di Trattato risponde alla preoccupazione di garantire l'identificazione dell'Unione e dei suoi valori da parte dei

cittadini. La creazione di un'autorità indipendente di controllo sulla protezione dei dati di carattere personale (articolo 50 della Parte I) testimonia inoltre un intento di maggiore trasparenza nei confronti dei cittadini.

2.2.4. Il progetto di Trattato apporta dei miglioramenti in termini di rafforzamento della legittimità democratica dell'Unione e dell'efficacia del processo decisionale. Le responsabilità accordate ai parlamenti nazionali (diritto di allarme preventivo e di ricorso) possono essere viste come un mezzo sia per sollecitare un maggiore rispetto del principio di sussidiarietà che per incoraggiare la partecipazione delle rappresentanze nazionali al processo europeo. L'elezione del Presidente della Commissione europea da parte del Parlamento europeo e il rafforzamento dei suoi poteri nell'ambito della composizione del collegio sono destinati ad accrescere la legittimità di un'istituzione che non solo è il motore dell'Unione, ma anche la custode del metodo comunitario. L'aumento delle competenze del Parlamento europeo contribuirà a rafforzare la percezione, da parte dei cittadini, dell'importanza di tale istituzione. L'estensione del voto a maggioranza qualificata e, parallelamente, della procedura di codecisione dovrebbe contribuire del pari a conferire maggiore legittimità ed efficacia alle decisioni e all'operato dell'Unione.

2.2.5. Il futuro Trattato comprende un intero titolo (Titolo VI della Parte I), del tutto nuovo, sulla vita democratica dell'Unione, in cui si enunciano i principi della democrazia rappresentativa e partecipativa e si precisano il ruolo delle parti sociali e di un dialogo sociale autonomo, come pure le competenze del Mediatore europeo e il principio di trasparenza. Questo titolo prevede anche l'introduzione di un diritto di petizione da parte di almeno un milione di cittadini, il che può essere visto come un progresso notevole per la società civile, a condizione però che le modalità di attuazione consentano di garantire un esercizio efficace di tale diritto (art. 46, par. 4). Il dialogo da avviare con le chiese e le organizzazioni filosofiche e non confessionali testimonia l'impegno dell'Unione a prestare maggiore ascolto alle istanze della società (art. 51).

2.2.5.1. Il Comitato si compiace in maniera particolare che il progetto di Trattato riconosca la realtà della democrazia partecipativa come parte integrante del modello europeo di società. Infatti, perché l'Unione abbia maggiore legittimità democratica, è necessario non solo che le competenze e le responsabilità delle istituzioni siano chiaramente definite, ma anche che la partecipazione attiva della società civile venga garantita appieno. Invero, l'apporto dei cittadini attivi e impegnati, come pure quello delle organizzazioni attraverso le quali essi si esprimono e operano, appare indispensabile per realizzare l'ambizioso obiettivo assegnato all'Unione: essere uno spazio di libertà, di democrazia, di giustizia e di sicurezza.

Le politiche e il funzionamento dell'Unione (Parte III)

2.2.6. Nella Parte III, incentrata sulle politiche e sul funzionamento dell'Unione, sono senz'altro da notare i progressi sostanziali sul piano della democratizzazione (estensione del voto a maggioranza qualificata, coinvolgimento del Parlamento europeo e della Corte di giustizia) dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

2.2.6.1. Viceversa, è da deplorare che, nonostante la fusione dei tre pilastri, si siano mantenute alcune disposizioni particolari per l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, malgrado taluni progressi e la prospettiva di un servizio diplomatico comune. L'unanimità continua a essere la regola generale e non si prospetta nessuna forma di partecipazione dei cittadini e degli esponenti della società civile al livello europeo. Di conseguenza, le disposizioni in materia di politica estera e di sicurezza comune dovrebbero prevedere delle norme per la consultazione dei rappresentanti della società civile al livello UE, aspetto — questo — importante ai fini dell'efficacia e della legittimità dell'Unione europea. Il Comitato suggerisce che la questione venga esaminata approfonditamente e riveduta nel quadro della Conferenza intergovernativa, senza beninteso mettere in discussione i grandi equilibri del progetto di Trattato costituzionale.

2.2.7. Il Comitato accoglie con favore il riferimento al concetto di coesione economica, sociale e territoriale, al quale tiene in modo particolare, e sostiene i principi fondanti delle politiche dell'Unione in materia. Sottolinea che questa politica deve soprattutto mirare a valorizzare le risorse umane, culturali e naturali delle regioni e dei paesi meno sviluppati, garantendo così pari opportunità per tutti. Nella prospettiva dell'ampliamento e di un'economia basata sulla conoscenza, sarà indispensabile procedere a una riforma delle priorità e alla semplificazione delle modalità di attuazione. Al riguardo il Comitato aveva proposto un fondo unico d'intervento per la coesione territoriale⁽¹⁾, per cui si compiace che l'articolo 119 della Parte III preveda la possibilità di un raggruppamento dei fondi a finalità strutturale.

2.2.8. Parimenti, accoglie con favore l'introduzione di una nuova disposizione sull'importanza del ruolo dei servizi d'interesse generale per promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione. Nota però che fra gli obiettivi enunciati all'articolo I-3 avrebbe dovuto figurare anche la promozione di servizi d'interesse generale di livello elevato.

2.2.9. Viceversa, pensa che diverse sezioni del progetto di Trattato costituzionale meriterebbero di essere rafforzate: ad esempio, i settori economici, sociali, occupazionali e dello sviluppo sostenibile, nei quali si registrano solo progressi

modesti. Il Comitato si compiace peraltro che la piena occupazione e un'economia sociale di mercato altamente competitiva siano esplicitamente menzionate come obiettivi dell'Unione, ma ricorda che ciò dovrebbe trovare congrua formulazione anche negli articoli corrispondenti della parte III; chiede inoltre che i relativi articoli del progetto di Trattato precisino meglio il ruolo della politica economica e monetaria nel contribuire alla realizzazione dell'obiettivo della crescita e della piena occupazione.

2.2.10. In materia di coordinamento delle politiche economiche e occupazionali, le proposte avanzate appaiono scarsamente innovative rispetto alle norme e alle pratiche esistenti, specie in materia di governance della zona euro. Eppure, le aspettative dei cittadini si concentrano per lo più sull'idea di un progetto globale di società foriero di crescita e di occupazione sostenibile. Questo forte anelito, conforme peraltro alle ambizioni espresse dall'Unione durante il vertice di Lisbona del marzo 2000, è ampiamente condiviso dalle società civili dei paesi candidati, come il Comitato ha potuto appurare attraverso i sondaggi e gli incontri da esso organizzati. Lo stesso Comitato ha formulato proposte concrete in materia di governance economica e sociale⁽²⁾.

2.2.11. L'esistenza di distorsioni della concorrenza eccessivamente flagranti nel mercato interno nuoce alla coesione e al dinamismo di quest'ultimo nella prospettiva degli obiettivi di Lisbona. Per questo, l'estensione del voto a maggioranza qualificata sarebbe tale da aprire una reale prospettiva di convergenza nell'Europa ampliata. In merito al problema dell'unanimità in materia di politica fiscale si potrebbe ricorrere alla procedura di cooperazione rafforzata la quale permetterebbe ad un gruppo di Stati membri di avanzare più rapidamente, nel rispetto delle regole comunitarie.

3. Migliorare il progetto di Trattato costituzionale per renderlo più condivisibile da parte dei cittadini europei: le proposte del Comitato

3.1. *Definire meglio l'ambito di competenze e le modalità di attuazione del principio della democrazia partecipativa (art. I-46)*

3.1.1. Il principio della democrazia partecipativa riveste un'importanza fondamentale alla luce della richiesta del Consiglio europeo di Laeken di avvicinare i cittadini al progetto

⁽¹⁾ Cfr. il parere esplorativo del CESE del 25 settembre 2003 sul tema La coesione economica e sociale: competitività delle regioni, governance e cooperazione) — CESE 1178/2003.

⁽²⁾ Cfr. parere di iniziativa del CESE del 12 dicembre 2002 sul tema La governance economica nell'UE, GU C 85 dell'8.4.2003.

europeo e alle istituzioni europee. Il Comitato, attraverso incontri, convegni e audizioni organizzati durante tutto l'arco dei lavori della Convenzione, ha constatato — al livello sia degli Stati membri che dei paesi candidati, come pure presso le grandi reti europee della società civile — l'esistenza di forti aspettative e di una certa delusione per la pochezza di contenuti del progetto di Trattato in quest'ambito.

3.1.2. Se è vero che l'articolo I-46 del progetto di Trattato costituzionale rappresenta una conquista fondamentale, è anche vero che non appare così incisivo come il Comitato e le organizzazioni della società civile avevano auspicato e richiesto. In effetti, il principio della democrazia partecipativa comporta non solo la consultazione, ma anche la partecipazione attiva di tutti i rappresentanti della società civile organizzata: da un lato, e in una fase preliminare, al processo di formazione delle politiche e alla preparazione delle decisioni e, dall'altro, all'attuazione e al monitoraggio delle stesse.

3.1.3. A questo riguardo, il Comitato deplora la carenza di disposizioni operative volte ad attuare tale principio e ad accrescere la fiducia della società civile organizzata nei confronti della natura veramente partecipativa del funzionamento dell'Unione. Consentendo la partecipazione di quanti sono direttamente interessati, il dialogo civile costituisce uno strumento fondamentale per accrescere la legittimità democratica dell'Unione europea. Affinché tale dialogo sia effettivo, è però necessario precisarne il quadro e la sede. Data la sua composizione e le sue funzioni, il Comitato è naturalmente destinato a svolgere il ruolo di «facilitatore» del dialogo civile e a esserne la sede istituzionale. Di conseguenza, e senza peraltro rimettere in discussione il progetto di Costituzione, esso chiede di:

- integrare il Comitato economico e sociale europeo — che in futuro sarebbe preferibile ribattezzare «Consiglio economico e sociale europeo» — nel novero delle istituzioni e degli organi che compongono il quadro istituzionale dell'Unione (art. 18, par. 2, della Parte I).

Il Comitato, infatti, per sua natura e per le funzioni che riveste nel quadro istituzionale comunitario, contribuisce a pieno titolo alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione e al potenziamento della sua legittimità democratica, nell'interesse generale dell'Unione stessa e degli Stati membri.

Una tale aggiunta darebbe inoltre maggiore concretezza al paragrafo 2 dell'articolo 46, per il quale «le istituzioni dell'Unione mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile».

Ciò non toglie che tale processo di dialogo e di consultazione in sede di formazione delle politiche europee debba essere esteso a tutti i livelli territoriali.

- Inserire un articolo III-297, formulato come segue, inteso a definire con chiarezza i compiti del Comitato economico e sociale europeo:

«Nel quadro della funzione consultiva conferitagli dall'articolo I-31 della Costituzione, il Consiglio economico e sociale europeo:

- assiste le istituzioni legislative ed esecutive dell'Unione nel processo di formazione delle politiche e delle decisioni e nella loro attuazione,
- assiste l'Unione europea nell'organizzazione del dialogo sociale, su richiesta congiunta delle parti sociali e nel rispetto della loro autonomia,
- facilita il dialogo tra l'Unione e le organizzazioni che rappresentano la società civile conformemente ai principi enunciati all'articolo I-46 (parr. 1 e 2),
- sostiene l'azione esterna dell'Unione curando il dialogo con le organizzazioni della società civile dei paesi e insiemi geografici terzi.»

3.1.4. Inoltre, l'effettiva presa in considerazione dei pareri del Comitato (siano essi consultivi, esplorativi o di iniziativa) costituisce una garanzia fondamentale della sua efficacia nel quadro di una democrazia davvero partecipativa. Per questo si propone di integrare come segue l'articolo III-298:

«Le istituzioni trasmettono regolarmente al Comitato una relazione sul seguito riservato ai suoi pareri.»

3.2. *Ampliare gli ambiti della democrazia rappresentativa e partecipativa*

3.2.1. Il Comitato lamenta che in un settore così importante come il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali non si siano previste norme tali da consentire il coinvolgimento e la consultazione dei cittadini, attraverso il Parlamento europeo, e delle organizzazioni della società civile, tramite il Comitato economico e sociale europeo. Si tratta di un'anomalia che la CIG dovrebbe correggere prevedendo la consultazione del Parlamento europeo e del Comitato sui grandi orientamenti delle politiche economiche degli Stati membri (art. III-71).

3.2.2. Il campo d'applicazione del «metodo aperto di coordinamento» è stato esteso a nuovi settori: la politica sociale, la competitività delle imprese, la ricerca e la sanità pubblica. Nondimeno, è da deplorare l'assenza di disposizioni atte a favorire un coinvolgimento effettivo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, del Comitato, delle parti sociali e degli altri soggetti della società civile nei rispettivi ambiti.

3.2.3. In riferimento alla consultazione obbligatoria del Comitato, sarebbe opportuno, tenuto conto della composizione di quest'ultimo e delle competenze dei suoi membri, estenderla anche ai seguenti ambiti:

- l'applicazione del principio di non discriminazione (art. III-7),
- la politica comune in materia di asilo e immigrazione (artt. III-167 e III-168),
- la cultura (art. III-181) ⁽¹⁾.

In questo modo si concretizzerebbe il proposito dell'Unione di rafforzare la legittimità democratica delle politiche comunitarie in settori di particolare rilevanza per i cittadini europei e le organizzazioni della società civile.

3.3. *La società civile organizzata e il principio di sussidiarietà*

3.3.1. La questione dell'applicazione del principio di sussidiarietà, uno dei punti più discussi dalla Convenzione, faceva parte delle richieste del Consiglio europeo di Laeken. Il progetto di Trattato costituzionale riconosce in modo quanto mai legittimo il ruolo dei parlamenti nazionali nel controllo della sussidiarietà. All'espletamento di tale compito viene associato il Comitato delle regioni, il quale potrà proporre ricorsi riguardanti atti legislativi per la cui adozione la Costituzione prevede la sua consultazione, senza peraltro disporre dello *status* di istituzione.

⁽¹⁾ Il Comitato sottolinea che, secondo l'articolo I-31 del progetto di Trattato costituzionale, il Comitato economico e sociale europeo è composto da attori rappresentativi della società civile, in particolare nel settore della cultura. È quindi logico prevedere che esso venga consultato in quest'ambito.

3.3.2. Nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità si riconosce la necessità di procedere ad ampie consultazioni prima di proporre e adottare un atto legislativo. Il Protocollo, tuttavia, pur conferendo ai parlamenti nazionali un diritto di allarme preventivo e agli Stati membri un diritto di ricorso (se necessario, in nome dei rispettivi parlamenti nazionali), ignora completamente il ruolo della società civile organizzata, rappresentata segnatamente dal CESE, nell'attuazione del principio di sussidiarietà, e quindi non tiene conto dell'articolo I-46 sulla democrazia partecipativa.

3.3.3. Gli attori della società civile hanno ottimi motivi per credere, proprio come gli enti regionali o locali, che talune proposte di atti legislativi o regolamentari possano invadere i rispettivi ambiti di competenza. Ciò dicasi sia per le parti sociali nel quadro delle loro relazioni tradizionali, sia per gli altri esponenti della società civile riguardo a tutte le forme alternative di regolamentazione (coregolamentazione, autoregolamentazione, codici di buona condotta, ecc.) capaci di integrare l'azione legislativa o di sostituirsi ad essa. La stessa Commissione europea ha messo in rilievo, nel Libro bianco sulla governance europea ⁽²⁾, l'importanza che queste nuove forme di organizzazione della società assumeranno in futuro: esse infatti si inseriscono nel quadro di una sussidiarietà funzionale e garantiscono inoltre una migliore risposta alle preoccupazioni e alle istanze dei cittadini, come pure una maggiore efficacia dell'azione dell'Unione.

3.3.4. Pertanto, il Comitato propone:

- da un lato, di integrare a tal fine il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, e
- dall'altro, anche al fine di rispettare il principio di parità con il Comitato delle regioni, di attribuire al Comitato economico e sociale europeo il diritto di presentare ricorsi alla Corte di giustizia su atti normativi per la cui adozione la Costituzione prevede la sua consultazione, modificando a tale scopo l'articolo III-270, paragrafo 3, del progetto di Trattato costituzionale.

Ad ogni modo, questo diritto di ricorso verrebbe conferito automaticamente al Comitato se lo si annoverasse fra gli organi che compongono il quadro istituzionale dell'Unione.

⁽²⁾ COM(2001) 428 def. del 25.7.2001.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Verso un regime paneuropeo della navigazione fluviale»

(2004/C 10/13)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 gennaio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Verso un regime paneuropeo della navigazione fluviale».

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Simons in data 4 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato all'unanimità il seguente parere il 24 settembre 2003, nel corso della 402ª sessione plenaria, con 29 voti favorevoli e 1 contrario.

1. Introduzione

1.1. La navigazione fluviale gioca un ruolo non trascurabile nell'ambito del trasporto merci in Europa: se è vero infatti che in base all'attuale ripartizione modale del trasporto di merci essa rappresenta solo il 4,1 % del totale su scala europea ⁽¹⁾, è vero altresì che in taluni Stati membri la sua quota di mercato è decisamente più cospicua (ad esempio, il 42,7 % nei Paesi Bassi e il 13,1 % in Germania e in Belgio). Ad ogni modo, la navigazione interna possiede le capacità sufficienti per accrescere in modo sostanziale il proprio peso nel settore del trasporto merci in Europa e viene quindi considerata una modalità di trasporto a elevato potenziale di crescita. In base a un recente studio ⁽²⁾ e a proiezioni ufficiali, nei prossimi anni essa conoscerà un'espansione considerevole, espansione per la quale dispone di capacità sufficienti sull'attuale rete navigabile interna. Grazie alle grandi arterie navigabili transfrontaliere, ma anche alle numerose vie d'acqua nazionali esistenti in tutta Europa, la navigazione interna è in grado di coprire gran parte del continente. Inoltre, appare per molti versi innovativa e si configura sempre più come un'alternativa al trasporto su strada: di conseguenza, è già riuscita a conquistare nuovi mercati.

1.2. Con l'ampliamento dell'Unione europea, la navigazione fluviale vedrà crescere la propria rilevanza nel mercato interno, dato che numerosi paesi in via di adesione dispongono di vie navigabili atte al trasporto di merci. Pertanto, nel quadro dell'annunciata politica della Commissione europea, la navigazione interna potrà contribuire in modo sensibile all'integrazione dei nuovi Stati membri nell'Unione e alla loro espansione economica.

1.3. La navigazione fluviale è anche considerata il modo di trasporto relativamente più pulito ed ecologico. Nonostante gli investimenti volti a ridurre il tasso di inquinamento dei

motori per il trasporto su strada, la navigazione fluviale si conferma come il sistema di trasporto più ecocompatibile sul piano delle emissioni e dell'incidenza ambientale ⁽³⁾. In tal modo contribuisce a ridurre l'impatto del trasporto sull'ambiente e, oltre a ciò, si sforza di consolidare ulteriormente tale posizione attraverso investimenti volti a migliorare i risultati sul piano ambientale e della sicurezza.

1.4. Quanto al problema dei rifiuti (carico, nave e rifiuti domestici), il settore della navigazione fluviale si è dotato di misure di autoregolamentazione prima ancora che fosse introdotta una normativa in materia.

2. Le difficoltà

2.1. Nel quadro della nuova politica della Commissione europea, si punta a raggiungere un nuovo equilibrio nel trasporto e, in tale contesto, la navigazione interna è vista come uno strumento adeguato per realizzare un mercato del trasporto più equilibrato. Tuttavia, per poterne sfruttare appieno le potenzialità, occorrerà rimuovere una serie di ostacoli che al momento ne impediscono il pieno sviluppo.

2.2. Tali ostacoli si situano per lo più al livello delle infrastrutture, nonché dello sviluppo e dell'ampliamento delle reti transeuropee, ma sono anche il portato della mancanza di armonizzazione e di uniformazione giuridica della navigazione interna.

2.3. In sede di revisione degli orientamenti sulle reti transeuropee e di definizione di un elenco di priorità da parte della Commissione europea, il settore della navigazione fluviale ha identificato le difficoltà esistenti, invitando la Commissione a inserirne alcune nella lista delle priorità ⁽⁴⁾. Sull'argomento si rinvia al relativo parere d'iniziativa del CESE ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002 («L'energia e i trasporti comunitari in cifre: annuario statistico 2002»), ISSN 1225-1095.

⁽²⁾ Waardevol transport, feiten en cijfers van het goederenvervoer en de binnenvaart 2002/2003 («Una preziosa modalità di trasporto: dati e cifre relativi al trasporto di merci e alla navigazione interna nel biennio 2002/2003»), Bureau Voorlichting Binnenvaart, Rotterdam.

⁽³⁾ Id., pag. 44 segg.

⁽⁴⁾ Opuscolo INE e parere sulla revisione degli orientamenti in materia di reti transeuropee dell'EBU (Unione europea della navigazione interna).

⁽⁵⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Revisione dell'elenco dei progetti RTE (Reti transeuropee) in vista del 2004, (relatore: Levaux) in fase di adozione.

2.4. Per quanto riguarda le regolamentazioni di diritto sia pubblico che privato in materia di navigazione interna, si può affermare che, a differenza degli altri modi di trasporto, nell'attuale Comunità la navigazione interna rimane soggetta a un regime giuridico frammentato e che il problema è destinato ad accentuarsi con l'ampliamento dell'Unione. Stando alle conclusioni comuni del comitato consultivo misto UE-Romania ⁽¹⁾, anche per la navigazione sul Danubio si riscontra una serie di problemi giuridici. Gli aspetti di diritto pubblico della navigazione sul Danubio, sul Reno e sulle vie navigabili nazionali fanno capo infatti a una molteplicità di regimi, basati a loro volta su una serie di convenzioni sopranazionali e intergovernative e di accordi bilaterali ⁽²⁾. Sul piano del diritto sostanziale è già in corso una cauta armonizzazione, anche se lungi dall'essere soddisfacente, della legislazione di diritto pubblico riguardante il Reno, le vie navigabili comunitarie e il Danubio, basata sul principio del riconoscimento reciproco e sul regime relativo alla navigazione sul Reno.

2.5. Sul piano del diritto privato esistono ancora regolamentazioni divergenti in tema di contratti di trasporto e di responsabilità negli Stati membri dell'Unione e nei paesi terzi. Di recente una serie di iniziative in tale ambito ha condotto alla conclusione di accordi internazionali che devono però essere ancora ratificati e recepiti negli ordinamenti giuridici nazionali.

2.6. La mancanza di un regime uniforme di diritto pubblico e privato comporta per i soggetti interessati (vettori, caricatori, assicuratori) una situazione di scarsa chiarezza e di incertezza giuridica in un comparto economico di rilevanza per lo più internazionale. Di conseguenza, perché si possa realizzare l'auspicato riequilibrio modale nel quadro dell'annunciata politica europea dei trasporti, sarà necessario tenere presenti anche tali problemi.

2.7. Il presente parere — che si colloca sulla scia di altri pareri già emessi dal Comitato in materia di navigazione interna in generale, infrastrutture, corridoi e Danubio ⁽³⁾ — è inteso ad analizzare i già citati problemi, con particolare riguardo per l'armonizzazione e l'uniformazione delle norme sulla navigazione interna, allo scopo di preparare il terreno per una regolamentazione paneuropea del settore.

⁽¹⁾ Conclusioni comuni della quinta riunione del comitato consultivo misto UE-Romania, svoltasi il 23 e 24 maggio 2002 a Bucarest, sull'ottimizzazione del Danubio come corridoio paneuropeo RTE, (doc. disponibile in EN, FR e DE).

⁽²⁾ Tali convenzioni e accordi cesseranno di essere validi con l'ampliamento dell'UE, nella misura in cui rientrano nella sfera di competenza della Comunità.

⁽³⁾ Cfr. Conclusioni comuni adottate in occasione della quinta riunione del comitato consultivo misto UE-Romania in merito all'ottimizzazione del Danubio come corridoio paneuropeo RTE, parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Realizzazione del dialogo sociale strutturato in merito ai corridoi di trasporto paneuropei, e parere d'iniziativa sul tema «L'avvenire della rete transeuropea di vie navigabili», GU C 80 del 3.3.2002.

3. L'armonizzazione/uniformazione della regolamentazione

3.1. Aspetti di diritto pubblico

3.1.1. La navigazione interna europea è caratterizzata dalla concomitanza di tre regimi giuridici diversi, il cui campo di applicazione coincide in parte sotto il profilo geografico:

- la convenzione di Mannheim del 1868 ⁽⁴⁾;
- i trattati CE e l'*acquis* comunitario;
- la convenzione di Belgrado del 1948 ⁽⁵⁾.

3.1.1.1. La convenzione di Mannheim è la più antica in vigore a livello europeo, essendo stata conclusa nel 1868 tra i paesi attraversati dal Reno ⁽⁶⁾. Nel quadro di tale convenzione, gli Stati firmatari, che sono anche membri dell'UE, hanno conferito alla commissione centrale per la navigazione sul Reno (CCNR) alcune competenze in una serie di ambiti. La convenzione garantisce in linea di principio la libertà di navigazione sul fiume. Per attuare i principi della convenzione, la CCNR ha adottato vari regolamenti e risoluzioni, relativi tra l'altro ai requisiti tecnici, all'equipaggio, alla sicurezza e alla libertà di navigazione. La CCNR dispone di un potere giurisdizionale sulle controversie sorte nell'ambito della sfera di competenza della convenzione: le proprie decisioni sono vincolanti per gli Stati firmatari e devono essere recepite nelle legislazioni nazionali. La navigazione sul Reno è disciplinata in sostanza da un regime uniforme, applicato secondo modalità analoghe in tutti i paesi firmatari: al riguardo si noti che, tra essi, l'unico non appartenente all'Unione è la Svizzera.

3.1.1.2. Il trattato che istituisce la Comunità europea ⁽⁷⁾ — con tutte le relative modifiche, aggiunte e norme derivate — ha fatto sì che gli Stati membri trasferissero alla Commissione europea le competenze necessarie per la realizzazione di un mercato interno. La Commissione ha così acquisito, tra l'altro, le competenze relative al settore del trasporto di merci, in cui — attraverso regolamenti e direttive — si è gradualmente sviluppato un diritto comunitario derivato. Tale diritto comunitario, applicabile negli Stati membri della Comunità europea, riguarda tra l'altro i requisiti tecnici, l'equipaggio e la sicurezza,

⁽⁴⁾ Gli attuali Stati membri della convenzione di Mannheim sono: Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi e Svizzera.

⁽⁵⁾ Gli attuali Stati membri della convenzione di Belgrado sono: Austria, Bulgaria, Croazia, Germania, Moldavia, Romania, Russia, Serbia e Montenegro, Slovacchia, Ucraina e Ungheria.

⁽⁶⁾ Convenzione di Mannheim — Convenzione riveduta per la navigazione sul Reno (altrimenti detta «Trattato di Mannheim»), del 17 ottobre 1868 e relativi protocolli, GU 75/1869.

⁽⁷⁾ Trattato che istituisce la Comunità europea del 25 marzo 1957 (1957, 1974, 1991).

per cui la Commissione ha cercato di renderne i contenuti conformi alle decisioni e alle risoluzioni della CCNR nei rispettivi ambiti, applicandoli alla realtà comunitaria.

3.1.1.3. Nel 1948 i paesi attraversati dal Danubio hanno firmato la cosiddetta convenzione di Belgrado⁽¹⁾. In tale occasione è stata creata la commissione del Danubio, che vigila sull'applicazione del regime di navigazione istituito dalla convenzione e continua a svilupparlo. In linea di massima, tale regime è volto a disciplinare la navigazione internazionale sul Danubio. Per dare attuazione ai principi della convenzione, la commissione del Danubio ha rivolto ai paesi firmatari una serie di raccomandazioni, in parte anch'esse relative ai requisiti tecnici, alla sicurezza e all'equipaggio. Tuttavia, ai sensi della convenzione di Belgrado, le decisioni della commissione del Danubio si configurano appunto come raccomandazioni agli Stati membri, i quali non sono tenuti a recepirle nei rispettivi ordinamenti nazionali. Data la natura non vincolante di tali decisioni, la navigazione sul Danubio non è soggetta a un regime uniforme, in quanto le decisioni non formano oggetto di un'applicazione automatica e integrale nei vari paesi. Dopo l'imminente adesione di paesi dell'area balcanica all'UE e un eventuale ulteriore allargamento ad altri paesi di tale area, resteranno ancora alcuni Stati firmatari della convenzione che non faranno parte dell'Unione, vale a dire la Russia, l'Ucraina e la Moldavia.

3.1.2. La navigazione fluviale europea è oggi disciplinata da una pluralità di regimi che danno origine a strumenti giuridici eterogenei e, sul piano dei contenuti, a regolamentazioni divergenti. Tale situazione determina a sua volta una serie di ostacoli de jure e de facto che si configurano, tra l'altro, come:

- restrizioni nell'accesso ai mercati;
- restrizioni nei diritti di trasporto per le «navi straniere»;
- disparità sul piano dei requisiti tecnici e dei certificati.

In margine alla conferenza ministeriale paneuropea svoltasi a Rotterdam nel 2001, tali disparità sono state elencate e precisate in un recente studio delle organizzazioni internazionali interessate (gruppo di volontari CEE-NU)⁽²⁾. Il gruppo di

lavoro ha individuato e commentato in un documento gli ostacoli regolamentari esistenti, soffermandosi in particolare modo sulle restrizioni nei diritti di trasporto per le navi straniere, sulla libertà di navigazione lungo le varie vie d'acqua, sulle disparità nelle regolamentazioni tecniche, sui certificati di conduzione e sulle qualifiche necessarie per i membri degli equipaggi, nonché sull'insufficiente armonizzazione delle regolamentazioni di diritto civile. Data la prevista convergenza tra la CCNR e la commissione sul Danubio, e in considerazione altresì delle iniziative intraprese riguardo al riconoscimento reciproco delle diverse decisioni, come pure dell'ampliamento dell'Unione e dell'annullamento degli accordi bilaterali nella misura in cui rientrano nella sfera di competenza comunitaria, per il prossimo futuro è da attendersi un'armonizzazione su tutta una serie di ambiti.

Nell'ambito del CESE, i summenzionati ostacoli sono già stati esaminati nel rapporto del comitato consultivo misto UE/Romania sull'ottimizzazione del bacino danubiano come corridoio paneuropeo RTE.

3.1.3. Il completamento del raccordo tra il Reno e il Danubio nel 1992 ha dato impulso all'espansione delle attività economiche e del trasporto tra Est e Ovest. Inoltre, l'apertura dei mercati dei paesi dell'Europa orientale, il passaggio dall'economia pianificata all'economia di mercato e l'adesione di un gran numero di essi all'Unione hanno dato il via a una nuova era che richiede un impegno sostenuto per la creazione di un regime paneuropeo della navigazione fluviale. Un appello in tal senso figura nella dichiarazione finale della già citata conferenza ministeriale di Rotterdam.

3.2. Aspetti di diritto privato

3.2.1. A differenza del trasporto di merci via mare, su strada o su rotaia, il trasporto per via navigabile è soggetto a legislazioni nazionali diverse.

3.2.2. Di recente, tuttavia, ci si è sforzati di concludere accordi volti ad armonizzare e a unificare il diritto in questo settore.

3.2.3. Anche su iniziativa delle imprese (in particolare nei settori della navigazione interna e delle assicurazioni), negli anni scorsi sono stati conclusi alcuni accordi internazionali volti a dare una disciplina uniforme al trasporto di merci in Europa, al fine di promuovere la certezza del diritto e l'assicurabilità. Gli accordi citati qui di seguito puntano all'introduzione di un regime di navigazione uniforme di diritto privato che tragga ispirazione — tenuto conto della natura di questo comparto economico — da analoghi accordi internazionali in materia di navigazione marittima e di trasporto su strada.

(1) Convenzione di Belgrado — Convenzione relativa al regime di navigazione sul Danubio, firmata a Belgrado il 18 agosto 1948, 1949 Nazioni Unite, Raccolta dei trattati, traduzione n. 518. Alcuni paesi ritengono peraltro che, da un punto di vista giuridico, siano ancora applicabili la convenzione internazionale del 1856 e la convenzione europea del Danubio del 1921.

(2) Gruppo di volontari CEE-NU (Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite) sul tema «Ostacoli giuridici»: Inventory of existing legislative obstacles that hamper the establishment of a harmonised and competitive pan-European inland navigation market (Rotterdam Declaration, item 13) (Inventario degli ostacoli giuridici esistenti che ostano alla creazione di un mercato armonizzato e competitivo della navigazione interna su scala paneuropea (Dichiarazione di Rotterdam, punto 13)).

3.2.3.1. Convenzione di Strasburgo sulla limitazione della responsabilità nella navigazione interna (CLNI)

La CLNI limita la responsabilità extracontrattuale delle navi della navigazione interna nei confronti di terzi. In origine, essa è stata elaborata e firmata dai paesi attraversati dal Reno, ma dalla sua entrata in vigore, nel 1997, è stata aperta anche all'adesione e alla ratifica dei paesi dell'Europa orientale ⁽¹⁾.

3.2.3.2. Convenzione di Budapest sul contratto di trasporto di merci per navigazione interna (CMNI)

La CMNI prevede un regime unico per il contratto di trasporto di merci per via navigabile, comparabile a quelli che disciplinano altre modalità di trasporto (ad esempio il protocollo dell'Aia-Visby e le regole di Amburgo per il trasporto marittimo e la convenzione CMR per il trasporto su strada). Attualmente, infatti, negli Stati membri dell'Unione europea il contratto di trasporto di merci è disciplinato da regolamentazioni nazionali divergenti. Nei futuri Stati membri e negli altri paesi danubiani il diritto privato è ancora in fase di sviluppo, per cui l'introduzione di un accordo internazionale consentirebbe di evitare un'ulteriore frammentazione sul piano giuridico. La convenzione è stata firmata nel 2001 da tutti i paesi europei interessati dalla navigazione interna, ma deve ancora essere ratificata e posta in atto.

3.2.3.3. Progetto di convenzione europea sulla responsabilità civile per i danni in relazione al trasporto di sostanze pericolose e nocive per via navigabile (CRDNI)

Consapevole della responsabilità delle imprese, il settore della navigazione interna si sta sforzando di introdurre un regime unico sulla responsabilità civile per i danni in relazione al trasporto di sostanze pericolose e nocive per via navigabile, i quali al momento sono disciplinati in modo diverso a seconda dei paesi e presentano gradi di tutela differenti della parte lesa. Questo progetto di convenzione introduce un regime unico di responsabilità civile per i danni legati al trasporto — sempre più frequente — di sostanze pericolose per via navigabile. Tenuto conto dell'esigenza di garantire il massimo grado di tutela alla parte lesa, la convenzione punta a creare un sistema in larga parte ispirato alle disposizioni del diritto marittimo, i cui principi fondamentali sono:

- la canalizzazione della responsabilità;
- la responsabilità per i rischi;
- l'obbligo di assicurazione.

3.2.4. Tra le convenzioni citate, solo una (la convenzione di Strasburgo sulla limitazione della responsabilità nella navigazione interna — CLNI) è entrata finora in vigore in cinque paesi interessati dalla navigazione interna, mentre la seconda (la convenzione di Budapest sul contratto di trasporto di merci per navigazione interna — CMNI) deve essere ratificata e posta in atto e la terza (il progetto di convenzione europea sulla responsabilità civile per i danni in relazione al trasporto di sostanze pericolose e nocive per via navigabile — CRDNI) non è ancora stata adottata.

4. Ambiente e sicurezza

4.1. Riguardo all'impatto ambientale della navigazione fluviale si consideri, a titolo di confronto, che il consumo energetico per tonnellata chilometro di merci trasportate per via navigabile è pari a 1/5 ⁽²⁾ di quello relativo al trasporto su strada e a 3/5 di quello del trasporto ferroviario. L'innovazione che caratterizza il settore fa sì che le nuove navi dispongano di motori dalla tecnologia più avanzata, il che comporta una riduzione delle emissioni prodotte, mentre le vecchie navi adattano spesso i propri motori alle più recenti tecnologie.

4.2. Per quanto concerne la gestione dei rifiuti, la commissione centrale per la navigazione sul Reno ha adottato la «convenzione sulla raccolta, il deposito e il ritiro dei rifiuti nella navigazione sul Reno e nella navigazione interna». Nella consapevolezza che la prevenzione, la raccolta, il deposito e il ritiro dei rifiuti ai fini del loro trattamento e smaltimento per motivi sia di tutela ambientale sia di sicurezza e salute del personale e di quanti prendono parte alla navigazione interna, sono un'esigenza imprescindibile tanto per la navigazione fluviale quanto per i comparti economici ad essa legati, gli Stati membri hanno concordato un sistema di deposito e di raccolta dei rifiuti.

4.3. In base al principio del «chi inquina paga», la convenzione prevede la raccolta dei rifiuti della navigazione, compresi quelli oleosi e grassi, nonché il ritiro e lo smaltimento dei rifiuti provenienti dal carico.

4.4. In attesa che la convenzione entri in vigore, il ritiro dei rifiuti provenienti dalle navi resta soggetto a norme, procedure e agevolazioni divergenti da paese a paese.

4.5. Per quanto riguarda la sicurezza della navigazione fluviale esistono requisiti rigorosi inerenti, in generale, alle attrezzature tecniche delle navi e, in modo specifico, al trasporto di merci pericolose.

⁽¹⁾ Entrato in vigore il 1° settembre 1997 e ratificato da Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svizzera.

⁽²⁾ Cfr. parere sul tema «L'avvenire della rete transeuropea di vie navigabili» (cfr. sopra nota 3, pag. 50) che, ai punti 3 et 4, contiene una serie di cifre relative alla navigazione interna.

4.6. Dal canto suo, la navigazione sul Reno è soggetta all'ADNR ⁽¹⁾, che specifica a quali condizioni le merci pericolose possono essere trasportate sul Reno.

4.6.1. In Germania, nei Paesi Bassi, in Belgio e in Francia, l'ADNR si applica anche alle vie navigabili diverse dal Reno, mentre per la navigazione sul Danubio vige il cosiddetto ADND, che ha natura di raccomandazione e si basa a sua volta sulla raccomandazione della commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (CEE-NU) in materia. L'accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose è entrato in vigore nel 2000, sotto l'egida della CEE-NU e in collaborazione con la CCNR. Di conseguenza, esso si applica in linea di principio a tutta l'Europa ed entrerà in vigore quando sarà stato ratificato da sette Stati. Quando ciò avverrà, i suoi allegati verranno innervati in quelli dell'ADNR, per garantire la continuità delle norme applicabili. Si ricorda infine che in un progetto di direttiva del 1997 ⁽²⁾ la Commissione europea aveva proposto di trasporre le disposizioni dell'ADNR negli Stati membri dell'UE.

4.7. Particolare attenzione richiede la vigilanza sul rispetto di tutte queste regolamentazioni, che al momento appare inadeguata.

5. Aspetti sociali e occupazionali

5.1. *La libera circolazione dei lavoratori e la situazione occupazionale in generale*

5.1.1. Nell'Unione gli aspetti sociali sono strettamente collegati alla realizzazione e al funzionamento del mercato unico. Le competenze in materia di politica sociale assegnate alla Comunità dal Trattato CE si fondano in particolare sul principio della libera circolazione dei lavoratori e sul relativo coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (ex artt. 39 e 136).

5.1.2. La situazione occupazionale nel settore della navigazione fluviale negli Stati membri dell'Unione è caratterizzata dalla scarsità di manodopera qualificata, mentre i paesi in via di adesione dispongono di un elevato potenziale di lavoratori qualificati.

5.2. *La legislazione riguardante gli equipaggi*

5.2.1. Le differenze tra le qualifiche e le certificazioni, da un lato, e i requisiti nel settore della navigazione fluviale negli

Stati membri attuali e futuri, dall'altro, possono rendere più difficile l'assunzione di personale e la libera circolazione dei lavoratori.

5.2.2. A norma della convenzione di Mannheim, gli Stati membri della CCNR hanno adottato una normativa sulle qualifiche dei battellieri e la composizione degli equipaggi, la quale è uniforme e si applica in tutti i paesi interessati ⁽³⁾. Tale normativa, che si applica alla navigazione sul Reno, funge nel contempo da base per la legislazione sulle vie navigabili nazionali nei paesi aderenti alla CCNR.

5.2.3. Ne consegue che le norme relative ai tempi di navigazione, alla composizione degli equipaggi, ai periodi di riposo, alle qualifiche e alla formazione dell'equipaggio della navigazione interna rientrano nell'ambito di diverse regolamentazioni di diritto pubblico. Tale situazione, che appare irrinunciabile, produce altresì delle disparità riguardo alla vigilanza sul rispetto di tali norme.

5.2.4. In base alla convenzione di Belgrado, la navigazione sul Danubio è soggetta solo a un regolamento relativo ai certificati di conduzione per i battellieri. Data la natura non vincolante delle norme della convenzione, non si sa in quale misura tali certificati vengano rilasciati dai vari paesi: ad ogni modo essi sono oggetto di un riconoscimento reciproco da parte degli Stati membri della commissione del Danubio.

5.2.5. A livello comunitario è già vigente una regolamentazione sui certificati di conduzione delle navi e si è elaborato un primo orientamento per una normativa in materia di equipaggi, intesa a creare un'ampia base uniforme con disposizioni più flessibili a livello regionale o locale.

5.2.6. L'attuale normativa sugli equipaggi delle navi della navigazione interna è correlata ai requisiti relativi alle attrezzature delle navi, che impongono un equipaggio minimo per la navigazione. Tali requisiti sono strettamente collegati agli standard tecnico-nautici delle navi della navigazione interna.

5.3. *Il dialogo sociale*

Nell'ambito della navigazione interna non è stata praticamente sviluppata alcuna forma di dialogo sociale. Per quanto concerne gli Stati membri della CCNR è da considerare che la normativa in materia di equipaggi si applica in maniera uniforme a tutti i membri, senza prevedere disposizioni specifiche per le singole categorie di lavoratori. D'altro canto, va osservato che le norme a tutela dei lavoratori, ad esempio quelle relative all'orario e alle condizioni di lavoro, non tengono in alcuna considerazione le circostanze specifiche che presiedono alla navigazione interna né la regolamentazione vigente in materia di equipaggio. A ciò si aggiunga che il settore della navigazione interna consta soprattutto di lavoratori autonomi.

⁽¹⁾ Accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose sul Reno.

⁽²⁾ COM(97) 367 def.

⁽³⁾ Regolamento sulla visita delle navi del Reno, capo 23.

5.4. L'armonizzazione

5.4.1. Per promuovere l'integrazione sociale e la sicurezza su scala europea occorrono una regolamentazione europea armonizzata sulle qualifiche richieste agli equipaggi e disposizioni chiare in materia di riconoscimento reciproco, sì da garantire condizioni eque nell'interesse dei soggetti in campo.

5.4.2. Alcuni recenti colloqui tra la CCNR e la commissione del Danubio hanno riguardato tra l'altro il tema del riconoscimento reciproco dei certificati di conduzione dei battellieri da parte degli Stati membri delle due commissioni.

5.4.3. La Commissione europea ha sancito il riconoscimento reciproco dei certificati di conduzione per i battellieri nelle direttive 91/672/CEE e 96/50/CE.

5.4.4. Anche per quanto concerne le qualifiche necessarie per gli altri membri degli equipaggi occorrono norme armonizzate su scala europea e disposizioni chiare sul riconoscimento reciproco dei certificati. L'armonizzazione dei percorsi formativi può contribuire in modo rilevante all'auspicata armonizzazione delle normative riguardanti gli equipaggi su scala comunitaria.

5.5. La comunicazione

5.5.1. Una particolare attenzione merita l'aspetto della comunicazione nell'ambito della navigazione fluviale internazionale. Nei paesi europei interessati dalla navigazione fluviale si parlano diverse lingue: ciò, data la mobilità dei lavoratori, ha già dato origine — e potrebbe continuare anche in futuro — a problemi di comunicazione sia tra i membri degli equipaggi sia tra i vari soggetti partecipanti alla navigazione fluviale.

5.5.2. Ai fini della sicurezza del trasporto fluviale, la comprensibilità reciproca è un aspetto di primaria importanza e richiede quindi attenzione. A questo riguardo si può far riferimento al *Guide de radiotéléphonie pour la navigation intérieure* («Guida di radiotelefonica per la navigazione interna»), un manuale che fornisce indicazioni sulla lingua da utilizzare nelle comunicazioni tra le navi o tra navi e terraferma.

6. L'attuale quadro politico europeo

6.1. La posizione del Comitato economico e sociale europeo sul futuro della navigazione interna

6.1.1. Nel suo recente parere sul tema «L'avvenire della rete transeuropea di vie navigabili»⁽¹⁾, il Comitato ha sottolineato che la navigazione interna è un'opzione realistica di cui si sottovaluta l'importanza.

6.1.2. La navigazione interna presenta ancora potenzialità di crescita e potrà quindi assumere grande rilievo in un riequilibrio tra i modi di trasporto (il cosiddetto trasferimento modale) e nell'intermodalità.

6.1.3. Secondo le conclusioni congiunte del comitato consultivo misto UE-Romania⁽²⁾, l'obiettivo ultimo perseguito con la politica di ottimizzazione del bacino danubiano, come corridoio paneuropeo RTE, è anzitutto quello di collegare il corridoio VII⁽³⁾ al resto del sistema paneuropeo di trasporti. Su un piano più generale, ultimamente si è dato forte impulso al collegamento tra le varie componenti della rete paneuropea di trasporti.

6.1.4. Il Comitato ribadisce di essere favorevole a un dialogo sociale permanente e strutturato in merito ai corridoi paneuropei, nell'ambito dei quali vanno migliorati i contatti tra i partner socioeconomici dei PECO⁽⁴⁾.

6.2. Il Libro bianco della Commissione «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte»⁽⁵⁾

6.2.1. La Commissione ha deciso di affrontare i problemi ravvisati nel settore dei trasporti attraverso una serie di politiche che prevedono in particolare il cosiddetto trasferimento modale.

6.2.2. Tenendo conto dei principali obiettivi fissati per la politica dei trasporti, nel Libro bianco la Commissione rileva che la navigazione interna, pur essendo una delle modalità in grado di supplire alla congestione delle infrastrutture stradali, finora non è stata pienamente sfruttata.

6.2.3. Per rafforzare la posizione della navigazione fluviale e dare un nuovo impulso al settore, la Commissione punta a migliorarne le condizioni mediante una più completa armonizzazione dei requisiti tecnici delle navi di navigazione interna, dei certificati di conduzione e delle disposizioni in materia di equipaggio.

⁽¹⁾ Parere d'iniziativa del CESE sul tema «L'avvenire della rete transeuropea di vie navigabili», GU C 80 del 3.4.2002.

⁽²⁾ EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

⁽³⁾ Austria, Bulgaria, Croazia, Germania, Moldavia, Romania, Slovacchia, Ucraina e Ungheria.

⁽⁴⁾ Cfr. il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Realizzazione del dialogo sociale strutturato in merito ai corridoi di trasporto paneuropei» (CESE 1351/2002).

⁽⁵⁾ COM(2001) 370 def. del 12.9.2001.

6.2.4. Nel quadro della nuova politica europea in materia di trasporti, la Commissione ambisce a consolidare la posizione della Comunità nell'ambito degli organismi internazionali esistenti, come la CCNR e la commissione del Danubio ⁽¹⁾.

6.3. Osservazioni del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte»

6.3.1. Nella sua relazione sul Libro bianco della Commissione ⁽²⁾, il Parlamento europeo dà atto dell'utilità della navigazione fluviale nel quadro della politica dei trasporti, dato il carattere innovativo, ecocompatibile e relativamente economico di tale modalità di trasporto, e reputa che si debba procedere al suo ammodernamento, alla sua valorizzazione e alla sua espansione attraverso investimenti appropriati.

6.4. La Commissione europea e la commissione centrale per la navigazione sul Reno (CCNR)

6.4.1. Il 3 marzo 2003, la Commissione europea e la CCNR hanno concluso un accordo di cooperazione. Dato che, infatti, entrambe le organizzazioni perseguono i medesimi obiettivi riguardo all'espansione della navigazione interna, esse hanno deciso di promuovere l'unificazione del mercato della navigazione fluviale in base al principio della libertà di navigazione. Con questo accordo, la Commissione europea e la CCNR evidenziano la necessità di una collaborazione efficace al fine di creare le condizioni per l'espansione e il pieno sviluppo del potenziale della navigazione fluviale europea.

6.4.2. Il 28 novembre 2002 i paesi membri della CCNR hanno firmato il protocollo n. 7 alla convenzione riveduta di Mannheim, il quale consente il riconoscimento di certificati e patenti rilasciati in base a disposizioni comparabili a quelle dei regolamenti sulla navigazione sul Reno. Questa misura, applicabile in particolare ai documenti comunitari, punta a consentire un'armonizzazione pragmatica dei vari regimi in vigore e a semplificare gli oneri amministrativi per le imprese del settore della navigazione interna.

6.5. La commissione del Danubio

La commissione del Danubio prevede attualmente l'aggiornamento e il riesame della convenzione di Belgrado, nell'ambito

della collaborazione esistente da alcuni anni con la CCNR nella forma di comitati paritetici. I negoziati relativi a un'eventuale revisione vertono in particolare:

- sulla questione basilare della portata della libertà di navigazione sul Danubio (solo libertà di navigazione o libertà di navigazione e di trasporto);
- sulla natura delle decisioni della commissione del Danubio (vincolanti o meno).

6.6. Progetti politici paneuropei

Alcune recenti decisioni politiche riconoscono l'importanza della navigazione interna, contribuendo in modo positivo a migliorare la situazione del settore:

- nel corso della Conferenza paneuropea sul trasporto fluviale (Rotterdam, 5 e 6 settembre 2001) ⁽³⁾, i rappresentanti dei governi dei paesi europei e delle organizzazioni internazionali, come pure gli osservatori di altri paesi interessati a tale forma di trasporto, hanno riconosciuto l'impulso dato dalla Conferenza ministeriale sul trasporto per via navigabile interna (Budapest, settembre 1991) alle discussioni e alle iniziative intraprese per promuovere il trasporto fluviale e rimuovere gli ostacoli allo sviluppo del settore. Tra l'altro, essi hanno dichiarato di voler creare un mercato paneuropeo del trasporto fluviale trasparente e integrato, basato sui principi della reciprocità, della libertà di navigazione, della concorrenza leale e della parità di trattamento degli utenti delle vie navigabili.
- Al termine del quarto convegno organizzato congiuntamente dall'IVR (Associazione internazionale per la tutela degli interessi comuni della navigazione fluviale europea) e dall'ufficio TAIEX (Scambio d'informazioni per l'assistenza tecnica) della Commissione europea sulle prospettive future della navigazione fluviale, svoltosi il 21 e 22 marzo 2002, i rappresentanti delle istituzioni internazionali, dei ministeri, del settore della navigazione interna, di quello delle assicurazioni, dei caricatori e di altre categorie interessate hanno adottato una risoluzione volta a promuovere l'uniformazione della regolamentazione in materia di navigazione fluviale.

⁽¹⁾ In occasione della riunione di sezione, il rappresentante della Commissione ha segnalato che il 1° agosto è stato deciso di avviare dei negoziati.

⁽²⁾ Relazione del 9.12.2002 sul Libro bianco della Commissione, COM(2001) 370 def. — C5-0658/2001 — 2001/2281(COS).

⁽³⁾ Cfr. la dichiarazione adottata dalla conferenza di Rotterdam il 6 settembre 2001.

7. Raccomandazioni

7.1. Portata e strumenti giuridici

7.1.1. Per realizzare l'integrazione dei vari regimi giuridici e giungere a una legislazione uniforme in materia di navigazione interna, è necessario armonizzare i trattati, le convenzioni e gli accordi bilaterali applicabili alle vie navigabili nazionali e internazionali.

7.1.2. Tale armonizzazione riguarda gli Stati membri attuali e futuri dell'Unione, ma anche i paesi terzi collegati con tali Stati per vie d'acqua.

7.1.3. Gli strumenti giuridici che consentiranno di raggiungere gli obiettivi dell'armonizzazione e dell'unificazione consistono nell'integrazione dei regimi in vigore oppure, per gli aspetti di diritto pubblico, nel reciproco riconoscimento delle rispettive regolamentazioni e, per quelli di diritto privato, nella realizzazione e nella ratifica di convenzioni internazionali.

7.2. Aspetti di diritto pubblico

7.2.1. Attualmente la navigazione interna europea è soggetta a regimi giuridici diversi che a loro volta determinano una disparità di strumenti giuridici, nonché regolamentazioni divergenti sul fronte dei contenuti: si tratta del regime della CCNR, che si applica ai paesi aderenti a tale commissione, del regime comunitario, cui sono soggetti gli Stati membri dell'Unione, e infine del regime della commissione del Danubio, che concerne i paesi del bacino danubiano. Mentre il regime della CCNR e quello dell'Unione presentano un carattere vincolante e disposizioni in parte coincidenti, quello facente capo alla commissione del Danubio si limita a esprimere una serie di raccomandazioni.

7.2.2. Sistemi integrati

- Le disposizioni dell'Unione e della CCNR in materia di navigazione interna sono in parte armonizzate sul piano dei contenuti o lo saranno in tempi brevi, essendo la priorità comune ai due regimi la tutela della navigazione interna per quanto concerne la sicurezza e le condizioni tecniche delle navi, in base ai più rigorosi standard in vigore. È altresì auspicabile l'ulteriore integrazione delle normative in materia in base al principio di reciprocità e alle norme di grado più elevato già introdotte.
- Il rapporto tra le disposizioni dell'Unione e quelle della commissione del Danubio, per quanto concerne i futuri Stati membri delle due istituzioni, risulterà complicato al momento dell'adesione di questi ultimi all'Unione. Dato

infatti il carattere non vincolante dell'attuale regolamentazione della commissione del Danubio, al momento di entrare nell'Unione i nuovi Stati membri dovranno già aver recepito l'*acquis* comunitario nei rispettivi ordinamenti nazionali. Tenuto conto della sua posizione e della funzione coordinatrice che svolge tra Est e Ovest, la commissione del Danubio potrà rivestire un ruolo di spicco in un'Unione ampliata, configurandosi come *trait d'union* tra l'Unione (e i suoi Stati membri) e gli altri paesi appartenenti alla commissione del Danubio. A tale scopo sarebbe opportuno disporre di una nuova convenzione sul Danubio che si allineasse alle disposizioni della CCNR e dell'Unione, come raccomanda anche il rapporto del comitato consultivo misto UE/Romania sull'ottimizzazione del bacino danubiano come corridoio paneuropeo RTE.

- I paesi balcanici interessati dalla navigazione sul Danubio sono destinati con ogni probabilità a diventare membri dell'Unione europea: l'adesione della Bulgaria e della Romania è già prevista per il 2007, la Croazia ha posto di recente la propria candidatura e sicuramente sarà seguita da Serbia e Montenegro. Con l'adesione all'Unione, di conseguenza, i paesi attraversati dal Danubio ricadrebbero, tramite l'*acquis* comunitario, nella sfera di competenza del diritto europeo della navigazione interna. Con l'adesione dell'UE alla commissione centrale per la navigazione sul Reno, prevista nel Libro bianco della Commissione, la Comunità riconosce il carattere vincolante della convenzione come base per l'adozione di un regime paneuropeo della navigazione interna.

7.3. Aspetti di diritto privato

Se è vero che già da decenni tutte le modalità di trasporto dispongono di regolamentazioni internazionali uniformi per gli aspetti di diritto privato, appare evidente che la realizzazione di una regolamentazione armonizzata e uniforme riveste la massima importanza anche per la navigazione interna, in quanto modo di trasporto transfrontaliero per eccellenza. Dal punto di vista del settore della navigazione interna è necessario giungere quanto prima all'entrata in vigore di convenzioni internazionali, e ciò al fine di:

- realizzare gli obiettivi politici su scala europea;
- evitare, da un lato, la messa a punto di nuove regolamentazioni provvisorie in materia di navigazione interna nei futuri Stati membri dell'Unione europea e in altri paesi danubiani e, dall'altro, l'ulteriore frammentazione del diritto della navigazione interna;
- completare, grazie all'anello mancante, la catena dei trasporti internazionali.

7.4. *La ratifica e l'attuazione degli accordi internazionali*

Per i motivi suesposti, il CESE esorta gli Stati membri (attuali e futuri) dell'Unione a:

- ratificare e porre in atto gli accordi internazionali già conclusi (ovvero, la convenzione di Budapest sul contratto di trasporto di merci per navigazione interna (CMNI) e la convenzione di Strasburgo sulla limitazione della responsabilità nella navigazione interna (CLNI));
- dare vita a una convenzione internazionale solida e giuridicamente equilibrata in materia di responsabilità per i danni e/o le perdite subite nel quadro del trasporto di sostanze pericolose per via navigabile, in base al progetto di convenzione europea — avviato su iniziativa delle imprese del settore — sulla responsabilità civile per i danni in relazione al trasporto di sostanze pericolose e nocive per via navigabile (CRDNI);

Bruxelles, 24 settembre 2003.

- prendere tutte le misure atte a prevenire una frammentazione del diritto e a unificare i vari settori della navigazione interna.

7.5. *La politica sociale*

Per realizzare condizioni di equità nell'ambito della navigazione interna appare necessario creare una base comunitaria per la regolamentazione in materia di equipaggi nell'UE. L'esistenza di un dialogo sociale tra le organizzazioni dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei lavoratori autonomi può dare un contributo essenziale a tal fine, favorendo nel contempo una maggiore convergenza sia tra le varie regolamentazioni riguardanti gli equipaggi sia tra le norme in difesa dei lavoratori.

7.6. *Azioni future*

Il Comitato invita tutte le parti interessate a sostenere il loro impegno in tale direzione. Da parte sua, continuerà ad adoperarsi affinché l'obiettivo di un regime giuridico uniforme per tutte le vie navigabili europee si concretizzi quanto prima.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde — L'imprenditorialità in Europa»

(COM(2003) 27 def.)

(2004/C 10/14)

La Commissione europea, in data 21 gennaio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde — L'imprenditorialità in Europa».

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Butters, in data 3 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 24 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 38 voti favorevoli, 3 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

SINTESI DEL PARERE

L'introduzione illustra la portata, gli obiettivi e il contesto in cui si inserisce il parere, evidenziando in particolare l'esigenza di lavorare nell'ambito dei parametri stabiliti dal Libro verde al fine di contribuire, nella maniera più costruttiva possibile, al processo attualmente in corso di elaborazione di un quadro politico europeo a lungo termine volto a sostenere l'attività imprenditoriale.

- Nella sezione 2 figurano alcune brevi osservazioni generali sul documento in esame; vengono quindi sollevati due punti essenziali: come promuovere lo spirito imprenditoriale e creare un ambiente favorevole alle attività imprenditoriali, punti che vengono approfonditi nelle sezioni 3 e 4.
- La sezione 5 prende in esame alcuni punti essenziali del Libro verde:
 - se occorra distinguere tra tipi differenti di imprenditorialità,
 - se l'imprenditoria debba essere accessibile a chiunque,
 - il contributo dell'imprenditoria alla società,
 - i fattori che motivano gli imprenditori,
 - se il modello statunitense di imprenditoria sia adeguato per l'Europa,
 - l'impatto degli imprenditori sulla società.
- La sezione 6 individua alcune priorità di intervento nell'ottica della promozione dell'attività imprenditoriale; vi figura inoltre una serie di raccomandazioni concrete in merito ad azioni da compiere unitamente ad altri suggerimenti di cui tenere conto nel seguito che verrà riservato al Libro verde.
- Nella sezione 7 il Comitato risponde sinteticamente alle 10 domande poste nel Libro verde mentre nella sezione 8 vengono formulate le conclusioni.

1. Introduzione

1.1. Il presente parere vuole contribuire al processo attualmente in corso, volto a comprendere e a stimolare l'imprenditorialità. L'agenda di Lisbona e la Carta europea delle piccole imprese hanno sottolineato l'importanza dell'attività imprenditoriale ai fini dello sviluppo sostenibile in Europa, come pure la necessità di sviluppare un contesto grazie al quale gli interventi conducano alla promozione delle imprese.

1.2. Il concetto di imprenditorialità è un concetto culturale generale, caratterizzato in tutti i suoi aspetti da una specifica mentalità e espresso in numerosi modi. Il parere si concentra sull'imprenditorialità di tipo economico, che si presenta sotto forma di gestione di un'impresa, e prende in esame i fattori che influenzano la scelta di questo tipo di attività.

1.3. Il parere del Comitato si articola nell'ambito dei parametri, del quadro e dell'agenda del Libro verde. Esso studierà ed estenderà i punti contenuti nel Libro verde e contribuirà in modo positivo attraverso raccomandazioni per il piano di azione richiesto dai capi di Stato e di governo nel vertice di primavera del 2003.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato accoglie con favore il Libro verde sull'imprenditorialità e si congratula con la Commissione europea per l'eccellente lavoro svolto. Ritiene che il Libro verde fornisca un inventario estremamente utile delle principali sfide cui devono far fronte adesso e in futuro gli imprenditori e i dirigenti d'impresa in Europa; esso offre una valida panoramica delle ragioni per le quali l'attività imprenditoriale in Europa è relativamente modesta.

2.2. Il documento della Commissione è da considerarsi in sé un'iniziativa riuscita in quanto ha stimolato un vasto dibattito all'interno del mondo imprenditoriale e politico. Affinché i suoi effetti si facciano sentire nel tempo occorre tuttavia che la Commissione ne faccia il punto di partenza per la definizione di un ambizioso piano di azioni concrete e ne assicuri poi la realizzazione da parte dei responsabili politici e degli altri soggetti interessati a livello locale, regionale, nazionale e comunitario.

2.2.1. Al di là di questo, il Comitato ricorda quanto sia importante definire gli interventi sulla base delle esigenze degli imprenditori. Per far ciò occorre che l'intera comunità delle PMI dia il proprio contributo, partecipando il più ampiamente possibile, attraverso le organizzazioni settoriali, alla definizione della politica da adottare: ciò deve avvenire a tutti i livelli e fin dalle prime fasi del processo decisionale.

2.2.2. Il Comitato ritiene si debba distinguere tra una politica a favore dell'imprenditorialità, destinata a portare a tutti la cultura d'impresa, e una politica di sostegno alle imprese, che comporta un insieme di provvedimenti legislativi e operativi volti a ridurre i vincoli che gravano sulle imprese e a incoraggiare lo sviluppo di queste ultime. Raccomanda pertanto di dividere il contenuto del piano di azione in due parti distinte:

- promozione dello spirito imprenditoriale. Questa azione deve essere destinata allo sviluppo di una cultura dell'imprenditorialità, al recupero e al miglioramento della fama dell'imprenditore presso i potenziali fondatori di nuove imprese; nell'ambiente scolastico, universitario e familiare; nei servizi pubblici e privati, in particolare nel settore finanziario; presso le amministrazioni europee e degli Stati membri,
- creazione di un ambiente propizio all'attività imprenditoriale. L'obiettivo è definire, in risposta alle dieci domande contenute nel Libro verde, un programma di azioni operative a favore dell'attività delle imprese.

3. Promuovere lo spirito imprenditoriale

3.1. Come afferma il Libro verde, l'imprenditorialità è un atteggiamento mentale: esso non può essere insegnato, ma semmai stimolato. Un'istruzione completa, unita a un'esperienza precoce nel mondo imprenditoriale può essere utile a far sì che i giovani pensino e agiscano in maniera più vicina allo spirito imprenditoriale e, infine, prendano in considerazione la possibilità di diventare imprenditori.

3.2. Nel piano di azione si dovrà esaminare attentamente come introdurre il concetto d'imprenditorialità fin dall'età scolastica: la fase scolastica rappresenta infatti un momento formativo e sociale molto importante per i potenziali proprietari e dirigenti d'impresa di domani. Per molto tempo l'imprenditoria è stata vista come una via di accesso all'occupazione e

alla mobilità sociale per chi aveva poche alternative in questo senso, ad esempio laureati con un curriculum universitario modesto o immigrati per motivi economici. Tuttavia le tendenze sociali in atto e l'evoluzione del mercato del lavoro dimostrano sempre più che l'imprenditoria può offrire opportunità a tutti. Il piano di azione dovrebbe quindi esaminare come presentare l'attività imprenditoriale in modo positivo, come una via aperta a tutti, a prescindere dalle capacità, piuttosto che come una risposta ad un mercato caratterizzato da scarse opportunità di impiego.

3.3. Le iniziative che premiano l'imprenditorialità sono una parte importante del processo di miglioramento dell'immagine pubblica degli imprenditori in Europa. Si sa bene, tuttavia, che modificare l'atteggiamento culturale nei confronti dell'attività imprenditoriale è un processo lungo e difficile. Creare dei *role model* e lodare le virtù imprenditoriali può essere utile, ma a lungo andare saranno più efficaci delle politiche concrete volte a creare l'ambiente più propizio a far prosperare le imprese ed è su queste che dovrebbe concentrarsi l'attenzione dei responsabili politici.

3.3.1. Il Comitato constata che i programmi di studio delle università e degli altri istituti d'istruzione superiore, pubblici e privati, privilegiano la grande impresa e sacrificano invece lo studio delle piccole imprese. Oggi l'impresa viene misurata essenzialmente in base al suo livello di capitalizzazione e al suo valore in borsa. Per avere una visione più chiara della realtà delle piccole e microimprese bisogna tuttavia comprendere, oltre ai più tradizionali aspetti finanziari, anche gli aspetti sociali che contraddistinguono la cultura imprenditoriale.

Il Comitato chiede che vengano effettuati studi economici e scientifici sui modelli propri delle piccole imprese onde far sì che le campagne di promozione previste per il piano di azione facciano conoscere anche la realtà delle imprese di dimensioni più umane e valorizzino gli imprenditori che le dirigono; il pubblico deve considerare importante la microimpresa, e anch'essa deve diventare un simbolo di successo professionale, sia per il suo titolare che per i dipendenti.

3.4. Come premessa all'esaltazione dell'imprenditorialità, il piano d'azione dovrà stabilire che cos'è un'impresa e cosa significa gestire un'impresa. Gestire un'impresa significa predisporre le risorse umane, finanziarie e materiali (di tipo logistico o strumentale) necessarie a produrre beni e servizi che rispondano alle esigenze del mercato. I proprietari delle imprese devono quindi gestire le relazioni con i fornitori, con il personale, con i clienti e con gli altri interlocutori esterni all'impresa, tra cui le organizzazioni di categoria e gli enti pubblici. Oltre a ciò gli imprenditori devono costantemente motivare se stessi e chi lavora per loro. Soltanto una volta che si saranno compresi questi ruoli e questi processi si potrà elogiare l'imprenditorialità.

3.5. Varie organizzazioni pubbliche e private possono svolgere un ruolo nel promuovere la cultura imprenditoriale. È importante che l'imprenditorialità sia apprezzata in tutte le attività e le politiche delle istituzioni pubbliche, quali la Commissione europea e le amministrazioni nazionali, regionali e locali. Occorre sviluppare una migliore comprensione e assimilazione dello spirito imprenditoriale e del concetto d'impresa da parte dei funzionari di tali istituzioni, dei politici e degli svariati enti pubblici e privati che intervengono nell'avviamento, nella supervisione e nell'attuazione delle politiche che interessano l'attività imprenditoriale attuale e futura.

3.6. Anche gli intermediari svolgono un ruolo essenziale ai fini di un'efficace promozione della cultura imprenditoriale. Numerose organizzazioni imprenditoriali sono pronte a collaborare più da vicino con i responsabili politici: con le loro iniziative di promozione, esse possono raggiungere i loro membri molto meglio di quanto possano farlo le agenzie del settore pubblico.

3.7. I media svolgono un ruolo fondamentale nel trasmettere lo spirito imprenditoriale e nel favorire la comprensione del funzionamento dell'impresa, ma tendono a privilegiare le grandi società e le multinazionali. Il piano di azione dovrebbe definire strategie che consentano di mettere in luce il ruolo dell'imprenditore e di trasmettere quindi anche l'immagine delle piccole e delle microimprese, valorizzando quella dei mestieri più specializzati e delle attività tradizionali e artigianali.

4. Creare un ambiente propizio all'attività imprenditoriale

4.1. Il mondo delle PMI nutre una certa disillusione nei confronti delle iniziative comunitarie a sostegno dell'imprenditoria: è infatti opinione diffusa che il meglio che le istituzioni comunitarie possano fare per aiutare le PMI sia intervenire meno in determinati settori. Vedendo l'UE come fonte di una legislazione onerosa, le PMI faticano a comprenderne e apprezzarne le misure a favore della proprietà delle imprese.

4.2. È ovviamente possibile fare di più per favorire l'imprenditorialità e promuovere la proprietà delle imprese. Ma è importante adottare un approccio che sia, più che in passato, orientato dal basso verso l'alto: piuttosto che imporre interventi, politiche e leggi dall'alto, bisognerebbe dunque sfruttare il patrimonio di esperienza e di pratica delle imprese avvalendosi della collaborazione delle imprese stesse e di tutti i soggetti interessati.

4.3. Data la proliferazione di iniziative europee nel settore dell'imprenditoria da un lato e, dall'altro, il sentimento di disillusione presente nella comunità delle PMI, è indispensabile

mettere in evidenza la continuità tra il piano di azione e le iniziative precedenti e gli interventi in corso nonché la funzionalità del piano rispetto agli obiettivi dell'agenda di Lisbona. È particolarmente importante sottolineare la continuità con la Carta europea delle piccole imprese (2000) e il piano d'azione deve mirare a completare e integrare le raccomandazioni per la realizzazione delle 10 linee d'azione previste nella Carta ⁽¹⁾.

5. I principali punti del Libro verde sull'imprenditorialità

5.1. Sulla definizione dell'imprenditorialità si potrebbe discutere all'infinito: in realtà, non esiste un'unica risposta giusta o sbagliata. La definizione contenuta nel Libro verde (II.A.iii, pag. 6) e l'impostazione generale del documento non tengono tuttavia in debita considerazione quella che si potrebbe definire «l'imprenditoria ordinaria»: non in tutti gli imprenditori si ritrovano infatti riunite insieme propensione al rischio, creatività e/o innovazione da un lato e buona gestione dall'altro, come implica il documento. Inoltre, a giudizio del Comitato, qualsiasi definizione dell'imprenditorialità deve inglobare il concetto di ricompensa e riconoscere la grande varietà di ricompense che motivano gli imprenditori a seconda dei casi.

5.2. Rispetto agli esempi di imprenditori citati nel Libro verde, ve ne sono molti di più che ricercano unicamente la stabilità e la sopravvivenza della loro attività. Le PMI sono guidate da persone con aspirazioni professionali, predisposizioni e capacità di gestione diverse; operano in zone prospere o disagiate e in settori industriali diversi, alcuni tradizionali, altri d'avanguardia. Nel seguito del Libro verde, anziché adottare un taglio normativo, basato su una definizione dell'imprenditorialità, se ne dovrebbero considerare tutte le tipologie esistenti, in tutti gli ambiti di attività e nei vari contesti locali e settoriali.

5.3. È importante sottolineare che l'imprenditorialità non costituisce la soluzione a tutti i problemi sociali e che non tutti gli individui sono potenzialmente imprenditori di successo. Questo è un fatto di cui va tenuto conto nel seguito del Libro verde. Il piano di azione dovrebbe perciò mirare principalmente a individuare, incoraggiare e sostenere chi vuole diventarlo, anziché convincere chi non si sente portato o addirittura costringere chi ha un lavoro da dipendente o è disoccupato a mettersi in proprio.

⁽¹⁾ Nel parere d'iniziativa sulla Carta europea per le piccole imprese, il Comitato economico e sociale europeo esortava la Commissione ad «avviare un vero Piano operativo pluriennale di azioni e misure a livello comunitario e nazionale ai fini di un'attuazione efficiente ed efficace di tale Carta» GU C 48 del 21.2.2002.

5.4. Le statistiche utilizzate dalla Commissione indicano che i lavoratori autonomi sono più soddisfatti del loro lavoro di quanto non lo siano i lavoratori subordinati, ma che l'aumento del lavoro autonomo pone nuove sfide alla società europea. A livello individuale tuttavia il lavoro autonomo comporta anche alcuni problemi e, come nel caso dell'imprenditorialità stessa, non è una scelta che si addice a tutti. Il piano di azione deve tener conto di tutti questi aspetti.

5.5. Il Libro verde evidenzia (B.iii) giustamente il fatto che la scelta di diventare imprenditore non è sempre dettata dalla prospettiva del guadagno, ma può essere determinata da svariati motivi, quali il desiderio di indipendenza, la ricerca della soddisfazione professionale, la volontà di applicare le conoscenze e le competenze acquisite e la possibilità di decidere autonomamente come conciliare lavoro e vita privata. Così ad esempio, se le agevolazioni fiscali rappresentano un tipo di ricompensa abbastanza ovvio per gli imprenditori, anche l'autorealizzazione è un fattore importante, che incide molto sulla valutazione del rapporto rischi/ricompense.

5.6. Il concetto di «modello unico d'imprenditoria» riflette il tentativo, da parte dei responsabili politici, di sviluppare una concezione prescrittiva e omologata dell'imprenditore in Europa: un fatto del genere contribuirebbe con tutta probabilità a rafforzare l'idea, già diffusa nel mondo delle PMI, che essi abbiano una nozione molto vaga della realtà dell'imprenditoria e della sua varietà di forme.

5.7. La sezione C del Libro verde esamina le carenze e le potenzialità dell'imprenditorialità europea e indirettamente, attraverso i dati scelti, pone un interrogativo fondamentale: è bene che l'UE punti a un metodo statunitense di promozione dell'imprenditoria? I dati forniti indicano che proporzionalmente sono molti di meno gli europei che partecipano alla creazione di nuove imprese rispetto agli americani e che in Europa è significativamente maggiore la percentuale di chi preferisce il lavoro subordinato al lavoro autonomo. Numerosi osservatori ritengono che una delle ragioni della preferenza europea per il lavoro dipendente risieda nel modello sociale europeo. Nel seguito del Libro verde si dovrà esaminare: a) se questi dati siano di per sé sufficienti per effettuare una valutazione comparativa tra Stati membri dell'UE e tra questa e il resto del mondo; b) quali conseguenze comporti questa preferenza per il lavoro subordinato rispetto al lavoro autonomo; c) se sia direttamente collegata alla mancanza di dinamismo imprenditoriale in Europa e d) se le soluzioni siano accettabili per la società europea.

5.7.1. Il Comitato chiede che vengano raccolti, elaborati ed applicati dati più sistematici per un'analisi comparativa delle piccole imprese a livello europeo sulla base di una serie di definizioni comuni ⁽¹⁾. Ciò faciliterà la misurazione dell'attività

imprenditoriale su scala europea, a livello degli Stati membri e delle regioni, e della sua evoluzione nel tempo, fornendo così una solida base per la definizione delle politiche.

5.8. Il Comitato osserva che la ricerca di un maggiore dinamismo imprenditoriale deve puntare sulla qualità e non sulla quantità degli imprenditori. Incoraggiare il lavoro autonomo e la creazione di nuove imprese non significa necessariamente avere più imprese di successo che durino nel tempo. Si deve tener conto dell'effetto di spostamento che può avere sulle imprese esistenti una politica troppo decisa a favore delle nuove imprese e il piano di azione dovrebbe offrire alle prime maggiori possibilità di scelta.

5.9. Tutte le imprese esercitano un certo impatto sulla società, sia esso positivo o negativo, voluto o casuale. Data la visione dello sviluppo economico europeo elaborata dai capi di Stato e di governo dell'UE a Lisbona nel 2000 e il ruolo essenziale delle PMI in questo processo, è importante, nel seguito riservato al Libro verde, avere una visione più completa del contributo degli imprenditori alla società (B.iv). Se molte PMI praticano un'imprenditorialità responsabile, molte altre seguono una linea diversa. Occorre mettere a punto degli strumenti adeguati e non giuridici per promuovere un'imprenditorialità responsabile.

6. Le priorità politiche per la promozione dell'imprenditorialità

6.1. L'impatto delle scelte politiche sull'imprenditorialità è complesso ed è difficile misurarlo con precisione. Tuttavia l'affermazione secondo cui «le politiche perseguite possono contribuire a stimolare lo spirito d'imprenditorialità» è sicuramente valida per tutti i livelli di intervento.

6.1.1. Il Comitato si rende conto che ognuno dei soggetti interessati avrà una visione diversa delle priorità politiche da perseguire per promuovere l'imprenditorialità. La Strategia europea per l'occupazione (SEO) sottolinea il fatto che per contribuire in modo decisivo alla competitività, alla crescita e alla creazione di posti di lavoro sostenibili e di qualità, l'attività imprenditoriale necessita del sostegno di «una combinazione di politiche di ampia portata», che abbracci molti dei settori chiave su cui il Comitato stesso, da parte sua, richiama l'attenzione: il miglioramento dell'ambiente normativo e amministrativo, la possibilità di accedere a manodopera qualificata, la promozione di un atteggiamento più positivo nei confronti dell'imprenditorialità e delle capacità manageriali, un ambiente finanziario che dia sostegno alle imprese, il buon funzionamento del mercato dei prodotti e della manodopera e la creazione di condizioni favorevoli alla ricerca e all'innovazione ⁽²⁾. Il Comitato invita pertanto la Commissione ad attenersi strettamente alla SEO nell'elaborazione del piano di azione.

⁽¹⁾ La Commissione ha fornito una definizione riveduta delle microimprese, piccole e medie imprese, da applicarsi a partire dal 1° gennaio 2005 [cfr. C(2003) 1422].

⁽²⁾ COM(2003) 176 def.

6.1.2. Al di là di questo, il Comitato sottolinea inoltre l'importanza della stabilità macroeconomica nella promozione dell'attività imprenditoriale.

6.1.3. È importante che nell'elaborare una politica a favore dell'imprenditorialità il piano di azione concili le richieste spesso contraddittorie dei diversi soggetti interessati.

6.2. Migliori politiche

6.2.1. Come illustra chiaramente il precedente riferimento alla SEO, le scelte politiche a favore delle piccole imprese non devono rientrare in una «politica delle imprese» a parte, ma vanno invece incorporate, in senso orizzontale, in tutti i settori di intervento pertinenti (occupazione, politica fiscale, ambiente, istruzione, ecc.) e, in senso verticale, a tutti i livelli decisionali. In tal modo si garantisce che le esigenze degli imprenditori attuali e futuri siano tenute in considerazione da un numero maggiore di pubblici funzionari e di politici di quanto non avvenga attualmente in Europa per la maggior parte dei livelli amministrativi e politici.

6.2.2. Ad esempio, la politica regionale rappresenta un importante strumento per intervenire a favore delle imprese. In tal senso, il Comitato chiede pertanto alla Commissione di inserire le raccomandazioni contenute nella Carta delle piccole imprese tra le priorità operative dei futuri fondi strutturali e della politica di coesione.

6.2.3. Il Comitato ritiene che per essere efficace, pertinente e realizzabile la politica delle imprese debba coinvolgere tutte le istituzioni e gli enti pubblici e privati interessati. La partecipazione delle istituzioni nazionali, regionali e locali è una condizione necessaria per l'elaborazione e la realizzazione di una politica efficace. Il regime fiscale ad esempio non si può modificare a livello europeo, ma richiede l'intervento degli Stati membri.

6.2.4. Ai fini di un'efficace attuazione degli interventi previsti, il Comitato chiede che nel piano di azione si stabilisca chiaramente quale livello sarà responsabile della loro elaborazione, attuazione, monitoraggio e valutazione. Ad esempio, se si sancisce a livello europeo il principio della promozione dell'imprenditorialità nelle scuole, per realizzarlo in concreto occorrerà tuttavia la collaborazione degli organismi presenti in loco, ivi comprese le autorità del settore dell'istruzione. Un approccio integrato di questo tipo assicurerà la realizzazione concreta degli interventi limitando inoltre le iniziative non fattibili.

6.2.5. Rinunciare a una politica delle imprese a sé stante non significa ridimensionare il ruolo della Direzione generale per le imprese ma, al contrario, potenziarla, sfruttando il neonominato Inviato per le PMI per rafforzarne l'influenza in

tutti i servizi della Commissione. Il piano di azione dovrebbe chiarire come verrà ampliato il suo ruolo per rafforzarne ulteriormente l'impatto in tutta la Commissione. Come può la DG Imprese coinvolgere sistematicamente e precocemente nell'elaborazione delle politiche le organizzazioni delle PMI, in modo che possano contribuire in modo costruttivo al processo decisionale?

6.2.6. Tra i proprietari/dirigenti di impresa e i responsabili politici vi è talvolta una certa distanza, che può essere ridotta consultando le organizzazioni di intermediazione e gli organismi rappresentativi in merito a tutte le iniziative politiche che interessano la categoria in tutte le fasi dell'elaborazione. In questo modo si permetterebbe alle PMI di partecipare al processo politico, influenzandone i risultati, e di apprezzare gli sforzi dei responsabili politici.

6.2.7. In passato il Comitato economico e sociale europeo ha svolto un grande e prezioso lavoro nel settore del miglioramento e della semplificazione della legislazione esistente: il contributo più recente è dato dal parere sulla semplificazione⁽¹⁾. Si tratta di un settore che deve continuare a migliorare per avvicinarsi maggiormente alle esigenze degli imprenditori senza perdere di vista i bisogni e i punti di vista degli altri soggetti interessati. Occorre adoperarsi ulteriormente per una partecipazione diretta degli imprenditori in una fase molto più precoce del processo decisionale. Si devono altresì realizzare valutazioni d'impatto complete, basate su ampie consultazioni, che tengano sistematicamente conto delle soluzioni alternative disponibili e che giustifichino, nel caso delle proposte di regolamento, il mancato ricorso ad una soluzione non normativa.

Al di là dei settori di intervento individuati sopra, le scelte politiche possono aiutare gli imprenditori in numerosi altri modi più specifici, alcuni dei quali vengono descritti dettagliatamente nella sezione successiva.

6.3. Formare i potenziali imprenditori

6.3.1. Il Comitato ribadisce l'esigenza di iniziare i bambini al concetto di imprenditorialità fin dai primi anni attraverso la presentazione di esempi positivi. Al di là di ciò, l'insegnamento nelle scuole e negli istituti superiori dovrà coprire un ampio spettro di materie, onde incoraggiare lo sviluppo delle capacità imprenditoriali e portare gli studenti a contatto con gli imprenditori.

6.3.2. Nella formazione dei potenziali imprenditori bisogna inoltre riconoscere la possibilità di optare per l'imprenditoria anche in età avanzata e non concentrarsi quindi esclusivamente sui giovani.

(1) GU C 133 del 6.6.2003.

6.4. Creare una nuova impresa

6.4.1. Nel Libro verde si fa riferimento al tempo necessario per mettere in piedi una nuova impresa e molti responsabili politici di tutta Europa si sono recentemente adoperati per ridurre i tempi di tali operazioni iniziali. Tuttavia le barriere che incontrano gli imprenditori prima e dopo la creazione sono ben più rilevanti e quest'attenzione ossessiva per la fase della registrazione risulta ingiustificata. In effetti la grande attenzione con cui si cerca di ridurre i tempi e i costi della registrazione di una nuova impresa potrebbe incoraggiare involontariamente un approccio di rapida creazione e distruzione di imprese, riducendo il tempo dedicato a monte alla ricerca, alla pianificazione, alla creazione di capacità e ad una valutazione generale della nuova attività.

6.5. Il sostegno alle imprese

6.5.1. Un buon sostegno alle imprese può certamente contribuire a dare imprese di maggior successo. Tuttavia qualsiasi forma di sostegno che venga percepita come un servizio gestito dallo Stato rischia di essere invalidata, per il semplice fatto che in alcuni casi l'imprenditore che ha bisogno di consulenza non si rivolge in prima istanza al settore pubblico, ma alla propria rete di consulenti di fiducia: anzitutto ad altri imprenditori, poi ai tradizionali consulenti degli imprenditori (banche, commercialisti, avvocati, ecc.) quindi alle organizzazioni professionali e di settore e solo dopo ad altre fonti. Ciò sottolinea l'importante ruolo che possono svolgere le figure guida a sostegno degli imprenditori; le politiche adottate dovrebbero sfruttare queste figure.

6.5.2. Per ottenere risultati di sicuro successo e contribuire al raggiungimento degli obiettivi previsti è altresì importante che la politica UE di sostegno alle imprese sia strettamente agganciata alle istituzioni e alle politiche nazionali.

6.5.3. Il piano di azione dovrebbe esaminare come incoraggiare gli imprenditori a richiedere e a utilizzare i servizi di sostegno alle imprese.

6.5.4. Esso dovrebbe inoltre prevedere provvedimenti atti ad assicurare l'erogazione di servizi di assistenza e consulenza alle imprese durante tutto il processo di formazione, ovvero prima, durante e dopo la creazione, contribuendo così a migliorare sensibilmente le probabilità di sopravvivenza e di successo delle imprese.

6.6. Promuovere capacità e competenze

6.6.1. Promuovere capacità e competenze è fondamentale per rafforzare il dinamismo imprenditoriale europeo. Le qualità

personali del proprietario/dirigente sono determinanti ai fini del successo dell'impresa. Tuttavia, il dinamismo imprenditoriale è tanto una questione di gestione quotidiana dell'impresa quanto di innovazione e progettualità.

6.6.2. Un'impresa ha più probabilità di riuscita se il proprietario/dirigente è affiancato da altre figure esperte che lo guidino nelle sue scelte e ne completino le competenze.

6.6.3. L'apprendistato, la formazione in alternanza e la mobilità transnazionale dei tirocinanti sono mezzi importanti per trasmettere lo spirito imprenditoriale; il Comitato chiede che nel piano di azione si vagli l'ipotesi di istituire programmi di scambio per apprendisti e imprenditori finanziati dall'Unione.

6.7. La formazione informale

6.7.1. In generale si pensa che le piccole aziende non forniscano ai loro dipendenti una formazione adeguata e che spesso i titolari stessi manchino delle qualifiche necessarie per svolgere i loro compiti. La realtà dimostra che le piccole imprese fanno soprattutto formazione ad hoc e di tipo informale, calibrata alle specifiche esigenze dei singoli individui e ai compiti che devono svolgere. Gran parte di questa attività non viene riconosciuta dalle pubbliche amministrazioni e da chi assicura la formazione per loro conto nel valutare qualitativamente e quantitativamente l'attività di formazione svolta dalle piccole imprese⁽¹⁾. D'altro canto, i programmi di formazione realizzati dal settore pubblico per le piccole imprese spesso si incentrano sulle qualifiche, comportano assenze dal lavoro e sono di tipo strutturato. Di conseguenza, molto spesso titolari e dipendenti ricorrono meno del previsto alle iniziative di formazione.

6.7.2. Nell'elaborare una politica più adeguata alle esigenze di formazione delle piccole imprese il piano di azione deve considerare questa discrepanza tra formazione ed esigenze delle imprese, specie in relazione al contenuto e alle modalità di erogazione. Si potrà cercare di colmare il divario esistente andando più verso il tipo di formazione utilizzato dagli imprenditori e dai loro dipendenti e incoraggiando modalità di erogazione più flessibili. Si dovranno inoltre convincere i titolari dei vantaggi che la formazione offre ai loro dipendenti e dei risultati per le loro imprese.

(1) Cfr. ad esempio Kitching J. and Blackburn R. (2003) *Measuring Training in Small Firms* (La valutazione della formazione professionale nelle piccole imprese), Small Business Council, London, 2003.

6.8. Il passaggio di proprietà e la pianificazione delle successioni

6.8.1. Un elemento fondamentale di un'imprenditorialità adeguata e sostenibile è costituito da un'attenta pianificazione delle successioni e da oculate strategie di ricambio ai vertici. Si deve quindi fare in modo che vi siano adeguate risorse per stabilire quali politiche utilizzare per alleviare l'attuale «crisi di successione» che determina una grande offerta di imprese a fronte di una carenza di acquirenti.

6.8.2. Una possibile soluzione è quella di rafforzare il mercato per rendere più trasparente il processo di cessione di un'impresa. Si possono inoltre riesaminare i regimi giuridici e fiscali che regolano detto processo, tenendo conto però dei diritti già riconosciuti ai lavoratori in quest'ambito a livello europeo ⁽¹⁾.

6.9. L'accesso ai finanziamenti

6.9.1. Le ricerche dimostrano che le piccole imprese tendono a finanziare l'avviamento e la crescita della propria attività con risorse proprie. Quando ricercano finanziamenti esterni, in generale si rivolgono alle banche. Il ricorso alla borsa o al capitale di rischio fornito da investitori istituzionali e non istituzionali non ha avuto la diffusione prevista inizialmente: ciò può essere dovuto a deficienze del mercato nonché alla riluttanza degli imprenditori a disperdere la proprietà. In generale i bassi tassi di interesse attualmente in vigore in Europa hanno permesso agli imprenditori di finanziare le loro attività a costi relativamente bassi.

6.9.2. Gli studi realizzati attribuiscono un'importanza variabile ai finanziamenti in quanto ostacolo all'imprenditorialità. Attualmente, l'accesso ai finanziamenti per la creazione di nuove imprese o lo sviluppo e la crescita di imprese esistenti risulta essere un problema rilevante per determinati tipi di attività economiche, per determinate zone e per gli imprenditori che presentano determinate caratteristiche. Occorre in particolare cercare di risolvere il problema della carenza di fondi disponibili (equity gap) per i finanziamenti di importi fino a 1 500 000 EUR.

6.9.3. Il microcredito riscuote sempre maggiore interesse in quanto strumento di incentivazione di nuove imprese. Questo tipo di finanziamento ha un'incidenza esigua nel contesto globale del finanziamento delle PMI. Vi è tuttavia motivo di ritenere che esso possa essere la forma di credito più adatta per alcune tipologie specifiche di imprenditori e per le imprese delle regioni meno favorite. Esso potrebbe ad esempio colmare un'importante lacuna nel finanziamento delle attività delle microimprese nei nuovi Stati membri. Il Comitato ritiene opportuno prendere in esame l'importanza del microcredito nel piano di azione stabilendo in quali circostanze esso possa rivelarsi efficace per promuovere la proprietà delle imprese e quale sia il modo migliore per favorirlo.

6.9.4. Il piano d'azione dovrebbe inoltre considerare gli specifici tipi di imprese che incontrano problemi di finanziamento. Il mercato dei finanziamenti risulta attualmente complesso e affollato. Si dovrebbe cercare di sostenere gli attuali canali di finanziamento, e le iniziative volte a finanziare le imprese dovrebbero puntare sugli sforzi degli intermediari esistenti, anziché creare nuove strutture.

6.9.5. Il Comitato ritiene che le soluzioni proposte nel Libro verde, come i microcrediti e il capitale di rischio o i *business angels*, siano adatte solo in parte ai bisogni delle piccole imprese. La Commissione dovrà considerare l'ipotesi di sviluppare fondi comuni e professionali di garanzia che consentano di facilitare l'accesso al credito per lo sviluppo delle imprese. Il Comitato chiede che il Fondo europeo d'investimento potenzi a tale scopo gli strumenti finanziari di garanzia per le PMI, orientandolo in maniera più adeguata verso i bisogni delle piccole e microimprese e delle imprese artigiane, specie per quanto riguarda gli investimenti legati alla standardizzazione, all'ambiente e all'acquisto di tecnologie per la produzione e la comunicazione.

6.10. Gli appalti pubblici

6.10.1. Il provvedimento più ovvio, efficace e diretto che gli enti pubblici possono adottare per aiutare gli imprenditori è quello di aprire maggiormente gli appalti pubblici alle piccole imprese. Tuttavia, come le piccole imprese si attraggono tra loro ⁽²⁾, sembra che nell'assegnazione degli appalti la pubblica amministrazione graviti più verso le grandi imprese, con cui ha maggiori affinità di gestione. Si deve superare questa importante barriera culturale, che dipende sia dall'atteggiamento delle pubbliche amministrazioni che da quello degli imprenditori, se si vuole che anche le piccole aziende accedano agli appalti.

6.10.2. Dall'esigenza di aprire gli appalti pubblici alle imprese di minori dimensioni possono derivare numerose sfide. I criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici comportano difficoltà per le imprese minori a causa delle grandi dimensioni degli appalti stessi, della compresenza di vari servizi nell'appalto e delle procedure burocratiche relative alle offerte. Le disposizioni in materia di compatibilità ambientale introdotte recentemente dalle pubbliche amministrazioni possono rendere ancor più difficoltoso l'accesso agli appalti pubblici per le imprese di dimensioni minori. Il piano di azione dovrà esaminare più attentamente dette questioni.

⁽¹⁾ Commissione europea, Relazione finale del gruppo di esperti sulla cessione di piccole e medie imprese, maggio 2002.

⁽²⁾ Il Comitato contesta l'affermazione contenuta nel Libro verde — III.B.vi — secondo cui «è naturale che le imprese di ogni dimensione collaborino tra loro».

6.11. *Gli oneri fiscali*

6.11.1. Gli investimenti provenienti da fonti non istituzionali possono essere fortemente incoraggiati attraverso un più adeguato regime fiscale, basato ad esempio su incentivi alle imprese che reinvestono i loro profitti: questo sistema ha il vantaggio di essere efficiente dal punto di vista pratico e in linea con le preferenze dei proprietari/dirigenti aziendali in termini di investimenti. Esso consente inoltre di evitare la frammentazione della proprietà connessa agli investimenti esterni ed è inoltre un potente incentivo per la crescita delle imprese.

6.11.2. I proprietari e i dirigenti aziendali chiederanno sempre tasse meno gravose, ma apprezzerrebbero anche una semplificazione amministrativa degli obblighi fiscali. Il piano di azione dovrebbe raccomandare un'analisi dei diversi approcci volti a semplificare il pagamento di varie tasse ⁽¹⁾.

6.11.3. Questo campo esemplifica ulteriormente la necessità di integrare la politica per le imprese negli altri settori e a tutti i livelli di intervento: europeo, nazionale e regionale.

6.12. *La protezione sociale dei lavoratori autonomi*

6.12.1. Il concetto di protezione sociale dei lavoratori autonomi va considerato attentamente, ricercando un corretto equilibrio tra rischio e protezione. Non vi è alcuna contraddizione evidente nel chiedere al contempo meno tasse e più protezione sociale. Occorre tuttavia intervenire per garantire che nell'erogazione delle prestazioni sociali non siano fatte discriminazioni a danno dei lavoratori autonomi e dei proprietari/dirigenti d'impresa.

6.13. *Imprenditorialità ed esclusione sociale*

6.13.1. L'imprenditorialità investe tutti i settori della società; il Comitato sottolinea che il piano di azione deve valutare questa multifunzionalità. In particolare le imprese dell'economia sociale, tra cui le cooperative, le mutue, le fondazioni e le associazioni, che costituiscono attività imprenditoriali ma hanno finalità sociali.

6.13.2. L'imprenditoria è anche una delle vie di accesso al mercato del lavoro per i gruppi socialmente esclusi. Il Comitato dà atto tuttavia che occorre effettuare un ulteriore lavoro di ricerca in merito al ruolo dell'attività imprenditoriale nel contrastare l'esclusione sociale.

6.13.3. È importante che il piano di azione riconosca la varietà delle imprese e l'esperienza delle imprese con finalità sociali e che promuova inoltre servizi di sostegno che vengano incontro alle loro esigenze.

6.14. *Gli spin-off*

6.14.1. Il piano di azione dovrebbe occuparsi della promozione degli *spin-off*, ovvero quelle aziende nate dalle attività delle università e degli istituti di istruzione superiore che sono in grado di favorire l'introduzione nel tessuto produttivo delle nuove conoscenze e tecnologie. Vi è infatti motivo di affermare che, per quanto vi siano esempi di buone pratiche nell'UE, il potenziale di creazione di imprese di questo tipo non è ancora stato pienamente realizzato. Si deve considerare quale sia il potenziale per questo tipo di impresa, i processi che comporta e, se del caso, le scelte politiche attuabili.

6.15. *Il marchio del fallimento*

6.15.1. Il Comitato si compiace del fatto che il Libro verde riconosca l'esigenza di correggere la perniciosa tendenza europea a stigmatizzare il titolare/dirigente di un'impresa andata incontro al fallimento. In particolare i potenziali investitori e gli istituti finanziari devono assumere un atteggiamento più positivo nei confronti di questo tipo di esperienza, che può essere vista come una fase importante nel processo di apprendimento di un imprenditore ed è spesso seguita nel tempo da esperienze imprenditoriali di maggiore successo.

6.16. *Il mercato interno*

6.16.1. Il mercato unico rimane un concetto piuttosto remoto per numerose PMI: molte di esse infatti non cercano neppure di sfruttare le opportunità commerciali presenti al di là del mercato locale o nazionale. Altre tuttavia sono in condizione di vendere i loro prodotti o servizi al di là delle frontiere e in altri Stati membri. Esse potrebbero essere favorite dallo sviluppo di un'infrastruttura che promuova la circolazione di beni, persone e informazioni, nonché da un maggior riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali.

6.17. *L'ampliamento*

6.17.1. Come il Comitato ha già affermato in passato, nei nuovi Stati membri le PMI «rappresentano una colonna portante del processo di trasformazione e forniscono un elevato contributo al PIL e all'occupazione» ⁽²⁾. Esse si trovano tuttavia ad affrontare gravissime difficoltà in numerosi settori, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai finanziamenti, alla formazione, all'assistenza e ai servizi di consulenza.

⁽¹⁾ Un esempio è dato dal sistema belga, che utilizza delle agenzie di intermediazione per amministrare le tasse sul reddito e la sicurezza sociale dei lavoratori dipendenti.

⁽²⁾ GU C 193 del 10.7.2001, parere sul tema «Occupazione e situazione sociale nei paesi candidati dell'Europa centro-orientale».

6.17.2. È importante che il piano di azione consideri gli effetti dell'ampliamento sulle PMI dei 15 Stati membri attuali e dei paesi candidati, esaminando le maniere di far fronte, attraverso le politiche vigenti, alle differenti esigenze delle imprese minori in un'UE allargata.

6.17.3. Come si è detto in precedenza, nei paesi candidati l'accesso a forme e livelli di finanziamento adeguati pone problemi specifici che richiedono specifiche soluzioni.

7. Brevi risposte ai 10 punti sollevati nel Libro verde

7.1. Il parere del Comitato in merito al Libro verde viene esposto in modo circostanziato nelle sezioni precedenti. Alcuni dei messaggi più importanti sono tuttavia contenuti, insieme ad alcune proposte di intervento in vari settori, nelle brevi risposte date qui di seguito ai quesiti formulati nel Libro verde.

- 1) *Quali sono gli obiettivi principali in tema d'imprenditorialità nell'Unione europea e come si rapportano alle altre finalità politiche? È possibile creare un modello d'imprenditorialità in un'Europa allargata?*

La promozione dell'attività imprenditoriale in Europa deve incentrarsi soprattutto sulla creazione dell'ambiente più favorevole alle PMI esistenti grazie a un migliore equilibrio tra rischi e ricompense. Questo contribuirà anche a ridimensionare molti dei fattori che scoraggiano la creazione di nuove imprese.

Nel far ciò occorre prendere atto di tutta una serie di obiettivi di fondo, in particolare quello di raggiungere la stabilità economica, creare un ambiente normativo e amministrativo migliore, valorizzare l'imprenditorialità e le capacità manageriali, favorire un ambiente finanziario che fornisca il necessario sostegno alle imprese, avere un mercato del lavoro funzionante, assicurare l'accesso alla manodopera qualificata e creare condizioni favorevoli alla ricerca e all'innovazione.

Come le imprese esercitano il loro impatto in molte sfere della vita sociale, così gli obiettivi elencati sopra investono molti dei settori d'intervento e delle ambizioni dell'UE, cui sono strettamente collegati. Nell'elaborare un approccio europeo a favore dell'imprenditorialità è essenziale perciò tener conto dei punti di vista di tutta una serie di soggetti diversi fra loro.

- 2) *Come migliorare la disponibilità di finanziamenti (provvedimenti fiscali, cooperazione tra settore pubblico e privato, bilanci più sani, garanzie) e quali alternative promuovere ai prestiti bancari (finanziamenti dei 'business angel', leasing, factoring e microcrediti di operatori non bancari)? Come sostenere gli imprenditori nell'ottenere finanziamenti esterni?*

Le statistiche indicano che nell'attuale clima economico e finanziario i finanziamenti a disposizione delle piccole imprese

non mancano. Ciò non deve tuttavia sminuire i problemi strutturali e a lungo termine delle piccole imprese in questo campo. Gli interventi correttivi devono interessare quattro settori: garantire la continuità del flusso degli investimenti (in tutte le fasi dello sviluppo dell'azienda), assicurare la disponibilità di strumenti finanziari diversificati, stabilire criteri trasparenti per le imprese che richiedono un sostegno finanziario e adottare provvedimenti fiscali che incoraggino lo sviluppo delle imprese e degli investimenti.

Una delle sfide principali è data dalla nota riluttanza degli imprenditori a diluire la proprietà attraverso partecipazioni azionarie, capitali di rischio e altre fonti di finanziamento esterne. Gli investimenti non istituzionali si possono incoraggiare attraverso un regime di agevolazioni fiscali, che all'efficacia unisce il vantaggio di essere più gradito ai proprietari/dirigenti d'impresa. È importante incoraggiare le imprese che cercano finanziamenti esterni a essere pronte a riceverli.

Andranno studiate soluzioni su misura per venire incontro alle diverse esigenze locali e regionali, in particolare per quanto riguarda i nuovi Stati membri dell'UE, in cui le imprese si trovano ad affrontare particolari difficoltà.

Le autorità pubbliche dovranno individuare le soluzioni istituzionali o meno di maggior successo e studiare la possibilità di svilupparle o riprodurle.

- 3) *Quali fattori ostacolano maggiormente la crescita (l'assenza di) un riconoscimento reciproco e di disposizioni dell'UE o la loro (mancata) applicazione a livello nazionale, i provvedimenti fiscali nazionali o la situazione dei mercati del lavoro)? Quali interventi sono più adeguati a sostenere la crescita e l'internazionalizzazione (missioni commerciali, analisi di mercato, raggruppamenti, reti, servizi d'informazione e di consulenza)?*

Per il Comitato i maggiori ostacoli alla crescita sono l'instabilità macroeconomica, gli atteggiamenti negativi nei confronti dell'imprenditorialità, il cattivo funzionamento del mercato del lavoro e una regolamentazione onerosa ed eccessiva.

Le autorità locali, regionali, nazionali ed europee potrebbero contribuire in modo alquanto diretto alla crescita di molte giovani piccole imprese garantendo loro un migliore accesso agli appalti pubblici. Il Comitato ritiene che la qualificazione della mano d'opera e la risoluzione dei problemi di reperimento di personale delle piccole imprese costituiscano questioni prioritarie a livello europeo; chiede pertanto che il piano di azione proponga le necessarie misure economiche e politiche.

4) *Per garantire l'alta qualità delle imprese, che tipo di formazione e di sostegno sono necessari in fase di avviamento (formazione di base — obbligatoria o volontaria, incubatori d'impresa, apprendimento assistito) e di sviluppo (reti, corsi, apprendimento assistito, a distanza, ad esempio per via telematica)? Sono necessari servizi adeguati alle esigenze di gruppi specifici (donne, minoranze etniche, disoccupati o soggetti socialmente svantaggiati) o di particolari imprese (attività basate sulla conoscenza)? La qualità della distribuzione dei servizi di sostegno va migliorata (attraverso l'utilizzo delle TIC, o norme professionali)?*

Occorre fornire un sostegno per soddisfare le molteplici esigenze degli imprenditori e delle loro imprese. Ciò significa ad esempio distinguere tra settori d'attività, fasi di evoluzione e dislocazione geografica delle imprese. Il Comitato riconosce quanto sia difficile fare in modo che le imprese consolidate sfruttino il sostegno messo a loro disposizione, ma ritiene che si possa intervenire in questo senso calibrando meglio i servizi ai loro bisogni e garantendone un'erogazione flessibile.

Le forme di sostegno rivolte specificamente alle nuove imprese devono intervenire fin dalle primissime fasi della concezione di un'impresa e rimanere attive per tutta la durata della preparazione, dell'avvio e delle prime fasi della sua crescita.

Bisogna altresì coordinare meglio le iniziative di sostegno comunitarie con quelle nazionali, regionali e locali.

5) *Gli ostacoli e gli incentivi allo sviluppo e alla crescita delle imprese nell'Unione europea sono analoghi per gli imprenditori dei paesi candidati, o il futuro allargamento richiede provvedimenti specifici per i futuri Stati membri?*

Senza dubbio i proprietari/dirigenti d'azienda reali o potenziali si trovano a dover affrontare problemi particolari negli Stati che si apprestano ad aderire all'UE. Ai fini dell'analisi dei risultati e delle esperienze delle PMI dell'UE rispetto a quelle degli Stati candidati sarebbe estremamente utile elaborare dati comparativi più sistematici, contribuendo così a individuare i settori in cui intervenire a fini di sviluppo, realizzazione e valutazione.

Il Comitato consiglia un esame più attento delle esperienze degli imprenditori nei nuovi Stati membri da parte dei responsabili politici: avendo creato e gestito aziende in un ambiente in così rapida trasformazione, sia politica che economica, essi sono in condizione di fornire un valido contributo alla creazione di un ambiente più favorevole all'imprenditoria in tutta Europa.

6) *Che cosa possono fare gli Stati membri dell'UE per ottenere un equilibrio tra rischi e ricompense favorevole alla promozione dell'imprenditorialità (ridurre gli effetti negativi del fallimento, aumentare i benefici degli imprenditori nell'ambito della sicurezza sociale, ridurre l'onere tributario in termini di spese amministrative o di tasse)?*

Il rischio è un fattore inevitabile in qualsiasi attività imprenditoriale. In Europa tuttavia vi è una percezione diffusa che i rischi siano sproporzionati rispetto alle potenziali ricompense.

Nello spirito del modello sociale europeo, il Comitato chiede che vengano adottate misure per evitare che i proprietari/dirigenti d'impresa siano oggetto di discriminazione in termini di protezione sociale. Ciò contribuirà inoltre a ridurre i timori legati al passaggio dallo status di lavoratore dipendente a quello di lavoratore autonomo, che rappresentano attualmente uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo dell'attività imprenditoriale.

Una tassazione meno gravosa a carico delle imprese contribuirebbe dal canto suo ad aumentare le ricompense dell'attività imprenditoriale e l'attrattiva della professione di imprenditore. Il piano d'azione deve tuttavia riconoscere che gli imprenditori possono essere motivati dalla ricerca di ricompense molto diverse a seconda dei casi e tener conto del fatto che, se il profitto rimane chiaramente una motivazione importante, vi sono molti altri fattori che spingono un individuo a fare questo tipo di scelta professionale.

7) *Come incoraggiare i potenziali imprenditori a prendere in considerazione il rilevamento piuttosto che la costruzione ex novo di un'impresa (basi di dati o borse per acquirenti e venditori, formazioni specifiche per imprese a conduzione familiare, acquisizione d'impresa da parte di dirigenti o dipendenti)?*

Il processo di rilevamento di un'impresa deve diventare più trasparente: occorre inoltre pubblicizzarlo meglio, spiegando ai potenziali imprenditori che esso costituisce un modo rapido ed efficace per entrare nel mondo imprenditoriale.

La Commissione ha intrapreso un prezioso lavoro di individuazione delle migliori pratiche di sostegno alla cessione di imprese. Il Comitato si attende che il piano d'azione ne faccia tesoro e che gli Stati membri possano trarne miglioramenti tangibili, particolarmente per quanto riguarda gli aspetti giuridici e fiscali.

Il Comitato richiama l'attenzione sulla necessità di pervenire quanto prima a una migliore comprensione del processo che porta alla chiusura di un'impresa e dell'atteggiamento della società nei confronti dei proprietari/dirigenti coinvolti in casi di questo tipo. Ciò significa acquisire consapevolezza delle cause del fallimento, degli atteggiamenti nei confronti di chi

chiude un'azienda e del trattamento riservato a tali proprietari/dirigenti da parte degli operatori finanziari, del sistema giudiziario e degli organismi di sostegno. Il piano di azione dovrebbe cercare di promuovere una migliore comprensione, da parte della società, delle pubbliche autorità e delle agenzie di assistenza, per chi si trova a dover chiudere un'impresa.

- 8) *Come rendere più interessanti gli spin-off (acquisizione dell'impresa da parte dei dirigenti, campagne d'informazione, consulenza specifica, provvedimenti fiscali o di altro tipo per i dipendenti e datori di lavoro durante la fase di avviamento dell'impresa)?*

Il Comitato invita ad esaminare gli approcci adottati attualmente dai diversi Stati membri nei confronti degli spin-off e a considerare come realizzare il potenziale di sviluppo di questo processo.

- 9) *In che modo l'educazione può sostenere lo sviluppo della consapevolezza e delle competenze necessarie a promuovere una cultura imprenditoriale (introduzione della formazione all'imprenditorialità nei programmi scolastici, testimonianze di imprenditori nelle classi, tirocini degli studenti presso imprenditori esperti, più formazione all'imprenditorialità nelle università, più MBA, legami tra la formazione all'imprenditorialità e i programmi di ricerca pubblici)?*

Come si è detto nella parte centrale del presente parere, lo spirito imprenditoriale è un atteggiamento mentale che non si può insegnare, ma semmai stimolare. Attualmente sono troppo pochi i giovani per i quali l'ipotesi di creare e gestire una propria impresa rappresenta una scelta professionale realistica e allettante.

Bisogna che il concetto di imprenditorialità arrivi a un maggior numero di giovani fin dalla primissima età. Occorre inoltre dedicare maggiore attenzione all'imprenditorialità anche nella formazione successiva degli studenti, con un approccio trasversale e interdisciplinare piuttosto che limitato alle sole discipline economiche.

Si deve altresì promuovere la possibilità di scegliere la strada dell'imprenditoria anche in età avanzata.

- 10) *Che ruolo possono svolgere le organizzazioni d'impresa, i mezzi di comunicazione e le amministrazioni pubbliche nel promuovere l'imprenditorialità (modelli da seguire, campagne d'informazione, 'porte aperte' nelle imprese, l'assegnazione di premi per imprenditori) e a quale livello (europeo, nazionale, regionale o locale)?*

Il modo più efficace per promuovere l'imprenditoria è assicurare un rapporto rischi-ricompense più favorevole ai proprietari/dirigenti d'impresa: per i responsabili politici la priorità maggiore deve essere dunque quella di attuare politiche concrete per realizzare questo obiettivo. Ciò richiede una migliore comprensione dell'attività imprenditoriale da parte loro e una maggiore partecipazione delle organizzazioni di intermediazione, che dovranno essere consultate precocemente e in modo sistematico; richiede inoltre un approccio più organico alla politica delle imprese a tutti i livelli.

L'uso di modelli positivi e le campagne di informazione e di valorizzazione della figura dell'imprenditore possono certamente essere utili in questo senso, ma il Comitato ritiene che le organizzazioni di rappresentanza e altri organismi d'intermediazione possano rispondere a questa esigenza meglio delle autorità pubbliche.

Il Comitato sottolinea inoltre il fatto che l'imprenditoria non è una scelta adatta a tutti e che pertanto la promozione dello spirito imprenditoriale dovrebbe mirare a modificare la percezione pubblica, piuttosto che cercare di incoraggiare il maggior numero possibile di persone a divenire imprenditori.

8. Conclusioni

8.1. Il Comitato accoglie positivamente il Libro verde della Commissione e si compiace del fatto che esso ha richiamato l'attenzione della pubblica amministrazione, dei politici e degli altri soggetti interessati sull'importanza della politica europea per le imprese. Affinché questo processo abbia effetti duraturi, occorre tuttavia che sia accompagnato quanto prima da un piano di azione ambizioso e al contempo molto mirato.

8.2. Per incrementare l'attività imprenditoriale è chiaramente fondamentale migliorare il rapporto rischi-ricompense rendendolo più favorevole agli imprenditori: questo elemento deve rimanere presente in tutto il piano di azione.

8.3. Il Comitato sottolinea che gli interventi pubblici devono puntare anzitutto alla soluzione delle questioni più urgenti, per realizzare poi nel lungo periodo la totalità degli obiettivi. È perciò indispensabile che, nell'ambito dei molteplici settori di intervento trattati nel documento in esame il piano di azione dia priorità ad alcuni settori rispetto ad altri.

8.4. Il Comitato evidenzia una serie di settori prioritari di intervento:

- migliorare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici,
- riesaminare il regime fiscale in cui operano le PMI in tutta Europa, valutare i livelli, la gestione e la riscossione dei tributi,
- comprendere meglio il processo che porta alla chiusura di un'impresa e l'atteggiamento della società nei confronti degli proprietari/dirigenti d'impresa coinvolti in fenomeni di questo tipo,
- intraprendere iniziative per promuovere lo spirito imprenditoriale e incoraggiare chiunque dimostri di avere il giusto atteggiamento mentale a diventare imprenditore, qualunque sia la sua età o la sua formazione,
- sviluppare parametri più sistematici per la valutazione comparativa delle PMI al fine di facilitare la misurazione e di predisporre interventi adeguati.

8.5. Per avere un impatto positivo non basta dotarsi di una politica delle imprese migliore: bisogna anche realizzarla in modo efficace. Il Comitato chiede perciò che venga messa a punto una strategia di attuazione per ognuna delle priorità individuate nel piano di azione. Ciascuna strategia dovrà definire obiettivi e tempi degli interventi. Nelle priorità si dovrà soprattutto stabilire chi è competente per la realizzazione: l'UE, le autorità nazionali, gli enti regionali o quelli locali.

8.6. Il Comitato ha ripetutamente sottolineato che la concertazione con le organizzazioni rappresentative delle imprese a vari livelli, e in particolare delle piccole imprese, conformemente alla decima raccomandazione della Carta, costituisce il solo modo per garantire che le misure adottate a livello europeo siano adeguate ai vari tipi di imprese e applicabili nella pratica; al fine di garantire l'efficacia del piano di azione e delle misure operative che vi faranno seguito, chiede che le organizzazioni che rappresentano le piccole imprese continuino a partecipare direttamente, tramite la concertazione, all'elaborazione del piano di azione.

8.7. Il Comitato constata che, sebbene siano stati fatti alcuni passi in avanti, a livello nazionale e comunitario, nell'attuazione della Carta europea delle piccole imprese, questa ha finora avuto scarsi risultati. Il Comitato e il Parlamento europeo hanno chiesto che venga dato alla Carta un valore giuridico, in mancanza del quale essa è destinata a rimanere una mera dichiarazione politica di intenti, priva di un quadro di riferimento reale, solido e concertato. Il Comitato ha fatto presente in vari pareri che la Commissione ha

utilizzato il più delle volte la Carta come giustificazione di azioni già programmate in favore delle imprese in generale e non specificamente delle piccole imprese.

8.8. Il Comitato constata con soddisfazione che il vertice di primavera e il recente Consiglio Competitività hanno richiesto una migliore applicazione della Carta. Chiede al Consiglio di perfezionarne l'applicazione attraverso una decisione formale che stabilisca quanto segue:

- che nessun testo legislativo o di carattere legislativo che abbia un impatto sull'attività delle PMI possa essere presentato dalla Commissione se non è stato oggetto di consultazione con le organizzazioni delle piccole imprese,
- che le valutazioni di impatto realizzate dalla Commissione relativamente agli interventi che possono interessare le PMI prevedano un'analisi specifica degli effetti di tali interventi sulle piccole e sulle microimprese,
- che conformemente alla Carta tutti i programmi comunitari che possono riguardare le piccole imprese debbano adottare misure specifiche in loro favore.

8.9. Il Comitato si rammarica del fatto che la Convenzione, nelle sue proposte, non abbia fatto menzione delle imprese, degli imprenditori e dello spirito imprenditoriale; chiede alla Conferenza intergovernativa di integrare questa politica facendo in modo che la futura Costituzione europea faccia riferimento alle imprese e alle piccole imprese e non soltanto all'industria in generale e invita gli Stati membri a sostenere questo approccio nella Conferenza intergovernativa.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Revisione dell'elenco dei progetti RTE (Reti transeuropee) in vista del 2004»

(2004/C 10/15)

Il Consiglio europeo, in data 8 aprile 2003 ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, con lettera del Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, Ambasciatore Umberto Vattani, di elaborare, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, un parere esplorativo sul tema «Revisione dell'elenco dei progetti RTE (Reti transeuropee) in vista del 2004».

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Levaux, in data 4 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 25 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 90 voti favorevoli, 6 contrari e 6 astensioni, il seguente parere.

1. Oggetto del presente parere esplorativo

1.1. A seguito del Trattato di Maastricht del 1993, la Commissione ha elaborato un quadro globale per lo sviluppo delle reti europee che si propone di accelerare la realizzazione del mercato interno, collegare le regioni periferiche al cuore dell'Unione e aprire l'Europa ai paesi limitrofi. Nel 1994, a Essen, i capi di Stato e di governo hanno identificato 14 progetti prioritari nel settore dei trasporti e nel 1996 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato una decisione che stabiliva gli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto (RTE-T). La decisione prevedeva la realizzazione entro il 2010 di un insieme di infrastrutture del valore di 400 milioni di EUR, 152 dei quali (valore 2002) destinati ai progetti prioritari RTE-T (cfr. allegato 1). A sei anni dalla decisione è stato realizzato il 25 % dei progetti previsti e, al ritmo d'investimento attuale, per completare la rete dell'Unione descritta nei piani generali europei saranno necessari ancora 20-25 anni.

1.2. Le risorse finanziarie stanziare dagli Stati membri e dalla Comunità si rivelano dunque inadeguate agli obiettivi. Gli investimenti pubblici nel settore dei trasporti sono del resto passati dall'1,5 % del PIL degli anni '80 a meno dell'1 % negli anni '90, con un degrado confermato anche dal rapporto fra PIL e investimenti nel settore delle costruzioni (infrastrutture di trasporto comprese) (cfr. allegato 2).

1.3. La Commissione sottolinea che sono in ritardo soprattutto i progetti per le infrastrutture transfrontaliere e ferroviarie, che interessano due degli orientamenti essenziali della politica comunitaria, ossia:

- garantire la continuità transfrontaliera delle reti,
- trasferire il previsto aumento del trasporto merci su strada verso altri modi di trasporto (ferrovie, vie navigabili interne e marittime).

1.4. Diversi elementi nuovi e i dati raccolti dal 1996 giustificano una revisione degli orientamenti nel settore delle RTE-T.

— Innanzi tutto, nel 2010 il tasso di crescita economica previsto dal Consiglio di Lisbona potrebbe determinare un aumento del 38 % del traffico merci e del 24 % di quello di viaggiatori rispetto al 1998. Dal canto suo, nel Libro bianco *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, pubblicato nel 2001, la Commissione ha dimostrato che se non si provvederà a riequilibrare le correnti di traffico, il trasporto merci aumenterà del 50 %. Il Comitato condivide l'analisi della Commissione e sottolinea che, anche se la crescita economica attuale non corrisponde alle previsioni di alcuni anni fa, ciò non deve in alcun caso costituire un nuovo pretesto per differire le decisioni adottate o rinviare le scelte in materia di RTE-T. Dato infatti che i tempi di realizzazione e di entrata in funzione di queste infrastrutture oscillano fra uno o due decenni, la ripresa della crescita genererà nuove situazioni di congestione del traffico.

— In secondo luogo, a partire dal 2004 l'Unione accoglierà dieci nuovi Stati membri, e ha già manifestato l'intenzione di aprirsi ancora ad altri Stati nei prossimi anni. Questa situazione impone di tenere conto sin d'ora delle esigenze dei nuovi Stati membri, per permettere loro di adeguare le rispettive economie a quelle dell'Unione e di assorbire in misura soddisfacente l'inevitabile aumento del traffico. Secondo la Commissione, nell'ambito dei corridoi che collegano questi nuovi Stati membri all'Unione europea bisognerà provvedere alla costruzione o al rifacimento di circa 20 000 km di strade, 30 000 km di ferrovie e un certo numero di porti marittimi e di aeroporti, con un costo globale che sfiora i 100 miliardi di EUR. Dal canto suo, il Comitato ritiene indispensabile che al corridoio VII relativo al Danubio la Commissione aggiunga talune vie navigabili interne, che sono infrastrutture di trasporto particolarmente importanti per diversi nuovi Stati membri, soprattutto in considerazione delle esigenze di sviluppo sostenibile.

1.5. Per queste ragioni, nell'ottobre 2001 la Commissione ha proposto una revisione degli orientamenti relativi alle reti transeuropee e alla fine del 2003 essa presenterà una nuova proposta destinata a perseguire la riforma della politica in materia di RTE nel senso di:

- collegare le reti dei nuovi Stati membri e dei paesi candidati, nella fattispecie nell'ambito dei corridoi,
- concentrare le scelte su autentiche priorità europee quali:
 - l'eliminazione delle strozzature,
 - i progetti transfrontalieri,
 - i principali assi terrestri e marittimi.

L'effetto perseguito dovrà essere quello della coesione su scala continentale, mentre invece i piani generali RTE-T talvolta risultano ancora dal semplice accostamento di piani nazionali, con conseguente dispersione degli interventi comunitari. Il Comitato condivide questo orientamento poiché considera che l'azione comunitaria in materia di infrastrutture non deve rispondere alle numerose esigenze già individuate e peculiari di ogni Stato membro, bensì concentrarsi sulle priorità transeuropee che impongono la continuità delle reti. Trattandosi di priorità che corrispondono all'interesse generale dell'Europa, la Comunità deve accollarsi una parte consistente dei costi delle infrastrutture da realizzare, soprattutto nelle zone penalizzate per le loro caratteristiche geografiche (come per esempio le estese aree montane).

1.6. Per elaborare le nuove proposte in materia di RTE-T, la Commissione ha creato un meccanismo di studi e di ricerca

- affidando a Karel Van Miert la presidenza di un gruppo ad alto livello incaricato di esaminare nello specifico le opere da iscrivere in un elenco aggiornato dei grandi progetti prioritari per l'Unione europea ampliata ⁽¹⁾,
- istituendo una *task force* interna con il compito di affiancare il gruppo ad alto livello nell'analisi dei cento progetti presentati dagli Stati, nella fattispecie alla luce di previsioni di traffico aggiornate.

1.7. L'Unione è alla vigilia dell'allargamento e per l'Europa dei 25 sarà difficile elaborare il bilancio 2007-2013, proprio perché si dovranno definire le priorità tra diverse infrastrutture transeuropee. Per questo la Commissione ha ritenuto necessario avviare una riflessione sul futuro del finanziamento comunitario, e in particolare sulle risorse da destinare alle reti transeuropee. Il 23 aprile 2003 essa ha dunque presentato una comunicazione, che viene analizzata al capitolo 4 del presente parere, la quale definisce gli strumenti finanziari e i sistemi di

gestione innovativi necessari per la realizzazione dei grandi progetti infrastrutturali. Il capitolo 4 del presente parere esamina la comunicazione della Commissione.

1.8. Il Comitato ritiene che la rete transeuropea di trasporto sia un elemento determinante della costruzione europea, la quale potrà realizzarsi soltanto se si renderanno agevoli gli scambi di merci e la circolazione delle persone. Il Comitato ricorda inoltre di aver sostenuto da tempo la necessità di coniugare l'indispensabile incremento dei trasporti con il rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile.

1.9. In una prima fase, sino a fine giugno 2003, e in attesa di informazioni sui lavori del gruppo Van Miert, ancora a carattere confidenziale, il Comitato:

- ha preso atto del grado di realizzazione, a fine 2002, dei 14 progetti prioritari di Essen e dei 6 nuovi progetti aggiunti nel 2001, a partire dal documento *Rete transeuropea di trasporto. Progetti prioritari RTE-T* pubblicato dalla Commissione nel febbraio 2003 (cfr. allegato 1),
- ha stilato un elenco dei progetti previsti che lascia prevedere, sull'orizzonte 2010, un'esecuzione globale al 74 % dei 14 progetti prioritari (cfr. allegato 3),
- ha esaminato la metodologia adottata dal gruppo di Karel Van Miert per selezionare i nuovi progetti prioritari,
- ha reiterato le proposte di finanziamento di questi progetti prioritari introducendo, indipendentemente dagli Stati, un'entrata «fissa» a livello del bilancio dell'Unione, che consentirebbe di concedere sovvenzioni più consistenti e garanzie sui prestiti. Sgravando i bilanci nazionali, il nuovo dispositivo dovrebbe permettere agli Stati e all'Unione europea di meglio rispettare le scadenze di realizzazione dei progetti.

1.10. In un secondo momento, prima della fine del 2003 e dopo la pubblicazione della relazione del gruppo Van Miert, la Commissione elaborerà una nuova proposta per rivedere gli orientamenti della politica in materia di RTE-T; la proposta sarà sottoposta all'esame delle varie istituzioni e organi consultivi secondo le procedure abituali, in vista di conseguire l'approvazione definitiva del Parlamento e del Consiglio all'inizio del 2004. Pur approvando tale tempistica, imposta dalle elezioni europee del giugno 2004 e dall'allargamento a 25 paesi del maggio, il Comitato lamenta la collaborazione tardiva della Commissione, che ha inteso mantenere fino all'ultimo riservati i lavori del gruppo Van Miert (è stato possibile visionare le proposte solo negli ultimi giorni).

(1) Cfr. capitolo 3.

2. **Gli attuali progetti prioritari: evoluzione e caratteristiche**

Il Comitato desidera ricordare che nel 1993 la Commissione ha pubblicato un Libro bianco sui trasporti, che articolava le priorità in tre piani generali per un ammontare di 300 miliardi di EUR di investimenti da realizzare prima del 2010:

- il piano generale Strade, per la realizzazione di 17 000 km di autostrade,
- il piano generale Treni ad alta velocità, per la costruzione di 4 000 km di nuovo tracciato ferroviario e la sistemazione di altri 3 600 km di binari esistenti,
- il piano generale Vie navigabili.

Fra i progetti prioritari esaminati nel 1993 dal gruppo Christophersen e inseriti negli orientamenti, alcuni sono stati abbandonati unilateralmente (collegamento fluviale tra Reno e Rodano) e non figurano più fra i 14 progetti prioritari di Essen, mentre altri sono stati modificati. Per quanto riguarda i tempi e i costi, si registrano notevoli scostamenti rispetto alle previsioni. In queste circostanze e pur approvando l'aggiornamento avviato dalla Commissione, il Comitato tiene a sottolineare che considera controproducente il mancato rispetto da parte degli Stati degli impegni presi nonché la rimessa in discussione delle priorità. Non è certo rivedendo ogni 5 anni il contenuto dei progetti prioritari RTE-T che si potrà garantire uno sviluppo efficiente e sostenibile dell'Europa, né sul piano socioeconomico né su quello ambientale. Il Comitato desidera dunque richiamare formalmente l'attenzione della Commissione, del Parlamento e del Consiglio sull'importanza che assumeranno le decisioni nel settore RTE-T, in particolare per quanto riguarda gli impegni di finanziamento, l'avvio dei cantieri e i tempi di realizzazione. Nel momento in cui sta per nascere l'Unione a 25, nella prospettiva di una riconversione economica e di fronte alla globalizzazione dell'economia, questa è un'occasione unica nella storia per consolidare quanto già acquisito e organizzare lo spazio europeo intorno a infrastrutture di trasporto moderne, coerenti e funzionali.

2.1. *I 14 progetti prioritari di Essen del 1996 e i 6 progetti complementari del 2001*

Su richiesta del Consiglio europeo di Barcellona, nel febbraio 2003 la Commissione ha pubblicato un bilancio di realizzazione dei progetti prioritari di Essen. Da questo testo, intitolato *Rete transeuropea di trasporto. Progetti prioritari RTE-T*, il Comitato ha attinto le seguenti informazioni, che permettono di valutare la portata degli obiettivi dichiarati. Nel 2010 la rete

transeuropea di trasporto (inclusi i progetti RTE-T prioritari), per l'Europa dei 15 dovrebbe comprendere complessivamente:

- 75 200 km di strade,
- 78 000 km di linee ferroviarie,
- 330 aeroporti,
- 270 porti marittimi internazionali,
- 210 porti interni,
- e vari sistemi di gestione del traffico, d'informazione degli utenti e di navigazione.

Il costo totale di finanziamento della rete è stato calcolato a 400 miliardi di EUR (valore 1996), con un finanziamento medio annuo valutato a 19 miliardi di euro. Questo corrisponderebbe però a un periodo di realizzazione di un ventennio, che appare ovviamente incompatibile con l'intento dichiarato di ultimare i progetti entro il 2010. L'allegato 1 contiene una tabella riassuntiva dei 20 progetti (14+6) con le informazioni specifiche presentate dalla Commissione (tempi di realizzazione previsti, costi totali e stato di avanzamento dei lavori a settembre 2002). L'esame di tale tabella evidenzia le incongruenze di seguito elencate.

2.1.1. Per quanto riguarda i tempi, la scadenza del 2010 è adottata come riferimento generale per il completamento dei progetti prioritari anche se, secondo le indicazioni della stessa Commissione, molti di questi saranno ultimati solo dopo tale data. Il Comitato ritiene che sarebbe più realistico, e più efficace, prevedere progetti destinati a diventare operativi fra il 2010 e il 2020 (come del resto proposto nel suo parere del gennaio 2002 dal titolo «L'avvenire della rete transeuropea di vie navigabili» — CESE 24/2002). Ovviamente, questo presuppone la volontà di adoperarsi al massimo per rispettare questa nuova scadenza e a tal fine il Comitato suggerisce:

- di creare all'interno della Commissione una struttura di monitoraggio che si incarichi, assieme agli Stati membri, di coordinare lungo i grandi assi la gestione dei diversi tronconi ed i finanziamenti provenienti dalla BEI, dall'Unione, dagli Stati membri, dai PPP ecc.,
- di attivare un dispositivo che preveda pesanti sanzioni per gli Stati che non rispettino gli impegni presi. Nel caso, ad esempio, di un progetto patrocinato come prioritario da uno Stato, le sanzioni per inadempienza potrebbero essere le seguenti:
 - lo Stato in questione potrebbe vedersi ritirare dall'Unione europea la committenza di parte dei lavori, che verrebbe affidata ad altri Stati interessati a quello specifico collegamento transeuropeo,

- al fine di salvaguardare gli interessi finanziari dell'Unione europea, in caso di abbandono di un progetto, lo Stato inadempiente potrebbe dover rimborsare all'Europa gli aiuti comunitari destinati agli studi o all'acquisto dei terreni,
- come nei contratti privati, i ritardi nella consegna di un'infrastruttura dovrebbero comportare per lo Stato inadempiente una penalità (meccanismo delle cauzioni versate a garanzia del completamento dei lavori in vigore sul mercato privato).

2.1.2. Per quanto riguarda i costi dei progetti, la tabella dell'allegato 1 mostra che, secondo la Commissione, il totale degli investimenti per i venti progetti prioritari RTE-T proposti e approvati nel 1996 e nel 2001 ammonterebbe a 173 miliardi e 993 milioni di EUR (173 993 M EUR); nello stesso documento tuttavia, la Commissione indica un costo totale di 400 miliardi di EUR (400 000 M EUR), ai quali occorre aggiungere ulteriori 100 miliardi (100 000 M EUR) per i progetti proposti dai nuovi Stati membri per l'insieme delle reti, compresi i progetti prioritari RTE-T. Al fine di chiarire le differenze tra le stime elaborate nel 1996, quelle elaborate nel 2001 e quelle trasmesse al gruppo Van Miert, il Comitato sottolinea quanto segue:

- alle voci «Elenco 0» e «Elenco 1» della tabella che segue figurano i totali dei progetti prioritari RTE-T di Essen e di quelli aggiunti nel 2001, i cui costi sono fortemente aumentati a seguito dell'aggiornamento e di taluni ampliamenti operati nel corridoio del progetto originario (per esempio: Danubio, progetto n. 2 dell'elenco 1).

	in miliardi di EUR		
	2004-2020	di cui per il periodo 2004-2013	di cui per il periodo 2014-2020
Elenco 0	80	80	0
Elenco 1	142	125	17
Elenco 2	13	3	10
Elenco 3 non prioritario	22	20	2
Totale	257	228	29

Estratto dalla relazione Van Miert — punto 6.6.2.

- Il gruppo Van Miert ha stabilito una dotazione globale di 600 miliardi di EUR per coprire i costi delle opere figuranti nei piani generali delle reti transeuropee di trasporto all'orizzonte 2020 (compresi i progetti prioritari RTE-T e i nuovi Stati membri),

- gli Stati hanno stabilito un costo di 257 miliardi di EUR per i progetti (Elenchi 0, 1, 2 e 3) che beneficiano delle sovvenzioni comunitarie,
- la Commissione ha valutato a 100 miliardi di EUR il costo delle reti da realizzare nei 10 nuovi Stati membri.

2.1.3. La percentuale massima delle sovvenzioni europee destinate ai progetti prioritari di RTE-T (attualmente il 10 % dei costi, al netto delle imposte), non è sufficientemente attraente. La Commissione intende portarla in taluni casi al 20 %, ma a parere del Comitato, per risultare realmente attraente, tale sovvenzione dovrebbe situarsi tra il 20 % ed il 50 % dei costi totali al netto delle imposte, a seconda della natura di determinati progetti e della loro localizzazione in aree di frontiera.

3. Il gruppo di lavoro presieduto da Karel Van Miert

Il progetto della Commissione che consiste nel proporre nuovi orientamenti per le RTE-T prima del 2004 è ambizioso e difficile da realizzare poiché si propone al contempo di:

- tenere conto delle conseguenze dell'allargamento,
- realizzare in tempi brevi reti coerenti senza nessun anello mancante,
- risolvere il «rompicapo» dei finanziamenti,
- cambiare logica, privilegiando l'interesse generale europeo rispetto agli interessi nazionali.

Il Comitato ritiene che l'istituzione di un gruppo ad alto livello, quale decisa dalla Commissione, possa concretamente agevolare il conseguimento di tali obiettivi.

3.1. Composizione del gruppo

Il gruppo presieduto da Karel Van Miert è composto da un rappresentante per ogni Stato membro e da un osservatore per ciascun paese di cui è prevista l'adesione entro il 2007 (cioè i 10 prossimi Stati membri + Romania e Bulgaria) più uno per la Banca europea per gli investimenti. Il segretariato del gruppo è stato assunto dalla Commissione.

3.2. Mandato del gruppo

- Esaminare i progetti proposti dagli Stati membri attuali o futuri, in vista del loro eventuale inserimento negli elenchi dei progetti prioritari già decisi o proposti, e modificare in tal senso gli orientamenti della RTE-T;
- esaminare i progetti non patrocinati da nessun paese, ma che potrebbero avere un interesse transeuropeo particolarmente accentuato;

- c) stabilire un elenco ristretto di progetti che interessino tutte le grandi regioni dell'Unione allargata;
- d) stabilire un metodo, una procedura e un calendario per i successivi aggiornamenti dell'elenco dei progetti prioritari, nonché per eliminare, o decidere di non portare più a termine, dei progetti specifici, a seguito di ritardi d'avvio eccessivi o di cambiamenti significativi, tali da incidere sulla redditività e la fattibilità del progetto;
- e) analizzare gli strumenti atti ad agevolare e accelerare l'attuazione dei progetti figuranti nell'elenco ristretto;
- f) stabilire le priorità orizzontali da inserire negli orientamenti.

3.2.1. Il Comitato approva complessivamente i contenuti del mandato affidato al gruppo ad alto livello ma non può condividere, in relazione alla lettera d) del mandato, la posizione della Commissione sulla procedura di ritiro dei progetti che a suo avviso si tradurrebbe nell'anticiparne il fallimento. Nel caso ad esempio di uno Stato che non rispetti i propri impegni e pregiudichi l'interesse europeo generale e quello particolare dello Stato a lui limitrofo nei progetti transfrontalieri, ove l'Unione europea abbia concesso una sovvenzione rilevante, la Commissione deve, d'accordo con il Parlamento e con il Consiglio, assumere nei suoi confronti una posizione più energica e vincolante. Essa dovrà inoltre dotarsi di una struttura del tipo «Agenzia europea per le infrastrutture di trasporto», che disponga dei necessari strumenti di controllo ed eventualmente di monitoraggio, in particolare nei confronti dei 10 nuovi paesi, in modo da evitare questi ritiri, e dovrà infine ricordare che è indispensabile applicare sanzioni (cfr. punto 2.1.1).

3.3. *Criteri generali di valutazione dei progetti del gruppo Van Miert*

I criteri sono stati classificati in funzione di due fasi:

— Fase 1:

- a) rispetto del concetto di grandi assi transeuropei denominati «corridoi»;
- b) impegno da parte degli Stati membri interessati a realizzare il progetto, del costo minimo di 500 milioni di EUR, entro una precisa scadenza;
- c) adeguamento del progetto agli obiettivi della politica europea dei trasporti, nella fattispecie all'esigenza di eliminare le strozzature e di creare collegamenti transfrontalieri;

- d) redditività economica potenziale, con impatto sull'ambiente e sulla coesione economica e sociale.

— Fase 2:

- e) valutazione del progetto alla luce dello sviluppo sostenibile della rete transeuropea, e in particolare del suo contributo all'intermodalità, ossia al passaggio ad altri modi di trasporto (ferroviario, marittimo e fluviale);
- f) coesione territoriale dei paesi candidati e delle grandi regioni periferiche;
- g) effetti benefici transnazionali che coinvolgono più Stati e stima del valore aggiunto europeo in percentuale del traffico totale internazionale.

3.3.1. Il Comitato ritiene che i criteri generali proposti siano pertinenti, ciò nondimeno:

- in relazione alla lettera b), ricorda che, in mancanza di sanzioni per gli Stati inadempienti, ogni impegno resta illusorio (cfr. punto 2.1.1),
- in relazione alla lettera d), considera che il criterio della redditività economica potenziale non deve consentire l'eliminazione di un progetto la cui realizzazione risulti comunque indispensabile. In passato, questo tipo di ragionamento applicato a sezioni o parti delle reti ha determinato il moltiplicarsi di raccordi mancanti, di strozzature, di soluzioni di continuità e così via,
- in relazione alla lettera e), riguardante il concetto di sviluppo sostenibile, sottolinea che è sin d'ora opportuno divulgare gli strumenti di valutazione basati su uno studio di prospettiva e definire obiettivi precisi.

3.3.2. Infine il Comitato è lieto di constatare che il criterio di cui alla lettera a) impone l'obbligo di far rientrare il progetto in un corridoio o in una rete europea strutturale, di cui sia garantita la continuità da un'estremità all'altra. Nella fase di elaborazione delle sue proposte definitive, la Commissione definirà un insieme di reti strutturali, che costituiranno i grandi assi di circolazione e di trasporto dell'Unione allargata insieme ai paesi limitrofi, garantendo la continuità di tutte queste reti ed eliminando così automaticamente gli anelli mancanti.

4. Modalità di finanziamento dei progetti

Il 23 aprile 2003 la Commissione ha pubblicato una comunicazione dal titolo *Sviluppare la rete transeuropea di trasporto: finanziamenti innovativi, interoperabilità del telepedaggio*, accompagnata da una proposta di direttiva concernente la generalizzazione e l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nella Comunità, che attualmente è oggetto di un parere specifico del Comitato (¹).

Fin dall'inizio della procedura di revisione della RTE-T prioritaria, la Commissione ha inteso ricercare soluzioni per il finanziamento dei progetti, in quanto si tratta di un argomento essenziale che non può non essere affrontato. Vi è un consenso generale sull'affermazione «non esistono economie competitive senza reti di trasporto efficienti»: questo però non serve a nulla se, come si può constatare, «le infrastrutture di trasporto rimangono a corto di finanziamenti, in mancanza di adeguate risorse finanziarie e di un quadro propizio agli investimenti».

Nella comunicazione la Commissione espone le ragioni del mancato sviluppo della rete transeuropea di trasporto:

- mancanza di volontà politica da parte delle istanze decisionali degli Stati membri,
- insufficienti risorse finanziarie dedicate alla rete transeuropea,
- frammentazione delle entità responsabili dei progetti.

La Commissione ricorda inoltre che la quota del PIL (meno dell'1 %) dedicata alla realizzazione di infrastrutture di trasporto è in diminuzione ormai da decenni, mentre invece aumentano le esigenze identificate e il traffico (cfr. allegato 2).

Il Comitato condivide queste constatazioni e, nel deplorare la situazione, ha preso atto con interesse delle soluzioni proposte dalla Commissione, che si basano su due grandi assi:

- un migliore coordinamento dei finanziamenti pubblici e privati delle reti transeuropee di trasporto,
- accompagnato da un servizio europeo efficiente di telepedaggio stradale.

4.1. Il Comitato sostiene ovviamente l'intento della Commissione di ottenere un miglior coordinamento tra i finanziamenti pubblici regionali, nazionali e comunitari. Il Comitato ribadisce che, con il sostegno della BEI, la Commissione dovrebbe dotarsi di ulteriori risorse per aiutare vari paesi a completare i piani di finanziamento e a superare le difficoltà insite in una politica di cofinanziamento delle infrastrutture nell'ambito della quale ciascuno negozia la propria partecipazione in funzione degli interessi che rappresenta e non dell'interesse generale europeo. Il Comitato ritiene dunque necessario che la BEI intervenga a sostegno della futura Agenzia europea per le infrastrutture di trasporto per razionalizzare, rafforzare e coordinare meglio i dispositivi di finanziamento esistenti.

4.2. Per quanto riguarda il partenariato pubblico-privato (PPP), il Comitato condivide l'analisi della Commissione circa i limiti di un finanziamento interamente privato delle infrastrutture di grandi dimensioni. Il finanziamento misto non può tuttavia costituire l'unica soluzione, in quanto gli investitori privati chiedono, a buon diritto, delle garanzie e una redditività sicura per i loro investimenti, cosa che si traduce in un aumento dei costi. Inoltre, occorre tenere conto di altre considerazioni:

- qualsiasi progetto prioritario RTE-T che coinvolga diversi paesi europei andrebbe realizzato attraverso la costituzione di una «società europea», in modo da garantire la trasparenza indispensabile ai piani di finanziamento del progetto in questione,
- vale la pena di costituire un PPP soltanto in presenza di un equilibrio tra i finanziamenti del settore pubblico e quelli del settore privato: è infatti difficile immaginare un PPP nel quale il settore privato risulti ampiamente minoritario ma non è nemmeno realistico pensare che i finanziamenti necessari a realizzare la maggioranza dei progetti possano integralmente provenire dai privati,
- occorre stabilire alcuni limiti, al fine di evitare le eventuali conseguenze impreviste derivanti dalla progressiva cessione della sovranità, che spetta tradizionalmente agli Stati o all'ente pubblico competente in materia di gestione del territorio e di infrastrutture collettive importanti.

(¹) Parere del Comitato economico e sociale europeo in corso di elaborazione in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la generalizzazione e l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nella Comunità» — CESE 716/2003.

Il Comitato ritiene che, pur rappresentando indubbiamente un'alternativa interessante per alcuni casi specifici, il PPP non potrà mai costituire una panacea in materia di finanziamento delle infrastrutture di trasporto.

4.3. Creare un fondo europeo per le infrastrutture di trasporto

4.3.1. Fatti salvi i fondi strutturali, l'Unione non dispone, né nel contesto del proprio bilancio per i trasporti né in quello dei vari fondi comunitari, delle risorse necessarie per concedere sovvenzioni sufficientemente elevate (vale a dire pari al 10-50 % del costo dei lavori) da risultare stimolanti e da rendere irreversibili gli impegni. Inoltre, il principio di sussidiarietà rappresenta un freno considerevole, perché ogni Stato conserva la possibilità di rimettere in discussione o di differire gli impegni assunti. Il Comitato rinnova quindi la propria proposta di istituire, a livello di bilancio dell'Unione europea e indipendentemente dagli Stati, un Fondo europeo per le infrastrutture di trasporto destinato alla realizzazione dei progetti prioritari RTE-T e dotato di risorse «costanti» gestite a livello comunitario.

4.3.2. Con l'allargamento l'Unione ha un'occasione storica per perfezionare la propria struttura dotandosi per un periodo congruo di strumenti adeguati alla creazione delle reti di trasporto delle persone e delle merci indispensabili per garantire il proprio sviluppo sostenibile nei prossimi decenni. L'assetto del territorio dell'Europa allargata e la realizzazione delle necessarie infrastrutture di comunicazione sono priorità assolute che impongono di modificare comportamenti e regole, di avviare riforme ambiziose e, a tal fine, di accettare il trasferimento all'Unione di talune competenze nazionali. Questo Fondo europeo per le infrastrutture di trasporto verrebbe finanziato mediante un modestissimo prelievo di solidarietà pari a 1 centesimo per litro di carburante consumato sulle strade dell'Unione da tutti i veicoli pubblici o privati (cfr. allegato 4: «Carburante consumato nel 2001»). Per quanto riguarda le diverse soluzioni valide a risolvere il «rompicapo» del finanziamento delle infrastrutture di trasporto, il Comitato prenderà posizione in maniera più dettagliata, precisa e completa nel futuro parere d'iniziativa: «Le infrastrutture di trasporto del futuro: finanziamento, progettazione, nuovi vicini».

4.3.3. Il Comitato ricorda di aver già proposto a due riprese, nel 2003 ⁽¹⁾, la creazione di questo fondo, e che il Parlamento europeo ha auspicato anch'esso uno strumento analogo. Le caratteristiche principali del fondo proposto dal Comitato sono le seguenti:

- Fondo europeo destinato all'attuazione dei progetti prioritari RTE-T,
- prelievo fisso di 1 centesimo per litro di carburante (benzina, gasolio, GPL) consumato nell'Europa a 25 per tutti i trasporti stradali di merci e di persone (collettivi o privati),

- riscossione del prelievo a cura degli Stati e suo versamento integrale ogni anno al Fondo dedicato previsto nel bilancio dell'Unione europea, per un totale di circa 3 miliardi di EUR per i 300 milioni di tonnellate di carburante consumato,
- gestione del Fondo affidata alla Banca europea per gli investimenti, allo scopo di realizzare i progetti prioritari RTE-T proposti dalla Commissione e approvati dal Parlamento e dal Consiglio attraverso:
 - prestiti a lunghissimo termine (da 30 a 50 anni),
 - tassi agevolati per i prestiti contratti per la realizzazione di detti progetti,
 - costituzione di garanzie finanziarie per il PPP,
 - attraverso delega dell'Unione europea, concessione di sovvenzioni pari al 10-50 % del costo dei lavori a seconda della natura del progetto.

5. Relazione del gruppo di alto livello

Nel corso del secondo semestre 2003 la Commissione sottoporrà al Parlamento europeo e al Consiglio alcune proposte definitive basate sulla relazione del gruppo presieduto da Karel Van Miert.

Una volta preso atto delle proposte definitive elaborate dalla Commissione sulla base della relazione Van Miert, e dopo averle discusse, il Comitato completerà le proprie osservazioni, che verranno incluse in un parere d'iniziativa a carattere più generale riguardante il futuro delle infrastrutture europee di trasporto.

6. Conclusioni

6.1. La revisione dell'elenco di progetti prioritari RTE-T all'orizzonte 2004 avviene nel momento del passaggio dall'Europa dei 15 all'Europa dei 25. Questo grande evento di portata storica è un'opportunità unica nel suo genere per dotare l'Europa di una rete transeuropea di trasporto all'altezza delle sfide prevedibili dei prossimi decenni.

6.2. Le reti transeuropee di trasporto devono assolutamente garantire la continuità del traffico: di conseguenza occorre dare priorità assoluta agli assi o ai corridoi transeuropei ed eliminare le strozzature e gli anelli mancanti. La percentuale del finanziamento comunitario deve svolgere una funzione di stimolo maggiore — soprattutto per i progetti transfrontalieri — e, a seconda della natura del progetto, deve collocarsi fra il 10 e il 50 % dei costi al netto delle imposte.

6.3. I dispositivi esistenti sono nettamente insufficienti per garantire in modo stabile il finanziamento dei progetti prioritari RTE-T nell'Unione europea. Il Comitato propone quindi la

⁽¹⁾ GU C 85 dell'8.4.2003, pag. 133 (parere sul ravvicinamento delle accise sulla benzina e il gasolio) e parere CESE 746/2003 sulla sicurezza della rete stradale transeuropea.

creazione nell'ambito del bilancio europeo di un fondo, destinato alle infrastrutture di trasporto e dotato di entrate stabili. Questo fondo, specialmente destinato alla realizzazione dei progetti prioritari RTE-T, sarebbe alimentato dal gettito del prelievo di 1 centesimo per litro di tutti i tipi di carburante consumati sulle strade, che nel 2006 dovrebbe corrispondere a circa 3 miliardi di euro all'anno per 300 milioni di tonnellate consumate. Questo finanziamento rappresenta un modesto contributo di solidarietà di tutti gli europei per le generazioni future.

6.4. Per poter coordinare meglio il lancio dei progetti, i piani di finanziamento, il controllo dell'esecuzione e il

monitoraggio dei nuovi paesi, la Commissione dovrà disporre di risorse supplementari nel quadro di una nuova struttura («Agenzia europea di coordinamento delle infrastrutture di trasporto»).

6.5. Per evitare che taluni Stati rinuncino a progetti da loro patrocinati per l'inserimento fra quelli prioritari oppure non rispettino le scadenze stabilite, la Commissione deve, analogamente a quanto avviene per i progetti privati, comminare pesanti sanzioni o penalità per il mancato rispetto dell'interesse generale europeo e il mancato soddisfacimento delle esigenze degli altri Stati partecipanti al progetto in questione.

Bruxelles, 25 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti brani del parere della sezione, che hanno ricevuto più di un quarto dei voti espressi, sono stati soppressi:

Punto 4.3.1

È stato dimostrato che le modalità di finanziamento esistenti non consentono di portare a termine i progetti di infrastrutture europei in condizioni soddisfacenti dal punto di vista tecnico e da quello delle scadenze. Le ragioni sono note e sono riconducibili essenzialmente al fatto che la realizzazione dei progetti resta di competenza degli Stati membri. In una congiuntura economica difficile, per ragioni vuoi di bilancio vuoi politiche, gli Stati membri saranno costretti nel contesto dei criteri di Maastricht a privilegiare l'obiettivo più immediato, ossia a praticare riduzioni lievi delle spese di funzionamento e invece tagli consistenti alle spese d'investimento. Gli investimenti nei progetti prioritari RTE-T approvati all'inizio del 2004 dal Consiglio e dal Parlamento europeo su proposta della Commissione rispondono all'esigenza di accelerare la realizzazione del mercato interno per favorire la competitività, e quindi la crescita e l'occupazione. Nel quadro dell'iniziativa per la crescita prevista dalla presidenza italiana, il Comitato suggerisce che nel calcolo del rispetto dei criteri di Maastricht, non si tenga conto dell'importo degli investimenti «virtuosi» integralmente destinati ai progetti prioritari RTE-T, qualora lo Stato in questione possa dimostrare di avere effettivamente in corso una politica di riduzione del debito.

Punto 6.4

Al fine di sostenere l'iniziativa per la crescita adottata dalla presidenza italiana dell'Unione europea in questo periodo di stagnazione e di consistenti disavanzi di bilancio in taluni paesi, il Comitato suggerisce che l'importo degli investimenti «virtuosi» integralmente dedicati ai progetti prioritari RTE-T non rientri fra i criteri di calcolo del deficit di bilancio stabiliti a Maastricht.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 48, voti contrari: 41, astensioni: 8.

I seguenti emendamenti, che hanno ricevuto più di un quarto dei voti espressi, sono stati respinti in assemblea plenaria:

Punto 4.4

Sopprimere il punto.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 37, voti contrari: 53, astensioni: 10.

Punto 6.3

Sopprimere il punto.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 25, voti contrari: 51, astensioni: 3.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Politica dell'innovazione: aggiornare l'approccio dell'Unione europea nel contesto della strategia di Lisbona»

(COM(2003) 112 def.)

(2004/C 10/16)

La Commissione europea, in data 12 marzo 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Soares, in data 3 settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 25 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 66 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. Sintesi

1.1. Il Comitato accoglie con favore la comunicazione della Commissione e sottoscrive l'obiettivo di rafforzare la capacità innovativa secondo le linee della strategia definita dal Consiglio di Lisbona.

1.2. Il rafforzamento dell'attività di innovazione in Europa, in quanto contributo importante alla crescita economica e

all'occupazione, è un tema quanto mai attuale in un periodo che vede le difficoltà di ripresa dell'economia europea aggravate da una serie di incertezze e di rischi politici.

1.3. Il Comitato condivide con la Commissione la concezione sistemica del processo di innovazione e la convinzione secondo cui, se l'innovazione può assumere diverse forme, la base del processo di innovazione nell'impresa è costituita dalle competenze delle risorse umane, fondate a loro volta sull'istruzione e sulla formazione dell'individuo. Il Comitato è

convinto che la costruzione di buoni rapporti, su base volontaria o negoziata, specie in materia di relazioni umane e nei settori sociale, finanziario ed ecologico, costituisca un altro fattore fondamentale per il potenziamento di un modello innovatore specifico per l'Unione europea.

1.4. Il Comitato plaude agli sforzi della Commissione per promuovere l'innovazione attraverso un'azione coordinata tra Stati membri e istituzioni europee, e concorda nel complesso con le strategie tracciate nella comunicazione.

1.5. Pur ammettendo che negli ultimi anni si sono registrati alcuni progressi in materia di innovazione, secondo il Comitato appare evidente che l'Unione si trova in una situazione di relativo svantaggio rispetto ai suoi partner e che fra gli Stati membri permangono notevoli disparità in termini di risultati dell'attività di innovazione.

1.6. Il Comitato richiama l'attenzione degli Stati membri sulla necessità di dare effettivo compimento al mercato interno, il più grande mercato del mondo, e sull'urgenza di migliorare le condizioni per sfruttare appieno le immense opportunità insite nell'ampliamento dell'Unione ai fini della ripresa degli investimenti e della crescita economica su tutto il territorio europeo.

1.7. Il Comitato mette in rilievo la necessità di rafforzare i meccanismi di sostegno alle imprese, di sveltire e rendere meno burocratici i processi decisionali, di procedere in direzione di una maggiore efficacia dei processi di scambio e diffusione delle buone pratiche di innovazione, come pure di riconoscere maggiormente il ruolo dell'imprenditoria. A questo riguardo esorta la Commissione e gli Stati membri a coinvolgere la società nel suo insieme per creare una cultura più propensa all'innovazione, alla promozione della qualità e al rischio imprenditoriale.

1.8. Il Comitato raccomanda che la formulazione e l'applicazione delle politiche europee, specie quelle che fanno leva sulle imprese, come quelle in materia di innovazione, tengano conto dell'esigenza di rafforzare i meccanismi di partecipazione e di coinvolgimento dei loro protagonisti: gli imprenditori e i lavoratori.

1.9. Il Comitato è convinto che la comunicazione in oggetto possa fungere da base per intensificare la capacità innovativa in tutta l'Unione europea, in attesa che gli Stati membri e le istituzioni dell'UE garantiscano le condizioni e le risorse indispensabili per potenziare gli investimenti nell'innovazione.

Tali investimenti, infatti, apportano un contributo essenziale alla crescita economica e al miglioramento della qualità di vita dei cittadini europei.

2. Sintesi del documento della Commissione

2.1. L'innovazione è uno dei pilastri della strategia di Lisbona varata dal Consiglio europeo nel marzo 2000 e posta in rilievo dai successivi Consigli, in particolare quello di Barcellona del 2002.

2.2. La comunicazione in esame, assieme a quella sulla politica industriale in un'Europa allargata e al Libro verde sull'imprenditorialità, forma un quadro coerente per lo sviluppo di una politica che stimoli la competitività delle imprese e contribuisca alla crescita dell'economia europea.

2.3. Pur riconoscendo il contributo determinante della ricerca all'innovazione e l'importanza della recente comunicazione «Più ricerca per l'Europa — Obiettivo: 3 % del PIL», il documento in esame sottolinea che esistono molte altre forme di innovazione.

2.4. L'innovazione può essere incrementale o radicale, può risultare dal trasferimento di tecnologia o dallo sviluppo di nuovi concetti imprenditoriali, può essere tecnologica, organizzativa o inerente alla presentazione.

2.5. La comunicazione in oggetto si propone anzitutto di descrivere le diverse vie verso l'innovazione, analizzandone le conseguenze per la definizione della politica dell'innovazione e per i diversi modi di attuarla, affinché una concezione troppo restrittiva dell'innovazione non sia loro d'ostacolo.

2.6. L'analisi è integrata dall'esame delle attuali sfide che, seppur in misura diversa, sono specifiche all'Unione europea, pur nella consapevolezza che le strutture, i problemi e le opportunità attinenti all'innovazione non sono necessariamente gli stessi in tutte le grandi aree economiche del mondo. I fattori presi in considerazione comprendono la persistente inadeguatezza dei risultati ottenuti nell'Unione, le implicazioni dell'ampliamento, le tendenze demografiche e l'importanza del settore pubblico nelle economie comunitarie.

2.7. Anche se la politica dell'innovazione si realizza principalmente al livello nazionale e regionale, gli Stati membri e la Commissione devono intensificare la loro cooperazione per rafforzare l'innovazione nell'Unione europea. Tale cooperazione comprende meccanismi di coordinamento e di valutazione per il reciproco apprendimento e per l'esame dei progressi compiuti. La comunicazione in esame avanza proposte concrete per valorizzare la diversità europea.

2.8. La comunicazione propone inoltre diverse nuove direzioni per lo sviluppo della politica europea dell'innovazione e, in particolare, per l'interazione con altri settori, tanto più che spesso volte la politica dell'innovazione deve essere posta in atto attraverso altre politiche. Per questo, la comunicazione suggerisce tra l'altro un migliore coordinamento e una partecipazione attiva della Commissione e degli Stati membri.

3. Osservazioni generali

3.1. L'importanza dell'innovazione è stata riconosciuta sin dal 1995, in particolare dal Libro verde sull'innovazione⁽¹⁾ e dal Primo piano d'azione per l'innovazione in Europa⁽²⁾, i cui obiettivi principali erano promuovere una cultura dell'innovazione, predisporre un quadro favorevole all'innovazione e articolare meglio ricerca e innovazione.

3.2. Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, nel fissare per l'Unione europea l'obiettivo strategico di diventare entro il 2010 «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», ha creato l'aspettativa che l'innovazione diventi il pilastro fondamentale per il futuro dell'Unione⁽³⁾.

3.3. La comunicazione della Commissione del 2000⁽⁴⁾ indica cinque priorità destinate a orientare le azioni degli Stati membri e dell'Unione per la promozione dell'innovazione:

- coerenza delle politiche d'innovazione,
- un quadro normativo che favorisca l'innovazione,
- favorire la creazione e la crescita di imprese innovative,
- migliorare le interfacce chiave del sistema di innovazione,
- una società aperta all'innovazione.

3.4. In tale occasione, il Comitato affermò che tali obiettivi andavano nella giusta direzione del «riconoscimento dell'importanza della politica a favore dell'innovazione sia da parte

dei governi nazionali che dei cittadini europei», e individuò quattro orientamenti cruciali per incoraggiare l'attività innovativa in seno all'UE:

- opera d'informazione in merito all'innovazione,
- sensibilizzazione riguardo al suo valore,
- ambiente organizzativo-normativo funzionale,
- coordinamento delle azioni a livello nazionale e intersettoriale.

3.5. Tale giudizio resta valido, come pure quelli inerenti ai seguenti aspetti:

- la centralità della convergenza delle politiche nazionali in materia di innovazione,
- l'adozione di misure fiscali volte a favorire gli investimenti privati nella ricerca e nell'innovazione e l'assunzione di ricercatori da parte delle imprese private,
- l'eliminazione degli ostacoli alla comunicazione fra piccole e medie imprese (PMI) e università o centri di ricerca,
- sostegno alla creazione e alla crescita di imprese innovative (facilitando l'accesso delle nuove imprese alle gare d'appalto pubbliche e ai programmi comunitari),
- valorizzazione del capitale umano degli istituti di ricerca e dei centri di eccellenza e incoraggiamento all'afflusso di ricercatori e scienziati di paesi terzi,
- miglioramento delle interfacce chiave del sistema di innovazione,
- facilitazione dei trasferimenti di *know-how*,
- necessità di un processo di informazione e di formazione continua nei cicli di base del sistema d'istruzione, in particolare nella scuola primaria e secondaria, per infondere una consapevolezza migliore e maggiore delle sfide legate all'innovazione⁽⁵⁾.

3.6. D'altro canto, il Comitato richiama l'attenzione degli Stati membri sulla necessità di convogliare parte degli investimenti pubblici nella formazione continua, in particolare quella destinata alle categorie professionali intermedie (i cosiddetti *knowledge workers* o «lavoratori della conoscenza»), per consentire lo sviluppo della ricerca sul campo e il consolidamento dell'attività di innovazione nelle imprese.

⁽¹⁾ COM(95) 688 def. — I e II parte; parere CESE, GU C 212 del 22.7.1996.

⁽²⁾ COM(96) 589 def.

⁽³⁾ Cfr. parere CESE, GU C 260 del 17.9.2001.

⁽⁴⁾ «L'innovazione in un'economia fondata sulla conoscenza» (COM(2000) 567 def.).

⁽⁵⁾ Parere, GU C 260 del 17.9.2001, punti 3.2-3.6.

3.7. Il Consiglio europeo di Barcellona ha convenuto sulla necessità di aumentare gli investimenti dell'UE in ricerca e sviluppo tecnologico (R&S), onde far sì che si avvicinino al 3 % del PIL entro il 2010, e ha aggiunto che due terzi del totale delle spese di R&S dovrebbero essere finanziate dal settore privato. Il Comitato ha accolto con favore tali conclusioni, sottolineando che «gli obiettivi di competitività, crescita economica, occupazione, standard elevati di tutela dell'ambiente e della salute, e sviluppo sostenibile ed equilibrato possono essere raggiunti soltanto sviluppando le conoscenze, la R&S e l'innovazione»⁽¹⁾.

3.8. Il Comitato condivide il giudizio della Commissione secondo cui, nonostante alcuni progressi, l'innovazione resta un importante elemento di debolezza dell'Unione europea rispetto agli Stati Uniti e al Giappone e il suo insufficiente sviluppo potrebbe essere uno dei fattori chiave alla base degli insoddisfacenti risultati dell'Europa in materia di crescita e di produttività.

3.9. Mentre il tema della R&S è stato affrontato in diverse comunicazioni della Commissione europea e nei rispettivi pareri del Comitato⁽²⁾, la comunicazione in oggetto si concentra sugli aspetti dell'innovazione che si collocano al di là della R&S o sono esterni a questa, ma che possono essere decisivi per garantire un nuovo slancio alla politica europea dell'innovazione.

3.10. Il Comitato accoglie con favore la comunicazione della Commissione in esame, il cui obiettivo è avviare un dibattito per aggiornare le basi della politica europea dell'innovazione. Questo processo deve essere imperniato su una migliore comprensione dei meccanismi dell'attività di innovazione e su una rinnovata volontà politica da parte degli Stati membri, onde superare gli ostacoli che impediscono la realizzazione di un'Europa più innovatrice e in grado di conseguire gli obiettivi di Lisbona.

3.11. Il Comitato riconosce l'importanza delle priorità fissate dal Consiglio europeo del 20 e 21 marzo 2003, specie per quanto concerne l'aumento dell'occupazione e della coesione sociale, l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela ambientale e la qualità della vita dei cittadini, ma sottolinea che finora gli Stati membri ne hanno tenuto conto più a parole che nei fatti.

3.12. Il Comitato si compiace dell'orientamento generale delle conclusioni della XIV Conferenza interparlamentare

Eureka del 23 e 24 giugno 2003, incentrata sul tema «Costruire una politica dell'innovazione in Europa».

3.13. Le difficoltà di ripresa economica e occupazionale, aggravate dalle incertezze e dai rischi politici che affliggono il mondo e in particolare l'Europa, accrescono l'importanza e l'attualità della comunicazione della Commissione sulla politica dell'innovazione. Questa difficile situazione dovrebbe spronare gli Stati membri e le imprese a sostenere politiche di investimento in grado di garantire le trasformazioni indispensabili per il potenziamento delle attività di innovazione, in quanto strumento determinante ai fini dell'aumento della produttività e della competitività delle economie europee.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Il Comitato condivide con la Commissione la concezione sistemica dei meccanismi di innovazione e il giudizio secondo cui le capacità e i risultati relativi a forme di innovazione diverse da quella tecnologica possono incidere sulla lentezza dei progressi relativi agli obiettivi di Lisbona esattamente quanto un livello mediocre di investimenti in R&S. Questa posizione, tuttavia, non deve pregiudicare l'obiettivo europeo del 3 % del PIL negli investimenti in R&S, obiettivo che gli Stati membri si sono impegnati a raggiungere e che è necessario conseguire per colmare le attuali carenze in materia di innovazione.

4.1.1. In realtà, la creazione di nuove conoscenze costituisce un requisito preliminare perché l'Unione europea diventi, secondo le parole del Consiglio di Lisbona, la società basata sulla conoscenza più avanzata del mondo. Le nuove conoscenze elementari sono il prodotto della ricerca di base. In contropartita, l'innovazione, così come le conoscenze pratiche ad essa collegate, risulta da un'interazione tra ricerca di base, ricerca applicata, sviluppo, ingegneria, gestione, commercializzazione, ecc., oppure tra alcune di queste fasi. Essa può manifestarsi in molteplici forme e opportunità.

4.1.2. D'altro canto, servono incentivi più efficaci per promuovere la mobilità di scienziati e ingegneri — veri e propri portatori di informazione e di tecniche innovative — tra l'industria (comprese le PMI), l'università e gli altri centri di ricerca. Inoltre, i diritti di proprietà intellettuale devono essere oggetto di una distribuzione equilibrata.

⁽¹⁾ Parere CESE: GU C 95 del 23.4.2003.

⁽²⁾ Pareri CESE: GU C 260 del 17.9.2001; GU C 94 del 18.4.2002; GU C 241 del 7.10.2002; GU C 95 del 23.4.2003 e GU C 95 del 23.4.2003.

4.1.3. Particolarmente rilevante è il ruolo potenziale delle piccole e medie imprese (PMI) nell'adottare e nello sviluppare idee per nuovi prodotti. Tuttavia, la capacità di tali imprese di imporsi o di sopravvivere sul mercato non dipende esclusivamente dalla mobilità, dal trasferimento delle conoscenze e dall'originalità delle idee, ma in gran parte dal clima economico generale, dalla loro autosufficienza in termini di attrezzature di base, dalle modalità di finanziamento e dalla loro esperienza imprenditoriale. Di conseguenza, ai fini dell'innovazione appare anche fondamentale rafforzare la competitività, la posizione di mercato e la capacità finanziaria delle nuove imprese, per lo meno nei primi cinque anni di vita.

4.2. La comunicazione sostiene che l'impresa è il motore dell'innovazione e che quest'ultima si fonda sulla capacità dell'impresa di riconoscere le opportunità offerte dal mercato e di reagire in maniera innovativa in funzione delle sue conoscenze e competenze. Il Comitato sottolinea tuttavia che, per quanto le sinergie tra impresa e ambiente circostante siano fondamentali ai fini dell'innovazione imprenditoriale, e per quanto le condizioni del contesto più ampio incidano senz'altro sulla propensione dell'impresa a innovare, bisogna riconoscere che fra gli elementi determinanti per avviare il processo di innovazione figurano anche le conoscenze derivanti dall'istruzione e dalla formazione permanente delle risorse umane e le opportunità e le capacità di apprendimento degli individui.

4.3. Il Comitato sottolinea l'importanza di un maggiore riconoscimento del ruolo dell'attività imprenditoriale e la necessità che la Commissione, gli Stati membri e la società in generale si adoperino al fine di creare una cultura più favorevole all'innovazione, alla promozione della qualità e al rischio imprenditoriale.

4.3.1. Nell'ambito del processo di apprendimento reciproco, sarebbe particolarmente utile che la Commissione organizzasse, quanto meno al livello di progetti pilota, tavole rotonde settoriali per agevolare maggiormente la diffusione delle migliori pratiche di innovazione da parte delle imprese.

4.3.2. La specificità delle attività di innovazione, considerate le elevate percentuali di insuccesso nella trasformazione delle idee in progetti finanziariamente sostenibili, richiede la messa a disposizione da parte degli Stati membri di servizi specializzati di sostegno all'innovazione imprenditoriale.

4.3.3. Dal canto loro, le istituzioni finanziarie dovrebbero rafforzare la propria capacità di valutazione delle nuove idee per far sì che le imprese abbiano maggiori possibilità di ottenere mezzi finanziari per approfittare al massimo delle conoscenze disponibili e di quelle emergenti.

4.4. Il Comitato sottolinea che le principali debolezze dell'Europa appaiono evidenti soprattutto quando si considera l'entità delle spese di R&S delle imprese comunitarie in percentuale del PIL, il numero di brevetti di alta tecnologia e il valore aggiunto industriale nei settori dell'alta tecnologia ⁽¹⁾. Si ribadisce quindi la necessità di avviare quanto prima a tale situazione.

4.5. Il Comitato evidenzia altresì che le disparità fra gli Stati membri sono particolarmente rilevanti riguardo ai tassi di partecipazione alle attività di formazione permanente e al numero di brevetti di alta tecnologia, e che tendono a crescere in modo preoccupante per quanto concerne l'entità delle spese di R&S delle imprese comunitarie in percentuale del PIL e i brevetti di alta tecnologia. Si tratta di aspetti cui si dovrà prestare particolare attenzione.

4.6. I problemi generalmente riconosciuti in materia di innovazione richiedono una risposta adeguata da parte degli Stati membri: si tratta, da un lato, di problemi comuni come la scarsa propensione a correre rischi, l'insufficienza degli investimenti in R&S e la mancanza di cooperazione fra istituti di ricerca e industria e, dall'altro, di problemi specifici dei paesi candidati, legati alla necessaria trasformazione del loro quadro economico, istituzionale, educativo e sociale.

4.7. La comunicazione evidenzia la necessità di politiche idonee delle risorse umane che offrano opportunità adatte all'ultima fase della vita lavorativa, prevedendo ad esempio orari di lavoro flessibili e partecipazione alla formazione. Il Comitato reputa al riguardo che lo sviluppo delle competenze di tutti i lavoratori e il prolungamento del contributo dei lavoratori più anziani all'attività economica siano fattori importanti da tenere in considerazione per raggiungere un equilibrio generazionale nelle imprese e attenuare le difficoltà in cui versano i sistemi di sicurezza sociale. Nondimeno, i lavoratori che esercitano professioni particolarmente faticose o che operano in condizioni di alto rischio dovranno godere, in questo quadro, di un trattamento differenziato.

4.7.1. In particolare, è necessario considerare il contributo che i lavoratori della conoscenza (*knowledge workers*) più anziani possono ancora dare, grazie alla loro creatività e intelligenza, alla produzione di ricchezza e di benessere per la collettività, fornendo preziose opportunità al sistema produttivo ed economico della comunità e riducendo i costi economici e sociali.

(1) «Quadro di valutazione dell'innovazione in Europa 2002» [SEC(2002) 1349].

4.7.2. In questo contesto, il CESE considera necessario:

- prevedere strumenti specifici di garanzia e difesa dei diritti di tali lavoratori attraverso il loro maggiore coinvolgimento nel processo di riorganizzazione e di riassetto delle imprese, sì da favorire la creazione di nuove opportunità mediante strumenti adeguati di sostegno e di assistenza tecnica,
- prevedere incentivi per quelle imprese disposte ad assumere lavoratori della conoscenza in cerca di lavoro,
- promuovere — attraverso progetti specifici nell'ambito delle politiche di investimento, di espansione commerciale e di partenariati con gli Stati membri — la mobilità e la valorizzazione di queste figure professionali, in modo da agevolarne l'integrazione nel sistema e utilizzarne appieno le valide competenze e conoscenze,
- sfruttare le conoscenze di questi lavoratori per mettere a punto, nel quadro della politica di gestione dei flussi migratori, attività di selezione e di formazione in loco nelle imprese interessate ad assumere immigranti,
- avvalersi di esperti per fornire assistenza professionale, in ambito locale, alle PMI interessate ad accedere ai nuovi mercati dei paesi aderenti all'Unione,
- favorire gli scambi fra i lavoratori della conoscenza, sì da appoggiare, in loco, i processi di modernizzazione dell'apparato produttivo, organizzativo e amministrativo dei nuovi membri dell'Unione,
- prevedere una politica specifica non solo per i lavoratori della conoscenza che hanno perso il lavoro, ma anche per quanti trovano particolarmente difficile conciliare la mobilità con le esigenze familiari.

4.8. Il Comitato sottolinea che la soddisfazione dei lavoratori e, in particolare, la qualità delle condizioni e dei rapporti di lavoro sono elementi importanti per potenziare l'innovazione nelle imprese. Una maggiore responsabilità ambientale e sociale da parte di queste ultime, con tutte le implicazioni che tale concetto comporta, appare altresì fondamentale per il rafforzamento di un modello innovativo specifico per l'Unione europea.

4.9. Il Comitato riconosce l'importanza delle caratteristiche, enumerate nella comunicazione, proprie dell'Unione e tali da incidere sulla politica di innovazione, quali il peso del settore pubblico e le sue relazioni con il tessuto imprenditoriale più innovatore, la riqualificazione delle aree urbane come poli di innovazione e di gravitazione per persone altamente qualificate e la necessità di avvalersi della diversità europea per concepire una politica di innovazione specifica che si configuri come strumento di rafforzamento della crescita economica, dell'occupazione e della qualità della vita dei cittadini europei.

4.10. Il Comitato, pur concordando con la Commissione sulla necessità di rinnovare gli sforzi per promuovere l'innovazione e di porre in essere un'azione coordinata fra Stati membri e istituzioni dell'UE, non può omettere di sottolineare che tali sforzi devono concretizzarsi sia nelle politiche di sostegno alle imprese sia nei modelli volti a incoraggiare la partecipazione e l'impegno dei lavoratori, sia ancora negli orientamenti delle politiche di bilancio per quanto riguarda lo stanziamento delle risorse necessarie a tal fine.

4.11. Il Comitato esorta gli Stati membri a sviluppare azioni tese a dare una maggiore formazione di base e una maggiore formazione tecnica alla popolazione attiva e, nell'ambito del coordinamento delle politiche a livello europeo, a creare le condizioni per potenziare la mobilità delle risorse umane tra università/centri di ricerca e l'industria, come pure tra i paesi e le imprese. Queste azioni potranno accelerare in modo decisivo il processo di diffusione delle conoscenze e delle migliori pratiche per quanto riguarda le attività di innovazione, in modo che i settori e le imprese possano trarre pieno vantaggio delle conoscenze disponibili e applicarle ai processi di concezione, produzione e commercializzazione di prodotti e servizi. Nel campo delle tecnologie dell'informazione sarà essenziale assicurare, nel futuro, un migliore sfruttamento delle reti esistenti, in special modo da parte delle imprese e università/centri di ricerca, affinché in un processo di apprendimento reciproco si possa giungere più facilmente ai livelli desiderati.

4.12. La comunicazione incita a effettuare un'analisi di nuovi indirizzi capaci di migliorare i risultati in materia di innovazione. Il Comitato condivide molti dei suggerimenti avanzati, sia per quanto riguarda le diverse implicazioni derivanti dalle interazioni con altre politiche da prendere in considerazione sia rispetto alla valutazione sistematica del loro impatto sull'innovazione (concorrenza, mercato interno, occupazione, regime fiscale, ambiente e sviluppo regionale), sia in merito all'incentivazione del dinamismo del mercato (sfruttare il concetto di mercati guida), sia quanto alla promozione dell'innovazione nel settore pubblico (appalti pubblici efficienti, aperti e competitivi, nuovi tipi di servizi) e infine per quel che concerne il rafforzamento della dimensione regionale della politica dell'innovazione (creazione delle competenze sulla base delle specificità socioeconomiche delle regioni e dell'insegnamento tratto dalle esperienze positive).

4.13. Il Comitato sottolinea che per rafforzare l'attività di innovazione europea si dovrà agire in particolare attraverso l'interazione con le seguenti politiche:

- politica fiscale: politica di incentivi fiscali selettivi per le attività di innovazione, specie per le PMI che operino in mercati in espansione e/o di media/alta tecnologia,

- politica del settore pubblico: politica di investimenti che promuova lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi, con particolare rilievo per quelli che incidono maggiormente sul benessere dei cittadini europei (salute, istruzione e formazione, ambiente, trasporti e comunicazioni),
- politica dell'occupazione: politiche coerenti del mercato del lavoro finalizzate alla difesa e alla creazione di posti di lavoro di qualità, al rafforzamento della coesione sociale e al deciso cammino dell'UE verso un livello di occupazione prossimo alla piena occupazione,
- politica di responsabilità sociale e delle risorse umane nell'impresa: una delle preoccupazioni centrali di un'organizzazione innovativa dovrà risiedere nella sua capacità di interagire con i vari soggetti interessati (stakeholders) in modo giusto ed equilibrato, operando per la difesa dell'ambiente e promuovendola, in maniera tale da soddisfare i diversi interessi in gioco e, più in particolare, quelli dei lavoratori e della collettività in generale. Attualmente, una delle maggiori sfide che si profilano per le imprese consiste nell'intessere buone relazioni, soprattutto nel campo delle relazioni umane, in quello sociale, finanziario e ecologico, segnatamente su base volontaria o negoziata,
- ridefinizione degli schemi di sostegno comunitario all'innovazione: considerato che parte dei fondi comunitari assegnati agli Stati membri in materia di innovazione non viene utilizzata per mancanza di fondi di provenienza

pubblica nella componente nazionale del finanziamento, bisogna consentire che detta componente nazionale possa essere assicurata per intero da fonti private al fine di permettere l'utilizzazione integrale dei fondi per l'innovazione messi a disposizione degli Stati membri dall'Unione europea.

4.14. Il Comitato è convinto che le azioni proposte dalla Commissione vadano nella giusta direzione e che saranno in grado di ridurre il divario di produttività che separa l'Unione europea da altre aree economiche. Esse inoltre potranno contribuire alla definizione di percorsi e soluzioni specifici e adeguati a garantire il rafforzamento del modello sociale europeo.

4.15. Infine, il Comitato non può fare a meno di esprimere preoccupazione per la lentezza dei processi decisionali nell'Unione europea, fenomeno di cui il funzionamento effettivo del mercato unico e il brevetto europeo costituiscono casi paradigmatici. Questa difficoltà esige che l'ideazione e la formulazione delle politiche e la loro posteriore applicazione sul terreno, specie per quelle che hanno come motore le imprese, come accade nel caso dell'innovazione, prevedano il rafforzamento dei meccanismi di partecipazione e coinvolgimento dei loro protagonisti: gli imprenditori e i lavoratori. Il Comitato è convinto che tale nuovo atteggiamento da parte della Commissione e degli Stati membri debba diventare indispensabile se si vuole che lo spazio europeo vinca la sfida dell'innovazione.

Bruxelles, 25 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

La seguente proposta di emendamento è stata respinta ma ha ottenuto almeno un quarto dei voti espressi:

Aggiungere un nuovo punto 4.1.4 così formulato:

«Di conseguenza il CESE ritiene che fino al raggiungimento del 3 % del PIL negli investimenti in ricerca e sviluppo (R&S), tutto l'investimento pubblico realizzato nel settore debba essere escluso dai calcoli della spesa pubblica nel quadro del Patto di stabilità.»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 35, voti contrari: 39, astensioni: 3.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1655/2000 riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE)»

(COM(2003) 402 def. — 2003/0148 (COD))

(2004/C 10/17)

Il Consiglio, in data 16 luglio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato, paragrafo 1, che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato la sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente di preparare i lavori in merito.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 402^a sessione plenaria del 24 e 25 settembre 2003 (seduta del 25 settembre), ha nominato relatore generale Chiriaco e ha adottato con 56 voti a favore, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. Sintesi della proposta della Commissione

Al momento dell'adozione del regolamento (CE) n. 1655/2000 riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) ⁽¹⁾, la Commissione aveva proposto per la sua attuazione un comitato di gestione, considerando che la scelta dei progetti fosse una misura con notevoli implicazioni in termini di bilancio.

1.1. Il Consiglio, deliberando all'unanimità, ha respinto la proposta della Commissione quanto alla procedura di comitato da applicare e per l'adozione delle misure di attuazione del regolamento (CE) n. 1655/2000 ha optato (articolo 11,

paragrafo 2) per la procedura di regolamentazione, di cui all'articolo 5 della decisione 468/1999/CE.

1.2. La Commissione ha pertanto inoltrato dinanzi alla Corte un ricorso d'annullamento della disposizione in questione.

1.3. Nella sua sentenza del 21 gennaio 2003 ⁽²⁾, la Corte di giustizia ha annullato l'articolo 11, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1655/2000, ritenendo che le misure di gestione relative all'attuazione di un programma avente rilevanti implicazioni di bilancio, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della citata

⁽¹⁾ GU L 192 del 28.7.2000, pag. 1.

⁽²⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 21 gennaio 2003, Commissione contro Parlamento europeo e Consiglio, causa C-378/00, non ancora pubblicata nella Raccolta.

decisione 468/1999/CE, rientrano, in linea di principio, nella procedura di gestione di cui all'articolo 4 della stessa decisione o, eventualmente, in conformità all'articolo 2, lettera c), della decisione stessa, nella procedura di consultazione di cui all'articolo 3.

1.4. La Commissione propone dunque, in conformità alla sentenza della Corte, un regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 1655/2000 quanto alla procedura di comitato da seguire, ossia che prevede di sostituire il comitato di regolamentazione con un comitato di gestione per l'adozione delle misure di attuazione del citato regolamento (CE) n. 1655/2000.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato prende atto della decisione della Corte e supporta la proposta della Commissione di sostituire, nel

quadro delle misure di attuazione del regolamento (CE) n. 1655/2000, il comitato di regolamentazione con un comitato di gestione.

3. Osservazioni particolari

3.1. Nell'esprimere il suo appoggio, il Comitato invita comunque la Commissione a fornire ogni garanzia di trasparenza ed efficacia nel quadro dei lavori del comitato di gestione, nonché a promuovere la diffusione delle decisioni di detto organo e a procedere, laddove opportuno, a forme di larga consultazione, associandovi rappresentanti della società civile.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di modificare il regolamento (CE) n. 1655/2000 quanto alla procedura di comitato da seguire.

Bruxelles, 25 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2596/97 che proroga il periodo previsto dall'articolo 149, paragrafo 1, dell'atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia»

(COM(2003) 372 def. — 2003/0144 (CNS))

(2004/C 10/18)

Il Consiglio, in data 16 luglio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato la sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente di preparare i lavori in materia.

In considerazione dell'urgenza dei lavori, in data 24 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, il Comitato economico e sociale europeo ha nominato Staffan Nilsson relatore generale e ha adottato con 89 voti favorevoli, 2 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il regime transitorio relativo all'atto di adesione di Austria, Svezia e Finlandia prevede una deroga che autorizza tali paesi a non conformarsi ai requisiti relativi al tenore di grassi nel latte previsti dal regolamento (CE) n. 2596/97 del Consiglio⁽¹⁾. Dopo essere stata oggetto di una proroga (regolamento (CE) n. 2703/1999)⁽²⁾, tale deroga giunge a scadenza il 31 dicembre 2003.

1.2. La Finlandia e a Svezia sono state invitate a comunicare le misure adottate per adeguarsi al regime comunitario. La Commissione analizza queste misure nella sua «relazione su alcuni aspetti dei mercati del latte conservato e del latte alimentare», pubblicata insieme alla proposta di modifica del regolamento.

2. La proposta della Commissione

2.1. La Commissione osserva che, per taluni aspetti, i requisiti relativi al contenuto di materie grasse continuano a causare difficoltà in Finlandia e in Svezia. Propone pertanto di prorogare ulteriormente la deroga nei confronti di Austria, Finlandia e Svezia, permettendo a questi paesi di non attenersi alle norme armonizzate concernenti il tenore di grassi nel latte fino al 30 aprile 2009.

⁽¹⁾ GU L 351 del 23.12.1997, pag. 12.

⁽²⁾ GU L 327 del 21.12.1999, pag. 11.

Bruxelles, 24 settembre 2003.

2.2. La Commissione riferisce inoltre che la stessa deroga è stata concessa a sei nuovi Stati membri (Cipro, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia), fino al 30 aprile 2009.

2.3. La Commissione prevede infine di elaborare, nel 2007, una relazione sul mercato del latte alimentare, accompagnata eventualmente da proposte di armonizzazione delle relative disposizioni.

3. Osservazioni del Comitato economico e sociale

3.1. Il Comitato approva la proposta di prorogare la deroga.

3.2. In alcuni casi, il latte destinato al consumo umano venduto in Svezia e in Finlandia presenta un contenuto di materie grasse inferiore a quello stabilito. Numerosi consumatori continuano a essere contrari all'obbligo di aumentare il tenore di grassi di questi prodotti.

3.3. Tenuto conto della proroga della deroga, e considerando che sei dei futuri Stati membri si trovano nella stessa situazione, è opportuno che nella sua relazione del 2007 la Commissione esamini attentamente la questione dell'armonizzazione del tenore di grassi nel latte alimentare destinato alla commercializzazione. Come punto di partenza occorre prendere in considerazione le esigenze e le richieste dei consumatori e chiedersi se il modo migliore di tutelare i loro interessi sia quello di armonizzare il tenore di grassi consentito o quello di armonizzare l'etichettatura del contenuto di materie grasse.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La coesione economica e sociale: competitività delle regioni, governance e cooperazione»

(2004/C 10/19)

Nel quadro delle attività della presidenza italiana dell'Unione europea, il rappresentante permanente dell'Italia presso l'Unione europea ha sollecitato, con lettera dell'8 aprile 2003, l'elaborazione di un parere esplorativo da parte del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La coesione economica e sociale: competitività delle regioni, governance e cooperazione».

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo ha deciso il 25 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria del 24 e 25 settembre 2003, di nominare Malosse relatore generale e ha adottato con 76 voti favorevoli e 1 contrario il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il progetto di Trattato costituzionale presentato alla presidenza italiana il 18 luglio 2003 conferma e rafforza l'idea secondo cui la politica di coesione è uno dei pilastri fondamentali dell'Unione europea. Il Comitato economico e sociale europeo è stato uno dei promotori e dei maggiori sostenitori di tale politica fin dalla sua introduzione nei primi anni '80.

1.2. Nella prospettiva dell'allargamento dell'UE, che avrà inizio il 1^o maggio 2004, e dell'adesione di paesi che saranno i maggiori beneficiari di questa politica, ma che non hanno alcuna esperienza attuativa in questo senso e spesso neppure le capacità necessarie, il Comitato, che è stato un precursore in materia di semplificazione amministrativa⁽¹⁾, guarda con preoccupazione ai diversi segnali di cattiva governance: ritardi nell'attuazione dei programmi, collaborazione insufficiente con le forze economiche e sociali, contraddizioni tra le varie politiche dell'Unione europea. In un contesto di crescente globalizzazione economica, per assicurare un futuro alla politica di coesione bisognerà migliorarne la governance.

1.3. Il CESE appoggia e sostiene costantemente l'attuazione del processo di Lisbona, inteso a fare dell'Unione europea entro il 2010 l'economia della conoscenza più competitiva al mondo. Tale obiettivo, con il suo potenziale di mobilitazione dei cittadini europei, è oggi messo in discussione dall'instabilità della situazione economica e dalla mancanza di volontà concreta da parte degli Stati membri e dell'Unione di tradurre in pratica gli orientamenti della strategia di Lisbona. Occorre inoltre promuovere un vero dialogo con le imprese, le parti sociali e tutte le altre componenti della società civile, nella fattispecie quelle in grado di assicurare l'adesione dei cittadini alle riforme, ai progetti e alle aspirazioni del processo di Lisbona.

1.4. Con questo intento, su richiesta della presidenza italiana e sulla base di alcuni recenti lavori della propria sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale⁽²⁾, il Comitato presenta qui di seguito una serie di raccomandazioni per il futuro della politica di coesione sui temi della competitività, della governance e della cooperazione.

2. La competitività delle regioni

2.1. Rinnovare la politica di coesione significa mettere tutto il territorio comunitario in condizione di rispondere alle sfide dell'economia della conoscenza, contribuendo in tal modo a far sì che tutte le regioni possano tenere conto degli obiettivi di Lisbona. Occorre che l'Unione europea ritrovi la via di una crescita forte, giacché, per una strana anomalia, pur essendo la prima potenza industriale e commerciale al mondo, essa appare ormai da vent'anni come un *outsider* la cui ripresa economica dipende dall'esterno. L'Unione, che dal 1^o gennaio 2002 si è dotata di una moneta unica sulla maggior parte del suo territorio, deve essere invece in grado di affermarsi come protagonista sulla scena mondiale e di reperire le risorse necessarie alla propria crescita.

2.2. L'assenza di coesione all'interno dell'Unione europea rappresenta un innegabile fattore di debolezza. L'esempio del Meridione d'Italia, delle zone rurali e periferiche francesi e, più recentemente, dei nuovi *Länder* tedeschi dimostra ampiamente quanto la mancanza di coesione possa frenare il progresso economico e sociale di un paese. Altrettanto dicasi per l'Unione

⁽¹⁾ Il CESE è il primo organo dell'UE a essersi dotato di un codice di condotta in materia di semplificazione.

⁽²⁾ Cfr., in particolare, i pareri:

— «Seconda relazione sulla coesione economica e sociale» — GU C 193 del 10.7.2001, pag. 70,

— «Strategia di coesione economica e sociale dell'UE» — GU C 241 del 7.10.2002, pag. 151,

— «Il futuro della politica di coesione nella prospettiva dell'allargamento e del passaggio all'economia della conoscenza» — GU C 241 del 7.10.2002, pag. 66,

— «Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale» — CESE 494/2003.

europea: con l'allargamento, infatti, entreranno nell'Unione i paesi che negli ultimi cinque anni hanno registrato i tassi di crescita più elevati in Europa e che presentano le migliori prospettive di sviluppo, ma ciò non deve far dimenticare che, nel contempo, i divari fra le regioni dell'UE si vanno allargando. In altre parole, l'Unione deve continuare a perseguire e rafforzare la propria politica di coesione. Negli ultimi vent'anni tale politica ha ottenuto risultati molto incoraggianti, consentendo ai paesi beneficiari di recuperare il loro ritardo economico; a livello infranazionale, tuttavia, tale recupero è stato meno convincente, in quanto le disparità tra le regioni non sono diminuite, ma anzi in alcuni casi si sono aggravate. La Commissione europea dovrebbe studiare metodi innovativi per far fronte alle sfide legate all'allargamento, ricercando ad esempio sinergie tra le azioni intraprese nel quadro dei fondi strutturali, i finanziamenti concessi dalla Banca europea per gli investimenti e i capitali privati disponibili. Tali sinergie presentano un elevato potenziale, che potrebbe portare a un incremento degli investimenti produttivi, in particolare nei paesi in via di adesione.

2.3. Come mostra chiaramente l'esperienza degli anni precedenti, i paesi e le regioni in espansione sono quelli che riescono a valorizzare e a sfruttare i propri punti di forza, soprattutto a livello di risorse umane (ma anche di patrimonio naturale e di situazione geografica, ecc.). Non esiste una vera e propria «ricetta miracolosa», a meno che non si consideri come tale il clima di consenso sociale che circonda obiettivi ambiziosi e a investimenti mirati per consentire ai paesi e alle regioni beneficiarie di raccogliere la sfida dello sviluppo sostenibile: istruzione, formazione e ricerca da un lato, infrastrutture di qualità dall'altro. La lotta alla povertà e all'esclusione sociale, nonché una maggiore valorizzazione del potenziale delle regioni meno sviluppate, sono i tratti caratteristici del modello sociale europeo cui aspira la maggioranza dei cittadini degli Stati membri e dei paesi candidati. Un modello organizzativo, qualunque esso sia, che non rafforzi tali orientamenti rischierebbe di pregiudicare la coesione e di aggravare i vincoli che già gravano sugli interventi strutturali. E perciò indispensabile continuare a rafforzare il modello sociale europeo, in cui la partecipazione dei cittadini al processo democratico, lo sviluppo delle competenze, l'accesso ai servizi di interesse generale, le pari opportunità e le garanzie sociali fondamentali costituiscono valori politici essenziali.

2.4. Gli aiuti europei dovrebbero essere di tipo decrescente e diminuire mano a mano in base ai risultati ottenuti; inoltre, dovrebbero essere proporzionali e ben calibrati alle priorità stabilite, sotto l'egida dell'Unione, da un consenso locale che veda la partecipazione di tutte le forze vive della società e del settore privato. In questo contesto è peraltro essenziale che la futura politica di coesione tenga conto degli insegnamenti passati, integrando le migliori pratiche alla luce dei risultati

ottenuti. Questo principio di base dovrebbe figurare come condizione nella futura regolamentazione della politica di coesione. In quest'ottica, sarà opportuno sviluppare e migliorare le tecniche per la valutazione dell'efficacia degli interventi intrapresi nel quadro dei fondi strutturali.

2.5. Gli aiuti diretti alle imprese provocano gravi distorsioni della concorrenza tra le regioni. Ciò detto, potrebbe essere necessario definire forme più generali di sostegno e di promozione dell'imprenditorialità che non siano tali da perturbare il mercato: appoggio alla creazione di nuove attività, assistenza alla strategia di sviluppo, ricerca e formazione per le piccole imprese.

2.6. Il Comitato caldeggia quindi una politica attiva di sostegno alla competitività regionale a favore dei paesi e dei territori meno progrediti (obiettivo 1 della politica di coesione), dotata di risorse consistenti, ma mirata all'istruzione/formazione, alla creazione di infrastrutture, allo sviluppo sostenibile, alla promozione dell'imprenditorialità e delle piccole e medie imprese e allo sviluppo delle capacità della società civile organizzata, al fine di valorizzare le energie locali. Tale politica andrà condotta nel rispetto dei principi fondamentali che hanno guidato le iniziative realizzate in quest'ambito dal 1988, e che devono rimanere alla base delle azioni a favore della coesione: la concentrazione, la programmazione, l'addizionalità e il partenariato.

2.7. Il Comitato chiede che l'Unione europea continui a intervenire a favore delle regioni comunitarie che con l'allargamento uscirebbero, per motivi statistici, dall'obiettivo 1, e che concentri il proprio sostegno sulle misure destinate a sviluppare le competenze professionali, favorire l'imprenditorialità e la creazione di posti di lavoro. Il CESE prevede che alcune delle attuali regioni dell'obiettivo 1 continueranno ad avere bisogno di aiuti anche oltre il 2006 e, in effetti, non è giusto che esse cessino di beneficiarne solo perché l'allargamento determinerà automaticamente il calo del PIL medio pro capite comunitario. A questo proposito, il Comitato ribadisce che questa apertura politica di proporzioni storiche richiederà anche un notevole sforzo di coesione nel quadro di una politica regionale estesa all'intero territorio europeo.

2.7.1. L'attuale ripartizione in Obiettivi 1, 2 e 3, con differenti livelli di aiuto e orientamenti in termini di attività, dovrebbe essere sostituita da un sistema più flessibile. Potrebbero essere mantenuti tre livelli di aiuti, in cui quello più elevato coprirebbe le aree restanti e nuove dell'Obiettivo 1. Un livello di aiuto pro capite più basso sarebbe diretto alle aree rimanenti dell'Obiettivo 2 e del precedente Obiettivo 1. Per le restanti aree all'interno dell'UE ampliata, il livello di aiuti dovrebbe essere ancora più basso: in quest'ultimo caso, essi andrebbero destinati interamente al potenziamento delle competenze professionali e agli scambi di esperienze fra le regioni.

2.8. Il Comitato è favorevole al mantenimento della solidarietà nazionale ed europea a favore dei territori che soffrono di gravi svantaggi strutturali (regioni ultraperiferiche, regioni insulari, regioni montane, regioni intercluse, regioni a scarsissima densità demografica, ecc.) e che quindi necessitano di un aiuto specifico per ovviare alla graduale scomparsa dei servizi di interesse generale, specie le reti di comunicazione e di trasporto (ivi comprese le comunicazioni a banda larga). La riforma delle misure di coesione dopo l'allargamento non deve tradursi in una diminuzione del sostegno a queste comunità estremamente vulnerabili. In questo settore sarà inoltre opportuno favorire l'ulteriore sviluppo delle risorse umane, che deve rimanere una priorità fondamentale e richiederà ulteriori strumenti al livello dell'UE. L'apporto di esperienze positive e l'integrazione di queste regioni nelle grandi politiche europee costituirebbe il vero valore aggiunto della solidarietà comunitaria.

3. La governance

3.1. È indispensabile migliorare la governance della politica di coesione, giacché è da ciò che dipende il valore aggiunto di tale politica. Per essere efficace, la politica di coesione deve essere trasparente, comprensibile e condivisibile da parte dei beneficiari che ne devono anche essere i protagonisti. A questo riguardo, occorre soprattutto che essa integri tutti i fattori forieri di sviluppo economico, sociale, culturale, ambientale e umano, giacché questi elementi appaiono sempre più inscindibili.

3.2. Il Comitato rinnova in primo luogo gli appelli a favore di un'effettiva semplificazione delle procedure di attuazione della politica di coesione. A suo giudizio, inoltre, solo una riforma radicale consentirà a questa fondamentale politica dell'Unione di mantenere intatta tutta la sua credibilità. A questa preoccupazione essenzialmente operativa si deve aggiungere l'esigenza di creare un dispositivo di analisi previsionale per lo studio delle tendenze e dell'evoluzione dei parametri che determinano la convergenza reale e i fattori dinamici di competitività.

3.3. Il CESE ha già ribadito in più occasioni di essere favorevole al mantenimento e allo sviluppo dei principi di base dei fondi strutturali per il periodo di programmazione che avrà inizio nel 2007. Al di là del dibattito sul futuro della concentrazione, di cui si è detto, sarà opportuno vigilare affinché i programmi dei fondi strutturali vengano concepiti e gestiti nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà: per far ciò occorrerà mettere a punto una politica di coinvolgimento totale e attivo delle autorità locali e delle parti economiche e sociali, anziché puntare su iniziative che non farebbero che

rafforzare il ruolo dei governi nazionali. Il Comitato sarebbe contrario a una proposta che di fatto ricollocasse i fondi strutturali sotto il controllo dei governi degli Stati membri.

3.4. Una delle misure più importanti (se non la più importante) per garantire una migliore ripartizione dei ruoli tra i vari livelli decisionali è l'adesione totale dell'Unione europea al principio di sussidiarietà nel processo decisionale. È indispensabile ripartire meglio i ruoli tra l'Unione europea, gli Stati membri e le regioni, onde evitare duplicazioni e lungaggini di sorta. L'Unione dovrebbe definire le grandi priorità in tal senso, correlandole agli obiettivi di Lisbona: alle regioni ne andrebbe affidata l'attuazione, mentre il ruolo degli Stati membri dovrebbe consistere per lo più nel controllo dell'avvenuta realizzazione.

3.5. Il modello di buongoverno europeo si fonda su una democrazia rappresentativa e partecipativa, nella quale, tuttavia, il ruolo delle parti economiche e sociali va riveduto e rafforzato. Sulla base delle priorità dell'Unione europea, e in collaborazione con le autorità locali, le organizzazioni economiche e sociali dovrebbero partecipare direttamente all'elaborazione delle priorità su scala territoriale ed essere inoltre associate alle attività di monitoraggio e di valutazione attraverso comitati direttivi locali o regionali. Questo metodo collaborativo si è rivelato un fattore determinante per il buon esito delle iniziative di coesione e il Comitato si batte dunque affinché diventi uno strumento chiave della politica di coesione. Per l'attuazione di quest'ultima, infatti, si rende indispensabile un vero e proprio partenariato con tutte le parti economiche e sociali in tutte le fasi della programmazione, nella consapevolezza che qualsiasi tentativo di ridimensionare il ruolo del partenariato nelle iniziative di coesione non farà che ridurre e attenuare la portata e l'interesse degli interventi. In un parere esplorativo dedicato a questo tema specifico ⁽¹⁾, il CESE avanza alcune proposte concrete per l'inserimento di tali principi in una nuova regolamentazione.

3.6. Ai rigidi «documenti unici di programmazione» (DOCUP) dovrebbero sostituirsi i cosiddetti contratti di obiettivi. Una parte consistente dei finanziamenti andrebbe così attribuita, sotto forma di sovvenzioni globali, a organizzazioni locali vicine o rappresentative dei protagonisti della vita economica e sociale per la gestione di piccoli progetti. Inoltre si ricorrerebbe sistematicamente ai nuovi metodi di ingegneria finanziaria per le PMI.

⁽¹⁾ Il partenariato quale strumento di attuazione dei fondi strutturali, CESE 1179/2003.

3.7. La nozione di addizionalità deve essere resa più flessibile e finalizzata al conseguimento di obiettivi, anziché alla realizzazione di singoli progetti. In questo modo l'UE potrebbe divenire la sola fonte pubblica di sostegno sulle priorità fissate in funzione degli obiettivi di Lisbona.

3.8. Si dovrebbe istituire un fondo strutturale unico, operante in base a una logica di funzionamento pluriennale, ma con dotazioni finanziarie indicative e una flessibilità che permetta di premiare con una riserva di prestazione le regioni o i paesi che dimostrano le capacità migliori. Tale riserva permetterebbe altresì di elaborare progetti innovativi, di attuarli entro i termini ma anche di autorizzare la concessione di stanziamenti di emergenza in situazioni di grave difficoltà.

3.9. Il Comitato ritiene che si debba avviare al più presto il dibattito sulla futura politica di coesione. È opportuno dedicargli tutto il tempo necessario, onde evitare di limitarsi alla sola analisi delle considerazioni finanziarie a scapito delle componenti economiche e sociali, che invece vanno assolutamente affrontate nel contesto dell'allargamento e della crescente tendenza alla globalizzazione. Questo dibattito dovrà essere condotto in modo veramente approfondito e trasparente, attribuendo un ruolo centrale alle forze della società civile.

4. La cooperazione interregionale

4.1. L'importanza della cooperazione tra le regioni e il valore aggiunto comunitario di un'azione condotta dall'Unione europea formano oggetto di un ampio consenso, consenso che è stato riaffermato durante il Consiglio europeo informale svoltosi in Caldicida il 16 maggio scorso.

4.2. Tenuto conto degli effetti dell'allargamento e della globalizzazione, la politica di coesione deve promuovere uno sviluppo più policentrico dello spazio comunitario. Questo orientamento politico di fondo richiede non solo obiettivi comuni, bensì anche la consapevolezza della diversità europea. Malgrado alcune difficoltà di attuazione, la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale all'interno dell'Unione europea sono riconosciute come strumenti essenziali per integrare regioni che hanno vissuto a lungo nell'indifferenza reciproca. Le regioni frontaliere interne — che spesso sono zone emarginate — stanno ritrovando un nuovo dinamismo grazie a nuove forme di solidarietà e di complementarità. Il 1° maggio 2004 compariranno nuove grandi regioni frontaliere interne: bisognerà quindi prolungare ed estendere il programma Interreg, dotandolo però di priorità nuove, e snellirne i metodi di gestione semplificandone radicalmente le procedure.

4.3. Con ogni probabilità, l'eccessiva dispersione degli interventi ha inciso negativamente sull'efficacia, sulla visibilità e sulla trasparenza dei programmi precedenti. Il CESE raccomanda anche di restringere le priorità intorno ad alcuni assi che consentano l'emergere di regioni transfrontaliere competitive, ad esempio: reti universitarie, dispositivi di ricerca, strutture comuni di sostegno alle PMI, miglioramento dei mezzi di comunicazione e di trasporto, programma comune a favore dello sviluppo sostenibile, ecc.

4.4. Anche la cooperazione frontaliere con i paesi terzi (compresi i «nuovi vicini dell'Est» e i paesi terzi dell'area mediterranea) va rafforzata nella prospettiva di un'Europa allargata che rifiuta la creazione di un secondo muro di Berlino. L'obiettivo deve essere inoltre quello di promuovere in queste regioni uno spirito di cooperazione e di favorire la conoscenza reciproca, valorizzando le possibili complementarità.

4.5. Per assicurare l'effettiva attuazione degli obiettivi di Lisbona, il Comitato caldeggia la creazione di programmi per lo scambio di buone pratiche, che associno le regioni dell'Unione europea e i protagonisti della vita economica e sociale. Tali programmi potrebbero incentrarsi in particolare sugli obiettivi seguenti: lotta all'emarginazione, parità tra i sessi, aumento del livello occupazionale, diffusione dell'economia della conoscenza, intensificazione degli sforzi a favore della ricerca, qualità della formazione, promozione dell'imprenditorialità, attuazione della Carta delle piccole imprese.

4.6. Per sostenere le attività di cooperazione interregionale, il Comitato propone un metodo di tipo non burocratico e si oppone a che la gestione sia affidata unicamente agli Stati membri. Esso caldeggia ad esempio la creazione di una struttura europea, alla quale possano accedere direttamente le regioni e gli operatori economici e sociali, e che consenta interventi di cofinanziamento con gli Stati membri (anche in paesi terzi). La gestione di questa struttura di cooperazione potrebbe essere affidata a un'agenzia europea specializzata, che verrebbe incaricata altresì di organizzare incontri per facilitare gli scambi di esperienze.

5. Conclusioni

5.1. La politica regionale di coesione dell'UE deve puntare ad accrescere, per mezzo di una riforma decisiva, la competitività dei territori comunitari che sottoutilizzano le loro risorse, e non già a compensare i divari di sviluppo tramite gli aiuti pubblici. Con i suoi interventi l'UE deve apportare un vero e proprio valore aggiunto, sfruttando i successi ottenuti e la

cooperazione interregionale. In questo modo essa assicurerà l'integrazione delle regioni meno avanzate nelle grandi politiche dell'Unione europea.

5.2. Il Comitato raccomanda una riforma radicale delle priorità e dei metodi della politica di coesione economica e sociale per far fronte alle sfide legate all'allargamento e all'economia della conoscenza. Affinché tutte le regioni possano beneficiare dell'economia della conoscenza più competitiva

al mondo con i rispettivi punti di forza, è fondamentale adeguare la nuova politica di coesione 2007-2013 alla strategia di Lisbona.

5.3. La riforma dovrebbe articolarsi intorno ai temi della competitività e della cooperazione interregionale. Per il suo buon esito occorrerà adottare nuovi metodi di governance basati sulla trasparenza e la semplificazione delle procedure e su forme di partenariato autentico con le forze economiche e sociali locali e regionali.

Bruxelles, 25 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il contributo delle politiche comunitarie non strutturali alla coesione economica e sociale»

(2004/C 10/20)

In data 23 luglio 2002, Michel Barnier, membro della Commissione europea per la politica regionale, ha invitato il Comitato economico e sociale europeo, a nome della Commissione, a elaborare un parere esplorativo sul tema «Il contributo delle politiche comunitarie non strutturali alla coesione economica e sociale.»

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Dassis in data 1° settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 25 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 66 voti favorevoli, 21 contrari e 10 astensioni, il seguente parere.

1. Osservazioni preliminari

all'unione economica e monetaria e al completamento del mercato interno.

1.1. Alcuni recenti avvenimenti della massima importanza mostrano che il cammino verso l'unione politica dell'Europa si prospetta ancora lungo e difficile. I governi di alcuni Stati membri sembrano infatti aver dimenticato la posizione sostenuta negli anni '70 e '80, secondo cui l'integrazione europea costituisce l'unica via praticabile, dato che nessuno dei paesi europei è in grado di influire singolarmente sugli sviluppi a livello mondiale.

Le nuove condizioni specifiche attuali e in particolare:

- la crescente globalizzazione dei mercati,
- l'allargamento dell'UE ai paesi dell'Europa centrale e orientale,
- l'affermarsi della società, ma anche dell'economia della conoscenza e
- gli elementi sociali e politici più generali che caratterizzano il XXI secolo,

Ad ogni modo, la coesione economica e sociale rappresenta uno degli obiettivi fondamentali introdotti dai trattati e confermati nel progetto di Costituzione europea, assieme

impongono l'adozione di un nuovo approccio aggiornato anche in materia di coesione economica e sociale.

1.2. Per giungere a un tale approccio bisognerà prevedere:

- un esame dettagliato degli obblighi in materia di coesione economica e sociale per gli Stati membri e la Comunità, derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dal Trattato che istituisce la Comunità europea, allo scopo di chiarire in tutta la misura del possibile il senso delle varie disposizioni e normative in materia,
- l'inventario e l'analisi delle prassi comunitarie e nazionali in materia di interpretazione e di applicazione delle disposizioni e regolamentazioni previste dai trattati e dalla Costituzione europea, quando sarà entrata in vigore, in materia di coesione,
- l'individuazione delle conseguenze di tali prassi per la coesione economica e sociale e
- la segnalazione degli eventuali punti su cui potrebbe essere opportuno discostarsi da tali prassi: ciò potrebbe avvenire, ad esempio, modificando le attuali priorità o ampliando la gamma delle opzioni disponibili nella fase di definizione, di elaborazione e di attuazione di ogni singola politica comunitaria.

1.3. Il Comitato economico e sociale europeo ha già pubblicato una serie di pareri al riguardo, tra cui quello intitolato «Il futuro della politica di coesione nella prospettiva dell'allargamento e del passaggio all'economia della conoscenza»⁽¹⁾, che estende l'esame della problematica ai possibili effetti sulla coesione legati al passaggio all'economia della conoscenza, e quello sulla Strategia di coesione economica e sociale dell'UE⁽²⁾, che attribuisce particolare importanza al modo in cui le politiche strutturali fondate sull'articolo III-111 del progetto di Costituzione europea concorrono al rafforzamento della coesione.

1.4. Il presente parere ha carattere complementare e si prefigge, per ragioni che verranno precisate più avanti, di affrontare il tema concreto dell'esigenza di un'impostazione e di una valutazione maggiormente analitica — dal punto di vista della coesione economica e sociale — delle politiche non strutturali, vale a dire le politiche oggetto dell'articolo III-112 del progetto di Costituzione europea.

2. La definizione del concetto di coesione

2.1. Le disposizioni e le normative relative alla coesione sono riprese, in modo particolarmente analitico e concreto, nella parte III del progetto di Costituzione europea.

2.2. A norma dei trattati, prima di prendere qualsiasi decisione nell'ambito delle singole politiche e azioni comunitarie, gli Stati membri e l'Unione sono tenuti a compiere un esame e una valutazione anche alla luce del criterio della coesione economica e sociale. In altri termini, la necessità di potenziare questa forma di coesione non si limita a riguardare alcune specifiche politiche e azioni comunitarie, ma le interessa e le attraversa tutte.

2.3. Un'analisi maggiormente approfondita consente di giungere alle tre conclusioni seguenti:

2.3.1. In primo luogo, il testo dei trattati fa riferimento alla coesione economica e sociale senza tuttavia precisare — attraverso disposizioni più specifiche — che cosa si intenda per dimensione economica e sociale della coesione. In ogni caso, appare evidente che tali disposizioni non si limitano a un riferimento globale e complessivo alla coesione, ma inquadrano tale riferimento in una duplice dimensione: quella economica e quella sociale.

2.3.2. In secondo luogo, l'unica disposizione che faccia riferimento al concetto di coesione nella sua dimensione globale e composita (economica e sociale) figura all'articolo 158 (sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite).

2.3.2.1. Qualora mancasse il riferimento esplicito dell'articolo 159 del Trattato CE, ci si potrebbe chiedere se — prima di essere annunciate, ma anche nella fase di definizione e attuazione — le politiche comunitarie a carattere non strutturali vadano o meno costrette nel «letto di Procuste» dell'adeguamento alle necessità e agli imperativi legati all'obbligo di realizzare la coesione economica e sociale, con l'eventualità di non beneficiare della serie di vantaggi attesi dalla loro attuazione. È lecito chiedersi, in altri termini, se le politiche vadano attuate con l'unico obiettivo di trarre il massimo vantaggio possibile per tutta la Comunità, anche quando la loro applicazione indiscriminata e senza deroghe accresce le disparità tra le regioni, aggrava i ritardi di quelle meno favorite e, in definitiva, produce divergenze regionali e nuovi squilibri, anziché una maggiore coesione.

⁽¹⁾ GU C 241 del 7.10.2002, pag. 66.

⁽²⁾ GU C 241 del 7.10.2002, pag. 151.

2.3.2.2. Tale interrogativo, tuttavia, non ha ragione di essere quando si considera l'enunciato dell'articolo 159: le politiche non strutturali, infatti, devono tenere conto degli imperativi di coesione in fase di definizione e di attuazione, per cui non è da escludere l'eventualità che esse si rivelino incapaci di apportare il massimo vantaggio possibile per l'insieme della Comunità, quando tale vantaggio finisce per accentuare le disparità tra le regioni e per aggravare la situazione di quelle meno favorite.

2.3.3. In terzo luogo, permane valido l'interrogativo, a tutt'oggi senza risposta, su come la Comunità abbia interpretato e applicato finora nelle proprie modalità di funzionamento le disposizioni dei trattati in materia di coesione. Come si vedrà nel seguito del presente parere, la Comunità ha seguito fino a oggi procedure distinte. Nelle fasi di definizione, elaborazione e attuazione delle politiche comunitarie a carattere non strutturale non procede alla misurazione o alla valutazione del loro eventuale impatto sulla coesione (cioè sulla riduzione delle divergenze e dei ritardi regionali), limitandosi a esaminarne le ripercussioni sull'insieme della Comunità. Ciò significa che, nel dare attuazione ad alcune politiche comunitarie (ad esempio, nel settore della concorrenza, del mercato interno, della politica monetaria, ecc.), la Comunità accetta il rischio di aggravare gli squilibri regionali, cioè di accrescere il divario economico e sociale a scapito della coesione, e solo a posteriori si adopera — attraverso la programmazione e l'applicazione delle politiche strutturali — per eliminare, circoscrivere o ridurre gli effetti dannosi delle politiche non strutturali sulla coesione. Nella prassi comunitaria, quindi, la garanzia della coesione economica e sociale sembra essere successiva, in termini cronologici e come politica strutturale, rispetto alle altre politiche comunitarie.

3. L'approccio combinato alla coesione economica e sociale

3.1. Con il termine coesione economica si intende un approccio interregionale relativo a determinati indicatori economici, in particolare quelli riguardanti il PIL pro capite.

3.2. Quanto al termine coesione sociale, con esso si intende anzitutto il sistema di protezione e di sicurezza sociale nel quadro del modello sociale europeo.

3.3. Il riferimento congiunto ai due concetti nel testo del Trattato (articoli 158-162), senza però che tra essi sia istituita alcuna distinzione concettuale, non può essere considerato la soluzione migliore, poiché finisce per rivelare una serie di gravi carenze al momento di definire in modo più specifico il contenuto e i limiti delle due dimensioni della coesione.

3.4. L'interrogativo principale che viene in tal modo sollevato e a cui bisogna dare risposta è se sia possibile (o accettabile) collegare l'approccio ai due concetti (interrelati) di coesione. La questione potrebbe essere anche formulata in modo diverso, chiedendosi cioè se sia lecito attribuire un'eventuale priorità gerarchica alla coesione economica rispetto alla coesione sociale.

3.5. Il problema va affrontato in base alle disposizioni esplicite degli articoli 158-162 del Trattato che istituisce la Comunità europea, e non a eventuali studi o scelte teoriche. Si tratta in altri termini di stabilire se, stando al disposto degli articoli 158-162, in fase di elaborazione e di attuazione dell'insieme delle politiche comunitarie si debba perseguire — in modo parallelo e simultaneo — la coesione tanto economica quanto sociale o se, viceversa, detti articoli istituiscano una relazione gerarchica di priorità della prima dimensione rispetto alla seconda.

3.6. Dato che il PIL medio pro capite costituisce, appunto, una media, misurare la coesione basandosi esclusivamente su questa grandezza numerica impone che — prima di giungere a determinate conclusioni — si tenga conto dei ben noti inconvenienti legati ai valori medi nei calcoli statistici.

3.7. Ne consegue che la coesione e, eventualmente, il suo aumento o la sua diminuzione, non possono essere misurati solo in base al PIL pro capite. È necessario, in altri termini, tenere conto anche di altri parametri e criteri se si vuole conoscere l'autentica ed esatta entità della coesione e i suoi sviluppi, in un senso o nell'altro.

3.8. Nondimeno, questa indispensabile valutazione congiunta, volta a creare un indicatore più rappresentativo della coesione, presuppone quanto segue:

— In primo luogo, bisognerà scegliere i parametri, diversi dal PIL, di cui sarà necessario tenere conto. Il nuovo indicatore del livello di coesione dovrà essere misto e composito: oltre al PIL, infatti, dovrà includere anche parametri come il tasso di occupazione e di disoccupazione, il grado di protezione sociale, il livello di accesso ai servizi di interesse generale, ecc.

— In secondo luogo, sarà necessario risolvere il problema di come soppesare l'apporto di ciascun fattore alla formazione dell'indicatore misto e complesso per misurare la coesione.

4. Valutazione generale delle ripercussioni delle politiche strutturali sulla coesione economica e sociale

4.1. Nell'ambito delle definizioni, delle analisi e delle valutazioni della politica regionale si osserva un evidente collegamento tra politica regionale e politiche strutturali.

4.2. Quanto alla misurazione delle ripercussioni delle politiche strutturali, sono già stati svolti alcuni eccellenti lavori, e altri sono in fase di esecuzione.

4.3. Ad esempio, è stato possibile integrare la seconda relazione non solo con una serie di dati attendibili sui più svariati parametri, ma anche con un quadro generale delle conseguenze delle politiche strutturali sul rafforzamento della coesione. In particolare, nel periodo 1988-1999 si è riusciti a ridurre di un terzo il divario iniziale tra il PIL *pro capite* dei quattro Stati membri più poveri e la media comunitaria, divario che è passato infatti da 32 (68 %) a 21 (79 %) punti percentuali.

4.4. Ciò significa che, in un arco temporale di 11 anni (1988-1999), lo squilibrio tra il PIL medio *pro capite* dei quattro Stati membri della coesione e la media comunitaria è diminuito a un ritmo annuo dell'1 %.

5. Valutazione generale del contributo delle altre politiche comunitarie alla coesione economica e sociale

5.1. L'affermazione formulata in precedenza secondo cui esiste un nesso tra politica regionale e interventi strutturali trae origine dalla constatazione che manca qualunque tipo di rilevazione statistica degli effetti delle politiche non strutturali sul rafforzamento della coesione economica e sociale.

5.2. È lecito chiedersi quindi in che modo sarà possibile valorizzare l'esperienza già accumulata nel settore degli interventi strutturali riguardo alla scelta di indicatori e di misurazioni quantitative, e trasporla nell'ambito di ciascuna delle altre politiche comunitarie.

5.3. La necessità di applicare l'articolo 159 diverrà ancora più imperiosa dopo l'allargamento dell'UE. In base a calcoli ben noti, si prevede che con l'adesione all'UE dei nuovi Stati membri il PIL comunitario *pro capite* si abbasserà del 13 % e che, di conseguenza, 15 regioni europee verranno con ogni probabilità escluse dall'obiettivo 1. La funzione di rafforzamento della coesione economica e sociale che caratterizza le politiche strutturali verrà così a indebolirsi in tali regioni, che comunque resteranno povere.

5.4. Bisogna dunque evitare che il processo di rafforzamento della coesione economica e sociale si affievolisca nelle regioni che, dopo l'allargamento, si troveranno escluse dall'obiettivo 1. Ciò potrà avvenire in due modi, che peraltro non si escludono a vicenda.

5.4.1. Il primo consiste nel garantire che queste regioni possano rimanere nell'obiettivo 1, fissando una soglia di ammissibilità inferiore al 75 % del PIL comunitario medio.

5.4.2. Il secondo consiste nel rafforzare l'apporto delle politiche non strutturali alla coesione economica e sociale.

5.5. Va da sé che, qualora la prima delle due opzioni non risulti praticabile, l'applicazione dell'articolo 159 e il ricorso alle altre politiche non strutturali per consolidare la coesione (soprattutto nelle regioni povere d'Europa) si riveleranno particolarmente utili e assumeranno quindi un'importanza decisiva ai fini della coesione economica e sociale.

6. Le contraddizioni insite nell'applicazione delle altre politiche comunitarie. Obiettivo: adeguarle senza metterle in discussione

6.1. Conviene anzitutto precisare che nessuna norma dei trattati autorizza a sopprimere completamente una politica comunitaria.

6.2. In effetti, nel quadro specifico dei trattati non avrebbe senso ostacolare deliberatamente l'efficace funzionamento di una data politica comunitaria, in nome del principio che qualunque politica può sortire, accanto ai suoi effetti positivi, anche alcuni effetti negativi (si potrebbe sostenere, ad esempio, che l'introduzione della moneta unica ha avuto anche qualche ricaduta isolata di tipo negativo, ma questo non può offuscare le conseguenze globalmente positive legate all'avvento dell'euro).

6.3. Nello stesso ordine d'idee, si potrebbe argomentare che le politiche comunitarie ex articolo 159 daranno luogo con molta probabilità — o con relativa certezza — a evoluzioni e sviluppi contraddittori: non è da escludere infatti che, accanto a una serie di effetti benefici per l'intera UE, esse possano determinare per talune regioni conseguenze negative.

6.4. D'altro canto, c'è da aspettarsi che le politiche comunitarie non strutturali producano effetti divergenti — e, anzi, talora fortemente divergenti — nelle varie regioni.

6.5. Come nota la seconda relazione sulla coesione economica e sociale, si registra allo stesso tempo una convergenza tra gli Stati membri e una divergenza tra le regioni europee.

6.6. Lo studio della Commissione europea sull'occupazione⁽¹⁾ è ancora più preciso, poiché distingue, nell'arco di tempo complessivo che va dal 1950 ai giorni nostri, tre periodi nettamente caratterizzati.

6.7. Nel periodo 1950-1970 si osserva una chiara convergenza tra le regioni europee in termini sia di reddito pro capite sia di produttività: in tale contesto, le regioni più povere presentano ritmi di crescita pari a oltre quattro volte quelli delle regioni più ricche.

6.8. Questo scenario, però, subisce un ribaltamento durante i due periodi successivi (dopo il 1970). In particolare, avviene quanto segue:

6.8.1. Nel periodo 1971-1994 si osserva un netto rallentamento della convergenza tra le regioni, per cui quelle più povere non riescono in alcun modo ad avvicinarsi alle più ricche.

6.8.2. Gli anni 1994-1999 segnano un periodo di sviluppo per l'Europa, e — soprattutto nel quinquennio 1995-1999 — un ulteriore rallentamento della convergenza. Dalla crescita, infatti, non traggono beneficio tutte le regioni europee e, anzi, lo studio dimostra che in detto periodo le regioni europee presentano situazioni molto differenziate in termini di:

- aumento del PIL pro capite (espresso in standard di potere d'acquisto),
- produttività,
- tasso d'occupazione e
- tasso di disoccupazione.

6.9. Particolare importanza presenta l'osservazione secondo cui l'integrazione europea è ostacolata dalle disparità regionali in termini di:

- capacità produttiva,
- struttura delle capacità e delle specializzazioni professionali della popolazione attiva,
- specializzazioni settoriali dei prodotti realizzati,
- occupazione e funzionamento del mercato del lavoro.

6.9.1. Parallelamente, anche la posizione geografica delle singole regioni influisce sulla loro capacità di accedere ai grandi mercati e alla diffusione delle conoscenze.

6.9.2. Queste differenze portano le regioni a specializzare la loro produzione in funzione dei rispettivi vantaggi comparativi.

6.9.3. Ciascuna di queste specializzazioni, tuttavia, produce a sua volta una serie di effetti che si possono definire fisiologici. In tale contesto, i comparti produttivi che traggono i massimi vantaggi, beneficiando allo stesso tempo di costi inferiori e di una maggiore mobilità dei lavoratori, sono quelli caratterizzati da una maggiore intensità conoscitiva.

6.10. Ne consegue che l'evoluzione tecnologica e il perdurare di determinate caratteristiche dell'economia (disoccupazione elevata, basso reddito pro capite, composizione settoriale della produzione) non solo dipendono dalla distribuzione dei fattori produttivi tra le regioni e dal loro grado di mobilità, ma contribuiscono a loro volta — attraverso un processo fortemente dinamico — a plasmare tali fattori in ciascuna regione.

6.11. La relazione sull'occupazione 2002 attribuisce inoltre un peso particolare ai cosiddetti «*choc* asimmetrici», ovvero le oscillazioni della domanda per taluni prodotti o talune categorie professionali. Tali oscillazioni, ritenute un fattore determinante nell'andamento degli squilibri regionali, incidono più su determinate regioni che sull'insieme dell'UE, poiché sono legate alle strutture economiche di ciascuna regione.

6.12. Le regioni colpite da tali *choc* versano in condizioni più sfavorevoli e sono meno produttive delle altre, soprattutto quando il loro processo di adeguamento procede con lentezza (ad esempio, perché i lavoratori non specializzati o a bassa specializzazione presentano una minore flessibilità rispetto a quelli più specializzati).

6.13. In conclusione, è lecito affermare che le opportunità di cui ogni regione dispone per creare nuovi posti di lavoro o stimolare il tasso di crescita variano in funzione della combinazione delle varie componenti (fattori produttivi, specializzazione della manodopera, posizione geografica, sviluppo tecnologico, *choc* asimmetrici).

6.14. Nel documento si osserva altresì che, se le regioni più povere non riescono ad assicurarsi un livello minimo di input strategici (capitale umano, infrastrutture pubbliche, ecc.), resteranno invischiate in situazioni di scarsa crescita economica e non saranno in grado di avvicinarsi al livello delle regioni più ricche.

6.15. Ne consegue che le regioni europee dovranno seguire percorsi divergenti e che, in linea di principio, la convergenza verrà raggiunta solo nell'ambito dei gruppi di regioni esistenti, i cui limiti inferiori e superiori sono determinati dai fattori strategici a loro disposizione.

⁽¹⁾ «L'occupazione in Europa 2002 — Evoluzione recente e prospettive», cap. 4.

6.16. Gli sforzi per colmare il divario tra le regioni europee costituiscono una premessa fondamentale per rafforzare la coesione in tutta l'UE, a condizione però che vengano dispiegati in modo da impedire qualunque possibilità di inasprimento delle diseguaglianze e delle divergenze regionali.

6.17. Non è sempre chiaro se la pianificazione, la concezione e soprattutto l'applicazione delle politiche comunitarie ex articolo 159 del Trattato si riveleranno benefiche per tutte le regioni europee o, viceversa, solo per quelle regioni che dispongono di strutture più adatte a raccogliere i frutti dell'integrazione europea.

6.18. Dopo aver esaminato le caratteristiche distintive delle varie regioni europee e i rispettivi mercati del lavoro, la relazione sull'occupazione 2002 distingue cinque gruppi di regioni caratterizzati da modelli diversi di utilizzo delle risorse umane e delle competenze professionali.

6.19. Tuttavia, al di là delle differenze di tali modelli, le disparità tra le regioni europee sono talmente profonde da produrre scarti palesi anche per quanto riguarda gli effetti e le conseguenze delle politiche comunitarie facenti capo all'articolo 159, a seconda della regione o del gruppo di regioni in cui esse si applicano.

6.20. Questa conclusione, tuttavia, è lungi dall'esaurire il dibattito: infatti, al momento di applicare l'articolo 159 del Trattato, è necessario non solo osservare, ma anche misurare gli effetti positivi o negativi della politica comunitaria per la coesione economica e sociale in ciascuna regione. Finora, però, tale misurazione non è mai stata realizzata o, per essere più precisi, non è stata neanche tentata.

6.21. Di conseguenza, si deve dare atto che l'affermazione — generica e piuttosto vaga — secondo cui la politica della concorrenza contribuisce alla creazione di nuovi posti di lavoro ormai non basta più, ma che occorre suffragarla con rilevazioni concrete dei potenziali nuovi posti di lavoro per ciascuna regione, poiché proprio tale processo di rilevazione consentirà di appurare se nelle aree in questione siano stati effettivamente creati nuovi posti di lavoro.

6.22. Neanche il Comitato, nei propri pareri precedenti, è stato in grado di suffragare con sufficienti dati statistici talune affermazioni, ad esempio quelle riguardanti le conseguenze negative delle concentrazioni sulle regioni svantaggiate.

6.23. Per ovviare a questo problema si potrebbero proporre varie soluzioni, una delle quali è esposta nei quattro punti seguenti:

6.23.1. In primo luogo si dovranno misurare le conseguenze di una politica comunitaria ex articolo 159 in ciascuna regione.

6.23.2. In nessun caso si dovrà sopprimere integralmente tale politica, anche quando essa produce effetti negativi sul piano della coesione regionale.

6.23.3. La politica in questione andrà poi applicata con maggiore flessibilità o gradualità (cioè con un determinato periodo transitorio) in certe regioni, sì da mitigarne gli effetti.

6.23.4. Infine, qualora la soluzione di applicare la politica comunitaria in modo flessibile o graduale (in virtù di un regime transitorio) in una o più regioni non risulti percorribile, sia giudicata inefficace o, ancora, sia tale da metterne a repentaglio gli effetti attesi per l'intera UE, sarà opportuno adottare e applicare politiche complementari (eventualmente di tipo strutturale) per determinate regioni, al fine di eliminare o attenuare gli effetti avversi alla coesione.

6.24. Si sottolinea che l'applicazione della soluzione proposta richiede due condizioni preliminari:

6.24.1. in primo luogo, e come presupposto indispensabile, la misurazione degli effetti della prima politica comunitaria.

6.24.2. In secondo luogo, l'accertamento dell'efficacia della politica complementare volta a rimuovere le conseguenze avverse alla coesione in una o più regioni, ovvero la sua capacità di coprire l'intera gamma degli effetti negativi rilevati.

6.25. Si osserva che la relazione sull'occupazione 2002 utilizza alcuni indicatori per valutare i risultati delle regioni per poi classificarle in gruppi di regioni affini, vale a dire gruppi di regioni con caratteristiche simili e dal funzionamento e dai risultati convergenti.

6.25.1. Il quarto capitolo della relazione può rivelarsi un prezioso ausilio per predisporre un pacchetto di indicatori atti alla misurazione e alla rappresentazione numerica dell'efficacia delle politiche comunitarie non strutturali a favore della coesione.

7. La correlazione tra le politiche strutturali (ex articolo 158 del Trattato) e le altre politiche comunitarie (ex articolo 159)

7.1. Come è già stato osservato altrove ⁽¹⁾, nel loro funzionamento i quadri comunitari di sostegno (QCS) seguono tre indirizzi:

- il miglioramento delle infrastrutture fisiche dell'economia,
- l'aumento del livello del capitale umano (rafforzando le competenze professionali e in generale la formazione della manodopera) e
- l'assistenza diretta al settore privato attraverso sussidi agli investimenti.

7.2. Gli studi relativi agli effetti delle politiche strutturali hanno cercato di misurare le conseguenze dei primi due modi di funzionamento dei QCS, elaborando modelli concreti a tal fine.

7.3. Durante la valutazione di tali effetti è emerso che le politiche strutturali hanno contribuito in modo diseguale allo sviluppo (aumento del PIL pro capite) dei quattro paesi della coesione, e cioè che Grecia e Portogallo hanno tratto maggiori benefici dalle politiche strutturali rispetto a Irlanda e Spagna.

7.4. Negli stessi studi, però, si osserva anche che Grecia e Portogallo hanno conseguito minori vantaggi in relazione al mercato unico, rispetto a Irlanda e Spagna.

7.5. Sorge quindi spontaneo l'interrogativo se esista una correlazione tra gli effetti delle politiche strutturali e quelli delle altre politiche comunitarie.

7.6. Per rispondere in modo definitivo alla questione dell'interdipendenza e degli effetti correlati del mercato unico e dei QCS, i ricercatori che hanno realizzato gli studi del Single Market Review sostengono la necessità di scegliere tra una serie di ipotesi di studio alternative, ad esempio:

- l'aumento del flusso di investimenti diretti esteri che si osserva in Spagna è ascrivibile al funzionamento del mercato unico europeo? E, se sì, in quale misura?
- I finanziamenti che fanno capo alle politiche strutturali e ai QCS hanno carattere provvisorio o permanente?
- I meccanismi economici che, di fronte agli aiuti dei QCS, generano reazioni a lungo termine sul piano dell'offerta sono forti o deboli?

7.7. Si tratta di questioni complesse alle quali a tutt'oggi non si è risposto in via definitiva: la necessità di farlo riveste tuttavia sempre più un carattere di urgenza in vista dell'ampliamento.

8. Particolari debolezze delle politiche comunitarie non strutturali rispetto alla coesione economica e sociale

8.1. *La politica agricola comune: la sua revisione parziale e la coesione economica e sociale*

8.1.1. La politica agricola comune (PAC), la prima vera politica comunitaria a essere introdotta dal Trattato di Roma, ha affrontato con pieno successo il problema della mancanza di prodotti alimentari sorto nel secondo dopoguerra, dando inoltre un sostanziale contributo al rafforzamento della coesione economica e sociale ⁽²⁾.

8.1.2. Una delle caratteristiche essenziali della politica agricola comune adottata il 26 giugno 2003 consiste nel disaccoppiamento anche parziale dei pagamenti diretti dalla produzione, specie per quanto riguarda gli aiuti all'agricoltura, i premi per capo di bestiame e, a partire dal 2005, i pagamenti compensativi per il latte. L'attuale metodo di calcolo (per capo di bestiame o ettaro) per l'attribuzione dei pagamenti compensativi verrà sostituito totalmente o solo in parte da un sistema inteso a sostenere il reddito degli agricoltori (pagamento per azienda agricola). Saranno gli Stati membri a decidere quale disaccoppiamento — se totale o parziale — applicare.

8.1.3. Il Comitato osserva però che un ruolo importante a questo riguardo è svolto anche da altri strumenti della PAC, come quelli volti a orientare l'offerta dei prodotti agricoli (per esempio, i sistemi di quote). Questo tipo di disposizioni contribuisce in misura fondamentale a frenare la tendenza all'accentramento della produzione agricola nelle zone maggiormente favorevoli, agendo così nell'interesse delle piccole aziende agricole e garantendo altresì la produzione nelle aree svantaggiate.

8.1.4. Quando si giudicano la PAC e il suo contributo alla coesione economica e sociale, è necessario tenere conto dei decisivi cambiamenti intervenuti con le riforme del 1992 e del 1999. In particolare, le spese per il sostegno ai mercati hanno subito una netta flessione, mentre quelle riguardanti i premi alle superfici e ai capi di bestiame sono notevolmente aumentate. Dato che esse rappresentano la contropartita del calo dei prezzi alla produzione nell'agricoltura, non si è verificato alcun mutamento di rilievo nei trasferimenti tra regioni o settori produttivi. Tuttavia, come il Comitato ha ripetutamente deplorato, permangono talune situazioni di svantaggio, ad esempio per le superfici destinate alla praticoltura.

⁽¹⁾ «The cases of Greece, Spain, Ireland, Portugal» («Il caso della Grecia, della Spagna, dell'Irlanda e del Portogallo»), in The Single Market Review, serie VI, volume 2.

⁽²⁾ Parere CESE dell'11 dicembre 2002 in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Revisione intermedia della politica agricola comune» GU C 85 dell'8.4.2003, pag. 76.

8.1.5. Con la riforma intrapresa nel quadro dell'Agenda 2000, le varie misure di accompagnamento riguardanti il sostegno alla politica dei mercati sono state riunite in un unico programma di politica per lo sviluppo delle aree rurali, altrimenti detto 2° pilastro. In diversi pareri, il Comitato ha accolto positivamente questo riorientamento strategico della PAC, ritenendolo in grado di favorire in misura rilevante il consolidamento della multifunzionalità dell'agricoltura europea e il potenziale delle aree rurali. Pertanto, si è anche ripetutamente espresso a favore di un aumento della dotazione finanziaria del 2° pilastro.

8.1.6. Nel parere del 14 maggio 2003 sulla riforma della PAC (¹), il Comitato ha sottolineato tra l'altro la necessità che in occasione di future azioni di riforma si tenga conto, altresì, del loro impatto sulla coesione economica e sociale. L'effettiva portata di una tale analisi di impatto dipenderà in misura sostanziale dall'applicazione degli interventi di riforma da parte degli Stati membri.

8.1.7. Dato che le misure del 2° pilastro svolgono una funzione di tutto rilievo ai fini della coesione economica e sociale nelle zone rurali, anche con la prevista ripartizione nel quadro della cosiddetta modulazione non sarà possibile soddisfare appieno le esigenze reali. Di conseguenza, nel parere del 14 maggio 2003, il Comitato ha nuovamente rivendicato l'attribuzione di ulteriori risorse finanziarie allo sviluppo agricolo.

8.1.8. Il rafforzamento della coesione da parte della nuova PAC — rafforzamento che, come è auspicabile, condurrà a una maggiore efficacia — dovrà essere oggetto di una valutazione quantitativa e di una misurazione regione per regione, conformemente all'articolo 159 del Trattato.

8.2. *La politica economica: il Patto di stabilità e crescita e l'introduzione della moneta unica*

8.2.1. La seconda relazione sulla coesione economica e sociale (cfr. Sintesi, Parte II) sostiene che, per mantenere tassi elevati di crescita economica nelle regioni dell'Unione in ritardo di sviluppo, è importante associare le politiche strutturali (quelle ex articolo 158) a politiche macroeconomiche che garantiscano la stabilità finanziaria (quelle ex articolo 159).

8.2.2. Nella stessa parte del testo, per motivare il giudizio secondo cui la convergenza nominale ha prodotto altresì una convergenza reale, si segnala che il notevole calo dell'inflazione degli anni '90 è stato accompagnato nei quattro paesi della coesione da un aumento del PIL superiore alla media europea durante la seconda metà del decennio.

8.2.3. Per quanto tale argomentazione sia, in linea di principio, corretta, si potrebbe obiettare che mancano elementi per misurare i potenziali effetti dei criteri di convergenza sull'aumento del PIL nazionale pro capite.

8.2.4. A tale inconveniente si potrebbe ovviare con la definizione di indicatori atti a misurare fattori economici concreti, e in particolare:

- il calo della domanda prodotto dal mantenimento in vigore del Patto di stabilità e di crescita,
- gli effetti di tale calo della domanda sul rendimento economico,
- gli effetti di tale calo della domanda sugli investimenti economici,
- le conseguenze della minore produttività sulla riduzione del numero di posti di lavoro e sull'aumento della disoccupazione, e ad esprimere
- il nesso esistente tra il calo della domanda, da un lato, e la riduzione del numero di posti di lavoro e l'aumento della disoccupazione, dall'altro,
- il nesso esistente tra il tasso di disoccupazione e l'andamento (positivo o negativo) di salari e retribuzioni (l'introduzione di questo indicatore presuppone l'adozione previa del principio secondo cui ogni aumento o diminuzione dei salari deve accompagnarsi a una variazione inversamente proporzionale — e in ogni caso misurabile — del tasso di occupazione e di disoccupazione).

8.2.5. Nello stesso capitolo della relazione sulla coesione economica e sociale si afferma in termini generici e astratti che l'introduzione della moneta unica europea ha contenuto l'inflazione e rafforzato la stabilità, con effetti positivi anche sulla coesione. Tuttavia, nessun dato statistico viene fornito a sostegno di tale asserzione. Sarebbe pertanto opportuno che la Commissione elaborasse a questo riguardo uno studio quantitativo.

8.2.6. Per affrontare il problema in maniera corretta, viceversa, è necessario selezionare ed elaborare una serie di indicatori numerici volti a misurare, ad esempio:

- il rapporto tra l'inflazione e le variazioni del PIL pro capite in ciascuna regione,
- il rapporto tra l'inflazione (e/o il PIL pro capite) e le variazioni, in ciascuna regione, dei tassi di occupazione, di disoccupazione e di povertà.

(¹) COM(2003) 23 def. — 2003/0006+0007 (CNS).

8.2.7. I recenti dibattiti incentrati sulla necessità di riorientare gradualmente le priorità finanziarie, passando dal criterio del disavanzo a quello del debito pubblico, non possono limitarsi a semplici scambi di opinioni, né tanto meno concludersi con scelte politiche avventate. Al contrario, ogni scelta politica che si voglia adeguata deve sempre presupporre una valutazione degli effetti a cui darà luogo.

8.2.7.1. Di conseguenza, per quanto riguarda le ripercussioni del Patto di stabilità e, più in particolare, dell'applicazione dei criteri specifici (disavanzo e debito pubblico), bisognerà sforzarsi di compiere ex ante una misurazione quantitativa degli effetti prodotti finora dal primo criterio prioritario (il disavanzo di bilancio), valutando nel contempo, in base all'attuale congiuntura economica, le conseguenze previste sul piano della coesione economica e sociale.

8.2.7.2. D'altro canto, sarà necessario valutare il riorientamento delle priorità verso il criterio del debito pubblico e le relative conseguenze sulla coesione sociale.

8.2.8. È opportuno sottolineare che le suddette misurazioni e valutazioni non possono limitarsi ad analizzare la portata generale del mutamento, ma devono anche soppesare nei dettagli i tassi di crescita di ogni singola regione, con particolare attenzione per quelle più povere.

8.3. *La politica della concorrenza*

8.3.1. Nella seconda relazione sulla coesione economica e sociale figura un chiaro riferimento al modo in cui le politiche nazionali accentuano le divergenze tra i vari paesi. Scopo evidente di tale affermazione è mostrare la necessità di coordinare le politiche degli Stati membri con quelle dell'Unione, onde evitare che le disuguaglianze tra gli Stati diventino più marcate.

8.3.2. In effetti, il documento distingue (pag. XI, secondo capoverso) tra disparità tra Stati e disparità tra regioni: al riguardo si osserva che queste ultime sono diminuite in misura inferiore, in parte perché sono aumentate le divergenze all'interno di alcuni Stati membri.

8.3.3. Le politiche nazionali di sviluppo, che vengono poste in atto mediante leggi ad hoc per ciascun paese in funzione delle rispettive peculiarità ed esigenze, comprendono pacchetti di aiuti allo sviluppo con varie combinazioni di incentivi.

8.3.4. Tali incentivi possono assumere le seguenti forme:

- esenzioni e riduzioni fiscali,
- prestiti agevolati (a interessi ridotti o senza interessi),

- aiuti a fondo perduto o
- varie combinazioni di misure e incentivi fiscali, di prestito o di capitale.

8.3.5. È opportuno che la scelta delle singole misure e dei singoli aiuti concreti allo sviluppo si prefigga non solo di contribuire allo sviluppo delle regioni più povere di ciascuno Stato, ma anche:

- di promuovere l'occupazione e
- di rafforzare i vantaggi comparativi regionali e nazionali.

8.3.6. A questo proposito va segnalato che la composizione di ogni pacchetto di aiuti allo sviluppo viene sistematicamente sottoposta all'esame delle autorità dell'Unione per scongiurare il rischio — più o meno probabile — di violazioni delle politiche comunitarie. Tuttavia, questo sforzo di adeguamento alla legislazione comunitaria non comporta una valutazione ex ante degli effetti sulla coesione economica e sociale.

8.3.7. Pertanto, sarebbe opportuno modificare la prassi seguita finora e sforzarsi di:

- effettuare una valutazione quantitativa ex ante degli effetti, positivi o negativi, legati alla necessità di adeguare i pacchetti di aiuti allo sviluppo adottati dagli Stati membri alle esigenze delle normative comunitarie a favore della coesione,
- diversificare a fini correttivi gli interventi di adeguamento delle politiche nazionali, onde evitare quelle scelte che potrebbero accentuare le divergenze o non favorire la coesione.

8.3.8. Allo stesso tempo va osservato che, in molti casi, sostenere un'impresa o un settore specifico equivale in sostanza ad aiutare una data regione, cosicché la sospensione o il rifiuto di tale sostegno finiscono per accentuare le disparità economiche e sociali di cui soffre la zona interessata.

8.4. *La politica commerciale — Il mercato interno*

8.4.1. La strategia in materia di mercato interno adottata dal Consiglio di Helsinki riveste un'importanza particolare, poiché permette di rivedere e di migliorare costantemente il funzionamento del mercato interno.

8.4.2. Nel quadro di tale revisione converrebbe vagliare l'opportunità di ricorrere a indicatori specifici e predeterminati per effettuare valutazioni comparative delle disparità regionali.

8.4.3. Tali valutazioni consentirebbero di determinare in quale misura sono stati conseguiti gli obiettivi della coesione.

8.5. La politica dei trasporti

8.5.1. La politica dei trasporti rappresenta uno dei fattori fondamentali di sviluppo delle regioni periferiche dell'UE. La mancanza di collegamenti interregionali (stradali, aerei o marittimi) costituisce, per molte regioni, uno svantaggio considerevole sul piano della crescita. La liberalizzazione dei trasporti non solo non ha migliorato la situazione delle regioni periferiche, ma in alcuni casi rischia di determinarne l'isolamento.

8.6. La politica in materia di istruzione e formazione professionale

8.6.1. Le competenze e le conoscenze professionali acquisite dai lavoratori di una data regione, in correlazione con i tipi di lavoro disponibili, sono da considerare variabili chiave nel processo di definizione della competitività regionale, soprattutto alla luce della strategia di Lisbona ⁽¹⁾.

8.6.2. D'altronde, il Consiglio europeo di Nizza ha sottolineato che il perseguimento dell'obiettivo della piena occupazione implica la necessità di adottare politiche ambiziose volte ad accrescere il tasso d'occupazione e a ridurre le disparità regionali.

8.6.3. Più in particolare, il Consiglio di Nizza ha posto l'accento sulla dimensione locale e regionale della strategia per l'occupazione. Quest'ultima esige un approccio a tutti i livelli (anche quello comunitario), attraverso politiche specifiche e differenziate — sul piano dei contenuti e degli obiettivi — per ciascuna regione, allo scopo di raggiungere gli obiettivi di Lisbona e rafforzare la coesione tra le regioni europee.

8.6.4. Per trarre profitto da queste osservazioni del Consiglio europeo, sarà opportuno esaminare e valutare nei dettagli le specializzazioni e le competenze professionali disponibili in ciascuna regione, rispetto a quelle richieste, e mettere a punto i necessari meccanismi di sostegno alle regioni svantaggiate, affinché esse possano colmare le loro lacune sul piano dei profili professionali ai ritmi imposti dalla loro capacità produttiva.

9. Conclusioni

9.1. Per quanto la situazione economica e, più in generale, il tenore di vita degli abitanti delle regioni periferiche dell'UE abbiano subito un miglioramento negli ultimi due decenni, le disuguaglianze in molti casi sono rimaste identiche o si sono accentuate.

9.2. Per perseguire in modo efficace l'obiettivo della coesione economica e sociale, la politica regionale europea deve

avere un carattere orizzontale per far sì che tutte le politiche comunitarie tengano conto del rispettivo impatto sulle regioni e sul loro sviluppo.

9.3. Pur senza sottovalutare il ruolo delle altre politiche comunitarie, appare opportuno procedere a un riesame della politica dei trasporti e delle norme della politica della concorrenza riguardanti gli aiuti di Stato finalizzati allo sviluppo regionale. Dato che non esiste ancora una politica fiscale comune, è necessario che le singole politiche fiscali nazionali tengano in ampia considerazione la dimensione regionale allo scopo di rafforzare la coesione, senza per questo trascurare la politica della concorrenza.

9.4. Le disparità di reddito si accompagnano sempre a disuguaglianze e divari di altro genere, tali da aggravare ulteriormente la situazione delle regioni più povere. A questo riguardo conviene ricordare quanto affermato a chiare lettere nella seconda relazione sulla coesione economica e sociale (pag. XI), e cioè che i più bassi PIL pro capite sono correlati a:

- una minore produzione per persona occupata,
- livelli inferiori di istruzione e formazione,
- una minore attività di ricerca e sviluppo e di innovazione,
- una più lenta introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

9.5. Nello stesso contesto è inoltre opportuno segnalare e individuare le carenze delle politiche comunitarie ex articolo 159 (cioè tutte le politiche non strutturali), per ciò che concerne la valutazione quantitativa del loro impatto sulla coesione economica e sociale.

9.6. Il Comitato propone poi di stabilire una procedura per misurare l'impatto delle politiche dell'articolo 159 sulla coesione economica e sociale e, in particolare, sul PIL pro capite e sul tasso di occupazione, di disoccupazione e di povertà in ciascuna regione (si tratta, peraltro, di una procedura già applicata per le politiche strutturali di cui all'articolo 158).

9.7. Appare inoltre necessario condurre uno studio specifico con l'obiettivo di predisporre un pacchetto di indicatori atti a misurare, ex ante e ex post, l'efficacia delle politiche non strutturali. Tale pacchetto sarebbe analogo a quello che si applica per misurare l'efficacia delle politiche strutturali ⁽²⁾, con la differenza che la scelta degli indicatori non potrà avere carattere generale per tutte le politiche, ma dovrà essere specifica per ogni singola politica.

⁽¹⁾ «L'occupazione in Europa 2002 — Evoluzione recente e prospettive», cap. 4.

⁽²⁾ Commissione Europea — DG XVI, «The New Programming period 2000-2006, Methodological working papers, no. 3, Indicators for monitoring and Evaluation: an indicative methodology» («Il nuovo periodo di programmazione 2000-2006, documenti metodologici di lavoro, n. 3, Indicatori per il monitoraggio e la valutazione: un metodo indicativo»).

9.8. La definizione di una procedura per misurare l'impatto sulla coesione anche delle politiche dell'articolo 159 e l'elaborazione di uno studio specifico per predisporre un pacchetto di indicatori atti a valutare l'efficacia di tali politiche devono rientrare nel quadro prospettato dalla Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale, allineandosi in particolare:

- all'impegno della Commissione di approfondire la ricerca sulla questione della coerenza e della coesione tra le politiche comunitarie, per garantire la necessaria compatibilità dell'insieme delle politiche del nuovo periodo di programmazione (2007-2013) con l'obiettivo del rafforzamento della coesione economica e sociale,
- all'intento di rispettare le scadenze per l'adozione dei nuovi strumenti legislativi entro la fine del 2005, in modo da destinare il 2006 ai negoziati con gli Stati membri e le regioni sul periodo di programmazione 2007-2013 ⁽¹⁾.

9.9. Appare chiara l'esigenza di introdurre una procedura di revisione e di valutazione triennale degli effetti del patto di stabilità per l'UE nel complesso, come anche per l'economia delle singole regioni europee. Scopo di tale valutazione deve essere il riesame tempestivo ed efficace — che tenga conto in

⁽¹⁾ Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale (COM(2003) 34 def. del 30.1.2003); III. Principali temi del dibattito sulla futura politica di coesione — Altri aspetti — Il contributo di altre politiche; e IV. Scadenze future.

ogni caso degli sviluppi dell'economia reale su scala comunitaria e regionale — delle previsioni e dei vincoli imposti dal Patto di stabilità alle economie nazionali, allo scopo di scongiurare eventuali regressioni, impedire l'ulteriore inasprimento dei periodi di recessione al livello comunitario, ma anche ridurre al minimo i rischi di un aumento del divario tra le regioni.

9.10. Il collegamento e il congiungimento delle politiche comunitarie non strutturali, e soprattutto della politica economica, con le finalità della coesione è una questione piuttosto complessa che richiederà uno studio approfondito e che, in ogni caso, bisognerà evitare di banalizzare.

9.11. Nel 1999 le risorse comunitarie destinate al rafforzamento della coesione hanno rappresentato lo 0,45 % del PIL dell'Unione. Il grado di coesione delle regioni dell'Unione è indubbiamente migliorato. In vista dell'adesione dei dieci nuovi paesi, il Comitato è però dell'avviso che occorra valutare con attenzione il livello e l'utilizzo razionale dell'insieme delle risorse necessarie a migliorare ancora tale coesione.

9.12. Il Comitato potrebbe approfondire ulteriormente la questione nel quadro delle proprie competenze, cercando di rispondere ai seguenti interrogativi:

- quali sono le politiche comunitarie che contribuiscono alla coesione?
- In che modo è possibile garantire la massima coesione economica e sociale sul territorio dell'Unione?

Bruxelles, 25 settembre 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

Gli emendamenti seguenti sono stati messi ai voti e respinti nel corso del dibattito (cfr. articolo 54, paragrafo 3 del Regolamento interno):

Punto 6.21

Modificare come segue:

«Di conseguenza, si deve dare atto che l'affermazione — generica e piuttosto vaga — secondo cui la politica della concorrenza contribuisce alla creazione di nuovi posti di lavoro in tutte le regioni (cfr. seconda relazione sulla coesione) ormai non basta più, ma che occorre suffragarla con una valutazione periodica dell'impatto di tale politica sull'occupazione. rilevazioni concrete dei potenziali nuovi posti di lavoro per ciascuna regione, poiché proprio tale processo di rilevazione consentirà di appurare se nelle aree in questione siano stati effettivamente creati nuovi posti di lavoro».

Motivazione

Si vuole così evitare di alimentare la speranza poco realistica di poter valutare agevolmente l'impatto della politica della concorrenza in termini di posti di lavoro.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 28, voti contrari: 53, astensioni: 6.

Punti 6.24, 6.24.1, 6.24.2

Sopprimere i punti di cui sopra.

Motivazione

Si vuole così evitare di alimentare la speranza poco realistica che si tratti di proposte concrete. Il principio è comunque illustrato al punto 6.23.4.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 31, voti contrari: 49, astensioni: 9.

Punto 8.2.3

Sostituire il testo del punto con quanto segue:

«Pertanto sembrerebbe opportuno studiare più approfonditamente l'impatto dell'introduzione della moneta unica e dell'entrata in vigore del Patto di stabilità e crescita sull'evoluzione economica delle regioni europee.»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 38, voti contrari: 52, astensioni: 3.

Punto 8.2.4

Sopprimere l'intero punto.

Motivazione

Un collegamento con il Patto di stabilità e crescita appare troppo semplicistico; inoltre la ricerca di indicatori economici nella sequenza indicata sarebbe poco realistica.

Il punto 8.2.4. elenca a priori una serie di relazioni causa/effetto piuttosto discutibili. Inoltre propone una metodologia concreta — la definizione di determinati «indicatori» aritmetici — che potrebbe non essere la più adeguata rispetto a metodi diversi come inchieste, «check lists» o modelli econometrici di vario tipo. Sembra poco logico chiedere ai servizi tecnici della Commissione di approntare uno studio e per di più dettar loro la metodologia da utilizzare.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 39, voti contrari: 48, astensioni: 2.

Punto 8.2.6

Sopprimere l'intero punto.

Motivazione

Un rapporto significativo potrebbe essere quello tra la stabilità della moneta unica e l'impatto sulla coesione. I riferimenti alla causalità dell'inflazione non sembrano invece appropriati.

Spetta ai servizi tecnici della Commissione determinare la metodologia da impiegare.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 37, voti contrari: 52, astensioni: 4.

Punto 8.3.7

Sopprimere il primo trattino.

Motivazione

La nuova prassi proposta è difficile, se non addirittura impossibile da attuare. I suoi eventuali vantaggi sarebbero comunque superati dai costi e dalle difficoltà concettuali che essa comporta, ex post o ex ante che sia.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 31, voti contrari: 53, astensioni: 2.

Punto 8.3.8

Sopprimere l'intero punto.

Motivazione

Viola il principio delle pari opportunità nel mercato unico.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 23, voti contrari: 58, astensioni: 4.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Le trasformazioni industriali: situazione attuale e prospettive future — un approccio globale»

(2004/C 10/21)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 e 23 gennaio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema «Le trasformazioni industriali: situazione attuale e prospettive future — un approccio globale».

La Commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Van Iersel e del correlatore Varea Nieto, in data 1° settembre 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 25 settembre 2003, nel corso della 402^a sessione plenaria, con 53 voti favorevoli e 1 contrario, il seguente parere.

1. Introduzione e obiettivi

1.1. Nella prospettiva della scadenza del Trattato CECA ⁽¹⁾, gli Stati membri chiesero alla Commissione europea di esporre il suo punto di vista sul futuro del dialogo strutturato. In questo contesto, fu proposta ⁽²⁾ la creazione all'interno del Comitato economico e sociale europeo (CESE) di un organo, la cui competenza non si limitasse ai settori del carbone e dell'acciaio, ma si estendesse fino a comprendere tutti gli aspetti relativi alle trasformazioni industriali, soprattutto alla luce dell'allargamento ⁽³⁾.

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali è stata istituita con una decisione dell'assemblea plenaria del CESE del 24 ottobre 2002, decisione con cui si riconosce il contributo ed il valore aggiunto che la CCMI può apportare al CESE. La CCMI è composta da 24 membri del CESE e 30 delegati esterni, che, per il momento, sono ex membri del comitato consultivo CECA. La commissione consultiva per le trasformazioni industriali potrà in futuro essere resa accessibile anche a rappresentanti di altri settori.

1.2. L'istituzione della commissione consultiva per le trasformazioni industriali apre nuove prospettive. Le questioni relative alle trasformazioni industriali potranno essere esaminate in tutta la loro complessità sia in un'ottica economica e sociale che sotto l'aspetto della protezione dell'ambiente o dello sviluppo sostenibile, mettendo in particolare l'accento sui problemi cui devono far fronte i futuri Stati membri.

1.3. Per i settori di sua competenza il vecchio comitato consultivo CECA ha conseguito risultati molto positivi. Esso costituisce, nella storia dell'integrazione europea, un autentico modello di concertazione tra le parti sociali e i poteri pubblici, di responsabilità comune in materia di sviluppo in questi settori e quindi, di conseguenza, una forma particolare di politica industriale. Tra i risultati più significativi della consultazione permanente figurano quelli qui di seguito elencati:

- analisi comunitaria dei mercati e dell'evoluzione delle condizioni di mercato nel corso degli anni precedenti i processi di ristrutturazione,
- programmi per le regioni particolarmente colpite da ristrutturazioni inevitabili,
- programmi comunitari di ricerca e sviluppo (adesso i finanziamenti provengono in parte dal rimborso di prestiti alle imprese e per le case dei lavoratori),

⁽¹⁾ Consiglio Industria del 18 maggio 2000.

⁽²⁾ Comunicazione del 27 settembre 2000 (COM(2000) 588 def.).

⁽³⁾ Contestualmente al presente, la CCMI sta elaborando un parere sul tema «La ristrutturazione dell'industria pesante nei futuri Stati membri».

- programmi comunitari di formazione,
- programmi (finanziari) per la ristrutturazione dei settori del carbone e dell'acciaio,
- molti pareri su temi diversi, relativi in particolare alla politica commerciale e alla disciplina dei poteri pubblici in materia di aiuti di stato in questi settori,
- altri risultati (comitati congiunti per l'armonizzazione delle condizioni di lavoro, che hanno poi portato alla creazione di un comitato per il dialogo sociale nel settore del carbone e, forse in futuro, in quello dell'acciaio),
- l'avvio di programmi sociali (indennità assegnate in seguito alla perdita del posto di lavoro e prepensionamenti).

L'insieme di queste misure ha creato un'industria dell'acciaio altamente competitiva, nonché un redditizio sistema di esportazione della tecnologia e del know-how europei in campo minerario.

1.4. Per le regioni più colpite sono state ritenute necessarie misure di accompagnamento relative alla riconversione e allo sviluppo territoriale. I programmi finanziari a sostegno della ristrutturazione sono stati finanziati da programmi specifici per le regioni interessate nell'ambito dei fondi strutturali: Rechar I (1990-1993), Rechar II (1994-1999), Resider I (1988-1993) e Resider II (1994-1999). Nell'ambito di questi programmi sono state messe a punto misure di tipo sociale, incentrate in particolare sul miglioramento delle infrastrutture locali e regionali, facilitando l'accesso di nuove imprese e risanando le aree inquinate dalle industrie siderurgica e del carbone.

1.5. Con la scadenza del trattato CECA, la specifica forma di consultazione del Comitato consultivo CECA è stata eliminata, e al suo posto è stata istituita la CCMI. Le esperienze maturate in passato continuano sì a mantenere il loro valore, ma le circostanze in cui avvengono le trasformazioni industriali sono cambiate. Gli strumenti di consultazione dovranno quindi essere adattati alla luce della strategia di Lisbona, al fine di combinare lo sviluppo sostenibile e la coesione sociale e territoriale con la competitività. Accanto agli obiettivi generali di politica industriale, questi aspetti richiederanno anche approcci settoriali.

1.6. Il presente parere intende evidenziare il ruolo della CCMI nel promuovere un dialogo diretto con tutte le parti interessate dalle trasformazioni industriali, nel quale verranno utilizzati gli insegnamenti tratti sia dal settore carbosiderurgico che da altri ambiti. Questo parere è il primo di una serie sull'argomento.

1.7. Il CESE considera che in futuro i lavori della CCMI dovrebbero essere destinati a:

- analizzare le trasformazioni industriali e le loro cause, da un punto di vista economico, sociale, territoriale e

ambientale, nonché a valutare l'impatto di tali trasformazioni sui vari settori, sulle aziende, sulla manodopera, sui territori e sull'ambiente,

- cercare approcci comuni positivi per anticipare e gestire le trasformazioni industriali e studiare le forme in cui l'UE e gli Stati membri possono migliorare la competitività e la redditività delle aziende, grazie al dialogo sociale e alla cooperazione tra tutte le parti interessate,
- cercare approcci comuni per favorire lo sviluppo sostenibile e migliorare la coesione sociale e territoriale, in modo da dare impulso alla strategia di Lisbona, e per promuovere un quadro e delle condizioni tali che le trasformazioni industriali avvengano in modo compatibile sia con le esigenze di competitività delle aziende che con l'esigenza di coesione economica, sociale e territoriale,
- promuovere il coordinamento e la coerenza dell'azione comunitaria in riferimento alle principali trasformazioni industriali nel contesto dell'allargamento: nel campo della ricerca, dell'economia, della concorrenza, della politica sociale, regionale, ambientale e dei trasporti.

2. Le trasformazioni industriali e le forze che le determinano

2.1. Concetto di lavoro

2.1.1. Le trasformazioni nel settore industriale europeo sono spesso state affrontate dal punto di vista della ristrutturazione. In realtà si tratta di un concetto molto più dinamico, che, se da una parte ingloba un processo di evoluzione permanente dell'impresa (creazione, sviluppo, diversificazione, trasformazione), dall'altra non può prescindere dal fatto che il mondo dell'impresa è strettamente legato al contesto politico e sociale europeo nel quale si sviluppa e che, a sua volta, influenza il processo di trasformazione industriale.

Le trasformazioni industriali si realizzano principalmente in due forme: attraverso l'adattamento evolutivo e per cambiamenti radicali. È possibile operare una seconda distinzione: la trasformazione per reazione, imposta dalle circostanze e la trasformazione proattiva, quando il bisogno di cambiamento non è né imperioso, né evidente, ma sì deciso ⁽¹⁾.

È oggi importante orientarsi verso un concetto di trasformazione proattiva, nell'ottica di una migliore anticipazione e gestione delle conseguenze economiche, sociali, organizzative, ambientali etc. delle trasformazioni industriali.

⁽¹⁾ Le cause delle trasformazioni sono diverse, cfr. A tale proposito:

- C.K. Prahalade e Ghamel (1994), «Strategy as a field of study: Why search for a new paradigm?», *Strategic Management Journal*, vol. 15.
- J. Lopez e I. Leal (2002), *Cómo aprender en la sociedad del conocimiento*, Gestión 2000, Barcellona.

2.1.2. Le ristrutturazioni sono state una caratteristica costante dell'epoca industriale. Hanno costituito un fenomeno particolarmente rilevante a partire dagli anni '70 in settori come la siderurgia, le miniere, il tessile o i cantieri navali. In un periodo non lontano le conseguenze economiche e sociali venivano ancora affrontate con provvedimenti specifici.

2.1.3. Oggi, le imprese sono soggette a un ritmo rapido di cambiamento legato a mercati sempre più aperti, nuovi, caratterizzati da mezzi di comunicazione e di trasporto sviluppati, da tecnologie avanzate e dalle loro applicazioni, nonché correlato a una concorrenza sempre più vivace e rinnovata e a un azionariato esigente, tutto questo in una cornice di posizioni la cui conquista non può mai considerarsi definitiva. È per tale motivo che, al di là dei meccanismi di evoluzione nel tempo, della loro organizzazione umana, finanziaria e tecnologica, le imprese mettono in opera oggi delle forme di adattamento più rapido. Le ristrutturazioni hanno assunto un carattere più radicale, sono divenute più complesse e estese nel tempo e nello spazio, segnatamente attraverso l'*outsourcing*. Toccano tutti i settori industriali e dei servizi, diverse categorie di lavoratori salariati e le regioni.

2.1.4. L'uso invalso di recente del termine trasformazioni industriali riflette questo cambiamento nella natura dei fenomeni di adattamento delle imprese⁽¹⁾ e copre l'insieme dei cambiamenti che investono le imprese, le loro organizzazioni, i loro posti di lavoro e le loro competenze, nonché i loro insediamenti locali. I cambiamenti riguardano anche il contesto in cui operano le imprese.

2.2. Il contesto delle trasformazioni industriali

La trasformazione industriale è determinata da una serie di fattori. Alcuni di questi, particolarmente pertinenti, vengono esaminati qui di seguito.

2.2.1. Globalizzazione

2.2.1.1. nonostante l'attuale fase di recessione economica, le trasformazioni industriali si producono comunque in un mondo che è sempre più contraddistinto dall'internazionalizzazione dei mercati (OMC). È evidente l'interazione tra il commercio internazionale e le trasformazioni industriali.

2.2.1.2. Le grandi regioni del mondo, pur vivendo la stessa evoluzione, si distinguono l'una dall'altra per la capacità di adattamento delle rispettive strutture economiche e sociali. L'industria europea deve far fronte alla concorrenza mondiale, affrontando sfide quali la concorrenza economica e tecnologica degli Stati Uniti (a volte sleale)⁽²⁾, il rapido sviluppo dell'Asia,

soprattutto nel settore dell'alta tecnologia, e persino dell'America latina. Deve altresì far fronte alle pratiche di concorrenza sleale che non sempre rispettano le norme dell'OMC.

2.2.1.3. Allo stesso tempo si assiste a una delocalizzazione di investimenti e attività verso paesi caratterizzati da un basso costo della manodopera e dell'energia, da un accesso diretto al mercato e da competenze tecnologiche ed educative di livello elevato. In questi paesi spesso le normative ambientali, fiscali, e altre ancora, sono meno rigorose. Questa delocalizzazione al di fuori dell'UE ha, in certi casi, un impatto negativo sull'occupazione nella Comunità e può avere conseguenze gravi per determinate regioni europee.

Questa tendenza, peraltro, va generalmente di pari passo con la creazione di processi tecnologicamente più avanzati nei paesi in cui il costo del lavoro è alto, fatto che può rivelarsi positivo per lo sviluppo di nuovi settori di attività e per l'incremento delle competenze del personale.

2.2.1.4. Grazie all'aumento delle conoscenze e all'innovazione tecnologica, nonché alla liberalizzazione dei mercati finanziari, gli investimenti su scala mondiale non sono più campo esclusivo delle grandi imprese e delle multinazionali. Numerose piccole e medie imprese, soprattutto quelle che vantano un elevato valore aggiunto tecnologico, sono sempre meno legate ad una ubicazione o a un paese specifici. Inoltre le pratiche di *outsourcing* e di *networking* contribuiscono ad accrescere la diversificazione degli investimenti a livello mondiale, e a promuovere l'interazione e l'interpenetrazione internazionale.

2.2.2. Il mercato unico europeo: legislazione e attuazione

2.2.2.1. La realizzazione di un mercato unico occupa un posto centrale nella costruzione comunitaria in Europa e, in quanto parte integrante del processo di globalizzazione porta a una forte integrazione delle economie e delle imprese europee.

L'integrazione economica si riflette non soltanto negli scambi, ma anche nello sviluppo delle concentrazioni-acquisizioni, in parte di dimensione comunitaria⁽³⁾. La tendenza a lungo termine lascia intravedere un netto aumento di questo fenomeno.

2.2.2.2. Gli ultimi anni '90 sono stati caratterizzati da una crescita economica straordinaria. La crescita economica, combinata alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria, ha rafforzato le imprese europee. Tuttavia, in Europa la dinamica socioeconomica e lo sviluppo delle conoscenze presentavano ancora gravi lacune. Per tale ragione, nel marzo 2000 a Lisbona il Consiglio europeo ha adottato un nuovo

(1) Cfr. in particolare F. Aggeri e F. Pallez «Les nouvelles figures de l'Etat dans les mutations industrielles», Cahiers de recherche du centre de gestion scientifique n. 20, Ecole des mines de Paris, 2002 o Bernard Brunhes consultants «La gestion des crises industrielles locales en Europe», Cahiers n. 6, 2000.

(2) Per esempio l'applicazione della sezione 201 che aumenta i diritti doganali su certi acciai piatti dal marzo 2002, oppure la legge fiscale «Foreign sales corporation», condannata dall'OMC, che consente a certe aziende di beneficiare di sovvenzioni all'esportazione.

(3) Nell'anno 1991 si sono registrate 8 239 concentrazioni e acquisizioni con il coinvolgimento di imprese dell'UE. Questa cifra è passata a 12 796 nel 1999. Fonte: «Mergers and acquisitions» (European Economy, Supplement A, Economic trends, N° 5/6, 2000. Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle CE).

obiettivo strategico in base al quale L'Unione entro il 2010 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». L'obiettivo è quello di diventare l'economia più competitiva incardinata in una cornice economica più stabile.

2.2.2.3. Per vari motivi, tra i quali la crisi delle TIC e del settore delle telecomunicazioni e le gravi perdite delle borse internazionali, l'Europa si trova adesso in una situazione caratterizzata da crescita debole, diffusa incertezza economica, sfiducia da parte delle società e dei consumatori, rallentamento degli investimenti e perdita di posti di lavoro in diversi comparti dell'economia.

2.2.2.4. La Commissione ed il Consiglio hanno deciso di continuare a lavorare per creare un contesto favorevole alle trasformazioni industriali sotto tutti i loro aspetti. Più specificamente, gli intenti della strategia di Lisbona sono stati elaborati in occasione dei vertici di Göteborg e Barcellona. Il vertice di primavera del 2003, svoltosi a Bruxelles, ha sottolineato quattro settori prioritari, tutti strettamente legati alle trasformazioni industriali:

- innovazione e spirito imprenditoriale,
- creazione di una task-force per l'occupazione,
- rafforzamento del mercato interno: conferma della creazione del Consiglio Competitività,
- protezione ambientale per la crescita e l'occupazione.

2.2.2.5. Nelle sue ampie conclusioni il Consiglio sottolinea ancora una volta la necessità di realizzare la visione UE di un'economia basata sulla conoscenza e di «restituire alla competitività un ruolo centrale». Il Consiglio formula obiettivi quali la rapida attuazione del piano d'azione «Semplificare e migliorare la regolamentazione», una valutazione globale dell'impatto per tutte le principali proposte legislative UE nel campo economico e sociale, tra l'altro attraverso una sistematica consultazione delle parti sociali.

2.2.2.6. Il Consiglio europeo menziona inoltre nelle sue conclusioni normative relative a specifici settori quali le direttive sul gas e sull'elettricità, la normativa sui trasporti, il piano d'azione sui servizi finanziari, le normative sugli appalti pubblici in materia di RST e di difesa, sulla politica spaziale europea, sulla società dell'informazione e sulla biotecnologia. Particolare attenzione deve essere prestata ai servizi d'interesse generale, alla loro qualità e accessibilità, tenendo conto delle norme UE in materia di aiuti di Stato e di concorrenza ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La Commissione europea ha appena pubblicato un libro verde sui servizi d'interesse generale (COM(2003) 270 def.), del 21.5.2003.

2.2.2.7. In linea con le conclusioni del vertice di primavera, il 7 maggio 2003 la Commissione europea ha presentato un piano in dieci punti per migliorare il benessere dell'Europa, dando particolare rilievo, tra l'altro, all'aspetto dell'attuazione della legislazione. Il CESE deplora che, mentre il Consiglio europeo tende sempre più a mettere a punto politiche di livello europeo, alla loro attuazione pratica finora è stata prestata scarsa attenzione; essa è però fondamentale per le trasformazioni industriali. È fondamentale soprattutto nel contesto dello Stato di diritto europeo.

2.2.2.8. Nel suddetto piano in dieci punti la Commissione chiede giustamente nuovo consenso e determinazione, dato che, a causa dell'aumento del numero di infrazioni, molto del potenziale del mercato interno sembra si stia disperdendo. L'obiettivo è quello di ridurre il numero di infrazioni almeno del 50 % nel 2006 ⁽²⁾.

2.2.2.9. Un approccio di tipo settoriale è stato proposto anche dal Commissario Liikanen, che, il 29 gennaio scorso ha dichiarato che per quanto la dimensione orizzontale conservi un'importanza fondamentale, gli effetti sui settori industriali, soprattutto su quelli che devono raccogliere sfide particolari, devono essere attentamente monitorati, e, ove possibile, devono essere effettuati gli aggiustamenti necessari per tener conto delle situazioni specifiche.

2.2.2.10. Il Comitato appoggia gli orientamenti sviluppati dalla comunicazione della Commissione dal titolo «La politica industriale in un'Europa allargata», ma ritiene anche che vada sottolineata la necessità di politiche settoriali, che potrebbero essere particolarmente utili nel quadro delle trasformazioni economiche dei paesi candidati. Si deve inoltre tener conto della mancanza di dialogo sociale che in questo momento caratterizza tali paesi.

2.2.2.11. L'intervento diretto dello Stato nell'industria si è ridotto, sebbene sia necessaria una riduzione ulteriore degli aiuti di Stato. La diminuzione degli aiuti di Stato favorisce la creazione di condizioni uniformi a livello europeo (level playing field) nei settori interessati.

⁽²⁾ Il numero di procedure d'infrazione avviate è passato da circa 700 nel 1992 a quasi 1 600 oggi. Particolare attenzione viene prestata all'integrazione del mercato dei servizi e delle cosiddette «industrie di rete», quali l'energia, i trasporti, le telecomunicazioni e la posta, che sono fondamentali per tutti i cittadini UE e rappresentano una quota significativa dei costi delle imprese. Altri importanti elementi di questo piano sono l'attuazione del piano d'azione per migliorare il quadro normativo e una maggiore apertura dei mercati degli appalti pubblici.

2.2.2.12. Il contesto imprenditoriale europeo e quello dei singoli Stati membri è direttamente influenzato dalle politiche macroeconomiche, monetarie e fiscali. L'introduzione, coronata da successo, dell'euro non ha ancora reso sufficientemente uniformi le politiche economiche adottate dagli Stati membri. Continuano inoltre ad esistere differenze sostanziali tra i vari sistemi fiscali. In una certa misura queste differenze di ordine macroeconomico tra gli Stati membri possono influenzare negativamente anche le trasformazioni industriali in Europa.

2.2.2.13. Lo sviluppo del mercato interno soffre inoltre del fatto che finora alcuni settori chiave hanno registrato un progresso scarso o addirittura nullo: a titolo di esempio basti citare il funzionamento non soddisfacente del mercato europeo dei capitali, le lacune del regime della concorrenza, l'assenza di una direttiva sulle acquisizioni delle imprese e la lentezza estrema delle negoziazioni sul brevetto comunitario, il cui successo è stato solo parziale, e talvolta anche la mancanza di un'efficace attuazione della legislazione europea.

2.2.2.14. Per creare ulteriori condizioni che favoriscano le trasformazioni industriali sulla base della coesione sociale e della competitività, il CESE ribadisce la necessità di politiche efficienti che mirino a conseguire i seguenti obiettivi:

- sviluppo delle risorse umane,
- posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità in un mercato del lavoro accessibile,
- attenzione specifica all'invecchiamento della popolazione attiva, e all'introduzione di misure che promuovano l'accesso delle donne al mercato del lavoro.

Tutti questi obiettivi richiedono una formazione permanente a tutti i livelli, nonché il miglioramento dell'istruzione e della formazione. È inoltre fortemente auspicabile un'analisi delle migliori prassi in ognuno di questi settori.

2.2.2.15. La politica dell'innovazione è uno dei temi centrali della strategia di Lisbona: l'intensità dell'impegno finanziario, tuttavia, varia in funzione dei paesi. Inoltre in alcuni Stati membri la collaborazione tra le università o i centri di diffusione delle conoscenze e le imprese non è certamente ottimale, come fatto presente nelle conclusioni del vertice del marzo 2003. In questo settore, ad esempio, l'Europa esce perdente dal confronto con gli Stati Uniti, come risulta dalla bilancia commerciale settoriale tra l'UE e gli USA, favorevole a questi ultimi.

2.2.2.16. Il CESE condivide il principio dello sviluppo sostenibile: su questo argomento ha elaborato diversi pareri, dei quali si dovrebbe tener conto nel processo di trasformazione industriale.

3. Trasformazioni industriali e sociali

3.1. In questi ultimi anni nell'UE sono state pubblicate diverse relazioni sui principali cambiamenti del mondo imprenditoriale e del contesto in cui opera ⁽¹⁾.

Inoltre, il Parlamento europeo, la Confederazione europea dei sindacati e l'UNICE hanno adottato delle risoluzioni sulle trasformazioni industriali ⁽²⁾.

3.2. Il cambiamento è sempre stato parte integrante dei cicli economici. Negli ultimi decenni esso ha avuto conseguenze sociali ed economiche di rilievo. I dati relativi alle fasi di cambiamento mostrano un forte aumento della proporzione della popolazione attiva che lavora nel settore dei servizi, che è in parte dovuto all'outsourcing e al subappalto, in parte anche all'emergere di settori dinamici come l'industria dell'intrattenimento e dei media.

3.3. Il progresso tecnologico comporta che beni e servizi abbiano una vita sempre più breve e prevalgano i mercati aperti. Di conseguenza, sorge la necessità di adeguarsi. Numerose imprese, tra cui quelle che hanno conosciuto una situazione di crisi o che si sono trovate nella necessità di procedere ad una ristrutturazione, si trasformano in maniera parziale o completa. Occorre trovare un equilibrio adeguato, attraverso il dialogo sociale, tra la flessibilità (capacità d'adattamento e nuove competenze) e la stabilità dell'occupazione. L'analisi di casi concreti dimostra che la necessità di ristrutturazione è legata a varie cause: adattamento della capacità, transizione economica, competitività, adeguamenti di produttività, ridefinizione del posizionamento, razionalizzazione,

⁽¹⁾ Le più importanti sono la relazione «Gestire il cambiamento» (novembre 1998), elaborata da un gruppo di alto livello presieduto da Pehr Gyllenhammar (sulla quale il CESE ha formulato un parere sostanzialmente positivo anche se con alcuni appunti critici — relatori: Little e Sepi, luglio 1999), e quella elaborata dal gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e le trasformazioni nell'Unione europea, presieduto da Maria João Rodrigues, pubblicata nel gennaio 2002.

⁽²⁾ Risoluzione del PE del 15 febbraio 2001 sulle conseguenze sociali della ristrutturazione industriale (B5-0089/2001) che invita ad adottare un'impostazione più costruttiva nei confronti delle ristrutturazioni industriali e delle loro conseguenze sociali, insiste sulla necessità di sviluppare il dialogo sociale, raccomanda che le disposizioni del trattato, che prevedono l'obiettivo di un elevato livello di occupazione, siano prese in considerazione nell'ambito di tutte le politiche e attività della Comunità. Risoluzione della CES dell'11 e 12 marzo 2002 che afferma la necessità di associare in modo permanente i lavoratori al processo di cambiamento, di effettuare le ristrutturazioni in base al principio del costo sociale minimo e chiede che si continuino a condurre ricerche e analisi per valutare l'ampiezza e le conseguenze delle ristrutturazioni d'impresa per settore, per paese e per regione. Risoluzione dell'UNICE dell'8 marzo 2002 in cui si dichiara la disponibilità a organizzare scambi di esperienze sull'anticipazione e la gestione del cambiamento.

cambiamenti organizzativi e fallimento⁽¹⁾. In diversi dei casi analizzati, la trasformazione della società ha comportato la creazione di prodotti e/o di servizi interamente nuovi, e, quindi, il reimpiego o addirittura l'aumento del personale. Questi processi di cambiamento delle imprese e all'interno delle imprese vanno ascritti essenzialmente a sviluppi di carattere specificamente settoriale. Il modo in cui questi cambiamenti sono attuati dal punto di vista sociale è il risultato di un dialogo sociale fruttuoso tra imprenditori e lavoratori.

3.4. Nonostante l'attuale recessione, questi processi continuano. Questa situazione, in realtà, stimola la concorrenza, dato che ogni impresa cerca di consolidare la propria posizione sul mercato per garantirsi continuità. Benché forse attualmente si presti maggiore attenzione ai costi, le imprese rivedono la propria organizzazione interna e si posizionano per il futuro, senza trascurare l'aspetto della concentrazione industriale attraverso le fusioni e le acquisizioni.

Questa intensa attività di ristrutturazione si è tradotta in un forte aumento della perdita di posti di lavoro: durante i primi 9 mesi dell'anno 2001, nella zona euro sono andati perduti 230 000 posti di lavoro, e 350 000 sono scomparsi in tutta l'UE. Le gravi conseguenze di queste soppressioni di posti di lavoro, non solo per i salariati in quanto individui, ma anche per zone o regioni intere, esigono l'adozione di misure di accompagnamento e di piani per la creazione di posti di lavoro alternativi. Si tratta, del resto, di un'impostazione applicata in un certo numero di Stati membri.

In questo contesto, il CESE richiama l'attenzione sul paradosso rappresentato dalle TIC. La stagnazione economica degli ultimi anni era stata annunciata da una grave crisi degli investimenti nel settore delle TIC, ormai surriscaldato. Ciò tuttavia non ha impedito che fosse proprio questo settore (comunicazione, informazione, Internet) a indurre trasformazioni radicali nella produzione e nei servizi, nonché a dare ai settori tradizionali un'immagine completamente nuova e a lanciare nuove imprese, nuove alleanze commerciali e nuovi prodotti e servizi. Nessun settore è sfuggito a questo rinnovamento. Si tratta, per così dire, di una nuova materia prima. È imminente una nuova radicale trasformazione, questa volta nel settore delle biotecnologie.

3.5. Ciononostante, negli Stati membri la ristrutturazione si sta sviluppando in quanto fenomeno autonomo. Il CESE segnala numerosi esempi di ristrutturazione regionale che hanno portato a una nuova struttura occupazionale e al rilancio di aziende esistenti, nonché alla creazione di nuove imprese. Tali ristrutturazioni spesso sono state il frutto di processi complessi. Molte regioni europee hanno caratteristiche specifiche, che sono il risultato della loro storia economica, della situazione geografica e delle tradizioni regionali. Talvolta,

l'adattamento delle strutture industriali non è stato adeguatamente anticipato. Allo stesso tempo, tuttavia, si osserva che spesso gli interessati (datori di lavoro, sindacati, enti locali e regionali) si sono mobilitati a livello regionale, e continuano a farlo, a volte anche in stretta cooperazione con le autorità nazionali e l'Unione europea (es.: Rechar, Resider e Retext), nell'intento di aprire nuove prospettive. Sono in corso, talvolta con risultati sorprendentemente positivi, processi di ristrutturazione e di ammodernamento che danno forma concreta alle trasformazioni industriali.

Tra gli esempi di regioni che hanno creato numerose nuove imprese e hanno modificato i modelli di quelle esistenti, si annoverano la regione della Ruhr (Germania) e quella di Birmingham (Regno Unito), con la trasformazione delle loro strutture dall'industria pesante alle imprese attive nel settore dei servizi, Oulu (Finlandia), con il suo forte settore delle telecomunicazioni, e Barcellona (Spagna) che ha conosciuto grandi cambiamenti in occasione dei giochi olimpici del 1992.

3.6. Comunque, nonostante gli esempi il cui successo è attestato, altre regioni si trovano ancora in mezzo al guado: tra queste le Asturie, una regione della Spagna che negli anni '90 ha subito profondi aggiustamenti nel settore siderurgico e minerario. Nel settore dell'acciaio l'occupazione è scesa da 23 000 lavoratori agli attuali 8 000, con una perdita netta di 15 000 posti di lavoro. La regione ha inoltre perduto oltre 17 000 posti di lavoro nell'industria mineraria. Grossi sforzi sono stati profusi dal governo centrale spagnolo e dai governi regionali, e sono stati erogati aiuti dalla Commissione europea (Trattato CEECA, programmi Rechar e Resider). Il problema però non è stato risolto e benché l'economia abbia ripreso una certa vitalità, non è stato possibile recuperare neanche la metà dei posti di lavoro perduti nei settori interessati e nei settori correlati. Ciò evidenzia chiaramente la continua necessità di misure economiche di accompagnamento, per recuperare il terreno perduto e sviluppare in tutte le sue potenzialità la vita economica della regione.

Altri esempi recenti sono costituiti dalle regioni di Liegi (Belgio) e Brema (Germania), dove Arcelor (risultata dalla fusione di Arbed, Aceralia e Usinor), in una situazione di sovracapacità strutturale nella produzione di acciaio piatto e nel tentativo di migliorare le sinergie, ha deciso di procedere ad una chiusura graduale degli altiforni di Liegi e di ridurre la produzione a Brema. Relativamente alla perdita di posti di lavoro che ne conseguirà, Arcelor si è impegnata a non abbandonare a sé stesse le persone interessate dai problemi occupazionali attraverso il risanamento i siti in questione e contribuendo, con l'aiuto di tutte le parti interessate, alla reindustrializzazione del tessuto economico locale. Per evitare situazioni traumatiche in queste regioni è necessario pianificare misure di supporto, quali quelle istituite anni fa con i programmi Rechar e Resider. Vanno altresì create le condizioni per uno sviluppo sostenibile di tali regioni.

(1) Cfr. studi sulla gestione dell'impatto sociale di grandi ristrutturazioni industriali: Bernard Brunhes, consulente, Commissione europea, DGV (<http://www.brunhes.com/Etudligne/Cahiers/6/Cahier6.htm>).

3.7. Un aspetto importante dell'attuale evoluzione è non solo il fatto che il carattere delle imprese individuali può modificarsi, ma che rispetto agli ultimi anni sta diventando più difficile anche distinguere un settore dall'altro. Un cambiamento fondamentale consiste nel fatto che la distinzione tra i settori, precedentemente chiara, è stata rimpiazzata da nuove regole del gioco, caratterizzate da interdipendenza, interazione, networking e outsourcing. Dato che nella maggior parte dei casi le imprese scelgono la propria strada alla luce della propria visione del futuro e della propria posizione sul mercato, la situazione tende a variare da un caso individuale all'altro. È quindi necessaria un'opportuna combinazione tra flessibilità, partecipazione dei lavoratori, miglioramento continuo e stabilità.

3.8. Questa panoramica dei processi di rinnovamento, internazionalizzazione e riorientamento dei settori della produzione e dei servizi dimostra, in ogni caso, che è l'intero sistema economico a essere investito da queste trasformazioni, percepite ad ogni livello dell'impresa. Ciò spiega la grande importanza che nella maggior parte dei paesi le parti sociali attribuiscono a nuove forme di formazione e allo sviluppo delle competenze. La mobilità professionale è un tratto tipico dell'attuale sistema di produzione e di servizi. Strutture di lavoro tradizionali [ad esempio il settore calzaturiero di Choletais, Francia ⁽¹⁾] coesistono con altre più nuove. Ovviamente, molte imprese sono in fase di transizione dal tradizionale al nuovo. Si rileva tuttavia che anche i settori tradizionali quali la vendita al dettaglio e la distribuzione spesso vengono completamente ristrutturati e migliorati. Ad ogni modo, la formazione e il dialogo sono essenziali per affrontare la transizione. I nuovi orientamenti dell'insegnamento professionale e l'ampio ventaglio di opportunità offerto, o che dovrebbe esserlo, ai lavoratori di oggi per garantirne al meglio il futuro, sono essenziali per affiancare tali trasformazioni, di cui sono stati dati alcuni esempi.

3.9. Ovviamente lo sviluppo delle risorse umane riveste un'importanza fondamentale. Il processo di trasformazione nelle imprese e la creazione di nuovi posti di lavoro, nonché la competitività in Europa — come è stato riconosciuto dal Consiglio europeo di Lisbona — si fondano sulla ricerca e l'innovazione, oltre che sulla capacità di creazione e adattamento dei lavoratori. Riconoscere l'importanza strategica del capitale umano significa:

- investire nella formazione e nelle qualifiche dei lavoratori nel corso della loro vita lavorativa,
- aumentare la capacità d'adattamento delle imprese,
- coinvolgere i lavoratori nella gestione del cambiamento e nella creazione di una nuova forma di sicurezza,

- agevolare l'accesso all'occupazione per i lavoratori meno qualificati,
- sviluppare meccanismi di dialogo sociale nelle imprese ⁽²⁾.

Oggi anche il lavoratore dipendente stesso costituisce una fonte di cambiamento nella gestione dell'impresa, e dunque una fonte di trasformazione industriale. Le vecchie strutture gerarchiche sono spesso sostituite da strutture organizzative che tengono pienamente conto dell'accresciuto livello di competenza del lavoratore di oggi.

3.10. Recentemente ha acquisito grande importanza il concetto di «governo societario» («corporate governance»): si tratta di un insieme di norme, codici e comportamenti validi all'interno delle imprese, che mirano a tener conto degli interessi di tutte le parti in causa. Le imprese, specie quelle che contano molti lavoratori dipendenti hanno anche una certa responsabilità sociale ovviamente nel quadro della competitività internazionale. Il governo societario inquadra in un contesto più ampio alcuni problemi legati all'atteggiamento ritenuto auspicabile da parte delle imprese. In particolare, per quanto concerne le trasformazioni industriali, il governo societario è nell'interesse stesso delle imprese, riguardando appunto aspetti quali la sostenibilità, la trasparenza, l'efficacia dei controlli, ecc. e è diretto ad assicurare buone relazioni di lavoro, nonché una responsabilità esterna nei confronti della società. È proprio in questo settore che devono prendere forma le specificità e i valori propri del modello sociale europeo. Pertanto la recente proposta della Commissione di mettere il governo societario all'ordine del giorno dei lavori dell'UE è un passo positivo: l'obiettivo è quello di servirsi delle proprie risorse in maniera più efficiente e di produrre con qualità.

4. Conclusioni e raccomandazioni

4.1. Ripristinare la fiducia nella situazione economica è fondamentale. Per tale ragione il CESE sostiene gli orientamenti generali e gli obiettivi illustrati dalla Commissione e dal Consiglio durante il vertice di primavera 2003 e quelli presentati dalla Commissione nel suo piano in dieci punti per migliorare il benessere dell'Europa che si orienta verso la riattivazione dell'economia, la creazione di impieghi e, più in generale, la realizzazione della strategia di Lisbona. L'Europa ha bisogno di un clima economico favorevole a un nuovo modello incentrato sulle «trasformazioni industriali dal volto umano», fondate cioè sullo sviluppo sostenibile, sulla coesione sociale e sulla competitività.

⁽¹⁾ Industria calzaturiera di Choletais: Aggiri Franck e Pallez Frédérique — Centre de Gestion Scientifique, école des mines de Paris, settembre 2001.

⁽²⁾ Documento della Commissione dal titolo «Anticipare e gestire il cambiamento: un approccio dinamico agli aspetti sociali delle riorganizzazioni aziendali», che ha avviato la prima fase della consultazione delle parti sociali su questo tema (punto 1.3) [Documento non disponibile in italiano].

4.2. Il CESE raccomanda il ricorso al *benchmarking*, alla *peer pressure* e alla diffusione delle migliori pratiche nei settori interessati dalle trasformazioni industriali e ritiene che l'analisi comparativa debba essere incentrata sulle trasformazioni tecnologiche, sull'innovazione e sugli aspetti sociali. Accoglie con favore l'iniziativa della Commissione europea di pubblicare analisi comparative complete tra i paesi.

4.3. Il CESE è favorevole ad una politica industriale a carattere orizzontale, che permetta allo stesso tempo lo sviluppo di approcci settoriali direttamente legati alla trasformazione industriale.

L'approccio settoriale deve prevedere delle procedure di consultazione, di partecipazione di tutti gli attori e di negoziato sociale nel quadro delle ristrutturazioni industriali, specie nei paesi candidati.

4.4. Il CESE è favorevole a controlli sistematici sul rispetto delle norme e delle decisioni messe a punto e approvate a livello comunitario, perché le eccezioni creerebbero un'Europa «à la carte».

4.5. È estremamente importante che i rappresentanti dei settori interessati vengano coinvolti in tutte le fasi del processo legislativo europeo (bottom-up), di modo che le norme e le decisioni relative ai vari settori vengano valutate tenendo conto delle trasformazioni industriali. Il CESE sottolinea la necessità di garantire un'attuazione effettiva e coerente delle strategie elaborate in materia di competitività e di trasformazioni industriali. La commissione consultiva per le trasformazioni industriali seguirà da vicino lo svolgimento di questo processo.

Il CESE sottolinea quanto sia importante evitare che la delocalizzazione delle industrie si faccia sulla base delle differenze crescenti tra le legislazioni degli Stati membri, per esempio in materia fiscale o ambientale.

4.6. Non molto tempo fa è stato istituito il Consiglio Competitività. Il CESE accoglie con favore questa nuova impostazione. È auspicabile che i problemi in materia di regolamentazione, come anche le soluzioni, vengano valutati nel loro contesto, sempre vigilando sulla qualità dell'occupazione.

Il CESE sottolinea che il presupposto necessario di una politica efficace in materia di trasformazioni industriali è la coerenza tra le diverse politiche comunitarie, soprattutto in campo sociale, industriale, regionale, energetico, dei trasporti, della concorrenza, della formazione e della ricerca.

4.7. È auspicabile una buona valutazione d'impatto della legislazione europea. A tal fine, il CESE appoggia la proposta di istituire un gruppo consultivo indipendente per la valutazione dell'impatto economico delle normative UE onde migliorarne la qualità.

4.8. Il CESE ritiene essenziale che l'innovazione e la ricerca promuovano la leadership dell'Europa sia in termini di competitività che di benessere sociale, fornendo tra l'altro la risposta a politiche analoghe attuate in altre regioni del mondo, come ad esempio negli Stati Uniti, che promuovono lo sviluppo industriale con azioni del governo del settore della difesa ⁽¹⁾.

4.9. Il CESE ritiene auspicabile prendere iniziative per promuovere la cooperazione tra le università/centri di ricerca e le imprese ⁽²⁾.

4.10. Il CESE ritiene che maggiore attenzione dovrebbe essere prestata alle ripercussioni che possono avere sulle PMI talune disposizioni e regolamentazioni comunitarie.

4.11. A livello europeo devono essere mantenute norme coerenti per quanto riguarda gli aiuti di Stato ancora esistenti. Nel contempo, l'Unione europea deve continuare ad agire, principalmente attraverso l'OMC, contro un uso scorretto dei dazi, come è il caso dei dazi imposti dagli Stati Uniti sui prodotti dell'acciaio. Ciò è importante perché si creino condizioni uniformi (level playing field) nel settore degli scambi internazionali.

4.12. Allo scopo di creare un contesto equilibrato per delle industrie in trasformazione, il CESE incoraggia la Commissione europea a vigilare sull'applicazione rigorosa delle regole dell'OMC, nell'ambito delle quali si constatano delle lacune ⁽³⁾.

4.13. Il CESE richiama l'attenzione sulla necessità di concentrarsi sulle diverse forme di trasformazione industriale. La distinzione più chiara è quella che esiste tra, da un lato, la ristrutturazione di regioni monoindustriali, e, dall'altro, il cambiamento industriale come processo continuo di adattamento della produzione e dei servizi. Nel primo caso è possibile prevedere, in via temporanea, misure specifiche nelle zone interessate.

⁽¹⁾ Parere CESE in merito al Libro verde sulla politica spaziale europea — GU C 220 del 16.9.2003, pag. 19; cfr. anche il parere del CESE sulla comunicazione della Commissione «Difesa europea — Questioni industriali e di mercato — Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari» — (sulla quale è stato preparato dalla CCMI un parere complementare).

⁽²⁾ A tale proposito è interessante notare, che sulla base dell'esempio finlandese, anche il governo olandese ha istituito una piattaforma per l'interazione tra i centri di ricerca e le imprese sotto la direzione del primo ministro.

⁽³⁾ Per esempio si consideri il caso della Cina in materia di quote nella microelettronica, della Corea del sud in materia di sussidi ai cantieri navali e degli Stati Uniti in materia di aiuti all'industria siderurgica.

Per l'ammodernamento delle regioni monoindustriali dei futuri Stati membri il CESE raccomanda di prendere in considerazione le esperienze positive maturate con programmi settoriali quali Rechar, Resider e Retext. A tale scopo è necessario creare in questi paesi nuove forme di dialogo sociale.

Nelle regioni particolarmente colpite dalle delocalizzazioni, possono rendersi necessarie misure specifiche d'accompagnamento per una durata limitata nel tempo.

4.14. In molti casi le regioni interessate dalle trasformazioni industriali traggono beneficio da una stretta cooperazione tra imprese, pubblici poteri, parti sociali e, eventualmente, altri settori socioeconomici. Il CESE invita la Commissione divulgare le esperienze in proposito, i loro successi e i loro limiti, che potrebbero rivelarsi utili per le regioni in fase di transizione, in particolare nei futuri Stati membri.

4.15. Il CESE mette in risalto l'importanza dei programmi di formazione del personale e invita la Commissione a tenere conto del complesso delle tendenze e dei risultati di questi programmi specifici di formazione professionale e di apprendistato, compresi quelli svolti nel settore privato. Sarebbe opportuno organizzare tavole rotonde in materia con le parti sociali dei diversi settori.

4.16. Un ruolo importante può essere svolto dall'Osservatorio europeo del cambiamento (EMCC), creato nel 2001 nel quadro della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro di Dublino, in risposta alla richiesta del gruppo Gyllenhammar. In cooperazione con i diversi attori della vita economica (imprese, parti sociali, ecc.) e con gli istituti di ricerca nazionali, l'Osservatorio raccoglie informazioni concrete sui cambiamenti intervenuti in certi settori e in generale nell'industria, nonché sulle forme di anticipazione e accompagnamento delle trasformazioni. È auspicio del CESE che si sviluppi un rapporto di collaborazione tra la CCMI e l'EMCC.

4.17. Il CESE ritiene che la creazione di osservatori settoriali agevolerebbe l'anticipazione e l'attuazione delle trasformazioni

industriali, l'individuazione di alternative praticabili e la minimizzazione delle loro conseguenze negative. Come già indicato dal CESE ⁽¹⁾, un'altra misura che contribuirebbe a anticipare e gestire meglio i cambiamenti industriali consisterebbe nell'elaborazione da parte delle «imprese europee di una certa dimensione (con più di 1 000 dipendenti) (...) di una relazione "Gestire il cambiamento". Tale relazione dovrebbe fornire informazioni sui cambiamenti strutturali attesi e sulle modalità attraverso le quali verranno gestiti» ⁽²⁾.

4.18. Per valorizzare le buone pratiche, il CESE suggerisce di affettuare una valutazione delle imprese che hanno conseguito i migliori risultati nei processi di ristrutturazione coniugando conoscenze, sostenibilità e programmi sociali (strategia di Lisbona).

4.19. Il CESE considera che il dialogo sociale nelle imprese e, eventualmente, con gli attori locali e i poteri pubblici, sia uno strumento determinante, che permette di sviluppare la competitività, le condizioni sociali e l'occupazione, nonché, sempre in un equilibrio produttivo, la tutela dell'ambiente. L'esperienza del CESE e del vecchio comitato consultivo CECA attesta che l'instaurazione di un dialogo permanente per settore a livello europeo, al quale partecipino i rappresentanti dei produttori, dei lavoratori e di altri gruppi rappresentativi della società civile organizzata (consumatori, commercianti, ecc.), contribuisce a creare una piattaforma utile per una politica industriale rinnovata.

4.20. I futuri lavori della CCMI, in quanto organo che opera in seno al CESE, si concentreranno sui settori e/o sulle regioni particolarmente interessate dalle trasformazioni industriali e si baseranno sugli orientamenti del punto 1.7 e sugli elementi presentati in questo capitolo «conclusioni».

⁽¹⁾ Parere del CESE «Gestire il cambiamento -Relazione finale del gruppo d'alto livello sulle implicazioni economiche e sociali dei mutamenti industriali», punto 3.2.3 — GU C 258 del 10.9.1999.

⁽²⁾ Gestire il cambiamento — Gruppo di alto livello sulle implicazioni economiche e sociali dei mutamenti industriali (Relazione di sintesi pag. 6).

Bruxelles, 25 settembre 2003.

Il presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH