

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	Sessione di marzo 2000	
2000/C 117/01	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde: la responsabilità civile per danno da prodotti difettosi»	1
2000/C 117/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale nonché il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale»	6
2000/C 117/03	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Realizzazione del dialogo sociale strutturato in merito ai corridoi di trasporto paneuropei»	12
2000/C 117/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Progetto preliminare di regolamento (CE) della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato a talune categorie di accordi, di decisioni e di pratiche concordate tra compagnie di trasporto marittimo di linea (consorzi), in forza del Regolamento (CEE) n. 479/92 del Consiglio»	19

Prezzo: 19,50 EUR

IT

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommar io (<i>segue</i>)	Pagina
2000/C 117/05	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Un bilancio dei primi mesi di applicazione della moneta unica»	23
2000/C 117/06	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La Conferenza intergovernativa 2000 — Il ruolo del Comitato economico e sociale europeo»	28
2000/C 117/07	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Comunicazione della Commissione: Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale»	33
2000/C 117/08	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'adesione dell'Ungheria all'Unione europea»	38
2000/C 117/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine e che abroga il Regolamento (CE) n. 820/97»	47
2000/C 117/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 3448/93 sul regime di scambi per talune merci ottenute dalla trasformazione di prodotti agricoli»	51
2000/C 117/11	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'economia sociale ed il mercato unico»	52
2000/C 117/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante ventiduesima modifica della Direttiva 76/769/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (ftalati) e che modifica la Direttiva 88/378/CEE del Consiglio relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti la sicurezza dei giocattoli»	59
2000/C 117/13	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale: verso un'Europa dell'innovazione e delle conoscenze»	62

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde: la responsabilità civile per danno da prodotti difettosi»

(2000/C 117/01)

La Commissione, in data 30 luglio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde: la responsabilità civile per danno da prodotti difettosi».

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vever, in data 15 febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 1° marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria, con 97 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Libro verde sulla responsabilità civile per danno da prodotti difettosi, che la Commissione europea ha presentato nel mese di luglio del 1999, rappresenta la prima vera occasione di valutare lo stato di applicazione della Direttiva 85/374/CEE⁽¹⁾ nell'Unione europea. A causa dei ritardi nel recepimento della direttiva negli ordinamenti nazionali ciò non era stato infatti possibile in occasione della precedente relazione, pubblicata dalla Commissione nel maggio del 1995.

1.2. Il 22 novembre 1999 il Comitato economico e sociale ha tenuto a Bruxelles una audizione sul Libro verde in oggetto al fine di raccogliere testimonianze e punti di vista di organizzazioni socioprofessionali, imprese e associazioni di consumatori. Le osservazioni formulate dal Comitato nel presente parere prendono spunto in larga misura dal dibattito svoltosi nel corso della suddetta audizione.

1.3. Al momento occorre concentrarsi sulle tre seguenti questioni fondamentali:

- valutazione dell'applicazione della direttiva del 1985,
- opzioni per un'eventuale revisione,
- strumenti atti a migliorare l'osservazione e la prevenzione.

2. Osservazioni sull'applicazione della direttiva del 1985

2.1. Con la direttiva del 1985 si è cercato di stabilire un modello europeo, applicabile in tutti gli Stati membri, basato su un equilibrio fra cittadini e produttori, che pare necessario preservare, come sottolinea la Commissione stessa. Questa disciplina europea si regge su sei principi:

- responsabilità oggettiva, che non richiede la prova di una colpa specifica,
- responsabilità legata a una causa, che richiede la dimostrazione del difetto e del danno,

(1) GUL 210 del 7.7.1985, pag. 29.

- responsabilità giuridica, che esclude la possibilità di deroga per volontà delle parti,
- responsabilità relativa, con possibilità di esonero per il produttore in un certo numero di casi espressamente previsti in un elenco limitativo,
- responsabilità che interessa in primo luogo il produttore e, qualora questi non sia identificabile, il distributore o l'importatore,
- responsabilità limitata nel tempo, con un termine fissato a dieci anni a decorrere dal momento in cui il prodotto viene messo in circolazione.

2.2. La direttiva del 1985 è stata progressivamente applicata non soltanto nei quindici Stati membri ma anche in paesi europei non facenti parte dell'UE (i paesi candidati all'adesione, la Svizzera e la Norvegia). Al di fuori dell'Europa, le disposizioni previste da tale direttiva, grazie all'equilibrio che essa garantisce alle diverse parti interessate, hanno ispirato anche i regimi di responsabilità adottati da altri paesi terzi, come il Giappone, che ha quindi preferito tale approccio a quello in uso negli Stati Uniti.

2.3. In compenso, l'applicazione della direttiva del 1985 è stata tardiva nell'ambito della stessa UE a causa di alcuni ritardi nel recepimento della direttiva stessa negli ordinamenti nazionali. Pertanto, a tutt'oggi si dispone ancora soltanto di un periodo di osservazione assai limitato. Inoltre, a quanto risulta, numerosi magistrati, avvocati e parti interessate non sempre conoscono la direttiva in maniera soddisfacente: occorre compiere ulteriori progressi per porre rimedio a questa situazione.

2.4. Anche se la direttiva ha contribuito ad un'armonizzazione verso l'alto dei regimi nazionali di responsabilità civile, le controversie e le sentenze dei tribunali si sono anzitutto basate su tali disposizioni nazionali, che possono talvolta spingersi ben oltre quelle della direttiva. In effetti, quest'ultima non esclude disposizioni nazionali più severe, per cui la vittima di un danno può invocare normative nazionali in materia di responsabilità contrattuale o extracontrattuale oppure un regime speciale di responsabilità. Nella maggior parte degli Stati membri le vittime possono persino ottenere un risarcimento dei danni alle persone attraverso sistemi di sicurezza sociale.

2.5. L'equilibrio generale fra costi e benefici posto in essere dalla direttiva ha cercato di conciliare la protezione dei consumatori, l'impatto sulla competitività delle imprese, l'incentivazione dell'innovazione e della responsabilità. Il miglioramento della qualità dei prodotti e la preoccupazione per la prevenzione hanno fatto sì che il problema dei danni e delle responsabilità potesse essere circoscritto entro un quadro abbastanza ristretto. Va sottolineato in particolare che al giorno d'oggi la messa in discussione di un prodotto, induce sempre più spesso l'impresa interessata a ritirare dal mercato il prodotto o la serie che si sospetta essere difettosi, o a ricorrere al loro ritiro per una verifica e rettifica qualora sia

sotto accusa un elemento specifico di un prodotto complesso (basti pensare agli autoveicoli). Sono state avviate anche delle campagne di sensibilizzazione e di prevenzione, che hanno avuto effetti positivi per l'Unione europea, ad esempio attraverso il programma Ehlass relativo agli incidenti domestici. Sembra anche che, nella maggior parte dei casi, si sia pervenuti a una risoluzione amichevole delle controversie, in particolare mediante indennizzi transattivi.

2.6. Sebbene sia difficile da valutare con esattezza, l'impatto della direttiva sul mercato interno europeo sembra in linea di massima positivo, in quanto si è ottenuta una maggiore sicurezza armonizzando uno zoccolo duro di principi e metodi di valutazione comuni delle responsabilità. Inoltre, le disparità dovute all'esistenza di disposizioni nazionali specifiche, basate su altri sistemi di responsabilità, per danno sia contrattuale che extracontrattuale, non sembrano al momento aver avuto ripercussioni negative sugli scambi.

3. Osservazioni in merito ad un'eventuale revisione

3.1. La questione di un'eventuale revisione della direttiva del 1985 pone numerosi problemi preliminari che occorre mettere bene in luce:

3.1.1. come osservato precedentemente, mancano ancora le informazioni necessarie per avere un quadro d'insieme chiaro dell'attuazione della direttiva, dei problemi che si presentano sulla base di una casistica veramente significativa e delle eventuali lacune della disciplina comune posta in essere: ciò è imputabile ai recenti ritardi nella trasposizione della direttiva in tutti gli Stati membri e al coesistere, oltre alle regole comuni, di disposizioni diverse a livello nazionale;

3.1.2. tale mancanza di visibilità non facilita un'analisi motivata per valutare e conciliare i punti di vista delle diverse parti interessate in tutti quei settori in cui può porsi la questione di una revisione;

3.1.3. questo stato di cose rende necessario affrontare il problema di un'eventuale revisione con tutta la prudenza del caso: occorre infatti evitare di compromettere gli equilibri che la direttiva ha cercato di garantire e darsi un sufficiente margine di manovra, tenendo conto anche degli sviluppi che si verificano sul campo.

3.2. Tra i presupposti necessari ad una tale riflessione, il Comitato sottolinea la necessità di:

- basarsi su un'osservazione più approfondita della situazione attuale e degli sviluppi in atto,
- preservare un equilibrio generale degli interessi delle parti coinvolte, che concorra in maniera determinante al perseguimento dell'interesse generale,

- garantire il buon funzionamento del mercato unico e le esigenze dell'ampliamento,
- circoscrivere i rispettivi ruoli del legislatore e degli operatori economici, specie in materia di prevenzione (su base volontaria o contrattuale).

Le osservazioni specifiche che seguono devono quindi essere valutate sulla base di questi diversi presupposti.

3.3. Per quanto riguarda l'esclusività della direttiva, nella fase di osservazione attuale il Comitato ritiene preferibile preservare la coesistenza della disciplina europea comune, garantita dalla direttiva, con le disposizioni nazionali, che in certi casi possono risultare più severe. Può porsi la questione di un eventuale inquadramento europeo di tali disposizioni nazionali, in modo da evitare l'aggravarsi di certe disparità, ma ciò richiede un'osservazione più dettagliata degli effetti di queste ultime. L'equilibrio posto in essere dalla direttiva non dovrebbe comunque essere messo in discussione.

3.4. Per quanto riguarda l'onere della prova, la direttiva prevede che il danneggiato sia dispensato dal presentare la prova della colpa del produttore, con l'obbligo tuttavia di dimostrare il danno subito e il nesso di causalità con il difetto del prodotto. Il Comitato osserva che tale dispositivo appare nel complesso equilibrato. Infatti:

3.4.1. Il nesso di causalità appare indispensabile ad un regime di responsabilità oggettiva, del quale costituisce un elemento essenziale. Esso contribuisce direttamente all'equilibrio della direttiva europea, nell'interesse di tutte le parti interessate, e deve quindi essere mantenuto.

3.4.2. Tale equilibrio e la concezione giuridica che lo sottende non sono affatto compatibili con l'approccio contrario rappresentato dal sistema di responsabilità di tipo *market share liability* introdotto dalla giurisprudenza americana per taluni casi specifici. Un regime di questo tipo applicato al contesto europeo non sarebbe giustificabile, poiché la direttiva del 1985 offre al danneggiato la sicurezza giuridica di poter sempre individuare un responsabile. Al contrario, un tale regime creerebbe una spaccatura persino nel concetto di responsabilità civile, causando inoltre distorsioni della concorrenza fra le imprese in relazione alle quote di mercato. La sua applicazione renderebbe molto complesso instaurare meccanismi di assicurazione su basi circoscritte e produrrebbe effetti dissuasivi molto negativi sulla responsabilità autonoma e sulla prevenzione nell'ambito delle imprese, che è più che mai importante promuovere.

3.4.3. Occorre incoraggiare le imprese a soddisfare su base volontaria i criteri di trasparenza, affidabilità e attenzione ai punti di vista espressi dalla parte querelante. Bisognerebbe

inoltre fare in modo di migliorare la posizione del danneggiato quando si tratta di provare la causalità.

3.5. Il motivo di esonero per i rischi di sviluppo è stato mantenuto da dieci dei quindici Stati membri. Nei cinque Stati membri in cui tale esonero non esiste non si è verificato finora alcun caso concreto in cui il problema sia stato effettivamente sollevato. Il Comitato osserva che il mantenimento di tale motivo di esonero si giustifica in particolare con la necessità di preservare la capacità di innovazione delle imprese, fermo restando che la vittima può comunque basare la propria azione su un altro tipo di responsabilità. I rischi di sviluppo sono per di più impossibili da assicurare, oppure sono assicurabili a costi esorbitanti, assolutamente punitivi e dunque insostenibili per le imprese, specie le PMI.

3.6. A giudizio del Comitato, il massimale che può essere fissato, a titolo facoltativo, dagli Stati membri e che tre di loro hanno adottato non sembra richiedere modifiche. Un incremento del massimale potrebbe di fatto rendere più complesso il ricorso alle assicurazioni e, in linea di principio, le difficoltà aumenterebbero ancor più se il massimale venisse soppresso.

3.7. Per quanto concerne i termini di decadenza, il Comitato osserva che il periodo di dieci anni contribuisce all'equilibrio generale del quadro comune delle disposizioni della direttiva e andrebbe mantenuto, visto che non si esclude la possibilità di termini più lunghi su altre basi. Allungando i tempi si entrerebbe in una logica di socializzazione del rischio, con i vincoli collettivi e l'onere finanziario che questa comporta, mentre gli assicuratori potrebbero essere indotti a porre fine a taluni contratti.

3.8. Il Comitato è favorevole allo sviluppo di dispositivi di assicurazione che agevolino il risarcimento dei danni, ma sottolinea che l'introduzione di disposizioni relative a obblighi di assicurazione solleverebbe problemi di costo. Disposizioni di ampia portata in questo ambito non dovrebbero compromettere la capacità di innovazione delle imprese rendendo tali costi esageratamente onerosi, in particolare per le PMI.

3.9. Il campo di applicazione della direttiva del 1985 riguarda soltanto i prodotti, pur essendo stato esteso nel 1999 ai prodotti agricoli non trasformati. La responsabilità in materia di servizi difettosi, per la specificità dei problemi posti, non viene coperta dalla direttiva del 1985 e la Commissione prevede una nuova iniziativa che tenga conto di tale particolarità. Neppure i beni immobili, che presentano anch'essi caratteristiche molto specifiche (settore altamente normalizzato, molteplicità di prodotti integrati, fissità delle strutture, ecc.), rientrano nel campo della direttiva e sono essenzialmente coperti dalle disposizioni nazionali. Sarebbe utile se nei diversi Stati membri si aggiornasse la valutazione della situazione giuridica, dei problemi specifici e degli sviluppi del settore in occasione del necessario approfondimento del monitoraggio del sistema della responsabilità civile nell'Unione europea.

3.10. Nel complesso, diverse considerazioni inducono attualmente il Comitato alla prudenza circa un'eventuale revisione della direttiva del 1985:

- l'equilibrio creato dalla direttiva, come sostenuto in precedenza, appare nel complesso soddisfacente e occorre evitare che sia messo in discussione da modifiche puntuali,
- il periodo di osservazione dell'applicazione della direttiva è ancora piuttosto breve e va completato,
- al momento non si sono praticamente registrati casi che facciano propendere nettamente per una revisione della direttiva,
- l'introduzione di nuove disposizioni europee renderebbe necessario avviare un nuovo processo, lungo e incerto, in sede di parlamenti nazionali,
- il recepimento dell'*acquis* comunitario da parte dei paesi candidati all'adesione già impone loro un impegno considerevole, rendendo altresì auspicabile la stabilità della disciplina europea in questa fase.

3.11. In compenso, il Comitato ritiene assolutamente necessario sviluppare attivamente, su basi più solide, un'osservazione approfondita dell'applicazione della direttiva e dell'evoluzione dei regimi di responsabilità civile nei diversi Stati membri mediante un dispositivo efficace che agevoli la raccolta di tali dati, avviando nello stesso tempo nuove azioni per rafforzare la politica europea di sicurezza e prevenzione.

4. Raccomandazioni per migliorare l'osservazione e la prevenzione

4.1. Sulla base delle precedenti constatazioni in merito alla difficoltà di ben comprendere la realtà attuale delle situazioni nazionali, il Comitato sottolinea che l'applicazione della direttiva del 1985, gli sviluppi dei regimi nazionali di responsabilità civile e le iniziative in materia di prevenzione e risarcimento dei danni rendono ora necessario creare strumenti comuni di osservazione. La Commissione europea dovrebbe promuovere tale osservazione, in quanto condizione che appare sin d'ora indispensabile per qualsiasi ulteriore riforma della direttiva.

4.2. A tal fine il Comitato raccomanda alla Commissione di istituire, su basi pragmatiche e operative, un osservatorio specifico cui partecipino tutti gli ambienti interessati (in particolare amministrazioni, professioni giuridiche, ambienti socioprofessionali, associazioni di consumatori), con il supporto di una banca dati regolarmente aggiornata consultabile su Internet. Esso avrebbe il compito di verificare:

- l'applicazione giuridica della direttiva nell'Unione europea,
- i problemi specifici sorti nei settori e campi non coperti dalla direttiva,
- le informazioni fornite da programmi di promozione della sicurezza condotti a livello nazionale o comunitario, quali il programma Ehlass sugli incidenti domestici,
- un raffronto degli sviluppi negli Stati membri, segnatamente in settori nuovi rispetto alla direttiva o che si spingano oltre al suo disposto,
- un raffronto, in particolare, degli sviluppi della giurisprudenza nei diversi Stati membri,
- un raffronto della situazione nei paesi candidati all'adesione con quella nei paesi dello Spazio economico europeo,
- l'impatto di tale situazione giuridica e della sua evoluzione sul funzionamento del mercato interno europeo.

4.3. La Commissione disporrebbe così di uno strumento di analisi che le consentirebbe di preparare, nei prossimi anni e comunque entro cinque anni al massimo, una relazione dettagliata sulla situazione dell'applicazione della direttiva e delle proposte elaborate per aggiornarla e integrarla.

4.4. Il Comitato sottolinea inoltre il ruolo essenziale di una politica efficace e coordinata di prevenzione a livello dell'Unione europea e degli Stati membri. A tale politica devono contribuire diversi elementi:

4.4.1. il rafforzamento della prevenzione richiede che continuino ad esistere incentivi in tal senso, e il mantenimento di responsabilità sufficientemente identificabili vi contribuisce in larga misura;

4.4.2. la nuova direttiva europea in preparazione sulla sicurezza dei prodotti deve consentire di offrire migliori garanzie di affidabilità e sicurezza, fino al ritiro stesso dei prodotti a scopo preventivo;

4.4.3. occorre sviluppare ulteriormente la normalizzazione sul piano europeo, conformemente ai requisiti essenziali delle direttive, il che implica il rafforzamento degli strumenti a disposizione degli istituti di normalizzazione europei, in particolare del Comitato europeo di normalizzazione (CEN), del Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica (Cenelec) e dell'Istituto europeo delle norme di telecomunicazione (ETSI);

4.4.4. anche le certificazioni e il loro riconoscimento reciproco svolgono un ruolo essenziale ai fini del miglioramento della sicurezza dei prodotti e dell'informazione dei consumatori. Occorre pertanto compiere un ulteriore sforzo anche in questo campo;

4.4.5. nel quadro di una politica europea di prevenzione un ruolo importante deve essere svolto anche dai codici di condotta, dalle campagne «obiettivo» e dalla «garanzia di qualità», nonché da disposizioni contrattuali a livello di impresa o settore.

4.5. Occorre altresì migliorare la formazione a diversi livelli:

- istruzione e formazione generale, fin dalla scuola attraverso i diversi cicli d'istruzione,
- sensibilizzazione e formazione di tutti gli operatori a livello di impresa (imprenditori, quadri, salariati, sindacati, ecc.) sui requisiti di qualità e sicurezza dei prodotti,
- formazione dei cittadini e dei consumatori soprattutto attraverso campagne d'informazione,
- formazione dei magistrati e delle professioni giuridiche, anche in merito alle disposizioni della direttiva del 1985.

4.6. La garanzia del risarcimento dei danni può essere rafforzata sviluppando i sistemi di assicurazione. Ciò comporta la possibilità di applicarli a rischi identificabili e omogenei, in particolare nel contesto specifico di settori professionali. Inoltre sembra necessario collegare tale garanzia di risarcimento al mantenimento e allo sviluppo di incentivi all'assunzione di responsabilità e alla prevenzione, privilegiando quindi la formula delle assicurazioni piuttosto che il ricorso a fondi di garanzia.

5. Conclusioni

5.1. L'equilibrio fra i costi e i benefici conseguito grazie alla direttiva del 1985 appare nel complesso soddisfacente, nonostante risulti difficile conoscerne pienamente gli effetti a causa dei ritardi verificatisi nell'applicazione della direttiva e degli sviluppi talvolta divergenti dei regimi nazionali che si spingono oltre le disposizioni comuni, e ciò malgrado il ravvicinamento operato dalla direttiva. Pur non potendo escludere la possibilità di futuri sviluppi della direttiva europea,

occorre al momento attribuire la priorità al mantenimento dell'equilibrio generale già conseguito, ad una migliore osservazione dell'applicazione della direttiva stessa e dell'evoluzione dei regimi nazionali, nonché ad una migliore politica comune di prevenzione.

5.2. A tal fine il Comitato raccomanda alla Commissione di istituire un osservatorio specifico, in collegamento con tutti gli ambienti interessati (amministrazioni, professioni giuridiche, ambienti socioprofessionali, associazioni di consumatori), al fine di presentare poi, entro un massimo di cinque anni, una relazione dettagliata circa:

- l'applicazione giuridica della direttiva nell'Unione europea,
- un raffronto degli sviluppi e della giurisprudenza negli Stati membri, segnatamente in settori nuovi rispetto alla direttiva o che si spingano oltre quanto essa dispone,
- un raffronto della situazione nei paesi candidati all'adesione con quella riscontrabile nei paesi dello Spazio economico europeo,
- l'impatto di tale situazione giuridica e della sua evoluzione sul funzionamento del mercato interno europeo.

5.3. Il Comitato insiste anche affinché, nel corso di tale periodo, la Commissione sviluppi una politica ambiziosa e coerente di prevenzione a livello europeo che comprenda:

- l'aggiornamento dei requisiti essenziali di sicurezza attraverso le direttive,
- l'estensione e il rafforzamento delle norme europee,
- lo sviluppo delle certificazioni e dei riconoscimenti reciproci,
- lo sviluppo di codici di condotta, di disposizioni contrattuali e di campagne per promuovere la qualità e la sicurezza dei prodotti,
- un maggiore sostegno alle azioni di formazione di tutti gli ambienti interessati.

Bruxelles, 1° marzo 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale nonché il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale»

(2000/C 117/02)

Il Consiglio, in data 28 settembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Malosse in data 15 febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere all'unanimità il 1° marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria.

1. Introduzione

1.1. Una delle innovazioni fondamentali del trattato di Amsterdam è l'inclusione nella sfera di competenza comunitaria di una parte rilevante del cosiddetto terzo pilastro dell'Unione, ovvero le questioni legate alla giustizia e agli affari interni.

1.1.1. A norma dell'articolo 2 del trattato sull'Unione riveduto, l'Unione europea si prefigge l'obiettivo di conservare e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel quale sia assicurata la libera circolazione delle persone e nel quale gli interessati possano far valere i loro diritti godendo di garanzie uguali a quelle di cui dispongono dinanzi ai giudici del proprio paese.

1.2. Il «Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia» sollecita la Comunità ad adottare i provvedimenti necessari al buon funzionamento del mercato interno nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale.

1.3. È in questa prospettiva che si colloca la proposta di regolamento sulla quale è richiesto il parere del Comitato. Il buon funzionamento del mercato interno presuppone infatti che vengano definite norme sulla competenza chiare per i casi di controversie sorte tra società e cittadini di Stati membri diversi, soprattutto allo scopo di stabilire quale sia il foro competente. Nello stesso ordine d'idee, è indispensabile introdurre meccanismi destinati a garantire il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze pronunciate dai giudici.

1.4. Nel settore della competenza giurisdizionale, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, l'iniziativa della Commissione non nasce dal nulla. Infatti gli Stati membri, consapevoli della necessità di garantire per quanto possibile la certezza del diritto in caso di controversie sorte nell'ambito del mercato interno, avevano provveduto ad elaborare convenzioni in merito nel quadro della cooperazione intergovernativa e bilaterale. La più significativa di queste è la cosiddetta «convenzione di Bruxelles», conclusa il 27 settembre 1968 tra i sei Stati allora membri della Comunità europea e riguardante la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

zionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

1.4.1. Nel 1971 venne sottoscritto un protocollo sull'interpretazione di tale convenzione da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee. La convenzione ed il protocollo, che fanno parte dell'acquis comunitario in quanto basati sull'articolo 293 del trattato che istituisce la Comunità europea, furono successivamente estesi a tutti i nuovi Stati membri. Va però segnalato che il testo attuale della convenzione, risultante dai negoziati sull'adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, non è ancora in vigore in tutti gli Stati membri poiché solo una minoranza di questi l'ha ratificato.

1.5. Parallela alla convenzione di Bruxelles, la convenzione di Lugano, sottoscritta il 16 settembre 1988, ne applica i principi ai rapporti tra gli Stati membri dell'Unione e i paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA).

2. La proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea

2.1. Principali disposizioni

2.1.1. Così come la convenzione di Bruxelles e le numerose convenzioni bilaterali che intende sostituire, il regolamento dichiara i seguenti obiettivi:

- introdurre norme moderne e uniformi sulla competenza giurisdizionale diretta in materia civile e commerciale e
- semplificare le formalità necessarie per il riconoscimento e la delibazione rapida delle decisioni attraverso una procedura semplice ed uniforme.

2.1.2. In materia di competenza giurisdizionale, la proposta stabilisce il principio secondo cui il criterio di competenza generale è costituito dal domicilio del convenuto, vale a dire dal paese nel quale il cittadino o la società citati in giudizio hanno il proprio domicilio legale. Il regolamento prevede tuttavia disposizioni speciali per alcune categorie di controversie.

2.1.2.1. Per le controversie in materia contrattuale

In linea di principio la controversia è sottoposta al giudice del luogo in cui l'obbligazione dedotta in giudizio è stata o deve essere adempiuta:

- nel caso di una consegna di beni, conta il luogo in cui, in virtù del contratto, i beni sono stati o avrebbero dovuto essere consegnati;
- nel caso di prestazione di servizi, conta il luogo in cui i servizi sono stati o avrebbero dovuto essere prestati;
- nel caso di obbligazioni alimentari, conta il luogo in cui il creditore di alimenti ha il domicilio;
- in caso di controversia relativa ai rapporti tra assicuratore e assicurato, l'assicuratore può essere convenuto dinanzi al giudice del luogo in cui è domiciliato l'attore (il contraente dell'assicurazione, l'assicurato o il beneficiario);
- nel caso di qualsiasi contratto concluso da un consumatore — sempre allo scopo di tutelare il contraente più debole — è riconosciuta la competenza dello Stato membro nel quale il consumatore stesso è domiciliato, anche nei casi di acquisto di beni e servizi mediante commercio elettronico;
- in caso di contratto di lavoro, il regolamento attribuisce rilievo al luogo in cui è domiciliato il lavoratore.

2.1.2.2. Per le controversie legate ad un illecito civile doloso o colposo

- La parte citata in giudizio può essere convenuta davanti al giudice del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire.

2.1.2.3. Inoltre il regolamento contiene norme che prevedono una competenza esclusiva per alcuni tipi di controversie. In particolare, nel caso della disciplina sulla proprietà intellettuale, privilegia il giudice dello Stato membro nel quale sono stati effettuati il deposito o la registrazione.

2.1.3. In materia di riconoscimento delle decisioni, la proposta di regolamento sancisce il principio del riconoscimento ipso iure nell'ambito della Comunità europea, il quale implica che lo stesso procedimento non può essere avviato nuovamente in un altro Stato membro. Se viene promossa una procedura di contestazione, la procedura da seguire sarà quella prevista nella sezione relativa all'esecuzione. Nella stessa sezione sono elencati i motivi ammessi per il diniego del riconoscimento e dell'esecuzione (articoli 41 e 42), in numero fortemente ridotto rispetto a quelli previsti dalla convenzione di Bruxelles.

2.1.4. In materia di esecuzione delle decisioni (sentenze, ordinanze, mandati di esecuzione e così via), il regolamento si fonda sulla fiducia reciproca tra le autorità giudiziarie, che deve permettere di attribuire efficacia alle decisioni in uno Stato membro diverso da quello in cui sono state pronunciate.

2.1.4.1. A causa della durata e del costo, il procedimento di delibazione previsto dalla convenzione di Bruxelles costituiva un autentico freno all'esecuzione delle sentenze all'interno dell'Unione. Nella proposta di regolamento tale procedimento è quindi semplificato: il giudice competente, incaricato di dichiarare l'esecutività di una decisione nello Stato richiesto, deve limitarsi ad esercitare un semplice controllo formale dei documenti presentati a sostegno della domanda di delibazione. In questa fase del procedimento il giudice non può invocare d'ufficio uno dei motivi di diniego dell'esecuzione. Tali motivi potranno essere esaminati in seguito, su ricorso proposto dalla parte contro la quale è rivolta l'esecuzione.

2.1.4.2. In materia di provvedimenti provvisori e cautelari, il regolamento dispone che una decisione straniera, anche se non ancora dichiarata esecutiva nello Stato richiesto, comprova comunque l'esistenza di un credito e consente perciò l'adozione di provvedimenti provvisori e cautelari (a norma della legge dello Stato richiesto). Tale disposizione consentirà di salvaguardare gli interessi del creditore in attesa che venga deliberata la delibazione.

2.1.5. La proposta di regolamento in esame interessa solo gli Stati membri che hanno sottoscritto le disposizioni del trattato relative alla cooperazione giudiziaria in materia civile, quindi esclude dal proprio campo d'applicazione il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca. In questo senso sembra rappresentare un'innovazione per l'ordinamento giuridico comunitario, anche se i paesi citati possono comunque scegliere di allinearsi agli altri dodici Stati membri. Sembra fin da ora che il Regno Unito e l'Irlanda eserciteranno la facoltà di dare applicazione al regolamento, mentre per la Danimarca la questione è ancora in sospeso. Nel caso di controversie che coinvolgano cittadini o società stabiliti in paesi terzi sono le norme nazionali ad essere applicate, salvo quando esiste una clausola che attribuisce la competenza esclusiva ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro.

2.2. *Innovazioni rispetto alla convenzione di Bruxelles*

2.2.1. Le Convenzioni di Bruxelles e di Lugano, che sono servite da modello per l'elaborazione della proposta di regolamento, erano sottoposte ad una procedura di revisione dal dicembre 1997. Inoltre, prima della ratifica del trattato di Amsterdam, la Commissione europea aveva proposto una nuova convenzione che avrebbe dovuto apportare miglioramenti a quella in vigore. Le proposte di miglioramento presentate trovano naturalmente spazio nel nuovo documento.

2.2.2. L'innovazione principale consiste nell'uniformità insita in una proposta di regolamento (contrariamente ad una direttiva che avrebbe potuto dar luogo a disposizioni nazionali divergenti).

2.2.3. La proposta di regolamento precisa separatamente la disciplina vigente per le attività commerciali legate agli scambi nell'ambito del mercato interno europeo: vendita di beni e prestazione di servizi. Tali disposizioni evitano il rinvio alle norme di diritto internazionale e sono quindi destinate a migliorare la certezza del diritto nel settore degli scambi.

2.2.4. Per quanto riguarda qualsiasi contratto concluso direttamente dal consumatore, la proposta di regolamento amplia la possibilità di attribuire la competenza al giudice del luogo in cui il consumatore è domiciliato, anche nel settore delle vendite mediante commercio elettronico.

2.2.5. La proposta semplifica notevolmente il procedimento di delibazione grazie alla limitazione dei poteri del giudice, favorendo così la libera circolazione delle sentenze all'interno della Comunità.

2.2.6. La proposta restringe in una certa misura il campo d'applicazione delle deroghe che autorizzano a ricorrere contro il riconoscimento e l'esecuzione di una decisione pronunciata in un altro Stato membro. Così, per esempio, la proposta parla di «dichiarazione di esecutività [...] manifestamente contraria all'ordine pubblico», aggiungendo il termine «manifestamente» alla formulazione adottata dalla convenzione di Bruxelles in modo da ridurre la portata.

3. Osservazioni generali

3.1. Il parere del Comitato

3.1.1. L'entrata in vigore del trattato di Amsterdam permette al Comitato di esercitare il proprio ruolo consultivo nell'ambito della realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia previsto dal trattato stesso. Si tratta di un ambito fondamentale per la società civile europea. In quanto unico organo istituzionale nel quale siano rappresentate le organizzazioni della società civile, il Comitato dispone di notevoli opportunità per collocarsi al servizio dei cittadini dell'Unione.

3.1.2. Nella sessione plenaria del 20 e 21 ottobre 1999 il Comitato ha adottato un parere in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla notificazione e comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale» (relatore: Hernández Bataler)⁽¹⁾. In tale parere il Comitato, pur sostenendo la proposta della Commissione, deplorava il fatto che non fosse stata presentata sotto forma di regolamento (come avviene per la

proposta in esame) e in particolare chiedeva di istituire strutture destinate all'informazione dei cittadini. Il Comitato si compiace già del fatto che la Commissione abbia deciso di trasformare la proposta di direttiva in proposta di regolamento.

3.1.3. Il Comitato sottolinea l'esigenza di garantire coerenza tra le due proposte, in quanto la «notificazione e la comunicazione» delle decisioni sono il presupposto per il «riconoscimento» e la «esecuzione». Il Comitato ritiene quindi che le campagne per l'informazione e la formazione dei professionisti e dei cittadini debbano essere concepite in modo coerente e globale rispetto ad entrambi i testi.

3.2. L'opportunità di un atto normativo comunitario

3.2.1. Il fatto che i dodici Stati membri che hanno aderito senza restrizioni alle disposizioni del trattato in materia di giustizia e sicurezza sostituiscano la convenzione di Bruxelles con un regolamento direttamente applicabile costituisce un progresso considerevole, soprattutto nella misura in cui rafforza la certezza del diritto (un testo unico invece di molteplici e multiformi convenzioni). Per di più, la Corte di giustizia potrà garantire un'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri di quanto è disposto dal regolamento.

3.2.2. Il Comitato si compiace del fatto che il Regno Unito e l'Irlanda abbiano già manifestato l'intenzione di applicare il regolamento e auspica che la Danimarca faccia altrettanto, secondo modalità idonee, così che il regolamento risulti effettivamente applicato in modo uniforme in tutta la Comunità.

4. Osservazioni particolari

4.1. Migliorare i procedimenti per l'esecuzione delle decisioni giudiziarie

4.1.1. Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, del 15 e 16 ottobre 1999, illustrano chiaramente che la proposta di regolamento in esame non può che essere considerata la prima tappa verso la creazione di un autentico spazio giudiziario comune, che permetta ai cittadini e alle imprese di far valere e di esercitare i propri diritti e doveri in un contesto di piena certezza del diritto. Il Consiglio di Tampere invita quindi la Commissione a proporre «norme minime che garantiscano un livello adeguato di assistenza giudiziaria nelle cause transnazionali in tutta l'Unione e specifiche norme procedurali comuni per semplificare e accelerare la composizione delle controversie transnazionali di piccola entità in materia commerciale e riguardanti i consumatori, nonché le cause relative alle prestazioni alimentari e in materia di crediti non contestati».

(1) GU C 368 del 20.12.1999, pag. 47.

4.1.2. Un «titolo cautelare europeo»

4.1.2.1. La proposta di regolamento deve essere approvata in quanto permette di semplificare il procedimento di delibazione, però non basta a creare uno spazio giudiziario efficiente. Una volta delibata la decisione straniera, è necessario avvalersi dei mezzi di esecuzione, che però sono organizzati in maniera molto diversa a seconda dello Stato membro. Anche se per il momento l'uniformazione dei procedimenti esecutivi sembra molto difficile, il Comitato raccomanda di effettuare alcuni adattamenti, soprattutto in tema di provvedimenti cautelari.

4.1.2.2. Per esempio, l'articolo 44 della proposta di regolamento prevede che l'istante possa chiedere provvedimenti cautelari in conformità della legge dello Stato richiesto senza che sia necessaria la dichiarazione di esecutività di cui all'articolo 37. Tale disposizione, pur permettendo al creditore di disporre in qualche modo di un «titolo cautelare europeo», è comunque insufficiente perché alcuni paesi richiedono perfino in questo caso un'autorizzazione giudiziale. Sarebbe opportuno prevedere anche quanto segue: «una decisione giudiziaria emessa in un altro Stato membro e non munita di delibazione costituisce un titolo sufficiente per applicare procedimenti esecutivi quali il sequestro bancario cautelare, che è previsto nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione.»

4.1.3. La necessità di procedure di ricorso semplici e rapide

4.1.3.1. Il Comitato aveva già sottolineato l'esigenza di procedure di ricorso di facile accesso e rapida esecuzione in occasione del parere in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali»⁽¹⁾. Purtroppo il Consiglio ha eliminato dal testo le proposte in tal senso.

4.1.3.2. Il Comitato propone quindi di mettere allo studio proposte complete comprendenti sia la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, sia norme minime in materia di assistenza giudiziaria ai cittadini.

4.1.3.3. In materia di esecuzione, l'obiettivo deve essere l'istituzione di un titolo esecutivo europeo in grado di produrre effetti, immediatamente dopo la sentenza, sull'intero territorio comunitario. Il Comitato è pienamente favorevole a quest'idea, che peraltro è stata lanciata dal Consiglio europeo di Tampere nell'ottobre 1999.

4.1.4. «Per un titolo esecutivo europeo»

4.1.4.1. Il Comitato sollecita quindi a varare senza indugi il progetto di un titolo esecutivo europeo, in particolare nei settori in cui ciò risulta più urgente: crediti derivanti dalla

prestazione di alimenti, ritardi di pagamento, ritardi nel pagamento delle retribuzioni, mancato pagamento delle retribuzioni dovuto a fallimento e così via. In un primo tempo il Comitato propone che la Commissione riconosca la validità del titolo esecutivo (esecutivo ipso iure, non subordinato ad un procedimento di delibazione) nei casi di credito non contestabile. Per far accettare l'idea di un titolo esecutivo europeo, la Commissione potrebbe proporre di introdurre una procedura «europea» per la riscossione dei crediti «europei» secondo modalità identiche in tutti gli Stati membri. Le condizioni e lo svolgimento di tale procedura potrebbero essere simili all'ingiunzione di pagamento nella forma che assume in Germania od in Francia. Con il passare del tempo la generalizzazione di una procedura del genere renderebbe inutile il procedimento di delibazione, dal momento che in ogni Stato membro ogni decisione pronunciata dovrebbe soddisfare le stesse condizioni per diventare esecutiva.

4.1.5. «Verso una convergenza delle norme di diritto»

4.1.5.1. Allo stesso tempo occorrerebbe anche garantire una convergenza delle norme di diritto civile e commerciale all'interno dell'Unione europea, presupposto indispensabile per creare con il tempo un autentico spazio di libertà, giustizia e sicurezza.

4.2. L'adattamento della proposta al commercio elettronico

4.2.1. L'articolo 15 della proposta di regolamento ha suscitato vivissime preoccupazioni e un inizio di polemica da parte degli esponenti delle imprese. L'articolo riprende un principio sancito dall'articolo 13 della convenzione di Bruxelles, tuttora in vigore: priorità alla competenza del giudice del luogo di domicilio del consumatore. Ai sensi dell'articolo 13 della convenzione, tale competenza si applica a patto che sia stata rivolta al consumatore una proposta specifica o una pubblicità nello Stato in cui è domiciliato. Nella proposta di regolamento (articolo 15) la Commissione introduce un'innovazione per tener conto dello sviluppo del commercio elettronico. La proposta assimila l'offerta di beni o di servizi su Internet ad una proposta o ad una pubblicità, mediante la formulazione «attività commerciali o professionali rivolte con qualsiasi mezzo verso questo Stato o verso un gruppo di paesi comprendente questo Stato».

4.2.2. Il punto è stabilire se un'impresa che proponga i propri servizi tramite il commercio elettronico cerchi deliberatamente di estendere il proprio mercato al di là della consueta zona di commercializzazione o meno. Anche se l'apertura all'intero pianeta, senza limiti, è il tratto distintivo di Internet, è comunque comprensibile che la prospettiva di essere citati in giudizio dinanzi ad un giudice straniero sia tale da frenare l'utilizzo di Internet da parte delle piccole imprese. L'Unione europea si trova pertanto di fronte a due sfide: garantire la massima tutela giuridica ai propri cittadini in relazione allo sviluppo del commercio elettronico e dei rischi che comporta

(1) GU C 407 del 28.12.1998.

(soprattutto perché generalmente il consumatore paga in anticipo) e, parallelamente, astenersi dal frenare l'utilizzo di questo strumento promozionale da parte delle imprese europee, soprattutto delle PMI. Queste sfide, pur interessando in primo luogo lo spazio giudiziario europeo, comportano anche una dimensione internazionale, in particolare in materia di tutela dei consumatori dato che oggi la maggior parte delle proposte presenti nel «web» proviene da società con sede in paesi terzi.

4.2.3. Il Comitato desidera migliorare i rapporti tra commercianti e consumatori nell'ambito di questa nuova forma di distribuzione. Ritiene perciò prioritario che le parti interessate sviluppino meccanismi atti a migliorare la fiducia con il sostegno delle autorità europee: codici di buona condotta, «cibertribunali», ricorso alla mediazione e così via. Tali meccanismi saranno la migliore garanzia per un effettivo sviluppo del commercio elettronico e del suo utilizzo da parte delle imprese e dei consumatori. In questo ambito peraltro deve essere adottata un'ottica internazionale: il Comitato chiede alla Commissione di stilare un inventario delle buone pratiche riscontrabili nel settore su scala mondiale e di appoggiarne l'adozione in Europa.

4.2.4. In attesa che tali misure di miglioramento della fiducia producano un impatto, il Comitato raccomanda di mantenere l'articolo 13 della convenzione di Bruxelles, attualmente in vigore, che privilegia la competenza del giudice del luogo in cui è domiciliato il consumatore. Inoltre, allo scopo di potenziare la tutela di quest'ultimo, il Comitato ritiene opportuno estendere il principio ai casi in cui il consumatore sia stato indotto, su iniziativa della controparte, a lasciare il proprio domicilio per concludere il contratto. Per quanto riguarda invece il commercio elettronico, la formulazione proposta nel nuovo regolamento («rivolte con qualsiasi mezzo verso questo Stato») non sembra abbastanza chiara da instaurare un clima di fiducia tra le parti. Se ci si atterrà alla definizione dell'attuale articolo 13 della convenzione («da una proposta specifica o da una pubblicità nello Stato»), al giudice sarà lasciato il compito di valutare in che modo, attivo o passivo, il consumatore sia venuto a conoscenza dell'offerta. Occorre orientarsi maggiormente verso metodi di composizione delle controversie efficaci e adatti al commercio elettronico, salvaguardando la tutela del consumatore.

4.2.5. Per il settore del commercio elettronico il Comitato suggerisce una soluzione di tipo autoregolativo che, senza rimettere in questione l'accesso alla giustizia, promuova l'istituzione di meccanismi automatici di ricorso alla mediazione, in particolare per le transazioni di valore inferiore ad una certa cifra, per esempio 2 500 euro. Alle imprese andrebbe anche concessa la facoltà di restringere a determinati paesi la propria zona di attrazione commerciale mediante un'attiva campagna d'informazione rivolta ai consumatori. Se necessario, questo

settore potrebbe essere oggetto di un regolamento specifico che, tra l'altro, incoraggi fortemente il consumatore a ricorrere alla mediazione, consentendo l'azione in giustizia come rimedio estremo.

4.3. Altri miglioramenti da apportare alla proposta attuale

4.3.1. Per facilitare l'interpretazione del nuovo regolamento, il Comitato propone di definire alcuni concetti in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee: ad esempio, per quanto riguarda l'articolo 5, paragrafo 3, la Corte ha definito il concetto di «illeciti civili dolosi e colposi». Nello stesso ordine d'idee, e sempre per motivi di chiarezza interpretativa, alcuni articoli della proposta dovrebbero essere integrati in modo conforme alla giurisprudenza della Corte, per esempio riguardo al concetto di «materia contrattuale» o all'applicazione ad un paese terzo del principio del luogo in cui l'obbligazione dedotta in giudizio è stata o deve essere adempiuta.

4.4. Incoraggiare la risoluzione extragiudiziale

4.4.1. Il Comitato presta particolare attenzione alla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia civile e commerciale. Può trattarsi di arbitrato, nel qual caso le parti fanno appello di comune accordo ad un «giudice privato» che pronuncerà una decisione vincolante per entrambe. Oppure può trattarsi di mediazione e di conciliazione, nel qual caso le due parti, pur facendo appello ad un terzo perché le aiuti a trovare una soluzione, rimangono padrone dell'esito da dare alla propria controversia: nessuna decisione le vincola. La lentezza e il costo dei procedimenti giudiziari sono tali da scoraggiare facilmente i cittadini e gli operatori economici, specialmente le piccole e medie imprese, che intendano proporre un'azione. È inoltre auspicabile lo sviluppo di procedure finalizzate al raggiungimento di un accordo tra le parti, in particolare della mediazione nel caso delle controversie che coinvolgono privati, purché si tratti di procedure semplici, rapide ed economiche.

4.4.2. In materia di mediazione è fondamentale garantire la qualità del servizio fornito e la competenza e l'indipendenza dei mediatori, secondo quanto descritto nella «Raccomandazione della Commissione riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo» 98/257 CE. In questa prospettiva sarebbe particolarmente opportuno rafforzare la cooperazione europea in modo da rendere più omogenei i meccanismi previsti e formare i mediatori alla risoluzione delle controversie transfrontaliere.

4.4.3. Il Comitato si compiace dell'intenzione manifestata dal Consiglio di Tampere di studiare iniziative per la promozione delle procedure di cui sopra in ambito comunitario. Mediante un parere d'iniziativa il Comitato darebbe un contributo tanto più incisivo alla discussione di questo tema in quanto sarebbe frutto di un'approfondita consultazione delle organizzazioni della società civile europea, alle quali toccherà l'attuazione delle procedure autoregolative.

4.5. *L'informazione delle parti in causa (punto 29 delle Conclusioni di Tampere)*

4.5.1. In linea con le richieste avanzate nel parere sulla «notificazione e comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale» (relatore: Hernández Bataller), il Comitato sottolinea l'importanza dei meccanismi destinati all'informazione delle parti in causa, in primo luogo i cittadini, le associazioni di tutela dei cittadini, i sindacati dei lavoratori dipendenti, le piccole

imprese, gli artigiani, i liberi professionisti e le rispettive associazioni. Una campagna d'informazione del genere deve comprendere sia la compilazione di una «guida dell'utente transfrontaliero», sia l'istituzione di centri locali per la trasmissione delle informazioni (rete EURES per i lavoratori frontalieri, Euro Info Centres per le PMI), in modo che i nuovi diritti e doveri esercitabili nell'ambito del nuovo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia possano trovare la massima diffusione.

4.5.2. Tornando alla proposta di regolamento, il Comitato propone di realizzare un opuscolo informativo che si rivolga soprattutto agli utenti del settore (giuristi, associazioni, consumatori e così via) e contenga anche un confronto con la convenzione di Bruxelles articolo per articolo, sotto forma di una tabella analoga a quella che figura nella relazione introduttiva della proposta. Tale opuscolo dovrebbe trattare al tempo stesso il regolamento sulla «notificazione e comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale».

Bruxelles, 1° marzo 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Realizzazione del dialogo sociale strutturato in merito ai corridoi di trasporto paneuropei»

(2000/C 117/03)

Il Comitato economico e sociale, in data 28 gennaio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Realizzazione del dialogo sociale strutturato in merito ai corridoi di trasporto paneuropei».

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore von Schwerin, in data 3 febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 1° marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria, con 113 voti favorevoli e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Finalità del parere

1.1. Fin dalla prima Conferenza paneuropea dei trasporti svoltasi a Praga nel 1991, il Comitato economico e sociale (CES) si è impegnato a coinvolgere nella collaborazione politica le categorie della vita economica e sociale, e in particolare quelle dell'Europa centro-orientale. Tale proposito, oltre ad essere stato ribadito in una serie di pareri⁽¹⁾ in materia, continua ad essere ampiamente sostenuto sia dalle organizzazioni interessate sia dalle istituzioni politiche. Un notevole risultato conseguito dall'impegno del Comitato è stato l'inserimento del principio 10 nella Dichiarazione di Helsinki (1997). In tal modo la consultazione delle categorie della vita economica e sociale nel quadro dello sviluppo della politica in materia di trasporti diviene una componente essenziale della politica comune, al fine di realizzare gli obiettivi previsti dalla Dichiarazione.

Nonostante l'impegno assunto dagli stessi governi interessati, in pratica nella maggior parte dei Paesi dell'Europa centro-orientale tale principio viene disatteso in maniera vistosa. Il problema della mancanza di concertazione e di trasparenza a livello nazionale si ripresenta sul piano internazionale, impedendo così alle categorie della vita economica e sociale di svolgere un ruolo attivo nel quadro dell'integrazione europea. I responsabili politici fanno ben poco per rimediare a questo stato di cose insoddisfacente. Dopo la Conferenza di Helsinki, se si prescinde dalle attività del CES, il principio della consultazione non è stato praticamente applicato. Il Comitato intende pertanto rafforzare il proprio impegno in tale ambito.

1.2. Le considerazioni che seguono si prefiggono in particolare di trasformare in fasi concrete di applicazione le conclusioni del più recente parere del CES in merito alla «Applicazione della Dichiarazione di Helsinki. Creazione dei meccanismi concreti di consultazione degli ambienti socio-economici nella definizione di una politica paneuropea dei trasporti»⁽²⁾. Il Comitato ha nuovamente constatato che il principio di consul-

tazione nel quadro della politica paneuropea dei trasporti è quasi del tutto ignorato, benché un tale meccanismo offra un'eccellente possibilità di promuovere uno sviluppo stabile e democratico nel processo di integrazione europea portato avanti dalle persone e dai gruppi d'interesse della società civile organizzata. Il Comitato si è riproposto di «dare corpo» al principio 10 della Dichiarazione di Helsinki e di mettere in luce le possibilità che offre. Ciò comporta la necessità di richiedere il sostegno di tutti coloro che con la propria adesione alla Dichiarazione di Helsinki hanno assunto volontariamente un impegno in tale contesto.

1.3. In un quadro istituzionale modificato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e nel contesto delle nuove condizioni introdotte dall'Unione economica e monetaria e dalla fase successiva del processo di ampliamento, il Comitato rafforza il proprio ruolo istituzionale sia come forum dei gruppi d'interesse socio-economici europei e come anello di congiunzione con questi ultimi, sia grazie alle nuove funzioni consultive nei confronti del Parlamento europeo. Ciò è particolarmente importante per taluni paesi che non sono membri dell'Unione europea, ad esempio i paesi dell'Europa centro-orientale. Il Comitato auspica di conseguire una maggiore rappresentatività ed efficacia del proprio lavoro e di svolgere un ruolo attivo nel processo di allargamento e democratizzazione dell'UE.

2. Principi fondamentali del sistema di consultazioni

2.1. Il Comitato ha convenuto di promuovere le consultazioni delle categorie della vita economica e sociale nel quadro della collaborazione politica in materia di trasporti nei 10 corridoi prioritari e nelle quattro aree di trasporto (PETrAS) concordati a Helsinki nel 1997, ed è per ciò che è stato elaborato il concetto di dialogo sociale strutturato. In questo contesto è opportuno sottolineare nuovamente gli aspetti fondamentali di tale approccio. Per evitare malintesi, d'ora in poi si parlerà sempre di «dialogo strutturato» perché il dialogo sociale in senso stretto è invece di competenza delle parti sociali e non è dunque oggetto delle consultazioni esaminate nel presente parere.

(1) «La Conferenza paneuropea dei trasporti e il dialogo sociale. Da Creta a Helsinki», GU C 204 del 15.7.1996, pag. 96.

«Collegamento della rete infrastrutturale di trasporto dell'Unione con i paesi vicini — Verso una politica paneuropea delle reti di trasporto in cooperazione», GU C 129 del 27.4.1998.

(2) GU C 407 del 28.12.1998, pag. 100.

2.2. I rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro, dei sindacati e di altri gruppi d'interesse devono riunirsi lungo i corridoi e nelle aree di trasporto non solo per esaminare problemi, eventuali soluzioni ed esigenze che la politica deve soddisfare, ma anche per costituire un forum in cui i responsabili politici possano esprimere le proprie aspettative nei loro confronti. Tali incontri dovrebbero svolgersi in stretta collaborazione con i comitati direttivi istituiti a livello dei governi interessati. Possono altresì orientarsi in base ai comitati di cooperazione già istituiti dalle società ferroviarie interessate. Un tale dialogo si propone di correlare lo sviluppo delle infrastrutture con lo sviluppo di servizi di trasporto più efficienti. È l'unico modo per sfruttare al meglio gli scarsi finanziamenti disponibili per gli investimenti in materia di infrastrutture. Al contempo, combinando sin dall'inizio obiettivi economici, sociali ed ambientali e promuovendo in tal modo l'accettazione sociale, ciò offre maggiori possibilità di successo ai progetti comuni. Un dialogo strutturato deve inoltre consolidare l'importante funzione sociale delle associazioni dei datori di lavoro, dei sindacati e di altri gruppi di interesse dei paesi dell'Europa centro-orientale (PECO).

2.3. La collaborazione nei corridoi e nelle aree di trasporto deve essere contraddistinta da continuità e impegno, senza prevedere strutture rigide imposte dall'esterno. L'inchiesta effettuata dal CES nel 1998 tra i potenziali partecipanti dell'Europa centro-orientale aveva dimostrato la validità del ricorso a coordinatori provenienti da tali paesi. Tale collaborazione non è in concorrenza con la collaborazione in atto nelle diverse organizzazioni internazionali delle associazioni o sul piano politico. Essa si propone piuttosto di realizzare una comunicazione equilibrata, costruttiva e pragmatica tra i vari gruppi d'interesse dei paesi e dei modi di trasporto coinvolti.

2.4. La collaborazione interessa tutte le questioni da risolvere per il buon funzionamento della rete di trasporto, e ciò alla luce delle esigenze attuali, nell'ambito di una politica europea comune in materia di trasporti, tenuto conto degli interventi concreti necessari nei vari corridoi e aree di trasporto. Tutto ciò dovrà far riferimento agli obiettivi e alle misure della politica dei trasporti convenuti nella Dichiarazione di Helsinki.

2.5. L'obiettivo fondamentale è quello di promuovere la costruzione di un'economia sociale di mercato e la coesione sociale in un'Unione allargata, sostenendo le forze sociali che contribuiscono allo sviluppo di un'economia aperta, rispettosa dell'ambiente e socialmente equa. Si tratta chiaramente di rafforzare i legami tra gli Stati membri dell'Unione europea, i paesi candidati e gli altri Stati europei.

2.6. Il Comitato attribuisce un significato particolare ai corridoi di trasporto in quanto anelli di congiunzione e base della collaborazione transfrontaliera: essi costituiscono il collegamento tra i paesi europei, e tale rimarranno anche dopo l'eventuale ampliamento dell'UE. È quindi indispensabile estendere il principio dei corridoi all'Europa dell'Est e le attività non devono limitarsi al territorio interessato dall'ampliamento. La prospettiva paneuropea va in effetti mantenuta. In tal modo si rispetterebbero anche lo spirito e la lettera della

Dichiarazione di Helsinki, la quale fa riferimento a corridoi transfrontalieri che si estendono fino al Medio e all'Estremo Oriente e ad aree di trasporto la cui dimensione va ben oltre le frontiere previste dall'allargamento.

2.7. Il Comitato ritiene che la sua missione principale sia quella di agire in veste di iniziatore, interlocutore e, ove necessario, di centro di coordinamento delle attività svolte sul posto. Al contempo si sente tenuto a rappresentare attivamente gli interessi delle categorie della vita economica e sociale nei confronti delle altre Istituzioni UE e delle organizzazioni europee interessate nel quadro del processo di monitoraggio per l'attuazione della Dichiarazione di Helsinki. Tali attività vanno costantemente modulate in funzione delle esigenze identificate e sottoposte a regolari verifiche alla luce degli sviluppi politici.

3. Orientamenti in funzione dei lavori in corso

3.1. Il 20 e 21 gennaio 1999 si è svolta a Bruxelles la riunione del gruppo «Trasporti» del G24. Si trattava di un'iniziativa comune promossa dall'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica in Europa (OCSE) e dalla Commissione europea per la collaborazione nell'Europa centro-orientale nel contesto della politica dei trasporti.

3.1.1. Su invito della Commissione, un centinaio di rappresentanti di governi, di amministrazioni, di enti finanziari e del settore privato hanno esaminato i progressi compiuti nella creazione di una rete di trasporto paneuropea. Alla manifestazione hanno partecipato anche rappresentanti del Comitato. I lavori nei corridoi e nelle aree di trasporto convenuti a Helsinki sono stati al centro delle discussioni.

3.1.2. Per l'avvenire, oltre al necessario sviluppo delle infrastrutture, si è tra l'altro convenuto di migliorare le condizioni logistiche ed operative, accrescendo l'efficacia dei servizi transfrontalieri ed intermodali. Occorrono altresì interventi per migliorare la raccolta dei dati sui trasporti e rafforzare la protezione dell'ambiente. In tale occasione è stato inoltre presentato il progetto Traceca, che rappresenta l'evoluzione strategica della pianificazione della rete infrastrutturale in direzione dell'Asia. Il progetto risale ad un'iniziativa della Commissione del 1993 e si prefigge di collegare la rete di trasporto paneuropea con l'Asia centrale passando per il Mar Nero.

3.1.3. Il gruppo di lavoro «Trasporti» del G24 deve continuare a riunirsi ogni anno. A tale proposito va ricordato che, secondo la Commissione, questo gruppo di lavoro deve coordinare le attività relative all'attuazione della Dichiarazione di Helsinki e garantire la trasparenza necessaria tra le istituzioni ed organizzazioni coinvolte. Il Comitato dovrebbe presentare una relazione sulle proprie attività durante la prossima riunione prevista per la primavera del 2000. Al contempo il Comitato reputa necessario chiarire meglio il ruolo del gruppo di lavoro «Trasporti» del G24: ciò riguarda non solo i metodi di lavoro e la concezione dei partecipanti del proprio ruolo politico, bensì anche la comunicazione fra gli stessi protagonisti. Il Comitato si adopererà affinché tali questioni vengano iscritte all'ordine del giorno della prossima riunione del gruppo di lavoro «Trasporti» del G24.

3.2. Il 10 dicembre 1998, su iniziativa del Parlamento europeo (PE), si è svolta una Conferenza sul tema «La politica paneuropea dei trasporti: Prospettive e priorità per la collaborazione Est-Ovest». Nel quadro del seguito della Conferenza di Helsinki tale conferenza doveva costituire un forum per uno scambio di vedute, in particolare per quanto riguarda obiettivi e mezzi della collaborazione Est-Ovest, la creazione di sistemi integrati di trasporto e le possibilità di finanziamento delle reti transeuropee. Il Comitato è stato invitato a presentare una relazione sulle proprie attività.

3.2.1. Nel frattempo è inoltre disponibile una relazione della Commissione per i trasporti del PE circa il seguito della Conferenza di Helsinki su una politica paneuropea dei trasporti (relatore: Günter Lüttge). La relazione esamina principalmente la questione dell'applicazione delle misure di politica dei trasporti della Dichiarazione di Helsinki e chiede tra l'altro che venga adottato un approccio più coordinato. Essa appoggia l'idea di un ampio dialogo sociale, analogo a quello che ha contraddistinto le tre conferenze paneuropee dei trasporti, e in particolare il coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni non governative. Le proposte del Comitato a favore di una partecipazione e di un dialogo strutturato delle categorie della vita economica e sociale nel quadro della politica paneuropea dei trasporti vengono esplicitamente appoggiate.

3.3. Il 18 e 19 marzo 1999 si è svolta un'audizione sulla relazione TINA («Transport Infrastructure Needs Assessment» — «Valutazione dei bisogni in materia di infrastrutture di trasporto») al fine di identificare, su richiesta della Commissione, i bisogni prioritari di infrastrutture dei paesi candidati.

3.3.1. L'audizione è stata organizzata congiuntamente dal CES e dalla DG VII della Commissione, con il supporto del segretario TINA, istituito specificamente a tal fine a Vienna. Essa doveva permettere di far conoscere le opinioni ed esperienze delle categorie della vita economica e sociale dei paesi interessati e di favorire una discussione comune sulle proposte e conclusioni della relazione prima della sua pubblicazione finale. All'audizione hanno partecipato circa 40 persone.

3.3.2. Indipendentemente dalle conclusioni più dettagliate dei contributi orali e dei dibattiti, che sono oggetto di una relazione separata, l'audizione è importante in quanto primo passo concreto dell'attuazione della Dichiarazione di Helsinki, che ha visto integrarsi proficuamente l'impegno del Comitato e il lavoro della Commissione. Lo svolgimento dell'audizione ha dimostrato due cose. Innanzitutto, che il bisogno di informazioni e di scambio di opinioni, non solo tra le stesse associazioni, ma anche tra i responsabili delle decisioni politiche dell'Unione europea, continua ad essere enorme. In secondo luogo, che le conoscenze e le esperienze pratiche delle associazioni che operano sul posto costituiscono un elemento importante e necessario nella costruzione di una politica paneuropea comune in materia di trasporti, alla quale non è stato ancora accordato il posto che le spetta.

Questo dialogo riveste un'importanza particolare perché numerosi partecipanti all'audizione hanno interpretato i bisogni in materia di infrastrutture riepilogati nella relazione TINA

più come un elenco di auspicci che come una base realistica per la programmazione. Sono stati inoltre espressi seri dubbi circa le modalità di finanziamento.

3.3.3. Al termine dei lavori sulla relazione TINA è prevista un'ulteriore audizione. La relazione definitiva è disponibile dall'autunno 1999. Anche i lavori del segretario TINA dovrebbero essere portati avanti in futuro per favorire la realizzazione della programmazione delle infrastrutture nei paesi candidati all'adesione e contribuire ai lavori nei corridoi.

4. Progetto pilota per il Corridoio IV

4.1. Il Corridoio IV è un'asse di trasporto multimodale che collega l'Europa nordoccidentale con l'Europa sudorientale. Si estende da Dresda e Norimberga fino alla Romania passando per Praga, Vienna/Bratislava e Budapest. In Romania si biforca formando un ramo settentrionale in direzione di Costanza ed uno meridionale che collega Arad a Sofia, per suddividersi nuovamente in un'asse che porta a Salonicco e in uno diretto a Istanbul. Informazioni dettagliate concernenti il Corridoio IV sono disponibili nella relazione del G24⁽¹⁾.

4.1.1. Il Corridoio IV comprende 4 440 km di tronco ferroviario, 3 740 km di strade, 14 aeroporti e 10 porti marittimi e per la navigazione interna. Solo sul territorio degli Stati candidati all'adesione si prevedono investimenti pari a 16 620 milioni di ECU fino all'anno 2015, senza contare gli investimenti in Germania, Austria, Grecia e Turchia.

4.1.2. Il Comitato direttivo esiste dall'inizio del 1998. Nel frattempo è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa (Memorandum of understanding — MoU). Le aziende ferroviarie interessate hanno continuato ad estendere la loro collaborazione e, oltre ad un accordo sul MoU, hanno deciso di elaborare un programma di lavoro comune all'inizio del 1997.

4.2. La terza riunione del Comitato direttivo del Corridoio IV si è tenuta a Praga il 30 giugno e 1° luglio 1999. Il relatore ha partecipato a tale riunione e ha potuto esprimere gli auspicci del CES.

4.2.1. È risultato evidente che un dialogo strutturato con i rappresentanti interessati di imprese, sindacati e altri gruppi d'interesse può offrire un valido supporto al lavoro del Comitato direttivo. È prioritario sviluppare servizi di trasporto di qualità elevata e creare un clima favorevole agli investimenti e ai posti di lavoro. Una delle funzioni principali del dialogo strutturato è tuttavia anche quella di garantire la trasparenza e lo scambio di esperienze pratiche su una base quanto più ampia possibile, al fine di rimuovere, in maniera accettabile per tutte le parti, le barriere che impediscono un buon funzionamento. Le dichiarazioni del CES in materia sono state iscritte al verbale della riunione (cfr. allegato I).

(1) «Status of the pan-European Transport Corridors and Transport Areas» (Stato dei corridoi e delle aree di trasporto paneuropei), Ufficio TINA, Vienna, dicembre 1998.

4.2.2. Oltre ai molteplici interrogativi che un collegamento come il Corridoio IV suscita, attualmente si pongono dei problemi specifici. Due grandi progetti dominano il dibattito: da un lato il progetto del tunnel sotto il Bosforo, che dovrebbe assicurare un collegamento sia stradale che ferroviario con l'Asia, dall'altro un secondo ponte sul Danubio tra Vidin (Bulgaria) e Calafat (Romania). Quest'ultimo progetto è stato oggetto di lunghe e accese controversie. Un elemento decisivo per il Corridoio IV è il fatto che dopo la guerra dei Balcani deve gestire nuovi flussi di traffico. Il modo in cui ciò si realizzerà nel futuro riguarda essenzialmente le ferrovie. La navigabilità estremamente ridotta del Danubio, cui si può difficilmente porre rimedio nel breve periodo vista la situazione politica nella regione, richiede l'introduzione di nuovi modi di trasporto di massa alternativi che siano vantaggiosi. Infine, i ritardi ai valichi di frontiera costituiscono un problema anche in questo corridoio.

4.2.3. I membri del Comitato direttivo hanno accolto con favore l'offerta del CES sulla cooperazione. Si è convenuto di sostenere le attività del CES nel corridoio e di riferire sui risultati al più tardi durante la prossima riunione che il Comitato direttivo terrà nel quadro del ciclo annuale. Bisognerà inoltre garantire una stretta collaborazione con il nuovo segretariato per il Corridoio IV, che è stato recentemente istituito a Dresda.

4.3. Il 26 e 27 ottobre 1999, su iniziativa del CES, si è tenuta a Budapest una prima riunione nel quadro di un dialogo strutturato nel Corridoio IV. Il ministero dei trasporti ungherese e la società ferroviaria ungherese MAV hanno ampiamente contribuito all'organizzazione e alla realizzazione dell'incontro.

4.3.1. All'invito del CES hanno aderito circa 40 rappresentanti delle categorie della vita economica e sociale dei paesi attraversati dal Corridoio IV, nonché rappresentanti del Comitato direttivo del Corridoio IV e del segretariato TINA e osservatori interessati provenienti da singoli Stati membri dell'UE. Durante la discussione sono stati esaminati numerosi temi. Innanzitutto sono state presentate le informazioni di base sul corridoio. Poi il dibattito si è concentrato sui seguenti temi:

- il nesso tra lo sviluppo delle infrastrutture e i finanziamenti privati alla luce dello sviluppo economico e degli interessi del servizio pubblico;
- gli aspetti tecnico-organizzativi dell'offerta ottimale di servizi nel corridoio, correlati all'esame degli aspetti sociali e delle aspettative circa un'eventuale collaborazione;
- l'impatto del corridoio sullo sviluppo regionale e sulle questioni ambientali.

4.3.2. Nel corso della riunione sono state espresse opinioni assai diverse, che hanno tuttavia consentito di identificare numerosi spunti costruttivi a favore della collaborazione nel corridoio. La riunione si è conclusa con una risoluzione congiunta in cui si sottolinea l'interesse per un dialogo strutturato e per passi concreti verso la sua attuazione e si mettono in luce taluni temi concreti. Il testo completo della risoluzione figura nell'Allegato 2 del presente parere.

4.3.3. Lo scambio di vedute a Budapest ha infine permesso di avviare un'iniziativa a favore di un incontro bilaterale di rappresentanti degli ambienti economici e sindacali della Bulgaria e della Romania i quali esamineranno principalmente la possibilità di un nuovo passaggio sul Danubio tra i due paesi. Il Comitato è invitato all'incontro per esplicito desiderio dei partecipanti alla riunione: questo si svolgerà nel febbraio 2000 a Vidin (Bulgaria) e a Calafat (Romania).

5. Conseguenze pratiche per i futuri lavori

5.1. La prima riunione sul corridoio nel quadro di un dialogo strutturato ha avuto esito positivo e ha confermato le prime considerazioni del CES. La questione fondamentale che si porrà in futuro riguarderà il modo in cui assicurare in pratica l'organizzazione, il seguito e il coordinamento del dialogo strutturato nei corridoi e nelle aree di trasporto, almeno per un periodo limitato. È necessario intervenire su tre livelli:

- a) l'accentramento delle attività di coordinamento in seno al CES (cfr. anche i comitati consultivi misti);
- b) lo svolgimento concreto e la copertura finanziaria delle riunioni sui corridoi;
- c) l'instaurazione di contatti e di équipes sul posto, nei paesi interessati.

5.2. Il primo passo verso il coordinamento centrale dei lavori in seno al CES è la costituzione di un gruppo di studio permanente. Una decisione in merito verrà adottata al termine dei lavori del gruppo di studio. Le considerazioni concrete su cui si fonderanno i lavori dei gruppi di studio permanenti nel corso del prossimo anno sono esposte qui di seguito al capitolo 6.

5.3. Lo svolgimento concreto e la copertura finanziaria delle riunioni sui corridoi richiedono un'organizzazione professionale. In caso di bisogno occorre disporre di un bilancio per le spese di trasporto, al fine di garantire una partecipazione equilibrata. Il contenuto delle riunioni va preparato e le conclusioni devono essere documentate. Un interlocutore centrale deve agevolare la comunicazione tra i partecipanti anche negli intervalli che intercorrono tra le riunioni. Nel lungo periodo il CES non potrà assicurare lo svolgimento di tali attività pratiche nel quadro delle risorse normalmente disponibili.

Tuttavia, per offrire il necessario supporto pratico, sarebbe opportuno mettere a punto un progetto autonomo in funzione dei mezzi finanziari disponibili grazie ai programmi UE. Ciò è comunque ostacolato dall'attuale organizzazione per paese dei programmi Phare e Tacis, i quali non sono concepiti in maniera multilaterale.

In questo contesto sarà importante attribuire a tale iniziativa un peso non solo finanziario ma anche politico grazie alla costituzione di un «gruppo di sostegno». Colloqui preliminari con singole persone hanno mostrato che queste aderivano pienamente a tale idea.

5.4. La creazione di strutture di cooperazione tra le categorie della vita economica e sociale nei corridoi e nelle aree di trasporto dipende fondamentalmente dagli interessi dei partecipanti. Esse costituiscono però anche una condizione preliminare indispensabile ad un'organizzazione adeguata dei lavori e molti le richiedono espressamente. Occorre tener presente che l'inchiesta effettuata dal Comitato nel 1998 ha fatto emergere una chiara maggioranza a favore della nomina di coordinatori provenienti dai propri ranghi. Alcuni sindacati dei trasporti hanno iniziato a costituire gruppi responsabili dei corridoi. Sarebbe opportuno diffondere le idee e gli spunti pratici emersi.

6. Prospettive

6.1. Le consultazioni nei corridoi e nelle aree di trasporto paneuropee devono promuovere lo sviluppo economico e sociale e rafforzare la coesione in Europa. Finora l'esperienza ha dimostrato che l'iniziativa del CES colma una lacuna importante ed è in grado di favorire in maniera decisiva l'integrazione delle categorie della vita economica e sociale. Occorre di conseguenza accordare un ulteriore seguito alle esperienze di Budapest e del Corridoio IV. Il Comitato dovrebbe pertanto avere la possibilità di organizzare altre riunioni sui corridoi l'anno prossimo e d'intensificare ulteriormente la rete di contatti tra i protagonisti socioeconomici. In tale contesto sussiste tuttora la possibilità di effettuare, in collaborazione con la Commissione, un'audizione congiunta sulla relazione finale TINA. In tale contesto occorrerà tener conto delle ulteriori riflessioni che seguono.

6.2. Si è più volte fatto riferimento alla problematica dello sviluppo al di là delle frontiere di un'UE allargata. Analogamente alla descrizione dei compiti del segretariato TINA, il Comitato ritiene necessario introdurre dei miglioramenti anche sul piano del supporto tecnico e politico della realizzazione dei corridoi, specie sul territorio della CSI (Comunità di Stati indipendenti). Quanto ai prossimi passi in materia di consultazione con le categorie della vita economica e sociale in un altro corridoio o in un'altra area di trasporto, occorre assicurare il coinvolgimento della CSI.

6.3. Per agevolare la cooperazione nei corridoi, sarebbe opportuno creare dei segretariati, come è avvenuto per iniziative personali nel caso del Corridoio IV. Il Comitato insiste sulla necessità di stabilire regole generali a tal fine.

6.4. L'approccio adottato nei corridoi e nelle aree di trasporto è di natura essenzialmente multimodale. In pratica permangono tuttavia ancora talune lacune. In futuro occorre tenere maggiormente conto anche degli aeroporti, della navigazione interna e dei porti, nonché dei trasporti pubblici locali di passeggeri negli agglomerati urbani interessati.

6.5. Il principio della collaborazione per un corridoio sul piano della politica dei trasporti e della politica regionale suscita inoltre l'interesse dei gruppi socioeconomici dell'UE. Una tale iniziativa esiste, ad esempio, nel Corridoio V e nella sua estensione RTE fino alla Spagna. Occorre tener conto di tali attività laddove opportuno.

6.6. Nel precedente parere (cfr. la nota 2, pag. 12) il Comitato ha sottolineato in particolare l'importanza di favorire la collaborazione in due corridoi, ovvero nel Corridoio VII (Danubio) e nel Corridoio X (nel territorio dell'ex Jugoslavia). Le categorie della vita economica e sociale coinvolte hanno esplicitamente manifestato interesse per tale collaborazione. Va ribadito che, non appena la situazione politica lo consentirà, bisognerà concretizzare tale interesse.

6.7. Occorre infine notare che si sa molto poco dei lavori effettuati nelle aree di trasporto. Bisogna avviare a tale mancanza di informazioni rispetto allo sviluppo nei corridoi.

6.8. È necessario difendere e sostenere costantemente la posizione e le attività del Comitato nei confronti della Commissione e del Parlamento europeo, sfruttando in particolare i contatti politici che il Parlamento europeo intrattiene con consigli, assemblee e organi analoghi delle regioni coinvolte e con i parlamenti degli Stati interessati, affinché il Comitato stesso possa svolgere il proprio ruolo di forum dei gruppi d'interesse socioeconomici organizzati dall'Europa, nel quadro del cosiddetto processo di monitoraggio per l'attuazione della dichiarazione di Helsinki, ai fini della realizzazione di un sistema di trasporti paneuropeo.

Bruxelles, 1° marzo 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ALLEGATO I

al parere del Comitato economico e sociale**Allegato al verbale della riunione del Comitato direttivo del Corridoio IV**

Il Comitato economico e sociale europeo (CES) è un organo consultivo che rappresenta le organizzazioni dei datori di lavoro, i sindacati ed i gruppi d'interesse specifici a livello comunitario. Il Comitato si è attivamente impegnato a favore dell'integrazione nel processo di ampliamento dei gruppi d'interesse socioeconomici dei paesi interessati. Si propone di realizzare uno sviluppo rapido e stabile che promuova il progresso economico e sociale. Nel quadro degli accordi europei esistenti sono stati istituiti dei comitati consultivi, ad esempio con la Bulgaria e la Turchia.

Sin dalla prima Conferenza paneuropea dei trasporti svoltasi a Praga nel 1991, il Comitato ha svolto un ruolo attivo nel contesto della politica paneuropea dei trasporti, prefiggendosi come obiettivo principale la realizzazione pratica della consultazione dei gruppi d'interesse socioeconomici, la quale costituisce uno dei 10 principi di base del futuro del sistema di trasporto paneuropeo che è stato in ogni caso inserito nella Dichiarazione di Helsinki.

In tale contesto i lavori realizzati nei corridoi sono di vitale importanza dal momento che contribuiscono alla creazione di una struttura di trasporto efficace sulla quale si fondano la crescita economica e lo sviluppo sociale. L'appoggio che offriamo al Comitato direttivo del Corridoio IV consiste nell'apporto delle nostre esperienze e dei nostri contatti per consentire in tal modo ai suoi membri di consultare i rappresentanti dell'industria e dei gruppi socioeconomici del settore dei trasporti, per risolvere problemi operativi e, se necessario, per esaminare problemi di attualità. Siamo convinti che agli enormi investimenti destinati alle infrastrutture di trasporto vada affiancato l'impegno per migliorare la qualità dei servizi di trasporto. Questa impresa riuscirà solamente se gli attori interessati collaboreranno sin dalle prime fasi del processo.

Desideriamo apportare il nostro sostegno ai lavori del Comitato direttivo del Corridoio IV, mantenendo stretti contatti con il segretariato attualmente insediato a Dresda, nel rispetto delle priorità iscritte all'ordine del giorno del programma di lavoro, tra cui ad esempio i valichi di frontiera e il ponte/diga sul Danubio. Proponiamo inoltre uno scambio di informazioni ed esperienze che il gruppo di studio del CES potrebbe raccogliere nel quadro della collaborazione con i gruppi socioeconomici nel corridoio.

Proponiamo di avviare tali attività nei prossimi mesi e di presentare una relazione sui risultati conseguiti durante la prossima riunione del Comitato direttivo. In funzione dell'ordine del giorno potrebbe rivelarsi utile invitare alle riunioni taluni esperti che nel frattempo abbiano partecipato ai lavori, per discuterne con i membri del Comitato direttivo.

ALLEGATO II

al parere del Comitato economico e sociale**Risoluzione**

I rappresentanti dei sindacati e degli ambienti associativi dei paesi interessati dal Corridoio IV, riunitisi a Budapest il 26 e 27 ottobre 1999, su invito del Comitato economico e sociale europeo, con il supporto del Ministero ungherese dei trasporti e delle Ferrovie ungheresi (MAV),

- A. conformemente ai principi e alle finalità della Dichiarazione di Helsinki, che si propone di garantire la mobilità sostenibile di persone e merci nelle migliori condizioni possibili in termini di protezione sociale, di sicurezza, di concorrenza leale e di protezione dell'ambiente;
- B. sottolineando in particolare il principio 10 della Dichiarazione di Helsinki, che prevede la consultazione dei sindacati e degli ambienti associativi nel quadro di una politica paneuropea dei trasporti;
- C. nel rispetto dei lavori effettuati dalle parti interessate, ovvero dalla Commissione europea, dai ministri dei trasporti, dal Parlamento europeo, dal Comitato economico e sociale, dalla Conferenza europea dei ministri dei trasporti (CEMT), dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UN-ECE) e dal Comitato direttivo per i corridoi ferroviari;
 1. si esprimono a favore di una più stretta collaborazione nel Corridoio IV, affinché i corridoi paneuropei contribuiscano alla coesione economica e sociale in tutta l'Europa;
 2. chiedono che le consultazioni con i sindacati e gli ambienti associativi costituiscano una parte integrante della collaborazione relativa ai corridoi e che vengano resi disponibili finanziamenti per realizzare tale obiettivo;
 3. sottolineano la necessità di una maggiore trasparenza e di una migliore informazione anche per quanto riguarda le strutture istituzionali;
 4. propongono di tenere riunioni regolari in stretta collaborazione con i comitati direttivi per i corridoi, essenzialmente per esaminare le questioni principali che richiedono soluzioni pratiche;
 5. chiedono il supporto delle altre parti interessate ai corridoi e aiuti per il finanziamento di tali attività; sarebbe auspicabile che al Comitato economico e sociale delle Comunità europee venisse attribuito un ruolo di coordinamento;
 6. mettono in particolare evidenza le seguenti azioni per il Corridoio IV:
 - audizione sulla relazione finale TINA («Transport Infrastructure Needs Assessment» — «Valutazione dei bisogni in materia di infrastrutture di trasporto»);
 - soluzione della questione del nuovo ponte sul Danubio, ricorrendo allo strumento per le politiche strutturali di preadesione (SSPA) per valutare le conseguenze socioeconomiche di tale progetto, tenuto conto degli interessi della Romania per l'asse settentrionale del Corridoio IV, e con l'eventuale partecipazione di tutte le parti interessate; il Comitato economico e sociale sarebbe disposto ad assumere il ruolo di moderatore nella discussione;
 - una relazione sul corridoio sotto il profilo ambientale e dei trasporti, che tenga conto anche degli aspetti legati ai costi sociali e all'efficacia;
 - sforzi comuni intesi a migliorare l'interoperabilità e i valichi di frontiera.

Budapest, ottobre 1999.

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Progetto preliminare di regolamento (CE) della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato a talune categorie di accordi, di decisioni e di pratiche concordate tra compagnie di trasporto marittimo di linea (consorzi), in forza del Regolamento (CEE) n. 479/92 del Consiglio⁽¹⁾»

(2000/C 117/04)

Il Comitato economico e sociale, in data 20 dicembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, comma 2, e dell'articolo 25 del Regolamento interno, di elaborare un supplemento di parere in merito al progetto preliminare di regolamento di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Bredima Savopoulou, in data 3 febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 1° marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria, con 121 voti favorevoli, un voto contrario e un'astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel 1986, al momento dell'adozione dei quattro regolamenti relativi al settore dei trasporti marittimi che hanno rappresentato la prima fase di una politica comune della Comunità in materia di navigazione, il Consiglio aveva invitato la Commissione a valutare se fosse necessario sottoporre nuove proposte circa la concorrenza per quanto riguarda, tra l'altro, i consorzi nei trasporti marittimi di linea. La Commissione si era impegnata a riferire entro un anno al Consiglio se fosse necessario prevedere esenzioni di categoria per i consorzi nei trasporti marittimi di linea. Allora il Consiglio aveva osservato che il divieto di cui all'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato non si applica ai consorzi e alle joint-ventures quando hanno l'obiettivo e l'effetto di realizzare cooperazione o miglioramenti tecnici conformemente all'articolo 2 del regolamento o quando consorzi comportanti stretti legami interessano solo quote di mercato ristrette.

1.2. Nel rapporto intitolato «Un'avvenire per l'industria comunitaria dei trasporti marittimi — Misure intese a migliorare le condizioni operative dei trasporti marittimi comunitari»⁽²⁾ la Commissione ha giudicato che uno dei provvedimenti fattivi per accrescere la competitività della flotta comunitaria consistesse nel chiarire la posizione dei consorzi in relazione alle regole di concorrenza. Nel parere formulato sulle misure sopra citate il Comitato aveva riconosciuto «l'importanza di arrivare ad una soluzione rapida ed accettabile del problema (dei consorzi), analoga a quella raggiunta per le conferenze marittime nella prima fase della politica dei trasporti marittimi»⁽³⁾.

1.3. Dopo aver ricevuto nuove informazioni sui consorzi la Commissione ha effettuato un lungo esame al termine del quale, nel giugno 1990, ha pubblicato una «Relazione sulla possibilità di un'esenzione per categoria a favore degli accordi

di consorzio del trasporto marittimo di linea»⁽⁴⁾ cui è allegata una proposta di «Regolamento del Consiglio relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a talune categorie di accordi, di decisioni e di pratiche concordate tra compagnie di trasporto marittimo».

1.4. Il 25 febbraio 1992 il Consiglio ha adottato il Regolamento (CEE) n. 479/92⁽⁵⁾ che abilitava la Commissione ad applicare l'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato mediante un regolamento in modo da esonerare i consorzi tra compagnie di trasporto marittimo di linea dal divieto previsto al paragrafo 1 dell'articolo 85 relativo alle pratiche contrarie alla concorrenza.

1.5. Il Comitato ha adottato un parere⁽⁶⁾ in merito al regolamento di abilitazione, nel quale condivideva il giudizio positivo della Commissione in merito ai consorzi e sottolineava l'esigenza di evitare oneri burocratici. Il Comitato osservava che i consorzi di trasporti marittimi di linea possono essere definiti, in generale, come «accordi di cooperazione (...) nel settore dei trasporti marittimi di linea in cui le compagnie di linea interessate intraprendono congiuntamente una serie (...) di attività per conseguire i necessari vantaggi delle economie di scala e della razionalizzazione dei servizi in un determinato settore, combinando così i concetti di ripartizione dei costi e di messa in comune dei carichi». Notava inoltre che il valore e l'utilità dei consorzi come strumenti per la razionalizzazione sono stati ampiamente riconosciuti nell'epoca dei container e condivideva l'osservazione della Commissione secondo cui «l'industria dei trasporti marittimi della Comunità deve realizzare le necessarie economie di scala per essere concorrenziale sul mercato dei trasporti marittimi di linea mondiali» e «i consorzi possono essere utili strumenti per fornire i mezzi necessari a migliorare la produttività dei servizi di trasporto marittimo di linea e a promuovere il progresso tecnico ed economico».

⁽¹⁾ GU C 379 del 31.12.1999, pag. 13.

⁽²⁾ COM(89) 266 def. del 3.8.1989.

⁽³⁾ GU C 56 del 7.3.1990, pag. 70.

⁽⁴⁾ COM(90) 260 def.

⁽⁵⁾ GU L 55 del 29.2.1992, pag. 3.

⁽⁶⁾ GU C 69 del 18.3.1991, pag. 16.

1.6. Avendo constatato che in relazione alle regole di concorrenza un'esenzione per categoria era già stata concessa alle conferenze di linea nel Regolamento del Consiglio (CEE) n. 4056/86⁽¹⁾, il Comitato aveva concluso che era necessario adottare una regolamentazione per i consorzi delle compagnie di trasporto marittimo di linea e che occorreva un nuovo regolamento indipendente che garantisse l'esenzione per categoria, perché i consorzi sono sostanzialmente differenti dalle conferenze, sia per struttura che per tipo di attività. Il Comitato aveva tuttavia affermato che la Commissione dovrebbe dire con maggiore chiarezza quali orientamenti intenda seguire circa i termini e le condizioni dell'esenzione. Tali condizioni dovrebbero comportare la trasparenza e la salvaguardia della libertà di concorrenza a tre livelli: nell'ambito del consorzio, della conferenza e del settore. Il Comitato ha auspicato che i consorzi vengano disciplinati assicurando opportuna garanzia e controlli ed evitando di dare carta bianca alla Commissione o agli stessi consorzi. La principale obiezione del Comitato riguardava l'inclusione dei trasporti multimodali nel campo di applicazione del regolamento sui consorzi. A suo giudizio, tale complesso settore andava disciplinato con un regolamento a parte. Il Regolamento di abilitazione 479/92 concordava con le conclusioni del menzionato parere del Comitato.

1.7. Il 20 aprile 1995, la commissione adottava il Regolamento (CEE) n. 870/95⁽²⁾, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato ai consorzi di linea. Tale regolamento prevede un'esenzione per tutti gli accordi il cui obiettivo consista nell'esercizio in comune di servizi di linea, a condizione che soddisfino alle condizioni e agli obblighi stabiliti dal regolamento stesso. Esso stabilisce inoltre una quota massima di traffico per i consorzi ammessi a beneficiare dell'esenzione per categoria. Vengono distinti tre livelli di quota di traffico:

- una quota di traffico compresa tra il 30 e il 35 % comporta l'esenzione automatica per il consorzio;
- i consorzi la cui quota è compresa tra il 30/35 % e il 50 % possono chiedere l'esenzione nell'ambito di una procedura di opposizione semplificata;
- i consorzi la cui quota è superiore al 50 % devono richiedere un'esenzione individuale.

1.8. Il regolamento contiene condizioni e obblighi ulteriori, ad esempio evitare discriminazioni tra porti nell'UE e consultare gli utenti dei trasporti. Infine, esso prevede disposizioni relative alla «anzianità» per gli accordi tra consorzi già esistenti al momento della sua entrata in vigore.

1.9. Il Comitato ha adottato un parere⁽³⁾ in merito al Regolamento (CEE) n. 870/95, giungendo alla conclusione che fosse necessario stabilire un equilibrio tra gli interessi dei caricatori e quelli dei consorzi e salvaguardare la posizione concorrenziale di quanti non sono membri di consorzi. Bisognava garantire ai consorzi la flessibilità necessaria affinché possano far fronte alle esigenze dei loro utenti. Il Comitato ha infine osservato che occorreva chiarire alcuni termini e riesaminare determinati punti del progetto di regolamento.

2. La proposta di regolamento presentata dalla Commissione

2.1. Nella relazione in merito all'applicazione del Regolamento (CEE) n. 870/95⁽⁴⁾, la Commissione si compiace dei risultati del regolamento stesso ed esamina varie opzioni in materia di politiche per quanto riguarda il regime giuridico successivo alla scadenza del regolamento, il 20 aprile 2000. La Commissione giunge alla conclusione che, sulla base dell'esperienza acquisita e ai fini della certezza del diritto, l'azione più opportuna sarebbe quella di rinnovare il Regolamento (CEE) n. 870/95, con alcune modifiche, fino al 21 aprile 2005.

2.2. Le modifiche principali previste nella proposta di regolamento sono le seguenti:

- passaggio dalla quota di traffico alla quota di mercato (per ciascuno dei mercati sui quali opera il consorzio);
- esenzione della clausole di esclusività sul nolo di spazi;
- dieci consorzi che beneficiano dell'esenzione in base alla procedura di opposizione mantengono detta esenzione;
- le notifiche in corso sulla base del Regolamento (CEE) n. 870/95 vengono automaticamente trattate in base al nuovo regolamento;
- chiara soppressione delle precedenti clausole di anzianità;
- semplificazione della formulazione dove opportuno.

3. Osservazioni generali

3.1. A otto anni dall'adozione del primo regolamento⁽⁵⁾ sui consorzi, il Comitato osserva i vasti e rapidi cambiamenti che avvengono nel mercato internazionale dei trasporti marittimi di linea. I regolamenti sui consorzi si applicano a consorzi che assicurano «regolari servizi marittimi internazionali di linea per il trasporto di sole merci, principalmente in container».

⁽³⁾ GU C 195 del 18.7.1994, pag. 20.

⁽⁴⁾ 20 gennaio 1999.

⁽⁵⁾ H. Kreis «European Community Competition Policy and International Shipping» (Politica comunitaria della concorrenza e trasporti marittimi internazionali) *Fordham International Law Journal* (1989-90), 411; J. Temple Lang; *European Transport Law Review* (1993), 405; P. Ruttley; *European Competition Law Review* (1991), 9; EMLO Report 1993.

⁽¹⁾ GU L 378 del 31.12.1986, pag. 4.

⁽²⁾ GU L 89 del 21.4.1995, pag. 7.

L'impiego di *container* si estende sempre di più nel settore dei trasporti marittimi di linea. I trasporti effettuati a mezzo di navi portacontainer sono raddoppiati nel periodo 1989-1998 da 249 a 509 milioni di tonnellate. Ciò corrisponde ad un incremento annuo dell'11 %. Le più recenti stime approssimative prevedono una crescita ancor più rapida del settore dei container. Ciò è dovuto principalmente all'aumento dei trasporti di prodotti finiti e semilavorati. È previsto inoltre che nei prossimi anni talune merci (ad esempio granaglie, fertilizzanti, zucchero) saranno sempre più trasportate a mezzo container invece che alla rinfusa. È estremamente improbabile che vi sia un'inversione di tale tendenza. In particolare, dall'adozione del primo regolamento sui consorzi, nel periodo 1993-1997, i trasporti marittimi a mezzo container sono cresciuti di ben il 44 %⁽¹⁾ (in tonnellate). Tali cambiamenti «hanno consentito ad un settore prima ad alta intensità di manodopera di trasformarsi in un settore ad alta intensità di capitale»⁽²⁾. Se, da un lato, essi hanno comportato dei vantaggi per quanto riguarda il livello dei servizi forniti ai caricatori, dall'altro, hanno significato una riorganizzazione del lavoro in mare e a terra. In effetti, il container è divenuto un fattore essenziale del processo di globalizzazione, che sta comportando cambiamenti sociali ed economici generalizzati tanto nei paesi sviluppati quanto in quelli in via di sviluppo⁽³⁾.

3.2. Contemporaneamente alla suddetta tendenza di mercato, nel settore dei trasporti marittimi si sono avuti ulteriori cambiamenti che hanno rilevanza ai fini della legislazione sulla concorrenza: la contrazione del ruolo delle conferenze, la crescente importanza dei consorzi e la loro concentrazione/consolidamento in unità più grandi. I trasporti marittimi di linea sono stati recentemente caratterizzati da continue fusioni e acquisizioni, da cui sono risultati dei colossi del settore, ognuno dei quali gestisce centinaia di navi e dispone di reti di distribuzione di scala mondiale. Tale sviluppo dei cosiddetti megavettori contrasta con la situazione del mercato dei trasporti marittimi alla rinfusa, dove la piccola dimensione delle imprese non costituisce l'eccezione bensì la regola. Sebbene i consorzi costituiscano un fenomeno positivo, che facilita la sopravvivenza di piccole e medie imprese è evidente che occorre salvaguardare gli interessi dei membri di piccole dimensioni nei confronti dei megavettori che fanno parte del consorzio. Altrimenti i consorzi possono divenire uno dei fattori che acuiscono la tendenza alla concentrazione.

3.3. Dal punto di vista della politica e della legislazione future, i suddetti sviluppi dovranno essere tenuti sotto osservazione e valutati in base alle loro conseguenze per gli armatori, gli utenti (caricatori/ricevitori) e i porti. Il Comitato invita la Commissione a tenere conto della «natura dinamica ed evolutiva dei consorzi»⁽²⁾ nell'elaborazione delle future politiche relative al fenomeno dei consorzi.

3.4. Per le suddette ragioni, pur riconoscendo «l'importanza dei consorzi per il progresso economico e tecnologico del settore dei trasporti marittimi»⁽²⁾, il Comitato ribadisce, in linea con i suoi precedenti pareri⁽⁴⁾, l'esigenza di salvaguardare la trasparenza e la concorrenza con gli altri membri di consorzi, con i non membri e con gli operatori estranei ai traffici di linea in questione, come è stato fatto con gli articoli 5 e 8 del progetto di regolamento. Occorrerebbe inoltre inserire la salvaguardia degli interessi degli utenti e dei porti nei futuri strumenti legislativi. In futuro le precauzioni menzionate più sopra dovrebbero essere convertite in parametri giuridici nell'ambito delle norme dell'UE in materia di concorrenza tra consorzi.

3.5. Tenendo conto delle considerazioni sopra illustrate, il Comitato ritiene che, al momento attuale, rinnovare il Regolamento (CEE) n. 870/95 fino al 2005, fatta riserva delle modifiche proposte, costituisca la migliore linea di azione possibile. Sostiene pertanto pienamente la proposta della Commissione.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Definizioni (articolo 1)

4.1.1. In linea generale, il Comitato ritiene opportuno che nella definizione dei consorzi vengano menzionati i consorzi che operano su più traffici, al fine di tenere conto delle recenti tendenze del mercato, con consorzi che operano su più traffici. Si tratta di un utile chiarimento del testo.

4.2. Accordi esentati (articolo 3)

4.2.1. Il regolamento (articolo 3, numero 2, lettera g) prevede l'esenzione per le attività accessorie a quelle dei consorzi. Viene fornito un chiarimento in merito all'applicabilità dell'esenzione per categoria alle clausole di esclusività (obbligo per i membri del consorzio di utilizzare le navi assegnate al consorzio, astenendosi dal noleggiare spazio su navi appartenenti a terzi) e alle clausole relative a terzi (obbligo per i membri del consorzio di non cedere né noleggiare spazio ad altri vettori, salvo previo consenso dei membri del consorzio). Si tratta di un utile chiarimento alla luce dell'esperienza risultante dall'applicazione del Regolamento (CEE) n. 870/95. Si prevede che esso accrescerà la certezza giuridica.

4.3. Quota di mercato (articolo 6)

4.3.1. Il Comitato osserva che una delle condizioni di applicazione dell'esenzione consiste in specifiche limitazioni della quota di mercato, dipendenti dalla particolare natura del consorzio, rispettivamente al 30, 35 e 50 % del volume di

⁽¹⁾ Dati contenuti nell'indagine Howe Robinson n. 9 del gennaio 1999, intitolata «Containerization and Dry Bulk Trades».

⁽²⁾ GU C 195 del 18.7.1994, pag. 20.

⁽³⁾ «Container Market Outlook», Drewry, ottobre 1999.

⁽⁴⁾ GU C 69 del 18.3.1991, pag. 16.

merci trasportate. Si tratta di un cambiamento molto positivo, in effetti il cambiamento principale rispetto al Regolamento (CEE) n. 870/95, che menzionava «quota del traffico diretto per i vari porti che il consorzio serve». Nella pratica si è rivelato molto difficile calcolare la «quota del traffico». In generale, un criterio riferito alla quota del mercato è più appropriata, sebbene possano esservi comunque difficoltà di applicazione. Occorrerebbe ricercare un chiarimento della descrizione dello specifico mercato coinvolto.

4.3.2. L'esperienza fatta con il Regolamento a partire dal 1995 dimostra che l'approccio alla quota del traffico basato sulle coppie di porti non è praticabile. Le statistiche relative alle coppie di porti spesso non erano disponibili o, se disponibili erano, errate e/o superate. Inoltre la maggior parte delle statistiche sono basate sulle importazioni/esportazioni provenienti da un porto/paese e dirette ad un paese e non ad un porto. Per tali ragioni, e dato che spesso i porti vengono scelti per ragioni puramente operative, le informazioni basate sulla quota del traffico/coppie di porti hanno spesso fornito un quadro distorto e/o fuorviante. Sulla maggior parte delle rotte marittime, la concorrenza si basa su differenti combinazioni di porti. Un approccio basato sulla quota di mercato costituisce più o meno la regola generale nell'applicazione della politica della concorrenza. L'approccio basato sulla quota del traffico era un'eccezione. Pertanto, il cambiamento proposto armonizzerebbe il regolamento sui consorzi con altri regolamenti in materia di esenzioni per categoria.

4.3.3. Il Comitato ha già criticato l'uso impreciso delle frasi «vari porti» e «traffico diretto». L'adozione del termine «quota di mercato» elimina una fonte di ambiguità in merito ai relativi calcoli. Tuttavia il Comitato ritiene che la Commissione debba chiarire «se intende far rientrare nel calcolo relativo alla quota di mercato anche i trasbordi»⁽¹⁾.

4.4. Procedura di opposizione (articolo 7)

4.4.1. Le stesse considerazioni fatte a proposito della sostituzione del criterio della quota del traffico con quello della quota di mercato valgono per la procedura di opposizione. È da notare che dieci consorzi che beneficiavano dell'esenzione

(1) GU C 195 del 18.7.1994, pag. 20.

nell'ambito della procedura di opposizione di cui al Regolamento (CEE) n. 870/95 continuano a beneficiarne. Inoltre le notifiche in corso a norma del Regolamento (CEE) n. 870/95 saranno automaticamente trattate secondo il regolamento proposto. Occorre tuttavia verificare di tanto in tanto che i consorzi continuino a rispettare i livelli di soglia.

4.5. Condizioni supplementari — Periodi di preavviso (articolo 8)

4.5.1. L'articolo 8 prevede un periodo massimo iniziale di 18 mesi dalla stipula di un accordo, prima che le compagnie che sono membri del consorzio possano notificare l'intenzione di recedere dal consorzio stesso, ovvero un periodo iniziale di trenta mesi (durante il quale le linee sono vincolate all'alleanza) per i consorzi fortemente integrati.

4.5.2. Il Comitato invita la commissione a riconsiderare tale periodo al fine di prolungarlo, tenendo conto, da un lato, dell'esigenza di recuperare gli investimenti fatti e dall'altro, dell'esigenza di flessibilità nel recedere da un consorzio.

4.6. Disposizioni finali (articolo 13)

4.6.1. La clausola di anzianità del Regolamento (CEE) n. 870/95, riferita ai consorzi già «esistenti» nel 1995, è evidentemente soppressa.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato ritiene che il Regolamento (CEE) n. 870/95 sia stato efficace nella pratica e abbia stabilito il giusto equilibrio tra gli interessi degli armatori e quelli dei loro clienti. Si compiace pertanto della proposta di rinnovare detto regolamento fino al 20 aprile 2005, fatte salve le modifiche proposte.

5.2. Tuttavia, in considerazione dei rapidi cambiamenti nel settore dei trasporti di linea, occorre studiare e osservare la questione dei consorzi in una prospettiva più ampia. Nelle future valutazioni del regime giuridico della concorrenza tra consorzi occorrerà tenere conto degli sviluppi e delle esperienze ulteriori.

Bruxelles, 1° marzo 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Un bilancio dei primi mesi di applicazione della moneta unica»

(2000/C 117/05)

Il Comitato economico e sociale, in data 29 aprile 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo paragrafo, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria — coesione economica e sociale» incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Sepi, in data 1° febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato nel corso della 370^a sessione plenaria del 1° e 2 marzo 2000 (seduta del 2 marzo), con 69 voti favorevoli, 2 contrari e nessuna astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Un parere che viene elaborato alcuni mesi dopo l'entrata in vigore dell'euro, può sembrare prematuro ed indubbiamente il lasso di tempo non permette un giudizio esaustivo sugli effetti strutturali della politica monetaria dell'Eurosistema. Esso risponde tuttavia ad una esigenza molto diffusa vista l'attenzione che l'opinione pubblica riserva alle vicende dell'euro, ed ha anche l'obiettivo di individuare una metodologia che potrà servire in futuro.

1.2. I due incontri con il Presidente della BCE⁽¹⁾ hanno costituito momenti importanti di confronto ed hanno contribuito a chiarire e ad approfondire gli indirizzi della politica monetaria. Il Comitato ritiene che questi incontri siano molto utili per analizzare i problemi e per creare un rapporto continuo di dialogo tra la Banca Centrale e la società civile organizzata. Auspica perciò che questo dialogo continui nei modi e nelle articolazioni che si riveleranno più utili.

1.3. Per quanto riguarda il metodo c'è la necessità di analizzare l'andamento delle grandezze monetarie, come il credito, i tassi di interesse, ecc. Non c'è dubbio tuttavia che il Comitato è interessato in primo luogo al ruolo della politica monetaria nell'evoluzione degli elementi dell'economia reale quali l'occupazione, il PIL, la produzione industriale, le esportazioni, ecc.

1.4. Un'attenzione specifica va dedicata all'euro e al suo rapporto di cambio, in particolare con il dollaro, agli effetti che potrebbero derivare dal fatto che si affermi come moneta di riserva.

1.5. Una terza linea di analisi riguarda gli aspetti istituzionali: il rapporto tra Commissione, Consiglio dei Ministri, Parlamento europeo, Comitato economico e sociale e BCE e tra quest'ultima e le autorità nazionali di controllo del settore bancario e finanziario.

2. Situazione economica della zona euro e politica monetaria secondo la BCE

2.1. I bollettini mensili pubblicati dalla BCE danno informazioni molto utili per la comprensione della situazione economica e, in particolare, degli andamenti monetari.

2.2. Dopo la decisione presa in aprile di ridurre il tasso di finanziamento, esso si era mantenuto stabile al 2,5 %. I tassi attivi e passivi marginali si erano attestati rispettivamente all'1,5 % e al 3,5 %.

2.3. Il 4 novembre 1999 la BCE ha però deciso di alzare di 50 punti base lo stesso tasso riportandolo al 3 %.

2.4. Il ristagno congiunturale dei primi mesi del 1999 sembra infatti in via di superamento anche se, evidentemente, i segnali di ripresa devono trovare conferma. In ogni caso le previsioni di crescita del PIL all'interno della Comunità sono state riviste al rialzo dalla UE, la BCE non ritiene che questo aumento dei tassi possa pregiudicare la ripresa, anzi essa ritiene che costituisca una base per una crescita non inflazionista.

2.5. Le ragioni indicate dalla BCE sono sostanzialmente due: la crescita della liquidità (aggregato M3) nell'Eurosistema che si è collocata al 6,1 % rispetto al livello di riferimento del 4,5 % stabilito dalla banca; l'altra è la tendenza al rialzo di alcuni indicatori relativi ai prezzi interni.

2.6. Per quanto riguarda la misura e cioè i 50 punti base in più, la BCE ritiene che fosse necessario dare un segnale robusto ai mercati finanziari sulla sua volontà di mantenere la stabilità dei prezzi e in secondo luogo evitare di dover prendere ulteriori più energiche misure in futuro.

(1) L'11 novembre 1997 e il 30 giugno 1999.

2.7. L'accelerazione della crescita economica, legata in primo luogo ad un miglioramento del contesto internazionale, e in particolare nelle aree dove si erano manifestate situazioni di crisi e la ripresa della domanda nell'Eurosistema, dovrebbe consentire un più rapido sviluppo dei processi di cambiamento nel sistema industriale del commercio e dei servizi nell'area euro.

2.8. Sul fronte dei prezzi le indicazioni che emergono negli ultimi mesi, dalle pubblicazioni della BCE, vanno in direzioni contrastanti. Da un lato è ragionevole supporre che le politiche salariali nazionali e di deregolamentazione avviate a livello comunitario potrebbero contenere le spinte all'aumento dei prezzi, dall'altro la crescita dei prezzi petroliferi, ma anche della gran parte delle materie prime e la rivalutazione del dollaro, costituiscono elementi di preoccupazione, in presenza di una forte crescita di liquidità soprattutto nelle sue componenti più volatili (banconote e prestiti a breve).

2.9. La BCE ritiene che la sua politica monetaria, che ha contribuito anche a ridurre i tassi di interesse a lungo termine, sia il massimo che può fare la politica monetaria per contribuire alla soluzione dei problemi economici e sociali che l'EU deve affrontare. Secondo la Banca spetta alle politiche economiche e sociali avviare le riforme di struttura necessarie per il rilancio della crescita degli investimenti e la riduzione della disoccupazione.

3. L'euro e l'economia

3.1. Il Comitato ritiene che la stabilità dei prezzi sia un importante requisito per il rilancio degli investimenti, come afferma la BCE, cui peraltro si deve dare atto di una coraggiosa politica dei tassi.

3.2. Si deve tuttavia constatare che gli investimenti in alcuni paesi tardano a ripartire, malgrado il sostanziale raggiungimento di una stabilità che appare durevole nel tempo e nonostante un livello dei tassi di interesse ancora particolarmente basso. Negli ultimi mesi (a partire da maggio), si è osservata una ripresa dei tassi di interesse a lungo termine che, in virtù dei bassi livelli di inflazione, hanno registrato un incremento in termini reali. I tassi a lungo termine hanno di fatto reagito agli andamenti internazionali, segnatamente al rialzo dei tassi negli Stati Uniti (sebbene in Europa le condizioni economiche siano considerevolmente diverse).

3.3. La BCE imputa il ritardo della ripresa degli investimenti alla scarsa flessibilità dell'economia europea. Il Comitato, partendo dalla convinzione che gli atteggiamenti degli imprenditori dipendono da valutazioni molto complesse in parte indicate dalla BCE (struttura della domanda e dell'offerta di lavoro, non completa unificazione del mercato finanziario e dei prodotti, la forte concorrenza internazionale dovuta alla globalizzazione dei mercati), individua come concause dell'attuale situazione — consapevole che un giudizio definitivo è ancora prematuro — l'insufficiente dinamica della domanda interna e tra l'altro degli investimenti pubblici.

3.4. Il rispetto delle esigenze del Patto di Stabilità e Crescita ha costretto tutti i paesi a politiche salariali e della spesa pubblica restrittive, con il conseguente emergere di una contraddizione, almeno nel breve periodo, tra politiche di stabilità dei prezzi che costituiscono, da un lato, un prerequisito per lo sviluppo e, dall'altro, un freno importante alla crescita della domanda interna nella maggioranza dei paesi (la componente estera della domanda è, a livello europeo, relativamente poco importante. A questo proposito è necessario che nei nostri paesi si sia maggiormente coscienti che la domanda estera gioca un ruolo secondario).

3.5. Ci si può domandare allora se l'equilibrio raggiunto tra stabilità e sviluppo nel Patto di stabilità e crescita sia oggi sufficiente ad innescare il rilancio di una economia europea che deve trovare soprattutto all'interno l'energia per ripartire.

3.6. Le giustificazioni per il rialzo dei tassi sono attribuite, da parte della BCE, all'andamento degli indicatori interni dell'Eurosistema, certo però non è un caso che agli ultimi due rialzi dei tassi da parte della Federal Reserve americana, abbia corrisposto una decisione analoga della BCE.

3.7. Le valutazioni del Comitato su queste decisioni della BCE non intendono entrare nel merito delle questioni tecniche, né si è oggi in grado di valutarne gli effetti sulla ripresa. In ogni caso ci sembra giusto sottolineare che il livello dei prezzi era decisamente inferiore al 2 % stabilito dal CDM Ecofin e che l'anticipo operato dalla BCE potrebbe, accanto agli effetti positivi sull'inflazione, rendere meno rapido il miglioramento congiunturale che in alcuni paesi membri era appena all'inizio.

3.8. Nelle sue valutazioni la BCE ha tenuto conto innanzitutto dell'andamento della liquidità e poi di un mix di indicatori definiti come: indicatori di inflazione latente. Sarebbe utile che tali indicatori ed il loro peso reciproco fossero definiti con più chiarezza per dare maggiori certezze agli operatori e soprattutto alle altre istituzioni impegnate oggi a favorire la ripresa dell'economia nell'Eurosistema.

3.9. Il Comitato considera condivisibile la decisione della BCE di partecipare con un ruolo consultivo nel Patto per l'occupazione. Ritiene tuttavia che su questo tema si debba sviluppare un processo di concertazione tra tutte le istituzioni europee all'altezza dell'importanza del problema. In questo quadro assumerà un'importanza decisiva il dialogo macroeconomico a cui la BCE intende partecipare.

3.10. Il Comitato conviene con la necessità di un cambiamento delle strutture economiche per favorire il rilancio, tiene però a sottolineare il valore del modello sociale europeo, previsto nell'articolo 2 del Trattato e inserito negli stessi obiettivi dell'Eurosistema.

3.11. La BCE sottolinea la necessità di una politica strutturale per rilanciare la crescita, ma nel dibattito non si dà sufficiente importanza al possibile ruolo degli investimenti pubblici come fattore di rafforzamento strutturale dell'economia europea. Il Comitato ritiene che non vi sia contraddizione tra una politica volta a liberalizzare e privatizzare alcuni settori pubblici e politiche di intervento pubblico volte a rafforzare la struttura produttiva laddove l'intervento dei privati si riveli insufficiente.

3.12. L'euro diventerà moneta circolante nel 2002. Occorre porre maggiore attenzione ai problemi tecnici, psicologici e logistici, che potrebbero rendere difficile l'avvio della nuova moneta. Le banche centrali nazionali dovranno dare tempestivamente il loro sostegno ai sistemi bancari per affrontare la nuova situazione. In particolare dovranno essere forniti in anticipo gli strumenti monetari per evitare scompensi dannosi per i consumatori, per le imprese di distribuzione e in generale per le PMI. Il Comitato si riserva in un parere apposito di sviluppare ulteriori approfondimenti sulla questione.

3.13. Per quanto riguarda gli Stati membri che sono restati fuori, il loro atteggiamento è diversificato e va da un sostanziale allineamento sul dollaro da parte della sterlina, ad una convergenza più o meno determinata sull'euro da parte delle altre monete.

3.14. Il Comitato ritiene che sia importante, anche in questa prima fase, fare una valutazione dei vantaggi dell'euro sui costi del cambio per le imprese e per i consumatori, al fine di applicare la regolamentazione comunitaria nella maniera più rigorosa. La Commissione ha redatto una nota su questo tema che il Comitato chiede sia resa pubblica.

4. Le istituzioni e la politica monetaria

4.1. La posizione istituzionale del SEBC è estremamente originale. Nasce da un trattato internazionale, gode della sovranità nella politica monetaria, si trova ad agire in rapporto ad istituzioni sovranazionali e nazionali che governano la politica economica, si colloca in un processo storico di integrazione economica e politica che non ha ancora raggiunto la sua completa configurazione istituzionale.

4.2. Esso rappresenta probabilmente un trasferimento di sovranità molto audace in un campo molto significativo nella politica tradizionale degli stati, in un quadro in cui il potere esecutivo e quello legislativo non hanno ancora conseguito una struttura soddisfacente.

4.3. Esso inoltre è chiamato a perseguire in via prioritaria la stabilità dei prezzi e, in secondo luogo, deve sostenere «le politiche generali della Comunità» e i suoi obiettivi «definiti dall'articolo 2 del Trattato⁽¹⁾».

4.4. Il Comitato rileva che dopo un inizio tormentato il dialogo con le altre istituzioni ha incominciato a svilupparsi, anche se la situazione di crisi della Commissione e la fase di rielezione del Parlamento europeo non erano le circostanze migliori per verificarlo.

4.5. Il Trattato prevede sedi e momenti di incontro. Tuttavia molto spesso è difficile passare dalle disposizioni astratte del Trattato alla pratica dei rapporti quotidiani che risultano ancora non perfettamente collaudati. Oltretutto, ciò richiede una visione comune e lungimirante degli obiettivi generali della costruzione comunitaria. In tale contesto la prassi di incontri periodici con la Commissione Ecofin del PE è un importante passo avanti.

4.6. Inoltre gli obiettivi del SEBC rendono necessario un intreccio di relazioni continue tra la politica monetaria della BCE, la politica di integrazione dei mercati da parte delle istituzioni sovranazionali e quella fiscale demandata ai governi nazionali. La cooperazione e il coordinamento delle politiche di bilancio tra i governi dei paesi dell'Eurosistema diventa oggi un'esigenza primaria rispetto all'unificazione monetaria. Il Comitato riconosce tuttavia che il Patto di stabilità e di crescita ha favorito, per il momento, la necessaria disciplina e convergenza dei bilanci.

4.7. Nell'ambito dei problemi istituzionali va anche definito il ruolo del Consiglio dei Ministri dell'Eurosistema e il suo rapporto con le altre istituzioni.

4.8. I bollettini mensili e gli interventi del Presidente e degli altri membri della direzione della BCE sono importanti canali di rapporto con l'opinione pubblica qualificata e le altre istituzioni. Il Comitato raccomanda tuttavia che le pubblicazioni della BCE diano rilevanza anche ai dati dei singoli paesi. E' probabile però che uno sforzo di trasparenza e di informazione maggiore vada fatto rispetto al resto dell'opinione pubblica. Il Comitato ritiene in questo senso di poter sviluppare una funzione importante di rapporto con le organizzazioni della società civile, nella convinzione che il sostegno dell'opinione pubblica è molto importante per l'azione della BCE.

(1) Articolo 2 statuto BCE: Conformemente all'articolo 105, paragrafo 1, del Trattato, l'obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, esso sostiene le politiche economiche generali della Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti nell'articolo 2 del Trattato. Il SEBC agisce in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo un'efficace allocazione delle risorse, e rispettando i principi di cui all'articolo 3 A del Trattato.

5. La politica finanziaria

5.1. L'andamento del rapporto di cambio tra il dollaro e l'euro, nei prossimi mesi, dipenderà in primo luogo dall'evoluzione dei tassi di interesse negli USA ed in Europa.

5.2. Il rafforzamento del mercato finanziario USA è d'altra parte favorito non solo dal dinamismo dell'economia e dalla differenza nei tassi di interesse e il conseguente flusso di risorse finanziarie verso i mercati statunitensi, ma anche da un mercato finanziario europeo ancora troppo frammentato e poco uniforme nei regolamenti dei singoli paesi e dal fatto che la maggioranza degli scambi interni avviene ancora con monete nazionali, anche se negli ultimi tempi sono apparsi taluni segnali incoraggianti sul fronte dell'integrazione dei mercati monetari e finanziari della zona dell'euro.

5.3. In questo contesto può risultare auspicabile avviare una riflessione riguardo al problema della supervisione sulle attività bancarie e delle istituzioni finanziarie, nonché riguardo alla questione del controllo dei mercati finanziari, compiti che al momento incombono alle banche nazionali (o altri organi di vigilanza specifici), mentre la BCE svolge un ruolo di carattere esclusivamente consultivo. Fermo restando che il Trattato offre spunti in tal senso (art. 105), il Consiglio dovrebbe studiare a fondo un ruolo crescente di coordinamento con criteri unitari della BCE nei confronti delle grandi banche europee volto a garantire un'efficace armonizzazione nei comportamenti.

6. Il ruolo internazionale dell'euro

6.1. La BCE ritiene che nelle banche centrali dei paesi terzi sia cominciata una lenta diversificazione delle riserve monetarie a favore dell'euro. È ragionevole pensare che questi primi mesi non abbiano determinato spostamenti spettacolari, peraltro non favoriti da una bilancia commerciale tuttora persistentemente in attivo.

6.2. La crescita dell'euro come moneta internazionale di riserva potrebbe tuttavia creare degli effetti molto difficili da gestire per l'economia mondiale. Il Comitato auspica che si cerchi un accordo internazionale che permetta di governare senza traumi questa transizione verso una diversificazione significativa delle riserve monetarie delle banche nazionali dei paesi terzi.

6.3. Il mercato finanziario globale presenta forti rischi di crisi sistemiche, che potrebbero avere effetti negativi anche sull'Eurosistema: per questo è necessario sostenere gli sforzi di coordinamento, di controllo e di supervisione globale che si stanno delineando per l'impulso del G 7. In ogni caso un'area di stabilità monetaria in Europa contribuisce oggettivamente a rendere meno volatili e imprevedibili i mercati dei capitali.

6.4. In questo quadro la persistente egemonia che conservano gli Stati Uniti sulle decisioni dell'FMI, dovrebbe indurre i paesi europei — a cominciare da quelli dell'Eurosistema — che pure dispongono complessivamente di quote maggiori, ad esprimersi con una sola voce, soprattutto ora che esiste per undici di essi una sola moneta.

6.5. L'elevato valore della moneta USA è spiegabile col fatto che negli anni più recenti il deficit della bilancia commerciale è stato compensato con un afflusso di capitali dall'estero determinato da particolari condizioni di redditività in quel paese. Il rischio di un'accelerazione dell'inflazione o, più in generale, il mutamento di queste condizioni favorevoli, potrebbe portare ad un deflusso di capitali e, conseguentemente, ad un ridimensionamento del valore del dollaro rispetto all'euro.

7. Conclusioni

7.1. Il Comitato ritiene che l'introduzione della moneta unica, sia pure in questo breve periodo, ha prodotto risultati positivi per l'economia dell'Eurosistema; in particolare impedendo lo svilupparsi della speculazione sulle monete nazionali, creando le condizioni per il rafforzamento dei mercati finanziari europei, sia obbligazionari che azionari, con conseguente riduzione dei tassi di interesse.

7.2. La creazione dell'euro, introducendo un elemento di stabilità, ha ridotto il rischio che singoli paesi adottino politiche restrittive per fronteggiare la speculazione.

7.3. In prospettiva, l'introduzione della moneta unica, potrebbe offrire ai paesi terzi un'alternativa al dollaro come moneta di riserva, potrebbe rendere più coesa l'Unione europea, spingendo anche verso la creazione di una politica di bilancio convergente.

7.4. Centrale in ogni caso per la credibilità di una moneta sono le aspettative per il futuro e quindi le aspettative di crescita durevole dell'Eurosistema. In questo senso l'incertezza istituzionale che esiste sul governo dell'economia dell'Eurosistema può essere una delle cause di fondo della dinamica dell'euro a livello internazionale. Il Comitato ritiene perciò, anche su questo versante, che il rafforzamento istituzionale, l'accelerazione dell'integrazione e della riforma dei mercati e misure che delineino prospettive di sviluppo siano i punti di base per un ruolo crescente dell'euro a livello mondiale.

7.5. La forza dell'euro e la sua stabilità saranno funzione non solo di pure misure monetarie, ma soprattutto di politiche dei redditi o di politiche economiche per le riforme di struttura, per l'occupazione e la coesione sociale. Tutto questo per rendere il sistema Europa ancora più competitivo rispetto alle altre zone economiche del mondo.

7.6. Il Comitato ritiene che il dialogo istituzionale avviato con la BCE possa avere un ruolo importante perché crea le condizioni per un maggiore coordinamento tra le politiche monetarie e gli obiettivi, le esigenze e le prospettive dell'economia europea nel suo complesso.

8. Nuovo rialzo del tasso di rifinanziamento

8.1. Negli ultimi venti anni, le fluttuazioni tra ecu e dollaro hanno raggiunto punte di 1,7 e di 0,6⁽¹⁾, da cui si evince che il recente andamento è lungi dall'essere eccezionale. Così come gli americani raramente discutono la quotazione del dollaro, anche gli europei devono abituarsi alle variazioni del tasso di cambio dell'euro. Per far sì che i fondamentali positivi dell'economia europea si traducano in un andamento più

(1) Cfr., al riguardo, l'articolo del *Wall Street Journal* del 28 gennaio 2000.

Bruxelles, 2 marzo 2000.

favorevole del tasso di cambio, bisogna accelerare le riforme strutturali del mercato dei prodotti, dei servizi e dei capitali (processo di Cardiff).

8.2. In particolare, è importante che il mercato europeo dei capitali sviluppi migliori condizioni di sostegno alla creazione di nuove imprese nei settori tecnologicamente più dinamici dell'economia.

8.3. L'aumento di 25 punti base dei tassi di rifinanziamento da parte della Federal Reserve e poi della BCE, inducono il Comitato a formulare un'ulteriore considerazione: la decisione della Federal Reserve è stata seguita dall'annuncio da parte del Ministro del Tesoro USA del riacquisto di una parte consistente del debito pubblico, così la misura restrittiva dell'Autorità monetaria è stata ampiamente compensata dalla immissione di liquidità del tesoro. Ciò non sarebbe stato possibile nell'Euro-sistema, dove la mancanza di un governo unitario dell'economia (e di un Ministro del Tesoro) lascia alla sola decisione della BCE il governo della liquidità del sistema.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La Conferenza intergovernativa 2000 — Il ruolo del Comitato economico e sociale europeo»

(2000/C 117/06)

L'Ufficio di presidenza del Comitato, in data 24 novembre 1999, ha incaricato un gruppo ad hoc composto dai Correlatori Sigmund, Little e Piette di preparare l'elaborazione di un parere del Comitato sul tema di cui sopra.

Durante la 370ª sessione plenaria, svoltasi l'1 e 2 marzo 2000 (seduta del 1º marzo 2000), il Comitato economico e sociale ha adottato con 137 voti favorevoli, 10 voti contrari e 25 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

Alla vigilia di un allargamento di grande portata l'Unione europea si trova a misurarsi con una sfida senza precedenti, che le istituzioni europee dovranno affrontare in maniera adeguata.

Prima dell'allargamento l'Unione europea dovrà quindi attuare una riforma istituzionale per poter continuare ad assolvere le proprie funzioni in maniera efficace, coerente e trasparente, garantendo la salvaguardia dei principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come pure dello Stato di diritto e dei principi comuni agli Stati membri.

Ogni istituzione e organo dell'Unione europea dovrà quindi riflettere sugli strumenti che le/gli permetteranno di adeguarsi e dovrà avanzare proposte in tal senso.

Il Comitato è consapevole delle responsabilità che gli incombono in quanto punto d'incontro della società civile organizzata.

È in quest'ordine di idee che il Comitato presenta il proprio contributo alla CIG 2000, allo scopo di preparare l'allargamento e di contribuire efficacemente all'integrazione europea.

2. Il ruolo attuale del Comitato

Con la creazione del Comitato economico e sociale il Trattato di Roma ha istituito l'unico organo consultivo a livello europeo che riunisce nel proprio ambito le «varie categorie della vita economica e sociale», i cui rappresentanti rispecchiano, con la loro varietà, la società civile organizzata nel suo complesso, cui il Comitato si offre come forum di dibattito e di riflessione.

Attualmente il Comitato è composto da 222 membri in rappresentanza delle organizzazioni dei datori di lavoro, dei lavoratori, degli agricoltori, dei vettori, delle PMI, dell'artigianato, delle libere professioni, delle cooperative, dei consumatori, del settore ambientale, del volontariato, delle famiglie e della gioventù. Il numero dei rappresentanti varia a seconda degli Stati membri. Il Comitato costituisce così un'assemblea non politica che raggruppa nel proprio ambito esperienza e competenze autorevoli e riconosciute in tutto un ampio ventaglio di settori diversi.

La sua procedura decisionale, imperniata sul consenso, rispecchia fedelmente la forma di comunicazione propria della società civile organizzata. Il Comitato è la sede in cui i rappresentanti di questa società civile organizzata ricevono un'informazione diretta, esprimono il loro punto di vista e difendono i rispettivi interessi. Grazie alla sua prossimità al cittadino il Comitato dà un contributo diretto ed efficace alla trasparenza e alla democratizzazione dell'integrazione europea. Esso non solo offre un quadro istituzionale per la consultazione degli attori della vita economica e sociale, ma costituisce anche un ponte fra l'Europa e la società civile organizzata, in tutta la sua diversità e complessità.

3. La necessità di cambiamento

Il Comitato ha sempre sottolineato che l'integrazione europea va vista non già come un qualcosa di statico, bensì piuttosto come un processo in costante evoluzione. Per questo motivo, in occasione delle conferenze intergovernative precedenti il Comitato ha sempre raccomandato delle riforme atte a consentire progressi di questo processo d'integrazione.

L'allargamento imminente costituisce sì una sfida, ma offre ora anche all'Unione europea l'opportunità di procedere alla propria riforma istituzionale. Il Comitato auspica che gli vengano conferiti gli strumenti adeguati per apportare un contributo ancor più fattivo all'integrazione europea, realizzare con successo l'allargamento e rispondere ai cambiamenti e alle attese della società civile organizzata.

4. Le linee guida

4.1. Composizione

Il Comitato è costituito da rappresentanti delle varie componenti della società civile organizzata.

La sua composizione deve tener conto della necessità di assicurare una rappresentanza adeguata alle varie categorie della vita economica e sociale e degli interessi generali.

Inoltre, per quanto riguarda la sua organizzazione interna, il Comitato si pronuncia decisamente per il mantenimento della propria struttura in tre Gruppi. Il I e il II Gruppo riuniscono i rappresentanti delle parti sociali, mentre il III Gruppo accoglie nel proprio ambito le altre organizzazioni della società civile europea rappresentativa, completando così la composizione del Comitato nella sua diversità.

4.2. Modalità di designazione

Le modalità di designazione in vigore devono essere conservate per motivi di sussidiarietà e trasparenza e per mantenere il necessario legame diretto di comunicazione fra le organizzazioni della società civile degli Stati membri e il CES.

Il Comitato non esclude tuttavia la possibilità che, a termine, le organizzazioni europee rappresentative riconosciute dalle istituzioni dell'Unione europea designino direttamente, in via supplementare, un numero limitato di membri tenendo conto, all'occorrenza, di cambiamenti analoghi introdotti presso altre istituzioni. Si dovrebbe tuttavia riflettere sulle regole relative a tali designazioni.

4.3. Numero dei membri

Il Comitato riconosce pienamente che, nella prospettiva dell'allargamento, occorre contenere l'aumento del numero dei Consiglieri.

È soprattutto in tale ottica che va applicato il principio generale della parità di trattamento fra il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni.

Andrebbe mantenuto l'equilibrio geografico, e in particolare un livello adeguato di rappresentanza per gli Stati membri di piccole dimensioni.

4.4. Durata del mandato

Sarebbe opportuno portare a 5 anni la durata del mandato dei membri per mettere il Comitato in sintonia con la cadenza dei rinnovi della Commissione e del Parlamento.

Il mandato deve rimanere rinnovabile.

4.5. Compiti

Si possono contemplare miglioramenti di diverso tipo.

Va mantenuto il principio della consultazione obbligatoria. Si potrebbe persino contemplare un'estensione di quest'ultima ad ambiti quali la cultura, la politica migratoria o anche le questioni relative alla non discriminazione.

Si potrebbe tuttavia lasciare al Comitato stesso la facoltà di valutare l'opportunità di emettere un parere sulle proposte della Commissione e di comunicare a quest'ultima i motivi della propria decisione.

Il Comitato annette importanza particolare all'assolvimento del proprio ruolo consultivo nelle fasi iniziali ed esplorative della messa a punto della nuova legislazione. Il Comitato manifesta l'intenzione di accrescere la selettività dei propri lavori per concentrarsi in tale direzione e focalizzarsi su problematiche d'importanza capitale.

Per assicurare una maggiore trasparenza del processo decisionale dovrebbe essere introdotto il principio del seguito dato ai pareri emessi dal Comitato su richiesta di un'istituzione europea. Ciò significa che le istituzioni cui il Comitato fornisce il proprio parere dovrebbero riferirgli in merito al seguito riservato ai pareri emessi su loro richiesta.

Infine, per assicurare che la funzione del Comitato costituisca un vero valore aggiunto rispetto al ruolo delle altre istituzioni, e per consentire al Comitato di fungere da tramite con la società civile organizzata, sarebbe opportuno migliorare la funzione consultiva. Ciò sarebbe realizzabile:

- prevedendo una possibilità di consultazione «esplorativa», di carattere «prelegislativo», del Comitato da parte della Commissione;
- affidando al Comitato il compito di organizzare o coordinare talune consultazioni su argomenti complessi;
- facendo del Comitato un punto d'incontro idoneo per il «dialogo civile» che dovrebbe svilupparsi fra le organizzazioni della società civile;
- rafforzando il ruolo del Comitato come quadro per la concertazione fra gli interlocutori economici e sociali.

Nel quadro dei lavori di iniziativa il Comitato presterà maggiore attenzione al monitoraggio ed alla promozione del seguito dato ai propri pareri.

4.6. Il conferimento al Comitato economico e sociale dello status di istituzione a pieno titolo

(p.m.)

5. Proposte relative agli articoli del trattato che riguardano il Comitato economico e sociale

Testo attuale del trattato CE	Proposte del CES																														
<p style="text-align: center;">Articolo 257 (ex articolo 193)</p> <p>È istituito un Comitato economico e sociale, a carattere consultivo.</p> <p>Il Comitato è composto di rappresentanti delle varie categorie della vita economica e sociale, in particolare dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti e artigiani, nonché delle libere professioni e degli interessi generali.</p>	<p style="text-align: center;">Articolo 257</p> <p>È istituito un Comitato economico e sociale europeo, a carattere consultivo.</p> <p>Il Comitato è costituito da rappresentanti delle varie componenti economiche e sociali della società civile organizzata.</p> <p>La sua composizione deve tenere conto della necessità di garantire una rappresentanza adeguata alle diverse categorie e agli interessi generali.</p>																														
<p style="text-align: center;">Articolo 258 (ex articolo 194)</p> <p>Il numero dei membri del Comitato economico e sociale è fissato come segue:</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr><td>Belgio</td><td style="text-align: right;">12</td></tr> <tr><td>Danimarca</td><td style="text-align: right;">9</td></tr> <tr><td>Germania</td><td style="text-align: right;">24</td></tr> <tr><td>Grecia</td><td style="text-align: right;">12</td></tr> <tr><td>Spagna</td><td style="text-align: right;">21</td></tr> <tr><td>Francia</td><td style="text-align: right;">24</td></tr> <tr><td>Irlanda</td><td style="text-align: right;">9</td></tr> <tr><td>Italia</td><td style="text-align: right;">24</td></tr> <tr><td>Lussemburgo</td><td style="text-align: right;">6</td></tr> <tr><td>Paesi Bassi</td><td style="text-align: right;">12</td></tr> <tr><td>Austria</td><td style="text-align: right;">12</td></tr> <tr><td>Portogallo</td><td style="text-align: right;">12</td></tr> <tr><td>Finlandia</td><td style="text-align: right;">9</td></tr> <tr><td>Svezia</td><td style="text-align: right;">12</td></tr> <tr><td>Regno Unito</td><td style="text-align: right;">24</td></tr> </table> <p>I membri del Comitato sono nominati per quattro anni dal Consiglio, che delibera all'unanimità. Il loro mandato è rinnovabile.</p> <p>I membri del Comitato non devono essere vincolati da alcun mandato imperativo. Essi esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale della Comunità.</p> <p>Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, fissa le indennità dei membri del Comitato.</p>	Belgio	12	Danimarca	9	Germania	24	Grecia	12	Spagna	21	Francia	24	Irlanda	9	Italia	24	Lussemburgo	6	Paesi Bassi	12	Austria	12	Portogallo	12	Finlandia	9	Svezia	12	Regno Unito	24	<p style="text-align: center;">Articolo 258</p> <p>Il numero complessivo dei membri del Comitato è pari a:</p> <p>[...] da stabilire</p> <p>Il numero dei membri per ciascuno Stato membro è fissato come segue:</p> <p>[...] da stabilire</p> <p>I membri del Comitato sono nominati per cinque anni dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata. Il loro mandato è rinnovabile.</p> <p>I membri del Comitato non devono essere vincolati da alcun mandato imperativo. Essi esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale della Comunità.</p>
Belgio	12																														
Danimarca	9																														
Germania	24																														
Grecia	12																														
Spagna	21																														
Francia	24																														
Irlanda	9																														
Italia	24																														
Lussemburgo	6																														
Paesi Bassi	12																														
Austria	12																														
Portogallo	12																														
Finlandia	9																														
Svezia	12																														
Regno Unito	24																														
<p style="text-align: center;">Articolo 259 (ex articolo 195)</p> <p>1. Ogni Stato membro, per la nomina dei membri del Comitato, invia al Consiglio un elenco comprendente un numero di candidati doppio di quello dei seggi attribuiti ai propri cittadini.</p> <p>La composizione del Comitato deve tener conto della necessità di assicurare una rappresentanza adeguata alle diverse categorie della vita economica e sociale.</p> <p>2. Il Consiglio consulta la Commissione. Esso può chiedere il parere delle organizzazioni europee rappresentative dei diversi settori economici e sociali interessati all'attività della Comunità.</p>	<p style="text-align: center;">Articolo 259</p> <p>1. Ogni Stato membro, per la nomina dei membri del Comitato, invia al Consiglio un elenco comprendente un numero di candidati doppio di quello dei seggi attribuiti ai propri cittadini.</p> <p>La composizione del Comitato deve tener conto della necessità di assicurare una rappresentanza adeguata alle varie componenti economiche e sociali della società civile organizzata, come pure un equilibrio geografico.</p> <p>2. Il Consiglio consulta la Commissione. Esso può chiedere il parere delle organizzazioni europee rappresentative dei diversi settori economici e sociali interessati all'attività della Comunità.</p>																														

Testo attuale del trattato CE	Proposte del CES
<p align="center">Articolo 260 (ex articolo 196)</p> <p>Il Comitato designa tra i suoi membri il presidente e l'ufficio di presidenza per una durata di due anni.</p> <p>Esso stabilisce il proprio regolamento interno.</p> <p>Il Comitato è convocato dal presidente su richiesta del Consiglio o della Commissione. Esso può altresì riunirsi di propria iniziativa.</p>	<p align="center">Articolo 260</p> <p>Il Comitato designa tra i suoi membri il presidente e l'ufficio di presidenza per una durata di due anni e mezzo.</p> <p>Esso stabilisce il proprio regolamento interno.</p> <p>Il Comitato è convocato dal proprio presidente.</p>
<p align="center">Articolo 261 (ex articolo 197)</p> <p>Il Comitato comprende delle sezioni specializzate per i principali settori contemplati dal presente trattato.</p> <p>L'attività delle sezioni specializzate si svolge nell'ambito delle competenze generali del Comitato. Le sezioni specializzate non possono essere consultate indipendentemente dal Comitato.</p> <p>Presso il Comitato possono essere, d'altra parte, istituiti sottocomitati incaricati di elaborare, per questioni o settori determinati, progetti di parere da sottoporre alle deliberazioni del Comitato.</p> <p>Il regolamento interno stabilisce le modalità di composizione e le norme relative alla competenza delle sezioni specializzate e dei sottocomitati.</p>	<p align="center">Articolo 261</p> <p>Il Comitato comprende delle sezioni specializzate per i principali settori contemplati dal presente trattato.</p> <p>Il Comitato fissa le modalità di organizzazione dei propri lavori.</p> <p>Esso stabilisce delle disposizioni al fine di chiedere il parere delle varie componenti economiche e sociali rappresentative della società civile organizzata a livello europeo in vista dell'elaborazione dei propri pareri.</p>
<p align="center">Articolo 262 (ex articolo 198)</p> <p>Il Consiglio o la Commissione sono tenuti a consultare il Comitato nei casi previsti dal presente trattato. Tali istituzioni possono consultarlo in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno. Il Comitato, qualora lo ritenga opportuno, può formulare un parere di propria iniziativa.</p> <p>Qualora lo reputino necessario, il Consiglio o la Commissione fissano al Comitato, per la presentazione del suo parere, un termine che non può essere inferiore ad un mese a decorrere dalla data della comunicazione inviata a tal fine al presidente. Allo spirare del termine fissato, si può non tener conto dell'assenza di parere.</p> <p>Il parere del Comitato e il parere della sezione specializzata sono trasmessi al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni.</p> <p>Il Comitato può essere consultato dal Parlamento europeo.</p>	<p align="center">Articolo 262</p> <p>Il Consiglio o la Commissione sono tenuti a consultare il Comitato nei casi previsti dal presente trattato.</p> <p>Il Comitato formula un parere sulle proposte legislative della Commissione, o su qualsiasi altro tema, qualora lo ritenga opportuno. Inoltre, il Comitato può essere consultato dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione.</p> <p>Qualora lo reputino necessario, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione fissano al Comitato, per la presentazione del suo parere, un termine che non può essere inferiore ad un mese a decorrere dalla data della comunicazione inviata a tal fine al presidente. Allo spirare del termine fissato, si può non tener conto dell'assenza di parere.</p> <p>Il parere del Comitato e il parere della sezione specializzata sono trasmessi al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni.</p> <p>Le istituzioni informano il Comitato del seguito riservato al parere richiesto.</p>

Bruxelles, 1° marzo 2000.

La Presidente
del Comitato economico e sociale
 Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Il seguente emendamento, che ha ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi, è stato respinto durante il dibattito:

Emendamento proposto da Malosse, Pari, Rodríguez García Caro, Vever.

Punto 2

Modificare il secondo capoverso:

«Attualmente il Comitato è composto da 222 membri in rappresentanza delle organizzazioni dei datori di lavoro, dei lavoratori, degli agricoltori, dei vettori, delle PMI, dell'artigianato, delle libere professioni, delle cooperative, dei consumatori, del settore ambientale, del volontariato, delle famiglie e della gioventù. Il numero dei rappresentanti varia a seconda degli Stati membri. Numerosi membri svolgono inoltre attività e assumono responsabilità nell'ambito di organizzazioni europee rappresentative e riconosciute dalle istituzioni dell'Unione. Il Comitato costituisce così un'assemblea non politica che raggruppa nel proprio ambito esperienza e competenze autorevoli e riconosciute in tutto un ampio ventaglio di settori diversi.»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 47, voti contrari: 100, astensioni: 12.

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Comunicazione della Commissione: Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale»

(2000/C 117/07)

La Commissione, in data 26 luglio 1999, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Cassina, correlatore Vaucoret, in data 8 febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 1° marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria, con 94 voti favorevoli, 3 contrari e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Precedenti

1.1. Da alcuni anni si è sviluppato un ampio dibattito sulla protezione sociale nell'UE. L'inizio si è avuto quando, nel quadro dell'attuazione della «Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori», sono state proposte e adottate due raccomandazioni su:

- «Criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di sicurezza sociale⁽¹⁾»
- «Convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale⁽²⁾».

1.2. L'obiettivo di queste raccomandazioni era quello di sviluppare una certa convergenza tra i sistemi di protezione sociale degli Stati membri, affermando alcuni diritti di base, con un duplice obiettivo: assicurare il rispetto di standard sociali minimi comuni e creare un contesto di welfare in cui non esistessero disparità tali da produrre squilibri nelle dinamiche di mercato. Con questi due provvedimenti ha inizio (ma, per ora, anche fine) la produzione di norme europee in materia.

1.3. Nel 1995, la Commissione pubblica una comunicazione su «Il futuro della protezione sociale: un quadro di riferimento per un dibattito europeo»⁽³⁾. Lo scopo del documento è di attualizzare il dibattito in un contesto caratterizzato, da un lato, dal processo di integrazione economica e monetaria in atto e, dall'altro, dal persistere di un'elevata disoccupazione. L'andamento demografico nei paesi UE è pure proposto come necessario quadro di riferimento, anche se le tendenze demografiche attuali (diminuzione delle nascite/invecchiamento della popolazione) e, soprattutto, la prospettiva che la generazione del «baby boom», nata ben 3 decenni prima, sarebbe giunta al pensionamento nei prossimi 20/30 anni, avrebbero dovuto essere integrate da tempo nelle considerazioni in materia.

1.3.1. Il peso specifico delle politiche di convergenza e di stabilità macroeconomica e monetaria, rispetto all'insieme delle politiche sociali, demografiche e del lavoro, è diventato evidente. È soprattutto l'esigenza, incontestata, di assicurare l'equilibrio dei bilanci pubblici, a spingere i governi dei paesi membri ad adeguare i loro sistemi di sicurezza sociale: se si analizzano le riforme attuate⁽⁴⁾, ci si rende conto che non sempre si è tenuto conto dell'insieme dei problemi, il che ha determinato, a volte, risultati incoerenti e, in qualche caso, penalizzanti per alcuni settori sociali.

1.3.2. Lo sforzo che la Commissione compie, con il documento citato, è quello di richiamare l'insieme dei parametri di riferimento, in particolare il rapporto tra sicurezza sociale come sistema universale di garanzia e misure attive per promuovere l'occupazione/l'occupabilità nell'UE.

1.4. Poco più di un anno dopo, con la Comunicazione «Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione europea»⁽⁵⁾ la Commissione alimenta ulteriormente il dibattito a seguito delle reazioni degli Stati al testo del '95 e si impegna a fornire una serie di approfondimenti, tra cui: uno studio sui costi e gli effetti della protezione sociale, un libro verde sui sistemi di pensione complementari, un'analisi delle misure prese per ridurre la pressione fiscale sul lavoro, uno studio sulla prevenzione in materia di salute, l'aggiornamento dei regolamenti relativi al coordinamento dei regimi pensionistici per i lavoratori migranti. La Commissione invita le parti sociali a dare il loro contributo al dibattito e sollecita gli Stati e le istituzioni comunitarie a sviluppare un dialogo permanente sulle strategie di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale.

1.5. Il CES si è pronunciato sulle proposte e sulle comunicazioni citate sopra, ma ha anche sviluppato riflessioni proprie in alcuni pareri di iniziativa. Rinviamo alla lettura dei testi⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Cfr. Rapporto MISSOC 1996 e 1998.

⁽⁵⁾ COM(97) 102 def.

⁽⁶⁾ Parere del CES «Modernizzare e migliorare la protezione sociale», GU C 73 del 9.3.1998.

Parere del CES «Il futuro della protezione sociale», GU C 66 del 3.3.1997.

⁽¹⁾ GU L 245 del 26.8.1992, pagg. 46/48.

⁽²⁾ GU L 245 del 26.8.1991, pagg. 49/52.

⁽³⁾ COM(95) 466 def.

2. «Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale»

2.1. Come dice il titolo, la Comunicazione mira a definire l'insieme degli obiettivi e degli strumenti per costruire una strategia concertata di modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale fermo restando il quadro già consolidato che assume, insieme: il rispetto del patto di stabilità e di crescita, l'impegno a rendere i sistemi di protezione sociale più favorevoli al lavoro, la conferma della protezione sociale come importante valore comune dell'UE nel contesto dell'allargamento.

2.2. Il Consiglio, in data 29 novembre 1999, ha adottato delle conclusioni relative alla proposta della Commissione con una sollecitudine piuttosto eccezionale, prima che il Parlamento europeo e lo stesso CES abbiano avuto il tempo di pronunciarsi. Tuttavia, il processo che può essere innescato da questa decisione è importante e denso di opportunità e non saranno indifferenti, per le parti sociali, le modalità e le procedure che saranno sviluppate per gestirlo. Pertanto, il CES esprimerà comunque il suo parere, concentrandosi soprattutto sulle implicazioni metodologiche che possono garantire equità ed efficacia alla messa in atto di tale decisione.

2.3. Gli obiettivi che la Commissione propone, come quadro di riferimento per la modernizzazione della protezione sociale sono:

- rendere il lavoro proficuo e offrire un reddito sicuro;
- garantire la sicurezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici;
- promuovere l'integrazione sociale;
- garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibilità.

La Commissione sottolinea, inoltre, che il tema della parità tra i sessi deve integrare il perseguimento di tutti e quattro gli obiettivi.

2.4. Il perseguimento di questi obiettivi sarà sostenuto da «più efficaci» meccanismi di scambio di informazioni e di «controllo dell'andamento delle politiche»; gli Stati membri designeranno dei «funzionari di alto livello cui affidare la gestione del processo». La Commissione invita gli Stati a definire il dettaglio di questa strategia e si impegna, da parte sua, a pubblicare una versione annuale rinnovata del rapporto sulla protezione sociale.

3. Osservazioni

3.1. L'impegno della Commissione a promuovere il dibattito su questi temi e l'idea di ancorare ad una concertazione tra tutti gli attori interessati la modernizzazione della protezione

sociale sono apprezzabili. Il Comitato accoglie favorevolmente sia la comunicazione della Commissione che le conclusioni del 29 novembre 1999 del Consiglio, fatti salvi i commenti e le osservazioni che seguono.

3.2. Il contesto

3.2.1. Ricordando che la comunicazione in esame si colloca in un percorso che ha importanti precedenti — dalle Raccomandazioni del Consiglio del 1992 alle Comunicazioni della Commissione del 1995 e 1997 — il Comitato insiste sulla necessità di mantenere una coerenza con gli obiettivi che progressivamente sono stati acquisiti e sottolinea che ogni modernizzazione dei sistemi di protezione sociale dovrà implicarne anche il miglioramento. I quattro obiettivi (così come il mainstreaming) indicati nella Comunicazione devono essere considerati un insieme di pari valore da perseguire contemporaneamente. Poiché sistemi di protezione sociale forti e di buona qualità sono parte integrante del modello di sviluppo sociale ed economico europeo, le loro finalità sociali devono godere di un'attenzione del tutto uguale a quella data alla loro sostenibilità economica. In altre parole, deve essere chiaro che gli investimenti nella salute, nelle condizioni di vita, nella lotta contro la povertà e l'emarginazione, in misure attive per l'integrazione delle persone nel mercato del lavoro, sono di per sé investimenti produttivi perché arricchiscono la società e la sua partecipazione allo sviluppo. In questo senso si deve interpretare l'affermazione secondo cui «la protezione sociale è un fattore di produzione».

Storicamente, i sistemi di protezione sociale hanno permesso al modello sociale europeo di essere efficace e di costituire un elemento qualitativo essenziale della competitività dell'intero sistema economico, pertanto, la modernizzazione e il miglioramento di tali sistemi dovranno permettere di mantenere e sviluppare questo rapporto reciprocamente positivo tra modello sociale e sistema economico.

3.2.2. L'aumento delle opportunità di lavoro e una più ampia partecipazione al mercato del lavoro sono la premessa indispensabile per poter affrontare una modernizzazione della protezione sociale che non si limiti a rispondere alle compatibilità macroeconomiche e di bilancio. La realizzazione del mercato unico e la costruzione dell'unione economica e monetaria hanno creato quello che dovrebbe essere lo scenario ottimale per una crescita sostenuta e produttrice di occupazione. Alcuni mesi fa il CES constatava: «la crescita è ancora insufficiente, gli investimenti produttivi restano ampiamente inadeguati»⁽¹⁾ e la domanda interna non appare vivace. Più recentemente, i risultati e le prospettive economiche appaiono

⁽¹⁾ Cfr. «La dimensione macroeconomica della politica occupazionale» Parere del CES, GU C 368 del 20.12.1999, pag. 36, punti 5.1.2 e 5.2.2.

piuttosto migliorati, ma resta comunque necessario che, accanto a misure strutturali che incentivino la partecipazione al lavoro, allo sviluppo di sistemi di protezione sociali più orientati all'occupabilità e a politiche attive di reinserimento, siano prese decise misure di sostegno alla crescita e agli investimenti che allarghino la base produttiva e occupazionale, aumentino la produttività del lavoro ed evitino di penalizzare i consumi familiari.

3.2.3. La funzione redistributiva dei sistemi di protezione sociale è essenziale e deve essere salvaguardata, qualificata ed avere sempre come obiettivo la coesione sociale e il superamento di tutti i tipi di emarginazione ed esclusione. Un recente studio di Eurostat⁽¹⁾ dimostra che la percentuale di persone al di sotto della soglia di povertà diminuisce significativamente grazie ai trasferimenti sociali (pensioni escluse). Questa diminuzione, tuttavia, non è omogenea nei 15 paesi né all'interno dei paesi stessi. Pertanto, se è condivisibile l'affermazione della Commissione secondo cui la maggiore interdipendenza delle economie dei paesi membri rende anche la protezione sociale sempre più un problema di interesse comune, nelle soluzioni concertate che si cercheranno bisognerà tener conto attentamente delle differenze evidenziate dallo studio citato e ciò dovrà indurre a sviluppare una attenzione particolare anche nell'applicazione di altre politiche comuni, soprattutto quelle relative agli interventi dei fondi strutturali. È la Commissione stessa a segnalare che l'attuale mutazione economica avrà effetti redistributivi non uniformi e che nuove categorie di persone potrebbero trovarsi a rischio (ad esempio, i lavoratori con contratti a tempo determinato o ad interim che si troveranno a vivere periodi di non attività senza integrazione di reddito, o le donne, i lavoratori scarsamente qualificati e relativamente anziani o, ancora, le famiglie monoparentali, le famiglie monoreddito e i portatori di handicap). Gli orientamenti e le decisioni di modernizzazione dovranno tener conto delle specificità delle condizioni nazionali e regionali e rispondere ad esse, ma soprattutto fondarsi su previsioni chiare circa gli effetti sociali indotti dal divenire dell'economia, dando sempre priorità al sostegno e alla promozione delle categorie più fragili.

3.2.4. Nelle linee guida 1999 per l'occupazione, il Consiglio insiste sulla necessità di alleggerire gli oneri relativi all'assunzione di giovani e di incoraggiare i lavoratori anziani a restare più a lungo in attività per contribuire ad assicurare la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale. Tale approccio è, in linea generale, del tutto condivisibile. Il mantenimento in attività dei lavoratori anziani può essere compatibile con l'assunzione di giovani e con l'occupabilità di questi ultimi, se è perseguito in un quadro di promozione della qualità e della produttività del lavoro per entrambe queste categorie di persone. Il CES nota che, in diversi paesi, esistono contratti

negoziati tra le parti o disposizioni legislative che definiscono le condizioni per accedere al prepensionamento. Al di là di tali disposizioni, il ricorso al prepensionamento appare talvolta come una pratica abusiva o comunque negativa, specie nel caso in cui è utilizzato in imprese o settori che non presentano difficoltà di bilancio e che si propongono di razionalizzare la loro produzione o procedono a fusioni o, ancora, vogliono semplicemente migliorare i loro bilanci (l'abuso di pratiche di prepensionamento non è meno dannoso se concordato tra le parti all'interno dell'impresa). Sia per ragioni sociali, sia per ragioni economiche, al posto dei prepensionamenti sarebbe opportuno sviluppare politiche di pensionamento flessibile e favorire per tempo, attraverso la formazione continua sull'arco di tutta la vita, la riqualificazione e l'individuazione di nuove forme di attività. I lavoratori che hanno svolto per un certo tempo dei lavori particolarmente usuranti devono far l'oggetto di un'attenzione particolare.

3.2.5. L'innalzamento dell'età pensionabile è un provvedimento che si sta già attuando in molti Stati membri, ma non può rappresentare una tendenza che si sviluppa all'infinito. Nella comunicazione del 1997 un grafico indicava gli aumenti di produttività del lavoro necessari per mantenere la sostenibilità finanziaria dei sistemi pubblici di protezione sociale nei prossimi decenni, sulla base della struttura attuale dei sistemi di protezione sociale (senza gli adattamenti che potrebbero essere introdotti negli anni a venire), ma prendendo in conto l'invecchiamento della popolazione: ne risultava che la produttività annua del fattore lavoro doveva passare dallo 0,2 attuale (circa) a poco più dello 0,7 nel 2025. Una progressione del genere sembra possibile, se si cura in modo adeguato (e contemporaneo) la ricerca, lo sviluppo tecnologico e la formazione sull'arco di tutta la vita. Ciò presuppone una concertazione continua tra gli attori sociali per liberare e garantire nel tempo le risorse per questi investimenti.

3.2.6. I sistemi di protezione sociale e il loro finanziamento sono assai differenti da paese a paese. Nelle linee direttrici per l'occupazione (linea 14) la Commissione chiede che siano fissati obiettivi per una riduzione progressiva della pressione fiscale sul lavoro e sui costi non salariali del lavoro senza mettere in causa il risanamento delle finanze pubbliche e l'equilibrio finanziario dei regimi di protezione sociale. Non è possibile, nell'immediato, trovare una soluzione accettabile per tutti che tenga conto di questa linea direttrice. Il ricorso alla fiscalità generale per compensare l'abbassamento della pressione fiscale sul lavoro (e, in particolare, sul lavoro scarsamente qualificato) si urta con l'assenza di armonizzazione fiscale tra gli Stati membri i cui sistemi tendono ad alleggerire l'imposizione soprattutto sui fattori diversi dal lavoro, al fine di mantenere la competitività e la capacità di attirare investimenti del proprio sistema-paese. Inoltre, fattori demografici, economici e sociali giocano un ruolo importante nella definizione degli equilibri finanziari a lungo termine dei sistemi di protezione sociale. Ogni paese membro dovrà dunque, per ora, continuare a cercare il proprio punto di equilibrio costruendo il consenso tra gli attori interessati e tenendo sempre presente l'esigenza di tutelare i soggetti più deboli.

(1) «Les transferts sociaux et leurs effets redistributifs dans l'UE», a cura di Eric Marlier, in «Population et conditions sociales», agosto 1999.

3.2.7. Analogamente, per quanto attiene alla spesa sanitaria e all'esigenza di assicurare un'alta qualità delle prestazioni, i paesi membri dovranno continuare a garantire a tutti i cittadini l'accesso a tali prestazioni ma preoccuparsi anche di offrire, a tutti i soggetti sociali, opportunità adeguate per accedere a cure che rispondano alle loro esigenze particolari. In questo quadro, lo sviluppo di strumenti di mutualità e l'offerta universale di strumenti di prevenzione possono giocare un ruolo essenziale in tutti gli Stati membri.

3.2.8. Nella Comunicazione in esame appare piuttosto sommaria l'analisi del rapporto tra la strategia concertata di modernizzazione della protezione sociale e l'allargamento: è indispensabile che la Commissione diffonda, a breve, lo studio approfondito e aggiornato della realtà e delle tendenze della protezione sociale nei paesi candidati che è in preparazione. Assumere semplicemente che tali paesi devono «adoperarsi per definire sistemi di protezione sociale efficienti, efficaci e sostenibili» appare eccessivamente sbrigativo. Bisognerebbe invece che i criteri di convergenza con i paesi candidati siano definiti in modo fondato e chiaro e che, all'interno della strategia concertata (che dovrà integrare, anche nei paesi candidati, il concorso delle parti sociali), si stabilisca come gli aiuti all'adesione siano indirizzati anche alla creazione di condizioni per lo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi di protezione sociale dei futuri membri: ciò sembra indispensabile per molte ragioni, non ultima la necessità di far fronte ad un'accentuazione della disoccupazione femminile, giovanile e di quadri altamente qualificati, fenomeno nuovo per paesi che, fino ad un decennio fa, conoscevano un alto tasso di partecipazione al mercato del lavoro di queste categorie di persone (superiore anche a quello dei paesi UE più virtuosi). La promozione del modello sociale europeo nei paesi candidati, passa anche attraverso un'attenzione specifica e necessariamente diversificata a queste difficoltà che investono la struttura sociale di questi paesi, pur tenendo presente che le questioni attinenti alla struttura e al finanziamento dei sistemi di protezione sociale non fanno parte dell'acquis comunitario. La proposta di associare i paesi candidati alla strategia concertata è apprezzabile e largamente condivisibile, ma deve essere attuata presto, altrimenti il rischio è che i negoziati di adesione, per la prevalenza delle preoccupazioni di carattere economico e monetario nell'iter di adeguamento all'«acquis», determinino ulteriori squilibri e difficoltà nei sistemi di welfare dei candidati.

3.2.9. La situazione demografica nell'UE e le sue tendenze sono oggetto, da alcuni anni, di ampi rapporti della Commissione. Il CES sta esaminando, in un rapporto di informazione, questo importante argomento che, pertanto, qui sarà brevemente accennato solo per quanto attiene al tema della protezione sociale. Nella Comunicazione della Commissione qui in esame, però, l'analisi demografica sembra indirizzata soprattutto a sottolineare l'esigenza di garantire la sostenibilità finanziaria dei sistemi pubblici di welfare. L'argomento, vasto

e complesso, necessita di un dibattito approfondito le cui conclusioni non possono essere oggi anticipate. Il problema sembra, però, risiedere in un trend negativo dello sviluppo demografico nella gran parte dei paesi membri che, in prospettiva, porterà la popolazione europea ad una diminuzione dei suoi attuali effettivi.

3.2.9.1. L'attuale tendenza alla diminuzione delle nascite, oltre a corrispondere, in molti casi, ad una scelta volontaria di limitare il numero dei figli, sembra avere radici anche in una serie di problemi collegati al funzionamento e alle prestazioni della protezione sociale, problemi che si presentano in maniera differente da paese a paese, ma che sono comuni a molti Stati membri. Le cause che concorrono a ridurre la volontà di procreare e allevare figli — per citarne solo alcune — sono riconducibili agli alti livelli di disoccupazione, alla mancanza o all'insufficienza di un'adeguata politica familiare volta a fornire infrastrutture di buon livello per la cura dei figli, a garantire la sicurezza economica e del posto di lavoro ai genitori che usufruiscono di congedi parentali e altri strumenti per la riconciliazione della vita familiare e lavorativa, alla scarsa capacità di cogliere le trasformazioni intervenute nella struttura familiare e di assumere il mainstreaming nelle politiche nazionali, alle incertezze indotte da una serie di rapide trasformazioni sociali, produttive e comportamentali cui la popolazione europea non si è ancora del tutto adeguata.

3.2.9.2. Molti studiosi ipotizzano che, nel volgere di qualche decennio, l'UE potrebbe dover far fronte ad un problema di scarsità di manodopera e che, di conseguenza, dovrebbe «importare» manodopera dai paesi terzi, con un vantaggio sul piano del finanziamento dei sistemi di protezione sociale grazie alla capacità contributiva di tali lavoratori. Anche questa ipotesi necessita, fin d'ora, di opportuni approfondimenti senza deviare verso un dibattito astratto se le immigrazioni possano/debbono trasformare il «volto» attuale dell'UE. Nel quadro della modernizzazione dei sistemi di welfare sarà opportuno studiare, invece, le possibilità di rendere i sistemi di protezione sociale attuali più aperti e atti ad affrontare i problemi legati all'accoglienza e all'integrazione dei futuri immigrati.

3.3. *Gli strumenti*

3.3.1. La Commissione cita una Risoluzione del Parlamento europeo del marzo 1999 che chiedeva di dare avvio ad un processo di riavvicinamento volontario degli obiettivi e delle politiche nel settore della protezione sociale, secondo il modello della strategia occupazionale europea. Costruire «una visione politica comune della protezione sociale in Europa» come auspica la Commissione è obiettivo tutt'altro che irrilevante, il cui conseguimento implica complesse operazioni che coinvolgono l'insieme della società. Pertanto, gli strumenti di cui ci si deve dotare devono essere efficaci e assicurare che il processo sia davvero democratico, cioè partecipato.

3.3.2. La responsabilità di modernizzare i diversi sistemi di protezione sociale compete in via primaria agli Stati membri. È fuori discussione, quindi, che la strategia di modernizzazione della protezione sociale possa appoggiarsi ad interventi legislativi vincolanti che non siano pienamente condivisi dagli Stati membri e, soprattutto, dalle parti sociali: queste ultime, infatti, dovranno essere strettamente associate alla strategia di modernizzazione sia a livello europeo, sia a livello nazionale. Pur non pregiudicando un eventuale sviluppo del processo concertato di modernizzazione che assuma alcune delle caratteristiche del processo di Lussemburgo, il CES ritiene che la definizione di obiettivi quantitativi sia prematura e insiste sulla necessità di dare solide basi qualitative e metodologiche alla strategia di modernizzazione, creando tutte le condizioni per un consenso forte e ben fondato tra tutti gli attori sociali ed istituzionali ad ogni livello.

3.3.3. Gli attuali sistemi di welfare sono nati da accordi tra gli attori sociali e gli Stati, che hanno quasi sempre implicato difficili periodi di contrattazione e, spesso, anche di lotte. La modernizzazione di questi sistemi, nel quadro di una strategia concertata, non può prescindere da una associazione forte e responsabile di tutti gli attori interessati. È vero che la Commissione invita le parti sociali a partecipare a tale processo attraverso il Comitato del dialogo sociale, ma dovrebbe specificare meglio con quali ruoli e con quali poteri: in particolare, il dialogo sociale europeo dovrà essere in grado di analizzare e valutare in profondità quanto sta avvenendo in molti Stati membri che hanno avviato un processo di adeguamento dei loro sistemi di protezione sociale attraverso procedure negoziali tra gli attori interessati. Inoltre, va determinato quale possa essere il rapporto tra il dibattito nel quadro del dialogo sociale europeo e il Gruppo degli esperti nazionali. Se lo «scambio di esperienze, la concertazione reciproca e la valutazione degli sviluppi politici in corso...» di cui parla la Commissione, non faranno riferimento specifico al dibattito dell'insieme degli attori, rimarranno confinati nel rapporto tra

i governi (o, peggio, tra quei «funzionari di alto livello» che dovrebbero «gestire» il processo).

3.3.3.1. Il CES insiste sulla necessità di ancorare il processo di modernizzazione concertata dei sistemi di protezione sociale, oltre che alla partecipazione degli attori sociali, anche a dati certi e sistematici ed esprime apprezzamento per l'intenzione della Commissione di migliorare ulteriormente⁽¹⁾ e di pubblicare annualmente il rapporto sulla protezione sociale in Europa. È importante che il rapporto della Commissione costituisca la base per le discussioni del gruppo di esperti. Il CES potrebbe essere coinvolto nella fase preparatoria e il rapporto, dopo la pubblicazione, dovrebbe far l'oggetto di una richiesta di parere (procedura che, ovviamente, dovrebbe investire anche il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni). Se del caso, il PE, il CES e il CdR potrebbero assistere come osservatori alle riunioni del Gruppo degli esperti nazionali.

3.3.4. Il CES apprezza il riferimento all'associazione del PE, del CES e del CdR e, come già notato, dei paesi candidati e dichiara di essere disponibile a fornire un sostegno, soprattutto nel caso, molto auspicabile, che si sviluppino presto procedure di «benchmarking» volte ad arricchire il confronto tra le situazioni dei paesi membri e ad evidenziare le migliori pratiche. Il CES insiste sul fatto che un esame approfondito delle dinamiche e delle esperienze nazionali in atto, deve avere carattere di continuità e fondarsi su esperienze concrete e si dichiara, pertanto, disposto a contribuire con tutti i suoi mezzi al processo di «benchmarking» insieme al Parlamento europeo.

⁽¹⁾ Si ricorda che il rapporto sulla protezione sociale in Europa è oggi pubblicato con cadenza biennale in collaborazione con Eurostat e con il gruppo dei direttori generali della protezione sociale degli Stati membri e che rappresenta una sintesi molto densa delle tendenze accompagnata anche da indicazioni sulle misure che sarebbe opportuno sviluppare.

Bruxelles, 1° marzo 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'adesione dell'Ungheria all'Unione europea»

(2000/C 117/08)

Il Comitato economico e sociale ha deciso, in data 29 aprile 1999, in conformità con il disposto dell'articolo 23 del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «L'adesione dell'Ungheria all'Unione europea».

La Sezione «Relazioni esterne» incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Gafo Fernandez e della correlatrice Florio, in data 10 febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 1° marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. L'Ungheria è uno dei paesi inizialmente selezionati nel Vertice di Lussemburgo per entrare a far parte dell'Unione europea.

1.2. L'Ungheria è stata scelta in considerazione dei progressi compiuti nell'adequarsi ai criteri politici ed economici stabiliti al Vertice europeo di Copenaghen, progressi che verranno analizzati nel prosieguo del documento.

1.3. Nel corso dell'elaborazione del presente parere, i Relatori hanno anche avuto contatti con la Commissione europea e l'ambasciata di Ungheria presso l'Unione europea; inoltre il gruppo di studio ha effettuato nell'ottobre del 1999 una visita in Ungheria, incontrando varie autorità di governo e interlocutori sociali di tale paese. Si è inoltre tenuto conto delle risoluzioni del Parlamento europeo⁽¹⁾ e di quelle del Comitato consultivo misto UE-Ungheria⁽²⁾.

2. La situazione economica e sociale dell'Ungheria nel 1999

2.1. Secondo tutte le fonti consultate, appare evidente che il contesto generale ungherese si presenta al momento favorevole per la preparazione all'adesione all'UE.

2.2. Per quanto riguarda la situazione politica, dopo la revisione della Costituzione nel 1989, nel maggio 1998 hanno avuto luogo le elezioni parlamentari, in seguito alle quali è stato formato un nuovo governo di coalizione tripartito, sostenuto da una maggioranza di 213 deputati sui 386 che siedono in Parlamento. Il governo è di centro destra, il primo ministro Orban appartiene al partito di maggioranza FIDESz, cui sono andati il 38,3 % dei voti e 148 seggi. Il primo partito di opposizione è il MSzP (socialista), che ha avuto il 34,7 % dei voti e 134 seggi. Il presidente della Repubblica è investito di alcuni poteri, ma le sue funzioni sono principalmente rappresentative. Va infine sottolineato che l'Ungheria è divenuta nel marzo 1999 un membro a pieno titolo della NATO. In

generale, tutte le relazioni segnalano che il funzionamento delle istituzioni democratiche e del sistema parlamentare dell'Ungheria è positivo e rispetta i criteri previsti per l'adesione.

2.3. Negli ultimi anni sono sensibilmente migliorati i rapporti con i paesi vicini. In effetti, nel 1996 sono stati sottoscritti accordi con la Slovacchia e con la Romania. In entrambi i casi permangono piccoli problemi relativi alle minoranze di lingua ungherese, nonché, nel caso della Slovacchia, in relazione all'utilizzazione del Danubio.

2.4. Per quanto riguarda la situazione economica, i dati disponibili per il 1997 e il 1998 evidenziano un forte recupero del tasso di crescita economica, con aumenti del 4,4 % e del 4,5 %. Secondo le ultime stime la crescita è stata del 4,2 % nel 1999. Il tasso di inflazione segue un andamento discendente, sebbene fosse ancora del 10 % nel 1999, in diminuzione rispetto al 14,9 % del 1998, quindi molto lontano dai tassi dell'area dell'euro. Il deficit pubblico è sceso leggermente dal 4,8 % del 1997 al 4,5 % del 1998 e al 3,9 % del 1999, senza che i sostenuti tassi di crescita permettessero di ridurlo ulteriormente. Occorre inoltre tenere presenti altri due fattori quali il tasso di disoccupazione (pari all'8 % nel 1998 e al 6,5 % nel 1999) che, alla luce della precedente esperienza economica, ha provocato tensioni sociali in un paese abituato alla piena occupazione e, infine, il disavanzo delle partite correnti, pari a circa il 2,5-3,5 % del PIL negli ultimi cinque anni, sebbene compensato dal consistente afflusso di investimenti esteri, per un valore di 21 miliardi di euro.

2.5. Il paese ha fatto considerevoli progressi in materia di deregolamentazione e di privatizzazione di settori importanti dell'economia, in particolare a partire dalla nuova legge del 1995, sebbene si siano avuti problemi specifici. In generale l'economia ungherese si può considerare totalmente integrata nelle correnti del libero mercato, l'80 % del PIL viene prodotto dal settore privato e gli scambi con gli Stati dell'Unione europea costituiscono il 64 % del commercio con l'estero.

(1) Risoluzione sulla relazione periodica della Commissione, adottata il 15 aprile 1999.

(2) La politica agricola e l'adesione dell'Ungheria all'UE. La riforma dei sistemi di protezione sociale dell'Unione europea e in Ungheria. Il dialogo sociale (docc. non disponibili in italiano).

2.6. La situazione dei diversi settori produttivi ha subito una serie di importanti variazioni, dovute anche ai processi di privatizzazione. L'agricoltura, per quanto vi sia stata negli

ultimi anni una fuga della mano d'opera verso altri settori produttivi, è ancora caratterizzata da una forte presenza di manodopera (9,4 % nel 1988 secondo Eurostat e 7 % nel 1999 secondo fonti ungheresi), ed è prevedibile che si manifesti ancora in futuro un trasferimento di tale manodopera verso altri settori produttivi. Nel 1998 le microimprese (con meno di 10 dipendenti) occupavano circa 1 milione di lavoratori; le piccole imprese (da 10 a 49 dipendenti) 360 000, le piccole e medie imprese (da 50 a 249 dipendenti) circa mezzo milione di lavoratori. Complessivamente si tratta quindi di circa il 50 % della popolazione attiva (fonte OIL — Budapest 1998).

2.7. Il settore industriale è strutturalmente diviso. Vi è da un lato un numero limitato di imprese, sostenute da investimenti esteri, nelle quali la produttività è relativamente alta. D'altro lato, vi sono numerose altre imprese che si concentrano sul mercato nazionale e sono caratterizzate da bassa produttività e soprattutto da tecnologie inadeguate, il che rende difficile il loro inserimento immediato in un sistema aperto e competitivo. Le sfide ambientali possono essere particolarmente importanti.

2.8. Sembra che il settore dei servizi stia avanzando ad un ritmo più rapido rispetto al settore industriale, in molti casi perché si tratta di attività totalmente nuove e quindi non soggette a processi di ristrutturazione. Vi è comunque un'evidente necessità di proseguire l'ammodernamento di tale settore.

2.9. *L'evoluzione delle relazioni industriali in Ungheria*

2.9.1. La riorganizzazione del mondo del lavoro negli anni '90 ha determinato una frammentazione della rappresentatività sia delle confederazioni sindacali che delle organizzazioni imprenditoriali.

2.9.2. Con la transizione verso un'economia di mercato è stato introdotto un modello di relazioni industriali pluralista. Quattro delle principali confederazioni sindacali sono nate dalla stessa vecchia confederazione ungherese (SZOT) e sono state riformate (MSZOSZ, Autonomi, SZEF, ESZT) mentre due confederazioni (LIGA e MOSZ) sono state create ex-novo.

Delle numerose unioni sindacali di categoria, la maggior parte è affiliata alle sei confederazioni maggiormente rappresentative.

La frammentazione della rappresentatività è stata anche favorita dalla legge sulla libertà di associazione sindacale, che permetteva ad un nucleo di 10 lavoratori di poter registrare la loro struttura come sindacato di fabbrica (1989, Legge sulle Associazioni). Numerosi sono stati i tentativi di fusione e di cooperazione tra sindacati, ma si è trattato sempre di esperienze allo stato embrionale e di tentativi insufficienti⁽¹⁾.

2.9.3. Le sei organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative si sono affiliate alla CES (Confederazione Europea dei Sindacati). Con il supporto della CES, è stata creata in Ungheria, così come negli altri PECO, nel quadro del programma Phare, una Commissione Nazionale Sindacale per l'Integrazione (CNSI). Quest'ufficio assicura ai sindacati un canale di informazione per gli affari europei e le questioni dell'allargamento. Tutte le organizzazioni sindacali sono informate e consultate anche sulle questioni relative ai negoziati per l'adesione all'Unione europea. Il coordinatore ungherese del CNSI partecipa di diritto al gruppo di lavoro strategico del governo sull'integrazione.

2.9.4. Sin dalla fine del 1988 fu creato un forum tripartito, che diede poi origine al Consiglio di Conciliazione degli Interessi (ET). Lo scopo era quello di prevenire i conflitti e permettere ai rappresentanti degli imprenditori, dei lavoratori e del governo un sistema di consultazione ed informazione reciproco e di definizione di accordi tra le parti. La frammentazione della rappresentanza imprenditoriale e sindacale ha avuto evidentemente una serie di conseguenze anche sui lavori e sull'efficacia delle decisioni prese in seno al Consiglio.

2.9.5. Sono stati affrontati dal Consiglio temi relativi al salario minimo, all'aumento dei salari nei settori esposti alla concorrenza, e sono stati firmati alcuni accordi nazionali. In quella sede sono stati inoltre affrontati temi di carattere giuridico e di ambito socioeconomico.

Secondo la normativa che regolava il funzionamento del Consiglio, i partner sociali avevano il diritto di essere informati su tutte le materie relative agli interessi specifici del mondo del lavoro ed avevano inoltre il diritto di partecipare attivamente all'elaborazione di norme giuridiche. Il governo doveva infatti procedere a consultazioni prima di varare leggi⁽²⁾ concernenti il mondo del lavoro.

Su indicazione del Consiglio di conciliazione, il Codice del lavoro è stato ritoccato in alcuni punti, soprattutto quelli che riguardano la protezione dei lavoratori non protetti dai contratti collettivi di lavoro.

2.9.6. Dal marzo 1999 sono nuovamente iniziate nuove consultazioni sulla modifica del Codice del lavoro e sulla nuova concezione proposta dal governo relativamente alle strutture del dialogo sociale. Il Consiglio di conciliazione è stato abrogato, così come le Commissioni per la gestione della sicurezza sociale, senza alcuna consultazione preventiva con le associazioni imprenditoriali e con le organizzazioni sindacali.

Per quanto riguarda la contrattazione le proposte presentate dal governo al parlamento prevedono che i consigli del lavoro possano concludere contratti direttamente nelle aziende, anche in quelle in cui non vi è una presenza sindacale.

(1) G. Casale: «Workers' Participation in CEECs» (OIL — 1998).

(2) Cfr.: Documento del CCM UE-Ungheria, elaborato da Laslo Sandor «La Politica sociale: il dialogo sociale.» 26 ottobre 1998.

2.9.7. Di fatto la nuova impostazione proposta dal governo ungherese prevede lo smantellamento della struttura del dialogo sociale, che viene sostituita da un sistema di forum separati (cfr. allegato) ad ampia partecipazione e con poca possibilità decisionale o consultiva. Sono stati creati due tipi di forum: i forum del lavoro e quelli di consultazione economico sociale. I forum del lavoro sono strettamente tripartiti (governo, imprenditori e sindacati). Le altre due importanti sedi di confronto (il Consiglio economico ed il Consiglio sociale) è previsto che si riuniscano solo due volte l'anno e la partecipazione potrebbe allargarsi alla Banca centrale ungherese, all'Associazione della Borsa, ai rappresentanti delle multinazionali ed a varie camere di Commercio. Nel Consiglio sociale il governo incontrerebbe solo rappresentanti dei disabili, delle categorie svantaggiate, organizzazioni non governative ed associazioni varie, ma i partner sociali ne sarebbero esclusi.

2.9.8. Sin dal 1968 vi è stato un certo decentramento nel sistema di economia pianificata in Ungheria, che ha portato ad uno spostamento della definizione del sistema salariale dal centro sindacale nazionale alle rappresentanze dei lavoratori all'interno delle singole imprese⁽¹⁾.

2.9.9. Il Codice del lavoro, proposto nel 1992, ha subito nel corso degli ultimi anni, una serie di modifiche tendenti inizialmente ad avvicinare il modello di relazioni industriali ungherese a quello tedesco. Il sistema così concepito prevedeva infatti che i consigli di fabbrica potessero concludere accordi nel posto di lavoro, mentre le federazioni nazionali di categoria erano responsabili degli accordi interaziendali.

2.9.10. I sindacati attualmente sono autorizzati a firmare accordi aziendali solo nel caso in cui abbiano raggiunto il 50 % dei voti durante le ultime elezioni dei consigli del lavoro.

2.9.11. Il gruppo degli imprenditori è rappresentato da nove organizzazioni padronali nazionali, riunite oggi in un'unica associazione istituita per le questioni internazionali. La Confederazione delle Organizzazioni ungheresi degli imprenditori per la cooperazione internazionale (MMNSZ) creata nel gennaio del 1999 è l'unica affiliata all'UNICE. Le associazioni degli imprenditori privati non sono autorizzate dalle loro aziende affiliate alla firma di accordi collettivi o ad assumere obblighi nei loro confronti. Il ruolo principale delle associazioni imprenditoriali sembra essere più quello di una rappresentanza di interessi economici e commerciali nei confronti del governo. Questo spiega in parte anche il consistente indebolimento della contrattazione, dopo il notevole numero di contratti collettivi firmati tra il 1991 ed il 1992.

2.9.12. Il processo di transizione verso un'economia di mercato ha dato luogo ad una serie di conseguenze economiche e sociali gravi per molti settori della società ungherese. La disoccupazione nel 1993 aveva raggiunto picchi preoccupanti (11,3 %) ed è in quel periodo che si è creato un consistente

numero di disoccupati di lunga durata. Alla fine del 1999, secondo il Rapporto della Commissione (ottobre 1999) il tasso di disoccupazione era sceso al 7,8 % con disparità a livello regionale notevoli e con un incremento di disoccupazione particolarmente alto tra le minoranze⁽²⁾.

2.9.13. La ristrutturazione dell'amministrazione statale con il nuovo governo, ha comportato la nascita di un nuovo ministero, quello degli Affari Sociali e della Famiglia, mentre le competenze del ministero del Lavoro, nato nel 1990 e abolito nel 1998, sono state ripartite tra il ministero dell'Economia, quello dell'Educazione e il ministero degli Affari Sociali e della Famiglia.

2.9.14. Il Servizio sanitario nazionale, istituito per la protezione e la prevenzione delle malattie, e l'Ispettorato del lavoro, con compiti distinti come il monitoraggio ed il controllo della salute nei posti di lavoro, spesso risultano poco coordinati o con mezzi non sufficientemente adeguati alle esigenze della cittadinanza e all'opera di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

2.9.15. A livello territoriale, per quanto siano state istituite strutture per le contee e le regioni, il decentramento amministrativo non può dirsi completato. Le risorse finanziarie per le regioni rimangono limitate e sono ripartite tra i nove ministeri competenti, anche per le misure relative alla lotta alla disoccupazione⁽³⁾. Per combattere la disoccupazione sono state aperte agenzie pubbliche per l'impiego. Si sono utilizzate anche organizzazioni non governative (ONGs) che hanno studiato programmi di riqualificazione del lavoro o di reinserimento dei lavoratori nel mondo del lavoro. Queste associazioni nel corso degli anni hanno notevolmente aumentato la loro attività e la loro influenza politica⁽⁴⁾.

2.9.16. Per quanto riguarda complessivamente i costi del sistema di sicurezza sociale (circa il 24 % del PIL), il governo ungherese sta provvedendo ad una profonda riforma del sistema pensionistico, con la creazione di una normativa giuridica che garantisca; 1) la nascita ed il funzionamento di fondi pensionistici privati, basati sulla contribuzione obbligatoria, 2) un sistema volontario complementare (Legge LXXXII del 1997), 3) un sistema pensionistico statale obbligatorio⁽⁵⁾.

2.9.17. Il governo ha creato un Dipartimento per le pari opportunità con il compito di sostenere una politica di parità tra uomini e donne. Vi sono inoltre una serie di associazioni e ONG che operano per sostenere il ruolo della donna nel mondo del lavoro.

⁽¹⁾ Andras Toth: «The transformation of the Industrial Relations in Hungary» in South East Europe Review 3-1998.

⁽²⁾ Cfr.: Relazione informativa del CES «Situazione occupazionale e sociale nei paesi candidati all'adesione nel contesto dell'attuazione dell'acquis comunitario nel settore del mercato unico». Luglio 1999.

⁽³⁾ G. Juhas « Threats against further integration? » Lund University —Stoccolma 1998.

⁽⁴⁾ Banca Mondiale — Ufficio regionale in Ungheria: NGO stock-taking in Hungary.

⁽⁵⁾ Cfr.: Documento del CCM UE-Ungheria, 26 ottobre 1998.

2.9.18. Con la caduta del regime nel 1989 vi è stato un vero e proprio boom nella creazione di organizzazioni non governative. Oggi ne sono registrate circa 60 000, con un numero di occupati in questo settore che supera le 47 000 persone e con un giro d'affari corrispondente all'1,5 % del PIL. Si tratta certamente di una cifra approssimativa di fondazioni, associazioni ed organizzazioni locali, non sempre del tutto operative. Presso l'ufficio del primo ministro è stato comunque creato un dipartimento il cui compito è quello di rafforzare e sostenere il ruolo delle associazioni e del volontariato in Ungheria.

2.9.19. Per quanto possa essere apprezzabile il lavoro svolto dalle associazioni del volontariato, il Comitato economico e sociale esprime dei dubbi sulla struttura e sul ruolo dell'associazionismo, che in nessun modo può sostituirsi ai compiti fondamentali cui sono preposte le istituzioni governative ed alla legittima rappresentanza e partecipazione delle forze sociali.

2.10. Sebbene vi siano differenze considerevoli nel livello di sviluppo delle varie regioni ungheresi, tali differenze rientrano nei margini di variazione registrati in altri Stati membri dell'UE.

2.11. La riforma dell'amministrazione ha fatto progressi significativi, sebbene la strada da percorrere in tale campo sia ancora abbastanza lunga. Un settore nel quale sembra che vi sia un certo ritardo è l'ammodernamento della polizia. Quest'ultimo aspetto può essere urgente a causa della comparsa del fenomeno della criminalità organizzata.

2.12. Quanto al programma Phare, è evidente che esso ha raccolto notevoli successi negli ultimi anni per quanto riguarda aspetti come la ristrutturazione industriale, la privatizzazione, la riforma o il consolidamento istituzionale. Dal 1998, le priorità riconosciute dal Programma Phare sono le stesse previste nella strategia di preadesione ed esso si è quindi convertito in uno dei principali elementi di tale strategia. Comunque i partner sociali sono abbastanza critici sull'utilizzazione dei programmi Phare perché difficili da accedere e difficili nella loro gestione. Uno dei problemi più rilevanti è la necessità del supporto e del consenso del governo.

3. Sintesi dei colloqui avuti in Ungheria dal gruppo di studio

3.1. Il gruppo di studio incaricato dell'elaborazione del presente parere ha avuto occasione di effettuare una visita in Ungheria poco dopo la pubblicazione, da parte della Commissione europea, della seconda relazione sui progressi realizzati dall'Ungheria nel processo che conduce all'adesione.

3.2. Nel corso di tale visita, il gruppo di studio ha avuto colloqui con vari funzionari del governo ungherese strettamente coinvolti nel processo di adesione, nonché con il gruppo di funzionari dell'Unione europea che seguono tale processo e in particolare con le organizzazioni socioprofessionali più rappresentative. Ecco le conclusioni che si è potuto trarre da tale visita.

3.3. La prima conclusione, sulla quale tutte le organizzazioni socioprofessionali consultate sono state d'accordo, è che vi è stata una rottura del dialogo sociale strutturato con il governo ungherese.

3.4. Ciò ha comportato la sostituzione del Consiglio di conciliazione degli interessi, nel cui ambito aveva luogo il dialogo sociale, con sei comitati consultivi che frammentano le attività svolte in precedenza dal Consiglio, sebbene in certi casi estendano anche le funzioni da sviluppare. Per di più, molti di questi comitati di carattere consultivo non hanno un regolamento che ne disciplini il funzionamento o dispongono di norme imprecise in merito alla frequenza e alle condizioni di convocazione e di consultazione.

3.5. La situazione delle organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori è molto frammentata, con nove organizzazioni di imprenditori e sei organizzazioni di lavoratori. Tuttavia, le organizzazioni di imprenditori hanno creato un'associazione di coordinamento, la MMNSZ (Confederazione delle Organizzazioni ungheresi degli imprenditori per la cooperazione internazionale), che costituisce un primo passo verso una progressiva integrazione. Il gruppo di studio ha avuto inoltre occasione di incontrare la principale associazione di consumatori, dotata di risorse modeste ma estremamente attiva e con una buona immagine pubblica.

3.6. Il gruppo di studio ha avuto l'opportunità di incontrare rappresentanti delle ONG ungheresi. In Ungheria sono presenti 60 000 organizzazioni non governative, 30 000 delle quali operative. Tuttavia, tale straordinaria quantità di organizzazioni cela in realtà, in molti casi, formule di organizzazione imprenditoriale. Queste hanno spesso carattere cooperativo, sebbene in altri casi si tratti di imprese vere e proprie che hanno adottato questa formula, trasformandosi a partire da precedenti strutture collettivistiche, per sfruttarne i vantaggi fiscali.

3.7. Esiste una chiara volontà del governo ungherese di sostenere le organizzazioni non governative come un'alternativa al dialogo diretto con le tradizionali organizzazioni socioprofessionali. Per citare un esempio concreto, ogni persona fisica può destinare liberamente l'1% delle imposte versate ad una ONG di sua scelta. Tuttavia, al tempo stesso, i contributi delle imprese alle organizzazioni imprenditoriali e quelli versati dai lavoratori ai sindacati non sono deducibili dalle imposte.

3.8. Il gruppo di studio è stato favorevolmente impressionato dal grado di preparazione dei funzionari dell'amministrazione ungherese responsabili del dossier adesione e ha avuto occasione di manifestare a più riprese il proprio compiacimento. Il sostegno della Commissione ha contribuito a formare tale competenza.

3.9. Nel corso delle riunioni con gli interlocutori sociali e con i funzionari del governo sono stati chiaramente percepiti due motivi di preoccupazione.

3.9.1. A giudizio unanime degli interlocutori ungheresi un primo tema è l'eccessiva attenzione che la relazione dell'Unione europea dedica al problema dell'etnia, e non già della minoranza, Rom, e inoltre alla questione della corruzione. Entrambi i

problemi sono sopravvalutati e nel caso dell'etnia Rom il problema, sebbene esista, non ha la gravità e l'intensità che gli attribuisce la relazione. A proposito della corruzione, è stata citata una recente relazione di Transparency International che attribuisce all'Ungheria una posizione migliore di quella di alcuni Stati fondatori dell'Unione europea e vicina a quella di vari altri Stati membri dell'Unione stessa.

3.9.2. Il secondo tema, di importanza molto maggiore, è costituito dall'assenza di una data stabilita e prevedibile per l'adesione, che provoca nella popolazione una certa delusione, nonché incertezza in merito all'opportunità dello sforzo da compiere per estendere pienamente all'Ungheria l'acquis comunitario. Un ritardo considerevole della data di adesione potrebbe comportare, secondo quanto è stato detto varie volte al gruppo di studio, un parallelo rallentamento dello sforzo di adeguamento.

4. Analisi della situazione attuale del processo di adesione

4.1. Il presente capitolo sarà sviluppato essenzialmente sulla base di tre riferimenti. Anzitutto la relazione sui progressi dell'Ungheria sulla via dell'adesione, presentata dalla Commissione nel dicembre 1998, nonché la nuova relazione dell'ottobre 1999. In secondo luogo, altri documenti e relazioni, in particolare il parere del Parlamento europeo in materia⁽¹⁾ e le risoluzioni del Comitato consultivo misto UE — Ungheria⁽²⁾. Infine il risultato dei contatti avuti dai Relatori con la Commissione europea e con la Missione diplomatica dell'Ungheria presso l'UE, nonché in particolare il risultato delle riunioni tenute nell'ottobre 1999 dal gruppo di studio incaricato di preparare il parere con autorità e organizzazioni socioprofessionali ungheresi.

4.2. Il recente vertice europeo di Helsinki, rappresenta una buona notizia per l'Ungheria rispetto al suo sforzo di integrarsi quanto prima nell'Unione europea in quanto in esso si è definito un quadro più favorevole all'adesione dei paesi candidati che soddisfino i requisiti politici, economici e di adozione dell'acquis comunitario.

4.3. Il Comitato fa osservare che il processo di adesione di un paese all'Unione europea è all'inizio un processo difficile, in quanto presuppone una cessione di competenze giuridiche e amministrative da uno Stato ad un ente sovranazionale. Per di più, nel caso degli attuali paesi candidati come l'Ungheria, ciò comporta uno sforzo considerevole di adeguamento di strutture produttive e consuetudini sociali a livelli in cui i requisiti sono più elevati.

4.4. Nondimeno, il Comitato desidera anche sottolineare che l'esperienza dei quindici Stati membri è stata molto

positiva, e che l'Unione europea non soltanto ha portato in Europa pace e fiducia reciproca, ma ha anche creato una nuova dimensione di solidarietà e di progresso collettivo, ha favorito l'applicazione generale di un modello economico proprio, conosciuto come «modello sociale europeo», nel cui ambito tutti i soggetti economici e sociali, sia pur difendendo i propri interessi individuali, avanzano insieme nella ricerca del bene sociale comune.

4.5. Il Comitato ribadisce che il processo di integrazione di un paese, nella fattispecie l'Ungheria, nell'Unione europea, costituisce un compito collettivo per l'intera società del paese. Desidera pertanto far presente la propria preoccupazione per l'assenza di un dialogo sociale fluido tra il governo ungherese e le organizzazioni socioprofessionali più rappresentative del paese.

4.6. Il Comitato non ritiene di poter formulare un giudizio in merito alle cause ultime che hanno determinato tale situazione, nonché alla possibile responsabilità individuale delle parti. Desidera tuttavia fare appello al governo e alle organizzazioni socioprofessionali ungheresi affinché ricerchino formule di compromesso che permettano di rilanciare tale dialogo, senza il quale il processo di adesione viene reso, se non impossibile, quanto meno sensibilmente più difficile per quanto riguarda la sua realizzazione e la sua accettazione da parte dell'intera società ungherese.

4.7. Osservazioni in merito alla situazione politica

4.7.1. Il Comitato è d'accordo con la maggior parte della diagnosi formulata dalla Commissione europea. Condivide in particolare il punto di vista della Commissione in merito al consolidamento del sistema democratico e di governo, nonché del sistema di libertà individuali. Ha potuto inoltre verificare il miglioramento del funzionamento del sistema giudiziario grazie alla dotazione di mezzi materiali maggiori e di migliore qualità.

4.7.2. Per quanto concerne la corruzione, il Comitato ritiene che possano esistere problemi localizzati in alcuni settori, come ad esempio quello delle forze di sicurezza e quello del controllo alle frontiere e ritiene che occorra agire in via prioritaria in tali settori, nell'ambito della riforma del sistema amministrativo del paese.

4.7.3. Per quanto riguarda il tema della comunità Rom, il Comitato riconosce che il problema esiste e che richiede azioni correttive urgenti. Desidera tuttavia fare le seguenti precisazioni.

4.7.3.1. La comunità Rom dell'Ungheria, che conta 600 000 membri e che esiste anche in altri paesi candidati all'adesione e in numerosi attuali Stati membri, deve essere rispettata tanto dai poteri pubblici quanto dai cittadini.

(1) Risoluzione in merito alla relazione periodica della Commissione, adottata il 15 aprile 1999.

(2) La riforma dei sistemi di protezione sociale dell'Unione europea e dell'Ungheria. Politica sociale — Dialogo sociale. La politica agricola e l'adesione dell'Ungheria all'UE (docc. non disponibili in italiano).

4.7.3.2. Per eliminare le discriminazioni di cui soffre la comunità Rom occorrono misure positive (che sembra siano state avviate grazie ad un piano di azione a medio termine del governo ungherese) in particolare in materia di istruzione, e in taluni casi programmi specifici di sostegno nei quali possono avere un ruolo rilevante le associazioni imprenditoriali e i sindacati dei lavoratori. Tali politiche non possono tuttavia provocare un'assimilazione forzata, e non liberamente adottata, di quanti appartengono a tale comunità.

4.7.3.3. Il Comitato non ritiene accettabile un'equiparazione della situazione della comunità Rom con quella della minoranza ungherese presente in altri paesi dell'Europa centrale, dato che esistono importanti differenze di ordine politico e culturale.

4.8. Osservazioni in merito alla situazione macroeconomica

4.8.1. L'economia ungherese sta avanzando in maniera molto soddisfacente nella ricerca di una crescita stabile e non inflazionistica, nonché nella riduzione del deficit pubblico a livelli accettabili.

4.8.2. Il Comitato desidera tuttavia segnalare alcune difficoltà di ordine macroeconomico che l'Ungheria si può trovare di fronte.

4.8.2.1. In primo luogo vi è l'effetto dell'istituzione recente di un sistema di parità fissa con l'euro (dal 1° gennaio 2000) su una più rigorosa politica antinflazionistica. Occorre inoltre rafforzare la capacità di supervisione del sistema finanziario nel suo insieme.

4.8.2.2. Strettamente legata a quanto sopra è la necessità di continuare a diminuire il disavanzo di bilancio. A giudizio del Comitato, in tale contesto vi sono tre problemi. Anzitutto la necessità di proseguire ed accelerare la riforma della pubblica amministrazione, che può richiedere un aumento considerevole dei salari e anche del numero di funzionari specializzati. In secondo luogo, la significativa quota delle amministrazioni locali e regionali sulla spesa pubblica. Infine, l'insufficienza della base fiscale, dovuta al peso eccessivo dell'economia sommersa e al sistema di esenzioni fiscali. Per porre rimedio alla situazione del deficit pubblico occorre agire in modo coordinato e simultaneo sui tre fattori summenzionati.

4.8.2.3. Desta preoccupazione la divisione dell'economia in settori competitivi con una chiara vocazione esterna, che dipendono fortemente dagli IDE, e settori produttivi orientati verso il mercato interno, caratterizzati a volte da bassa competitività. Il governo ungherese dovrebbe cercare di accelerare la trasformazione di tali settori prima della completa scomparsa delle protezioni tariffarie e di altro tipo prevista, secondo l'Accordo europeo, per il 31 dicembre 2000.

4.8.2.4. Il processo di privatizzazione procede in modo molto soddisfacente. Tale processo ha permesso di ridurre il deficit fiscale dello Stato, sia con la vendita di imprese in perdita sia con la riduzione del debito pubblico e la conseguente diminuzione del servizio del debito. Si sono avuti problemi concreti, già risolti in modo soddisfacente, nella privatizzazione di una banca pubblica. Va inoltre tenuto presente che, alla fine del 1998, il 14 % della superficie agricola non era stata ancora privatizzata. Ciò può influire in modo considerevole sull'applicazione dell'acquis comunitario relativo alla Politica agricola comune (PAC). Tuttavia, se i negoziati di adesione non proseguiranno al ritmo auspicato dalle autorità ungheresi, non si può escludere un rallentamento delle privatizzazioni.

4.8.3. In sintesi, l'economia ungherese potrebbe essere, alla fine del periodo di preparazione, in condizione di competere apertamente in un contesto globale, a condizione che l'aumento della produttività prosegua agli elevati ritmi attuali, che i redditi salariali complessivi crescano in linea con la produttività e il loro andamento sia compatibile con gli obiettivi di inflazione, di occupazione e di qualità di vita, e che cresca l'investimento destinato alla modernizzazione, grazie ai mezzi forniti dal risparmio nazionale o dagli investimenti esteri. Il Comitato ritiene che la Commissione europea dovrebbe dedicare un'analisi sistematica e dettagliata al monitoraggio della competitività globale dell'economia ungherese e in particolare a quella del settore industriale.

4.9. Osservazioni in merito al mercato interno e alla situazione dei vari settori

4.9.1. In relazione alle quattro libertà che definiscono il mercato interno senza frontiere, l'Ungheria sembra progredire nello sviluppo del quadro giuridico corrispondente all'acquis comunitario, anche se dovrebbe accelerare l'adesione ai sistemi comunitari di normalizzazione come il CEN o il Cenelec, per raggiungere, alla fine del 2000, il livello di armonizzazione dell'80 % previsto da un recente decreto del governo. Nel quadro dei suoi comitati consultivi misti (come fa l'Osservatorio del mercato unico), il Comitato dovrebbe considerare in futuro l'estensione dei propri lavori ai paesi candidati, per individuare gli ostacoli concreti e proporre le relative soluzioni.

4.9.2. L'applicazione del diritto comunitario della concorrenza ha provocato alcune difficoltà. Infatti la trasposizione nella legislazione ungherese dell'Accordo stipulato dal Consiglio di associazione ha posto dei problemi di costituzionalità, dal momento che la costituzione ungherese non permette l'applicazione diretta della legislazione non nazionale. Ciò ha reso necessario rivedere la legge ungherese che recepisce la decisione del Consiglio di associazione, per renderlo compatibile con la costituzione. Sembra inoltre che vi siano alcune difficoltà relative ad una efficace contabilizzazione e supervisione del sistema degli aiuti di Stato. Per risolvere tali difficoltà, il governo ha costituito un'agenzia di supervisione degli aiuti pubblici. Sembra d'altro canto che l'Ungheria stia facendo dei rapidi passi in avanti nell'adattare la legislazione e le procedure relative agli appalti pubblici.

4.9.3. Per la sua dimensione economica e, in particolare, per le sue ripercussioni sociali, il settore agricolo costituisce uno dei temi principali e più complessi del processo di adesione. Il Comitato consultivo misto UE-Ungheria ha recentemente avuto occasione di pronunciarsi in materia⁽¹⁾. Le sue raccomandazioni sono incentrate su tre elementi:

- accettare le prospettive finanziarie stabilite dal Consiglio europeo di Berlino;
- considerare i possibili effetti che potrebbe avere un'applicazione inadeguata della PAC sull'occupazione rurale e sulla migrazione dalla campagna alla città, il che esige la ricerca di soluzioni che permettano di mantenere un tenore di vita adeguato per gli agricoltori ungheresi;
- cercare un compromesso accettabile per entrambe le parti in relazione agli aiuti compensativi agricoli.

Il Comitato esprime il suo appoggio alle conclusioni del Comitato consultivo misto, le quali devono costituire il punto di riferimento per avanzare nei negoziati relativi al settore agricolo.

L'Ungheria ha inoltre chiesto un periodo di transizione di dieci anni per quanto riguarda l'acquisto di terreni agricoli da parte di cittadini non ungheresi, di cooperative o società per azioni. Il Comitato, pur non volendo in questo momento esprimere un giudizio sull'opportunità di tale richiesta, propone una possibile soluzione di compromesso, che consisterebbe nel permettere sin d'ora l'acquisto alle persone fisiche, cittadini dell'Unione europea, che risiedono effettivamente in Ungheria o alle cooperative agricole registrate nel paese.

4.9.4. In materia di trasporti l'Ungheria ha realizzato importanti progressi nell'adozione di una nuova legislazione conforme all'acquis comunitario, sebbene rimanga molto da fare. Nei pareri in merito alla politica paneuropea dei trasporti⁽²⁾ e nella risoluzione del comitato consultivo misto⁽³⁾, il Comitato ha evidenziato il ruolo centrale dell'Ungheria nell'iniziativa TINA e l'esigenza di sviluppare importanti programmi di infrastruttura ferroviaria e in particolare stradale. Il Comitato consultivo misto ha suggerito inoltre di separare la problematica dei trasporti connessi alla dimensione internazionale dell'economia ungherese da quella dei trasporti connessi, almeno in una prima fase, al mercato interno. Infine il CCM ha sottolineato l'esigenza di migliorare i sistemi di formazione dei lavoratori, salariati e autonomi, del settore dei trasporti.

(1) Risoluzione adottata a Bruxelles il 10 maggio 1999 dal CCM UE/Ungheria.

(2) «Applicazione della Dichiarazione di Helsinki» (CES 1133/98 GU C 407 del 28.12.1998) e «Realizzazione del dialogo sociale strutturato in merito ai corridoi di trasporto paneuropei» (GU C 329 del 17.11.1999).

(3) DI 83/99 def. (risoluzione congiunta) Transport Policy and Hungary's accession to the EU.

4.9.5. Nel settore delle telecomunicazioni, l'Ungheria ha chiesto di mantenere fino alla fine del 2002 i propri diritti esclusivi in materia di servizi telefonici. Il Comitato vorrebbe chiedere che alcuni servizi ad elevato valore aggiunto e in rapida crescita, come le reti di trasmissioni di dati e le comunicazioni mobili, vengano liberalizzati più rapidamente, qualora ciò sia tecnicamente ed economicamente possibile e opportuno sotto il profilo sociale. Ne risulterebbe infatti una maggiore competitività dell'intera economia. Ciò si dovrebbe fare nel rispetto dei diritti dei consumatori e dei lavoratori del settore in tutte le fasi del processo di liberalizzazione.

4.9.6. Uno dei settori che potrebbero presentare maggiori difficoltà pratiche al momento dell'adesione è quello ambientale. Nel parere sull'applicazione dell'acquis comunitario ai paesi candidati⁽⁴⁾ il Comitato ha già indicato i principi cui dovrebbe ispirarsi tale processo, basato sui seguenti punti:

- rafforzare gli strumenti dei fondi comunitari di preadesione in tale area;
- stabilire periodi di transizione per l'applicazione dell'acquis comunitario in materia ambientale, di carattere limitato e in relazione ad aspetti che non comportino ostacoli significativi al mercato unico;
- esigere che tutti i nuovi impianti o progetti finanziati in parte o per intero con fondi comunitari sotto forma di prestiti o di aiuti applichino la normativa comunitaria in vigore, anche qualora essa non sia ancora formalmente in vigore in Ungheria;
- rafforzare gli aspetti legislativi e i sistemi di valutazione onde permettere un'effettiva applicazione della legislazione ambientale.

Inoltre, data la posizione centrale dell'Ungheria rispetto ad altri paesi candidati, occorrerà tenere conto delle politiche ambientali adottate da tali paesi, in particolare per quanto riguarda il Danubio e i suoi affluenti.

4.9.7. Il Comitato si compiace del fatto che l'Ungheria abbia realizzato progressi importanti nella legislazione relativa ai diritti dei consumatori e spera che i rappresentanti delle organizzazioni di consumatori vengano coinvolti in maniera attiva nel processo di preparazione legislativa e di educazione del pubblico.

(4) GU C 40 del 15.2.1999. «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e ai paesi candidati dell'Europa centrale e orientale su le strategie di adesione nel settore dell'ambiente: raccogliere la sfida dell'ampliamento ai paesi candidati dell'Europa centrale e orientale» (COM(1998) 294 def.).

5. Partenariato per l'adesione e programma nazionale per l'adozione dell'acquis comunitario

5.1. Il partenariato per l'adesione, conformemente al Regolamento (CEE) n. 622/98, è inteso a stabilire una gerarchia delle priorità previste paese per paese per l'adozione dell'acquis, individuando priorità e assegnando alle stesse i mezzi finanziari disponibili. Su tale base, ciascun paese candidato ha predisposto un programma nazionale per l'adozione dell'acquis comunitario.

5.2. Il programma ungherese ha stabilito le seguenti priorità:

- riforma economica;
- rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa;
- mercato interno;
- giustizia e affari interni;
- ambiente.

5.3. Il Comitato ritiene che l'Ungheria stia facendo notevoli progressi nell'applicazione complessiva di tale programma, sebbene ritenga che vi siano alcune aree che richiedono particolare attenzione e sulle quali formula specifiche raccomandazioni.

5.3.1. Nel campo dello sviluppo regionale, l'Ungheria, oltre a presentare differenze significative dei livelli di reddito, manca di una struttura amministrativa in grado di sviluppare una politica di coesione regionale. Appare urgente e necessario sviluppare tale struttura, se l'Ungheria intende beneficiare sin dal momento dell'adesione della risorse del FESR. Nell'ambito di tale politica potrebbe inserirsi anche un piano di azione per la comunità Rom, un piano che ne accresca il grado di integrazione e favorisca l'accesso della sua popolazione infantile all'istruzione.

5.3.2. Altrettanto vale per l'applicazione delle norme sanitarie e fitosanitarie, che tanto rilievo stanno acquisendo nell'Unione europea. Se a tali aspetti non venisse dedicata la dovuta attenzione, le considerevoli opportunità che il settore agroalimentare ungherese può avere sui mercati comunitari potrebbero andare sprecate.

5.3.2.1. Il Comitato richiama in particolare l'attenzione sull'urgenza di integrare nella legislazione ungherese le disposizioni dell'acquis comunitario relative alla lotta contro il traffico di droga, la criminalità organizzata e il riciclaggio di capitali.

5.3.3. L'Ungheria ha fatto importanti progressi nella razionalizzazione delle sue relazioni commerciali esterne rispetto all'acquis comunitario, in particolare di quelle nell'ambito

dell'OMC. Tuttavia alla fine del 1998 dovevano ancora essere ratificati numerosi accordi multilaterali dei quali l'Unione europea è parte contraente e dovevano essere denunciati accordi non conformi all'acquis comunitario. Il Comitato chiede che in futuro, nel caso di nuovi accordi stipulati dall'Unione europea, l'Ungheria venga informata in modo che possa aderirvi nel più breve tempo possibile.

5.3.4. In materia di dogane permangono considerevoli differenze con l'Unione europea. Occorrerà dedicare particolare attenzione a tale aspetto, non solo per le sue implicazioni finanziarie per il tesoro ungherese e per il bilancio comunitario, ma anche perché l'Ungheria confina con paesi esterni all'Unione europea.

5.3.5. Sebbene nell'ultimo anno si siano registrati considerevoli miglioramenti nell'elaborazione e nell'applicazione del Programma Phare per l'Ungheria, rimane ancora da fare per sfruttare al meglio le possibilità che esso offre. Altrettanto vale per l'ISPA e per il futuro Programma Sapard. Il Comitato chiede che le organizzazioni socioprofessionali vengano coinvolte più attivamente nella fase di definizione delle priorità e di selezione di obiettivi concreti.

6. Conclusioni

6.1. Il Comitato ritiene che, nel complesso, l'Ungheria stia preparando la propria adesione all'Unione europea in maniera molto soddisfacente e che tale sforzo debba proseguire con la stessa intensità, sebbene l'Unione europea, per ragioni proprie, non possa stabilire un calendario esatto per l'adesione. Il Comitato considera necessario il rafforzamento della collaborazione tra le istituzioni dell'Unione europea ed il governo ungherese su una base paritaria.

6.2. Il Comitato esprime preoccupazione per la rottura di un dialogo sociale costruttivo tra il governo ungherese e gli interlocutori sociali e invita tutte le parti coinvolte a ristabilire tale dialogo perché in tal modo la preparazione dell'adesione sarà più rapida e ben accetta all'insieme della società ungherese.

6.3. Il Comitato economico e sociale nel quadro dei suoi Comitati consultivi misti (così come avviene per l'Osservatorio del mercato interno), dovrà affrontare in futuro il tema dell'estensione del suo lavoro al fine di superare nei paesi candidati ostacoli concreti e proporre soluzioni.

6.4. Nell'ambito dei mezzi e delle possibilità che gli offre il Trattato sull'Unione europea, il Comitato intende coadiuvare tale processo, mettendo a disposizione degli interlocutori sociali ungheresi, sia direttamente che attraverso il Comitato

consultivo misto Unione europea-Ungheria, tutte le proprie risorse, la propria influenza e capacità di mediazione presso le istituzioni comunitarie, il governo ungherese e altre istituzioni di tale paese.

Bruxelles, 1° marzo 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Tavola riassuntiva del nuovo sistema del dialogo sociale

Forum	Ambito di lavoro	Partecipanti
Forum a livello macro		
<i>A. Lavoro</i>		
1. CONSIGLIO NAZIONALE DEL LAVORO Si riunisce quando necessario	Legislazione sul lavoro applicabile all'intera economia; accordo negoziato sul salario minimo nazionale, sulla ristrutturazione dei giorni lavorativi settimanali, e su misure relative all'autorità delle parti sociali	Rappresentanti del governo, associazioni di organizzazioni nazionali dei datori di lavoro; confederazione di organizzazioni nazionali di lavoratori
2. CONSIGLIO NAZIONALE OIL Si riunisce quando necessario	Partecipazione alla predisposizione di accordi internazionali sul lavoro, gestione dei contatti regolari con l'OIL	Rappresentanti del governo, associazioni di organizzazioni nazionali dei datori di lavoro; confederazione di organizzazioni nazionali di lavoratori
<i>B. Forum consultivi economici e sociali</i>		
1. CONSIGLIO ECONOMICO Si riunisce due volte l'anno almeno	Consultazione su temi strategici che riguardano l'intera economia	Rappresentanti del governo, organizzazioni di interesse nazionale, camere dell'economia, associazione delle banche, il Consiglio di borsa, organizzazioni rappresentanti gli investitori esteri, ecc.
2. CONSIGLIO PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA Si riunisce una volta ogni tre mesi o quando richiesto dall'intensità dei preparativi	Consultazione sul contesto generale d'attività di gruppi di lavoro tecnici, e su sforzi interni e internazionali di organizzazione rappresentative per promuovere l'integrazione	Rappresentanti del governo, organizzazioni che rappresentano interessi nazionali, camere dell'economia, ONG (oltre a ospiti permanenti e persone invitate a seconda del tema prescelto)
3. CONSIGLIO SOCIALE Si riunisce quando necessario	Forum per la preparazione delle decisioni più globali riguardanti i gruppi socialmente più indifesi	Rappresentanti del governo, rappresentanti delle organizzazioni di mantenimento e finanziamento del sistema istituzionale centrale e regionale, ONG, organizzazioni rappresentative dei lavoratori
4. CONSIGLIO PER LO SVILUPPO NAZIONALE E REGIONALE Si riunisce quando necessario	Consultazione sulle questioni attuali dello sviluppo regionale/territoriale e infrastrutturale	Rappresentanti del governo, camere dell'economia, organizzazioni rappresentative di interessi, gruppi d'interesse degli enti locali, ONG

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine e che abroga il Regolamento (CE) n. 820/97»

(2000/C 117/09)

Il Consiglio, in data 12 novembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 152 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Evans, in data 9 febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 2 marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria, con 64 voti favorevoli, 3 contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione⁽¹⁾

Il nuovo sistema per l'identificazione e la registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine consiste di due proposte. La prima⁽²⁾ (99/0205 COD), che è stata esaminata dal Consiglio e dal Parlamento nel dicembre 1999, si limita a prorogare le vigenti disposizioni volontarie alla luce delle difficoltà incontrate dalla maggior parte degli Stati membri nel dare piena attuazione al sistema prescritto di identificazione del bestiame. Il Consiglio non ha accettato le modifiche proposte dal Parlamento, ma si è detto d'accordo sulla necessità di spostare in avanti la data di entrata in vigore e la Commissione ha quindi preso le misure necessarie, in base all'articolo 19, per la proroga dello status quo fino al 1° settembre 2000. Il Consiglio ha pertanto adottato, il 21 dicembre 1999, il Regolamento (CE) n. 2772/1999 che definisce regole generali per un sistema obbligatorio di etichettatura delle carni bovine⁽³⁾.

1.1. La seconda proposta (99/0204 COD) fissa l'introduzione progressiva di un sistema obbligatorio di identificazione, registrazione ed etichettatura, nonché di disposizioni relative ad un sistema parallelo di etichettatura su base volontaria. In seguito alla decisione del dicembre 1999 essa deve ora entrare in vigore entro il 1° settembre 2000.

1.2. La prima fase esigerebbe che, a partire dal 1° settembre 2000, tutti gli operatori e le organizzazioni che commercializzano carni bovine fresche o surgelate le etichettino con:

- un codice di riferimento individuale, che può essere il numero d'identificazione del singolo animale da cui provengono le carni o il numero d'identificazione di un gruppo di animali;
- la regione o lo Stato membro o il paese terzo in cui sono situati il macello e l'impianto di disossamento;
- il numero di approvazione del macello e dell'impianto di disossamento;
- la data di macellazione;
- la categoria dell'animale (non definita nella proposta);
- il periodo minimo ideale di frollatura.

1.3. La seconda fase proposta, a partire dal 1° gennaio 2003, introdurrebbe nell'etichetta le seguenti indicazioni obbligatorie:

- lo Stato membro, la regione o l'azienda, o il paese terzo, di nascita;
- lo Stato membro, la regione o l'azienda, o il paese terzo, in cui ha avuto luogo l'ingrasso;
- lo Stato membro, la regione o il macello, o il paese terzo, in cui ha avuto luogo la macellazione;
- lo Stato membro, la regione o l'impianto di disossamento, o il paese terzo, in cui ha avuto luogo il disossamento.

1.4. La proposta consentirebbe anche l'inserimento di alcune indicazioni geografiche più ampie da impiegare, ad esempio, nei casi in cui tutte le suddette operazioni siano avvenute in:

- in uno o più Stati membri (si può indicare «Origine: CE»);
- in uno o più Stati membri e in uno o più paesi terzi (si può indicare «Origine: CE e non CE»);
- in uno o più paesi terzi (si può indicare «Origine: non CE»).

(1) Viene fatto riferimento ai seguenti documenti: COM(1999) 486 def. — Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato di attuazione del sistema di etichettatura delle carni bovine nei vari Stati membri; COM(1999) 487 def. — proposte 99/0204 (COD) e 99/0205 (COD) e COM(1999) 487 def. /2 — modifica dell'articolo 22 bis del doc. 99/0204 (COD).

(2) All'ordine del giorno della sessione plenaria dell'8 e 9 dicembre 1999.

(3) GUL 334 del 28.12.1999, pag. 1.

1.5. La proposta contiene inoltre disposizioni generali in base alle quali, accanto al sistema obbligatorio, possono funzionare sistemi volontari di etichettatura sorvegliati da un'autorità competente e richiedenti controlli verificabili sull'identificazione. Tali sistemi volontari possono valere sia per le carni bovine di origine UE che per quelle provenienti da paesi terzi.

2. Osservazioni generali

2.1. Questioni giuridiche

2.1.1. La base giuridica della proposta di regolamento è ancora oggetto di discussioni. La Commissione ritiene che l'articolo 152 del Trattato di Amsterdam costituisca la base appropriata, nonostante sia ancora in sospenso la decisione in merito al ricorso presentato dalla Commissione e dal Parlamento europeo contro il Consiglio riguardo all'impiego dell'ex articolo 43 del Trattato come base del vigente Regolamento (CE) n. 820/97.

2.1.2. Le modalità di applicazione dell'articolo 22, che consente alla Commissione di controllare e garantire l'attuazione del regolamento, prevedono che, in taluni casi, quest'ultima richieda la decisione o l'assistenza del comitato veterinario permanente⁽¹⁾.

2.2. Obiettivi

2.2.1. Il Comitato rileva che gli obiettivi della proposta di regolamento sono complessi; vi sono ben trentatré considerando nel preambolo. A parere del Comitato i temi principali sono i seguenti:

- rafforzare la fiducia del consumatore nelle carni bovine;
- consentire alle autorità veterinarie di effettuare adeguati controlli sia sugli animali provenienti dall'UE che su quelli importati allo scopo di combattere le zoonosi;
- garantire che di tutte le carni messe in vendita si possano rintracciare l'operatore che ha effettuato la lavorazione, lo stabilimento di macellazione e, infine, l'allevamento di origine;
- agevolare uno scambio rapido ed efficace delle informazioni tra gli Stati membri e la collaborazione tra questi e la Commissione per controllare e rintracciare i movimenti dei bovini;
- potenziare l'amministrazione di taluni regimi di aiuto comunitari;
- evitare di imporre al produttore esigenze eccessive sul piano amministrativo;
- procurare la massima trasparenza nella commercializzazione delle carni bovine.

2.2.2. Le discussioni in seno al Comitato hanno fatto emergere gravi perplessità sull'opportunità di combinare in un unico regolamento misure di carattere giuridico e amministrativo finalizzate a garantire adeguati controlli sanitari veterinari e pubblici con disposizioni di etichettatura intese ad aiutare i consumatori. Infatti il Titolo I è costituito da disposizioni che hanno come unico obiettivo quello di garantire la rintracciabilità dei bovini (marchi auricolari, registri, passaporti, banche dati informatizzate), mentre il Titolo II contiene disposizioni per l'etichettatura (numeri di approvazione del macello e dell'impianto di disossamento, categoria dell'animale, data di macellazione, periodo ideale di frollatura) concepite in parte come uno strumento di controllo, ma anche al fine di rassicurare o dare informazioni utili ai consumatori.

2.2.3. Il Comitato afferma vigorosamente che l'aspetto cui va riservata la priorità è quello della salute e che si dovrebbe puntare ad applicare le nuove disposizioni il più rapidamente possibile. A tale proposito il Comitato osserva che il Parlamento non ha voluto prorogare i sistemi volontari vigenti in base al Regolamento (CE) n. 820/97 oltre il settembre del 2000. Dati i problemi pratici sorti in alcuni paesi nella creazione della base di dati, sarà necessaria grande determinazione da parte delle autorità competenti per rispettare le scadenze temporali più ravvicinate.

2.2.4. Il Comitato vede anche con preoccupazione il fatto che la catena dell'offerta delle carni bovine dall'azienda d'allevamento al consumatore è lunga e caratterizzata da differenze d'organizzazione e di pratiche nei vari Stati membri. A suo parere è della massima importanza che i controlli specificati nelle proposte vengano applicati efficacemente in tutti i punti della catena dell'offerta in tutti gli Stati membri.

2.2.5. La Commissione ha riconosciuto che il trattamento di carni bovine o di prodotti derivati da carni bovine importati da paesi terzi, in cui è possibile che non tutte le informazioni richieste per le carni bovine prodotte nell'UE siano disponibili, dà luogo a considerazioni particolari. La Commissione propone di affrontare la situazione ricorrendo ad una deroga in base alla quale si può impiegare l'indicazione «Origine: non CE» oppure «Macellato in (nome del paese terzo), conformemente alle regole dell'OMC». Le disposizioni amministrative atte a garantire che le carni bovine importate rispettino le norme sanitarie necessarie non fanno parte della proposta di regolamento.

2.2.6. Infine, il Comitato è preoccupato per l'eccesso di disposizioni diverse vigenti nel campo dell'etichettatura dei generi alimentari, ulteriormente aggravato dalla normativa proposta. Il Comitato invita la Commissione a prendere provvedimenti urgenti nel quadro del programma sulla sicurezza dei prodotti alimentari nell'interesse della sicurezza dei consumatori, per assicurare una semplificazione e più elevati standard di pertinenza nell'etichettatura dei prodotti alimentari.

⁽¹⁾ Cfr. Corrigendum COM(1999) 487 def./2.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Gli obiettivi preminenti del regolamento sono il bene comune e la salute pubblica. Il Comitato auspica pertanto che si riveda l'attuale sistema che prevede di imputare i costi esclusivamente ai produttori.

3.2. Questioni relative all'etichettatura

3.2.1. A giudizio del Comitato, sin dall'inizio sull'etichetta deve essere indicata la provenienza degli animali per informazione di tutti i consumatori. La Commissione invece propone che ciò diventi obbligatorio solo nella seconda fase, ossia a partire dall'1.1.2003.

3.2.2. Il Comitato ha esaminato con estrema attenzione il problema dell'utilità di esigere l'indicazione sull'etichetta dei numeri di approvazione del macello o dell'impianto di disossamento. Qualsiasi informazione pertinente è utile per i consumatori e la fiducia di questi ultimi aumenterà se essi potranno verificare dall'etichetta che il prodotto è stato sottoposto ad un sistema rigoroso di rintracciabilità. Il Comitato approva quindi tale disposizione.

3.2.3. Il Comitato ha inoltre discusso con molta attenzione la proposta di indicare nell'etichetta il «periodo minimo ideale di frollatura della carne bovina». Sorprende che questa indicazione, riguardante la qualità di cottura e il gusto della carne bovina, sia inserita in etichette che si suppone debbano dare informazioni sulla sicurezza e rintracciabilità. La frollatura è una questione complessa, non esclusivamente legata al periodo trascorso dalla macellazione dell'animale. È collegata alle circostanze della macellazione, alla temperatura e al mantenimento di condizioni costanti di conservazione ed a altri fattori relativi al trattamento del prodotto nelle varie fasi che segnano il passaggio dal macello al consumatore. In linea di principio l'indicazione di parametri di qualità (ad esempio il grado di frollatura della carne) dovrebbe avere soltanto caratteri volontario.

3.2.4. Nonostante quanto affermato al punto 2.2.2, il Comitato ritiene che, per rafforzare la fiducia dei consumatori, sia opportuno indicare la categoria dell'animale da cui proviene la carne.

3.3. Campo di applicazione del regolamento

3.3.1. La Commissione ha riconosciuto l'esistenza di problemi specifici nell'applicazione del regolamento ai piccoli commercianti di carni al dettaglio e ai produttori agricoli che commercializzano direttamente le carni. Benché nella pratica numerosi esercizi commerciali di questo tipo si riforniscano da un solo produttore o venditore all'ingrosso, molti acquistano anche da una grande varietà di fonti e possono vendere al dettaglio tagli provenienti da diversi animali secondo la scelta del cliente. A condizione che le procedure di identificazione e di registrazione vengano adeguatamente attuate e controllate, tale pratica non comporta rischi ulteriori per il consumatore, e si può sostenere che i commercianti di carni al dettaglio, che tagliano la carne in negozio secondo le richieste del cliente dovrebbero essere esentati dall'onere dell'etichettatura. Il Comitato, tuttavia, non ha una posizione di principio favorevole a tale esenzione e ritiene che dovrebbe essere possibile per i

piccoli commercianti di carni informare i clienti dell'origine della carne bovina tramite avvisi esposti nel negozio.

3.3.2. L'articolo 14 esenta le carni bovine macinate, le rifilature di carni bovine e i tagli di carni bovine dalla piena applicazione delle disposizioni di etichettatura e, a partire dal 1° gennaio 2003, sarà necessario indicare la regione, il paese, l'origine UE o non UE. In linea di principio, il Comitato osserva che tale deroga non è coerente con gli obiettivi di salute pubblica fondamentali nel regolamento proposto. È chiaro che, nel caso di prodotti di origine mista, la rintracciabilità è un elemento importante. Il Comitato ha tuttavia maturato la convinzione che non sia realistico, in questa fase, applicare norme di etichettatura più severe. Va riconosciuto che molti animali utilizzati in questo settore dell'industria delle carni bovine (che comprende le vacche da latte) potrebbero essere nati prima dell'introduzione di sistemi di identificazione efficaci e controllabili, e inoltre che il commercio di tali prodotti è complesso, ed essi rivestono una grande importanza per i consumatori e per coloro che offrono servizi di catering. Pertanto il Comitato chiede alla Commissione di accordare una speciale priorità alla soluzione di tali problemi e di presentare ulteriori proposte molto prima del gennaio 2003.

3.4. Screening dell'ESB

Il Comitato raccomanda di includere nella legislazione l'obbligo di utilizzare — non appena disponibile — un test approvato ufficialmente dall'UE per lo screening dell'ESB su tutti i bovini abbattuti. Occorrerà accelerare la ricerca scientifica per mettere a punto tale test.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato approva decisamente l'obiettivo di introdurre controlli sanitari più severi nella produzione, nella lavorazione e nella vendita di carni bovine destinate al consumo umano. Esso concorda sul fatto che la possibilità di rintracciare in modo affidabile tutte le carni bovine fino all'allevamento di origine partendo dal punto in cui il consumatore effettua l'acquisto è fondamentale per il conseguimento di tale obiettivo. Il Comitato ritiene che la proposta di regolamento raggiungerà lo scopo e approva anche l'obiettivo di rafforzare la fiducia del consumatore nelle carni bovine rendendo trasparenti tali controlli tramite un sistema di etichettatura obbligatorio. Approva quindi le proposte, con la riserva delle osservazioni dettagliate formulate più sopra.

4.2. Il Comitato sostiene anche che, sia nel settore dell'etichettatura delle carni bovine sia riguardo alla questione più generale dell'etichettatura degli alimenti, resta molto da fare prima di poter ritenere che le disposizioni forniscano ai consumatori informazioni coerentemente utilizzabili e affidabili. Sono state trattate più sopra alcune questioni specifiche rispetto alle quali sono necessari ancora lavori urgenti per quanto riguarda le carni bovine. Sul tema più ampio dell'etichettatura degli alimenti, sarebbe opportuno che la Commissione informasse il Comitato circa lo stato dei lavori sulla codifica della direttiva menzionata nel Piano di azione in materia di politica dei consumatori 1999-2001 del dicembre 1998.

4.3. Il Comitato chiede alla Commissione di prendere tutte le misure necessarie ad evitare un'ulteriore proroga di questo nuovo regime transitorio, che comporterebbe la perdita della fiducia dei consumatori nelle carni bovine e nei meccanismi dell'UE. Ciò vuol dire che sia il Parlamento europeo che il Consiglio dovrebbero seguire le procedure esistenti di consultazione rapida, in modo da portare a termine i lavori in tempo utile.

4.4. Parallelamente, il Comitato invita la Commissione a creare immediatamente un'adeguata rete di monitoraggio per quanto riguarda l'applicazione delle attuali disposizioni del Titolo I del Regolamento (CE) n. 820/97 (identificazione e registrazione dei bovini), così da garantire che entro il 31 ago-

sto 2000 i dati necessari per l'introduzione della «prima fase» del sistema di etichettatura siano disponibili per tutti i bovini. Le stesse misure dovrebbero essere adottate anche per l'introduzione della «seconda fase». A questo fine i servizi competenti della Commissione — ad esempio l'UAV (Ufficio alimentare e veterinario) di Dublino — potrebbero avviare un programma di ispezioni in tutta l'Unione europea per assicurare che tutti gli Stati membri abbiano attuato le disposizioni vigenti in materia di identificazione e registrazione dei bovini.

4.4.1. Il Comitato propone inoltre alla Commissione di elaborare, entro il 31 agosto 2000, una relazione intermedia sui risultati delle indagini riguardanti il rispetto della legislazione (I e R) in vigore in tutti gli Stati membri.

Bruxelles, 2 marzo 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

APPENDICE

al Parere del Comitato economico e sociale

Nel corso della discussione è stato respinto il seguente emendamento, che ha ricevuto più del 25 % dei voti espressi:

Punto 3.2.2

Riformulare l'ultima frase come segue:

«Il Comitato ritiene opportuno indicare soltanto il numero di approvazione dell'ultimo passaggio della catena.»

Motivazione

Il problema è che la prassi prevede l'indicazione di due numeri di approvazione: quello del macello e quello dell'impianto di sezionamento. Solitamente gli impianti di sezionamento acquistano gli animali da diversi macelli, per avere quantità sufficienti della qualità di carne desiderata. Se viene fornito il numero di autorizzazione del macello l'impianto di sezionamento sarà costretto a tenere separata la carne proveniente dai vari macelli, creando numerose partite di piccola dimensione. Ciò comporterà l'esclusione dei piccoli macelli, le cui partite sono troppo piccole, perché gli impianti di sezionamento preferiscono poche partite ma di dimensioni maggiori.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 15, voti contrari: 37, astensioni: 6.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 3448/93 sul regime di scambi per talune merci ottenute dalla trasformazione di prodotti agricoli»

(2000/C 117/10)

Il Consiglio, in data 22 febbraio 2000, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 37 e 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di affidare al consigliere Espuny Moyano, in qualità di relatore generale, il compito di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 2 marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria, con 61 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Sintesi della proposta

1.1. La proposta di modifica del Regolamento (CEE) n. 3448/93 sul regime di scambi per talune merci ottenute dalla trasformazione di prodotti agricoli fa seguito all'accordo sull'agricoltura firmato nell'ambito dell'Uruguay Round, che limita l'importo dei pagamenti relativi alle restituzioni.

1.2. Tale limite prevede che nel 2000 non potranno essere destinati a tale obiettivo più di 475 milioni di euro, una cifra che a partire dal 2001 sarà ridotta a 415 milioni di euro.

1.3. Considerando il precedente limite, risulta che, per evitare una perdita di competitività delle industrie dell'Unione europea, bisognerà continuare ad applicare il Regime di Perfezionamento Attivo (RPA).

1.4. Per utilizzare al meglio l'importo delle restituzioni, sarà creato un Comitato di gestione dei «problemi orizzontali relativi agli scambi di prodotti agricoli trasformati non figuranti nell'allegato I».

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato accoglie favorevolmente la proposta ed è d'accordo sull'opportunità di creare un Comitato di gestione.

2.2. Il Comitato si dice preoccupato sia per la concorrenza della produzione agricola dei paesi terzi nei confronti di quella comunitaria, sia per il problema dell'approvvigionamento di materie prime all'industria agroalimentare a prezzi internazionali, in misura tale da consentire a quest'ultima di continuare ad essere competitiva e a mantenere il posto che occupa negli scambi mondiali.

3. Osservazioni particolari

3.1. Il Comitato ritiene che le PMI potrebbero trovarsi in una posizione svantaggiata non soltanto perché incontrano maggiori difficoltà nell'accedere all'informazione e alla gestione nell'ambito del regime di scambi, ma anche perché la diminuzione e la concentrazione delle restituzioni può impedire loro di avere accesso sia al regime di restituzioni sia al RPA.

3.2. Il Comitato chiede che si tenga conto delle sue opinioni e spera che alle PMI sia attribuita una particolare attenzione onde evitare che vengano discriminate.

Bruxelles, 2 marzo 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'economia sociale ed il mercato unico»

(2000/C 117/11)

Il Comitato economico e sociale, in data 25 febbraio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Olsson, in data 15 febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 2 marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria, con 105 voti favorevoli, 3 contrari e 16 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il presente parere di iniziativa si prefigge di esaminare da vicino il fenomeno dell'economia sociale a livello europeo, nonché di presentare proposte concrete alle Istituzioni dell'UE, agli Stati membri ed al settore stesso, al fine di consentirgli di contribuire al benessere sociale, all'occupazione, alla crescita sostenibile e alla coesione sociale.

1.2. Il Comitato ha adottato numerosi pareri in merito all'economia sociale⁽¹⁾. Già nel 1986 ha pubblicato una rassegna completa concernente le cooperative, le associazioni e le mutue che è divenuto un testo di riferimento a livello europeo⁽²⁾.

2. Il ruolo dell'economia sociale nella società

2.1. Nel quadro dell'elaborazione del parere è stata organizzata un'audizione che si è svolta a Bruxelles il 12 ottobre 1999 e nel corso della quale è stato sottolineato il ruolo dell'economia sociale.

2.2. Le attività dell'economia sociale sono avviate con l'intento di provvedere alle esigenze dei membri e degli utenti non soddisfatte o soddisfatte in modo inefficiente o inefficace dal mercato o dallo Stato. L'economia sociale consente alle persone di organizzare la produzione ed il consumo, adottando forme di collaborazione indipendenti e democratiche. Concentrandosi sui bisogni non ancora soddisfatti o soddisfatti in modo inefficiente dei cittadini, l'economia sociale può identificare soluzioni innovative per l'avvenire.

2.3. L'economia sociale è molto diversificata ed è presente in tutti gli ambiti della vita economica. Le organizzazioni dell'economia sociale operano in un mercato concorrenziale con attori privati e pubblici. Alcune, tuttavia, forniscono servizi di assistenza e previdenza sociale o iniziative nell'ambito del mercato del lavoro, operando spesso congiuntamente con il settore pubblico.

2.4. Lo stato assistenziale si trova di fronte delle sfide. In Europa il tasso di disoccupazione rimane elevato e il fenomeno dell'esclusione sociale è in aumento. Il perdurare di una debole crescita e l'invecchiamento della popolazione stanno indebolendo i regimi di previdenza sociale. Inoltre, i poteri pubblici stanno riducendo il proprio impegno in taluni servizi assistenziali e comunque non riescono a tenere il passo con la crescita della domanda e si registra la tendenza ad avvalersi di servizi e finanziamenti offerti dal settore privato, che deve comunque garantire il mantenimento degli elementi fondamentali di giustizia sociale che hanno informato l'istituzione di tali servizi.

2.5. In alcuni paesi l'economia sociale si occupa di una parte considerevole dei servizi sanitari, dell'edilizia popolare, dei servizi assistenziali e sociali, dell'ambiente, dell'uso efficiente delle risorse energetiche, dell'istruzione e della formazione e talvolta anche di reperire i finanziamenti necessari. Essa costituisce quindi un elemento del modello sociale europeo e svolge un certo ruolo nell'assicurarne la capacità di raggiungere gli obiettivi. Un concreto sostegno per lo sviluppo del settore dovrebbe quindi puntare a garantire servizi di alta qualità ai cittadini europei.

2.6. L'economia sociale è presente a tutti i livelli, sia quello nazionale che quello europeo, ma ha le proprie radici a livello locale. Svolge un ruolo importante nel conseguire la coesione sociale. A livello locale essa provvede, insieme al settore pubblico, all'infrastruttura sociale. Nello stesso tempo, le imprese che fanno parte dell'economia sociale svolgono spesso un ruolo importante per lo sviluppo rurale e urbano. A dispetto del suo impatto a livello locale, l'economia sociale è talvolta strutturata in unità di rilevanti dimensioni che operano sul piano nazionale e persino transnazionale. Attraverso lo sviluppo di partenariati con il settore pubblico, con le imprese private e con le organizzazioni sindacali, l'economia sociale può contribuire a rafforzare la competitività degli operatori

(1) Parere sul tema «Imprese dell'economia sociale e la realizzazione del mercato europeo senza frontiere» GU C 332 del 31.12.1990, pag. 81. Parere in merito al SEC(89) 2187. «Programma pluriennale (1994-1996) di lavoro a favore delle società cooperative, mutue, associazioni e fondazioni nella Comunità» GU C 388 del 31.12.1994, pag. 22. Parere in merito al COM(93) 650.

(2) Organizzazioni cooperative mutualistiche e associative nella Comunità europea. Pubblicato dal CES.

economici locali in un ambiente caratterizzato dalla globalizzazione. Ad esempio l'istituzione di partenariati adeguati tra le strutture dell'economia sociale che operano nel campo dell'inserimento nel lavoro e le imprese private può fornire un modello di sviluppo basato sull'inserimento nel mondo del lavoro per combattere l'esclusione sociale e rispondere al fabbisogno di manodopera non coperto.

2.7. L'economia sociale può fornire un modello per una maggiore competitività fondato sulla collaborazione tra le persone e le imprese, nonché sulla propria capacità di rispondere alle esigenze delle persone e di sviluppare il capitale umano. Lo sviluppo di una società dei servizi e di un nuovo tipo di vita lavorativa non può che favorire l'evoluzione dell'economia sociale, dal momento che quest'ultima si fonda sui rapporti tra le persone.

2.8. L'economia sociale può far emergere nuove fonti di occupazione, in particolare nei settori dei servizi sociali, della cultura, delle attività ricreative, dell'istruzione e dell'ambiente e non solo utilizzando processi produttivi ad alta intensità di lavoro, ma anche attraverso l'impiego di nuove tecnologie. In questo modo può inoltre contribuire all'integrazione sociale di gruppi vulnerabili.

3. Il concetto di economia sociale

3.1. In tutti gli Stati membri esistono attività con caratteristiche analoghe a quelle dell'economia sociale anche se non vengono designate con lo stesso nome. Esse si sono sviluppate in tutti i paesi, sotto diverse forme organizzative e con diverse denominazioni a seconda delle circostanze economiche, sociali e giuridiche dei rispettivi paesi. Queste differenze spiegano l'assenza di una definizione comune a livello comunitario e la difficoltà di trovarla.

3.2. Il concetto di «economia sociale» comincia tuttavia a prendere piede e viene utilizzato ad esempio negli Orientamenti per le politiche dell'occupazione⁽¹⁾ e nel nuovo regolamento sul Fondo sociale europeo⁽²⁾.

3.3. Per risolvere il problema della definizione, l'economia sociale viene spesso descritta come l'insieme di quattro diversi gruppi di organismi, ovvero le cooperative, le mutue, le associazioni e le fondazioni che corrispondono ad altrettante forme organizzative e/o giuridiche.

3.3.1. Nel 1998 la Commissione europea ha pertanto istituito un Comitato consultivo di cooperative, mutue, associazioni e fondazioni (CMAF)⁽³⁾.

3.3.2. Tuttavia, non tutte le organizzazioni incluse nei quattro gruppi desiderano essere considerate parte dell'economia sociale. Al tempo stesso, altri attori si identificano con l'economia sociale pur non soddisfacendo i criteri giuridici specifici dei quattro gruppi che variano da uno Stato membro all'altro.

3.4. La mancanza di chiarezza intorno al concetto di «economia sociale» non è dovuta solamente ad interpretazioni diverse, bensì anche a problemi di carattere linguistico. L'espressione indica chiaramente che si tratta di un'attività economica. L'aggettivo «sociale» deve essere inteso sia nel senso di un'assistenza mutua, sia nel senso di impegno per la società.

3.5. Nel corso degli ultimi anni l'ambiente socioeconomico è cambiato. Stanno emergendo nuovi fenomeni e nuovi attori economici per rispondere a nuove esigenze e bisogni in un modo flessibile, innovativo ed efficiente. Le attività già esistenti devono essere adattate.

3.6. Poiché le attività che rientrano nell'economia sociale possono comportare determinati diritti e prerogative, secondo il Comitato è importante che la Commissione trovi, anche se è un compito difficile, una definizione adeguata, accettabile e comprensibile per la gente comune e anche per gli Stati membri.

3.7. In questo contesto, il Comitato si chiede se, nonostante il fatto che la maggior parte delle attività dell'economia sociale vengano organizzate nelle forme sopra descritte, il quadro giuridico e organizzativo per la definizione dell'economia sociale non sia superato.

3.8. Il Comitato propone che la definizione si basi sulle principali caratteristiche che distinguono l'economia sociale dalle imprese private tradizionali e dal settore pubblico. Sarebbe opportuno concentrare l'attenzione su obiettivi e attività incentrate sulle persone.

3.8.1. Ciò significa che lo scopo dell'economia sociale dovrebbe essere quello di operare nell'interesse dei propri membri o utenti e/o per la società al fine di soddisfare esigenze ben precise di interesse pubblico.

3.8.2. L'adesione ad un ente dell'economia sociale deve essere possibile per tutti coloro che soddisfino i criteri e accettino le condizioni.

(1) Punto 12 degli orientamenti per l'occupazione del 1999 (cfr. decisione del Consiglio del 22 febbraio 1999). Lo stesso punto è ripreso nella proposta di orientamenti per il 2000 della Commissione.

(2) Articolo 3, paragrafo 1, lettera d), del regolamento sul Fondo sociale europeo, GU L 161 del 26.6.1999.

(3) Il CMAF ha di recente pubblicato il seguente documento «Social Economy in the Development of the European Union» («L'economia sociale nello sviluppo dell'Unione europea») in cui espone il proprio punto di vista sui principi comuni dell'economia sociale.

3.8.3. I bisogni e l'impegno dei cittadini sono fondamentali, come anche le esigenze organizzative di un controllo democratico e di una gestione indipendente.

3.8.4. Le imprese dell'economia sociale, pur essendo organizzazioni senza scopo di lucro, che cioè non si prefiggono come scopo principale il profitto, devono tuttavia essere economicamente efficienti in modo da utilizzare il surplus finanziario per perseguire i loro obiettivi.

4. Significato dell'economia sociale

4.1. Le imprese e le organizzazioni facenti parte dell'economia sociale contano milioni di membri. Alcune di queste sono di dimensioni notevoli, ma per la maggior parte si tratta di imprese e organizzazioni di piccole dimensioni. Molte delle organizzazioni più grandi esistono da tempo, ma la maggior parte è di recente costituzione. Il numero delle associazioni, delle piccole cooperative e di altre nuove organizzazioni dell'economia sociale è in rapida crescita.

4.2. Il Comitato ritiene che, al fine di precisare ulteriormente il significato dell'economia sociale, gli Stati membri e la Commissione europea dovrebbero produrre statistiche più complete e precise sul settore, elaborate in base a criteri e modelli comuni e uniformizzati.

4.3. Secondo alcuni studi, l'economia sociale rappresenta una parte consistente dell'economia totale e dell'occupazione dell'UE⁽¹⁾.

5. L'economia sociale: un'imprenditorialità differente

5.1. L'economia sociale rappresenta un tipo di imprenditorialità che si distingue dagli altri tipi di attività economica per le sue caratteristiche. Essa contribuisce così all'indispensabile pluralismo della vita economica.

5.2. Si stanno attualmente delineando nuove forme di organizzazioni e di imprese che adottano i principi guida dell'economia sociale. Si tratta ad esempio di cooperative che riuniscono una pluralità di interessi (multi-stakeholder), imprese aventi scopi sociali, agenzie per l'inserimento delle persone nel mercato del lavoro, imprese di intermediazione sul mercato del lavoro, organizzazioni locali per lo sviluppo e così via.

5.2.1. Nello stesso tempo, talvolta le imprese facenti parte dell'economia sociale in senso tradizionale devono essere competitive sul mercato e/o superare degli ostacoli giuridici al proprio sviluppo assumendo la forma giuridica di aziende private per le quali il profitto costituisce l'obiettivo principale.

(1) Secondo uno studio non ancora pubblicato elaborato da Cirièc (Liegi) nel 1999, «Les Entreprises et organisations du troisième système: Un enjeu stratégique pour l'emploi» («Le imprese e le organizzazioni del terzo settore: una sfida strategica per l'occupazione»), l'economia sociale occupa tra il 6 % e il 7 % della forza lavoro totale dell'UE (ossia 9 milioni circa di posti di lavoro). Inoltre, il lavoro nel settore del volontariato, specie nel settore associativo, potrebbe essere stimato come equivalente ad alcuni milioni di posti di lavoro.

5.3. Nelle imprese dell'economia sociale l'efficienza sul piano sociale deve accompagnarsi all'efficienza sul piano economico, senza che esse perdano la propria specificità o vengano meno alla loro natura e ai loro obiettivi.

5.4. In precedenti pareri il Comitato si è dichiarato favorevole alla promozione di una cultura d'impresa e di un clima favorevole all'impresa, comprese anche le imprese dell'economia sociale⁽²⁾.

5.5. Esiste una serie di problemi che ostacolano lo sviluppo dell'economia sociale. La domanda relativa ai beni e ai servizi che essa produce non è ancora pienamente sviluppata in termini di potere di acquisto, i collaboratori e il personale direttivo devono essere ulteriormente qualificati ed è evidente la carenza di capitali in taluni settori (sebbene non in tutti). A ciò si aggiunge il fatto che la legislazione non tiene sempre conto delle peculiarità dell'economia sociale.

5.6. L'economia sociale è un tipo di imprenditorialità che spesso richiama gruppi di persone che non si arrischierebbero a creare un'impresa di tipo tradizionale. All'interno di un'impresa collettiva questi possono coordinare le risorse e condividere i rischi. La sicurezza che ne deriva crea pertanto una maggiore propensione al rischio.

5.7. L'economia sociale combina il lavoro volontario con l'attività remunerata. Il lavoro volontario può assumere forme diverse. Può trattarsi del tempo dedicato da rappresentanti eletti allo svolgimento di una determinata attività o di funzioni di carattere generale svolte da volontari riuniti in un'associazione.

5.7.1. Il Comitato considera il lavoro volontario l'espressione del coinvolgimento attivo dei cittadini nella vita della società che, a suo avviso, è in aumento in alcuni settori. Esso si affianca spesso al lavoro retribuito e ne favorisce lo sviluppo specie in settori a domanda debole per carenza di risorse. Ritiene tuttavia che esso non debba prendere il posto del lavoro retribuito il quale deve rispettare le normali disposizioni vigenti sul mercato del lavoro.

5.8. Nello stesso tempo è necessario che l'economia sociale sviluppi le competenze dei propri collaboratori, remunerati e volontari, al fine di offrire servizi di alta qualità e di far fronte alla concorrenza.

5.8.1. Date le caratteristiche peculiari e multifunzionali delle imprese dell'economia sociale, si dovrebbero creare i presupposti affinché dirigenti e collaboratori possano incentivare lo sviluppo delle competenze all'interno delle organizzazioni, al fine di promuovere la capacità di adeguarsi a situazioni nuove mediante la flessibilità e nuovi modelli di organizzazione del lavoro, nonché di trovare soluzioni per conciliare la vita lavorativa e familiare.

(2) Cfr. tra l'altro «Promuovere lo spirito imprenditoriale in Europa: priorità per il futuro». Parere in merito al COM(1998) 222, GU C 235 del 27.7.1998, pag. 69.

6. Occupazione

6.1. L'economia sociale nel suo insieme vuole evitare di diventare uno strumento di politica dell'occupazione. Gran parte delle attività che si svolgono nel suo ambito, come anche in quello delle imprese private, non si prefigge come obiettivo principale l'occupazione. Quello della creazione di nuovi posti di lavoro è un importante effetto secondario dell'espansione di questo settore.

6.2. Molti operatori dell'economia sociale incentrano tuttavia la propria azione sull'occupazione/integrazione dei disoccupati, dei disabili e di altri gruppi esclusi dal mercato del lavoro. Attraverso l'economia sociale è possibile motivare le persone, sviluppare in loro la sicurezza necessaria per gestire un'attività propria o per trovare un impiego sul mercato del lavoro. Numerosi soggetti operanti nel quadro dell'economia sociale, per questioni di solidarietà, hanno anche accolto l'appello delle forze politiche e sociali di svolgere un ruolo attivo nella politica dell'occupazione.

6.3. Tali organizzazioni, che spesso rappresentano un fenomeno nuovo all'interno dell'economia sociale, svolgono così un ruolo importante in quanto aiutano le persone a passare dal mercato del lavoro secondario a quello primario. La tipologia di queste imprese, la loro denominazione, configurazione e organizzazione varia da Stato a Stato. Molti dei progetti per combattere la disoccupazione portati avanti dalle organizzazioni sindacali o dalle imprese private si avvalgono dei protagonisti dell'economia sociale.

6.4. Si citano qui solo alcuni dei numerosi esempi di provvedimenti di politica dell'occupazione che hanno contribuito a creare posti di lavoro nell'ambito dell'economia sociale. Il sistema francese di promozione dell'occupazione (Contrat emploi solidarité — CES) ha creato 200 000 posti di lavoro nel settore associativo che ha, a sua volta, finora assunto circa 250 000 giovani attraverso un programma specifico di lotta alla disoccupazione giovanile. Attualmente in Italia le cooperative sociali occupano più di 100 000 persone. In Belgio, un programma lanciato per assorbire la disoccupazione ha contribuito alla creazione di più di 40 000 posti di lavoro. In Irlanda, l'iniziativa denominata Community Employment ha creato più di 30 000 nuovi posti di lavoro nel settore associativo e delle organizzazioni di sviluppo locali. In Spagna il gruppo Mondragon e Once si prefiggono di fornire lavoro a 37 000 persone.

6.5. Gli effetti positivi dell'economia sociale sull'occupazione sono stati illustrati negli orientamenti UE in materia di occupazione in cui si sottolinea in modo particolare il ruolo dell'economia sociale nella creazione di posti di lavoro particolarmente a livello locale e nell'individuare nuove fonti di occupazione⁽¹⁾.

(1) Punto 12 degli orientamenti 1999 in materia di occupazione. Decisione del Consiglio del 22 febbraio 1999. Questo ruolo è stato inoltre sottolineato nel rapporto del Comitato di Capitalizzazione del programma «Terzo sistema e occupazione».

6.6. Il Comitato constata che, in seguito agli orientamenti in materia di occupazione, l'economia sociale tende sempre più spesso ad essere integrata nei piani d'azione nazionali per l'occupazione. Esempi positivi in tal senso sono l'Italia, la Spagna, la Francia, l'Irlanda e il Belgio⁽²⁾.

6.7. Al fine di garantire un'efficace partecipazione alla politica occupazionale nazionale, il Comitato sottolinea la necessità di consultare i rappresentanti del settore dell'economia sociale al momento di elaborare i piani d'azione nazionali e sollecita le organizzazioni dell'economia sociale a presentare ai propri governi proposte concrete per il programma d'azione del 2000.

6.8. Poiché in molti paesi le società mutualistiche gestiscono una quota considerevole dei sistemi di previdenza sociale, il Comitato ritiene che esse possano svolgere un ruolo importante nella promozione dell'occupazione, delle nuove imprese e dell'occupabilità. Esempi di questo genere esistono già⁽³⁾. Le mutue previdenziali potrebbero inoltre impegnarsi nell'organizzazione di servizi destinati ad una popolazione in cui il peso degli anziani è sempre più forte, creando così nuove opportunità di lavoro in collaborazione con le altre componenti dell'economia sociale.

6.9. Il Comitato ritiene che per creare nuove possibilità di lavoro occorrono strutture d'appoggio, l'integrazione nelle politiche economiche e del mercato del lavoro nazionali ed il sostegno dei fondi strutturali⁽⁴⁾.

7. I Fondi strutturali

7.1. Per quanto riguarda la realizzazione del nuovo programma dell'UE per i fondi strutturali per il periodo 2000-2006, nei suoi orientamenti la Commissione sostiene che il potenziale dell'economia sociale per la creazione di posti di lavoro non è sufficientemente utilizzato. Nel regolamento sul Fondo sociale europeo si fa esplicito riferimento al fatto che possono essere destinati fondi ad attività che rientrano nell'ambito dell'economia sociale.

7.2. Il Comitato parte dal presupposto che gli Stati membri e la Commissione integreranno gli orientamenti nei programmi concreti. Occorre includere tra le priorità di azione il ruolo dell'economia sociale nel contesto dello sviluppo locale, dell'integrazione dei gruppi sfavoriti e della promozione dello spirito imprenditoriale. Al contempo il Comitato sollecita gli Stati membri a garantire che l'economia sociale sia rappresentata nel partenariato che deve essere istituito in base al regolamento dei fondi strutturali.

(2) Joint employment report 1999, I parte, pag. 59 e II parte, Relazioni su vari stati, pubblicato dalla Commissione dell'UE.

(3) Il contributo della protezione sociale mutualistica e bilaterale all'occupazione e all'occupabilità, KOOPi, Svezia 1998.

(4) «Politiche comunitarie di sostegno all'occupazione», punto 2 «Sostegno regionale e locale» (COM(1999) 167).

8. Il mercato unico

8.1. Accesso ai finanziamenti

8.1.1. Al fine di reperire i capitali per iniziative di nuovo tipo, accanto alle banche cooperative tradizionali stanno emergendo diverse nuove banche ed istituti di credito alternativi legati all'economia sociale. Altri strumenti quali i microprestiti, le garanzie di credito e i capitali di rischio speciali hanno dimostrato la propria efficacia per la promozione di nuove imprese nell'ambito dell'economia sociale⁽¹⁾. I finanziamenti sono spesso messi a disposizione da coloro che desiderano investire nell'economia sociale.

8.1.2. Il Comitato constata tuttavia che l'accesso ai finanziamenti rimane uno dei principali ostacoli per gli operatori del settore dell'economia sociale, in particolare per le microimprese.

8.1.3. Il Comitato accoglie con favore le iniziative che consentono a questi nuovi strumenti finanziari dell'economia sociale di svilupparsi e di realizzare i loro importanti compiti. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero esaminare la questione nonché la possibilità di lanciare altre iniziative intese a mettere a disposizione dell'economia sociale emergente i capitali necessari.

8.2. La previdenza sociale

8.2.1. In alcuni paesi le mutue svolgono un ruolo importante nell'ambito della previdenza sociale. Le loro attività sono fondate sulla solidarietà tra i gruppi più forti e quelli più deboli, senza fare discriminazioni in base al rischio.

8.2.2. Il Comitato è del parere che le società mutue di previdenza sociale svolgano un ruolo importante nei sistemi nazionali di previdenza sociale e invitano la Commissione a vigilare affinché questa funzione di utilità generale non venga compromessa da distorsioni della concorrenza. Tutti gli operatori devono inoltre rispettare gli obblighi di servizio stabiliti.

8.3. Norme concernenti la concorrenza, gli appalti pubblici e i regimi fiscali

8.3.1. Date le sue caratteristiche peculiari, il settore dell'economia sociale chiede soluzioni su misura per quanto riguarda le norme concernenti i regimi fiscali, gli appalti pubblici e la concorrenza. Citiamo ad esempio i seguenti casi:

- in taluni Stati membri le organizzazioni dell'economia sociale non sono autorizzate a svolgere attività in certi settori (ad esempio, la distribuzione della benzina in Spagna);

- non sempre le norme che regolano gli appalti pubblici sono compatibili con le iniziative locali a favore dell'occupazione e la prestazione di servizi assistenziali da parte dell'economia sociale;

- gli appalti pubblici non sempre prevedono parametri che incidono sulla qualità dei servizi e si limitano spesso all'offerta economicamente più bassa;

- le agevolazioni fiscali, per il fatto che l'economia sociale si distingue dai settori economici tradizionali.

8.3.2. Proprio per questo motivo il Comitato ritiene che l'applicazione di soluzioni specifiche consenta il rispetto della parità di condizioni tra le imprese dell'economia sociale e le imprese private.

8.3.3. Il Comitato propone che la Commissione esamini tali questioni e presenti orientamenti volti a stabilire criteri per il sostegno dell'economia sociale. Le imprese create nel settore dell'economia sociale non devono destrutturare i mercati esistenti mettendosi in una posizione di concorrenza sleale nei confronti delle imprese del settore privato operando nelle stesse condizioni e praticando prezzi inferiori a quelli di mercato.

8.3.4. Il Comitato ritiene che tali criteri debbano essere chiari, trasparenti e fondati sulle caratteristiche fondamentali dell'economia sociale e che non debbano inoltre comportare ripercussioni sociali negative per i gruppi più deboli e bisognosi.

8.3.5. Le organizzazioni dell'economia sociale dovrebbero inoltre essere consultate nelle fasi di elaborazione degli orientamenti.

8.4. Modelli di cooperazione europea

8.4.1. L'esigenza di creare reti europee è sempre più necessaria per essere competitivi all'interno del Mercato unico. Il Comitato ha già chiesto che le cooperative, le mutue e le associazioni possano formare società cooperative europee, mutue e associazioni europee transfrontaliere⁽²⁾. Non sono ancora disponibili gli Statuti europei necessari. La possibilità di istituire tali forme giuridiche europee dovrebbe essere accessibile anche alle persone fisiche e alle piccole imprese che desiderino essere attive nella cooperazione transfrontaliera al fine di rafforzare la propria competitività.

8.4.2. Il Comitato ha già indicato che, per favorire una rapida decisione del Consiglio, tali forme giuridiche e organizzative andrebbero trattate separatamente dallo statuto della società europea⁽³⁾. Va da sé che la proposta di direttiva sulla partecipazione dei lavoratori dovrà essere adottata contemporaneamente.

⁽¹⁾ Alcuni di questi strumenti vengono illustrati nel documento pubblicata da Inaise «Gli strumenti finanziari dell'economia sociale in Europa e la creazione di posti di lavoro». I fondi mutualistici per lo sviluppo di nuove cooperative presenti in Italia costituiscono un altro esempio.

⁽²⁾ GU C 233 del 31.8.1993, pag. 42.

⁽³⁾ Informazione e consultazione dei lavoratori, GU C 212 del 22.7.1996, pag. 36. Parere in merito al COM(95) 547 del 29 maggio 1996 punto 14.

8.4.3. Il Comitato intende ribadire tale richiesta, pur sottolineando che le nuove disposizioni devono essere sufficientemente flessibili da consentire la collaborazione tra organizzazioni e imprese appartenenti a categorie diverse dell'economia sociale. Una tale flessibilità è indispensabile soprattutto per tenere conto delle differenze tra le varie normative nazionali. La normativa francese concernente l'«Union d'Economie Sociale» o quella italiana riguardante i consorzi potrebbero fornire un modello da seguire.

8.5. *L'ampliamento dell'UE*

8.5.1. Nella fase di preparazione dell'ampliamento dell'UE, il Comitato sollecita la Commissione a far sì che i negoziati di adesione tengano conto del ruolo dell'economia sociale nei paesi candidati, in termini sia di normative concernenti il mercato interno che di altre possibilità di partecipazione a pieno titolo alla cooperazione europea.

9. Programmi di sostegno della Commissione

9.1. Il Comitato constata la mancata attuazione del programma concernente le cooperative, le mutue, le associazioni e le fondazioni proposto dalla Commissione nel 1993. Per giungere ad una decisione sarebbe stata indispensabile l'approvazione unanime degli Stati membri che però si è dimostrata impossibile da raggiungere. Uno degli argomenti a sfavore del programma era la dotazione insufficiente (5,6 milioni di euro per un periodo di 3 anni).

9.2. La Commissione sta predisponendo un programma per promuovere l'imprenditorialità. Tale programma dovrebbe comprendere anche la promozione dell'economia sociale e prevedere al contempo l'accantonamento di risorse specifiche per questioni attinenti all'economia sociale quali ad esempio la formazione dei membri, la diffusione delle buone prassi e la ricerca.

9.3. Il Comitato parte dal presupposto che le risorse destinate specificamente alle organizzazioni e alle imprese dell'economia sociale saranno più consistenti rispetto a quelle previste dalla precedente proposta di programma. In ogni caso, al fine di incoraggiare le iniziative nuove e/o innovative che stanno emergendo, occorrerebbero criteri di ammissibilità chiari e trasparenti che dovrebbero tener conto delle caratteristiche peculiari dell'economia sociale.

9.4. Il Comitato è inoltre favorevole alla proposta presentata dal Commissario Diamantopoulou di avviare progetti pilota in cui le organizzazioni dell'economia sociale e gli altri operatori sociali interagiscano per arrivare a buone prassi nel quadro di tali partenariati.

9.5. Per quanto riguarda gli altri programmi comunitari, come ad esempio il quinto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo e i programmi di aiuti dell'UE, sarebbe opportuno avviare azioni specifiche volte a facilitare l'accesso a tali aiuti da parte dell'economia sociale.

9.6. Secondo il Comitato il lavoro volontario e non retribuito dovrebbe contare come cofinanziamento per i progetti dell'UE gestiti nell'ambito dell'economia sociale.

10. Libri bianchi sulle società cooperative e sulle società mutualistiche

10.1. Il Comitato si rammarica per il fatto che la Commissione, in base al suo programma di lavoro, non adotterà i due Libri bianchi, uno sulle società cooperative e l'altro sulle società mutualistiche, inizialmente previsti per quest'anno. Il Comitato sosterebbe vivamente tale iniziativa alla quale occorre tuttavia fornire i mezzi necessari perché giunga a buon fine. Essa consentirà di fare il punto della situazione in tali settori e di formulare delle raccomandazioni volte a stimolare lo sviluppo delle società cooperative e mutualistiche nell'ambito dell'Unione europea.

11. Organizzazione della Commissione

11.1. Le organizzazioni e le imprese dell'economia sociale hanno stretti contatti con quasi tutte le Direzioni generali della Commissione europea. La DG «Imprese», che sarebbe responsabile per le cooperative, le mutue e le nuove forme di imprenditorialità, e la DG «Occupazione e affari sociali», che sarebbe responsabile per l'economia sociale e lo sviluppo locale rappresentano specifici poli di contatto. Una ripartizione degli operatori tra queste due Direzioni generali comporterebbe la rottura dell'unità dell'economia sociale. È importante che le questioni generali di programmazione trovino urgentemente una risposta soddisfacente e coordinata e che gli operatori dell'economia sociale ricevano un'assistenza. Al contempo il Comitato si chiede che cosa intenda la Commissione per «nuove forme di imprenditorialità».

12. Ciò che l'economia sociale può fare

12.1. Nel corso dell'audizione tenutasi nel mese di ottobre sono stati presentati diversi esempi di buone prassi. Il Comitato ritiene che la diffusione di buone prassi sia un elemento centrale per conseguire progressi nel campo dell'economia sociale.

12.2. Ecco alcuni esempi:

- creazione di agenzie di coordinamento a livello nazionale e europeo;
- istituzione di reti di informazione;
- cooperazione con il mondo economico in generale e con i sindacati;
- conclusione di partenariati con gli enti locali e regionali;

- messa a punto di modalità di valutazione dell'efficienza economica e sociale, per esempio mediante metodi di audit sociale pertinenti e migliori sistemi di gestione;
- istituzione di centri strategici di sviluppo;
- sviluppo di sistemi di analisi comparativa;
- attuazione di uno sforzo comune per far conoscere meglio le imprese del volontariato, convincendo le grosse imprese ed organizzazioni dell'economia sociale a redigere delle relazioni sulla «gestione del cambiamento⁽¹⁾»,
- divulgazione di esempi di migliori prassi in materia di sviluppo delle competenze, organizzazione del lavoro e pari opportunità;

(1) Parere del CES «Gestire il cambiamento» (Relazione Gyllenhammar), GU C 258 del 10.9.1999, pag. 1.

Bruxelles, 2 marzo 2000.

- utilizzazione dei programmi comunitari disponibili, in particolare di quelli per lo sviluppo delle risorse umane.

13. Conclusioni

13.1. L'economia sociale costituisce al tempo stesso una parte importante della vita economica ed una componente della società civile organizzata. Il presente parere d'iniziativa è il contributo del Comitato al dibattito sull'economia sociale a livello nazionale ed europeo, sulla sua definizione e sul suo ruolo in generale e in relazione al mercato unico.

13.2. Il Comitato raccomanda che la Commissione, il Parlamento europeo e gli Stati membri diano seguito al parere, elaborando una strategia che consenta di integrare tutti gli aspetti dell'economia sociale nella creazione di attività concernenti la sfera sociale e nelle azioni di promozione di nuove iniziative imprenditoriali in Europa.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Il seguente emendamento, che ha ottenuto un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso del dibattito.

Punto 8.4.2

Sopprimere l'ultima frase.

Motivazione

Allo stato attuale, la proposta di direttiva in questione sull'informazione e sulla consultazione dei lavoratori non è accettabile per le PMI del settore commerciale. Essa crea degli obblighi supplementari troppo onerosi per le piccole imprese. D'altro canto le due cose sono indipendenti.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante ventiduesima modifica della Direttiva 76/769/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (ftalati) e che modifica la Direttiva 88/378/CEE del Consiglio relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti la sicurezza dei giocattoli»

(2000/C 117/12)

Il Consiglio, in data 23 febbraio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Williams, in data 15 febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 1° marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria, con 27 voti favorevoli, 21 contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta in esame si riferisce in primo luogo all'elevato livello di protezione della salute e della sicurezza dei consumatori già previsto dal Trattato UE e attualmente contemplato all'articolo 153 del Trattato di Amsterdam. La Commissione propone di vietare l'uso di sei ftalati tossici presenti in determinati prodotti per neonati e bambini, i consumatori più deboli e vulnerabili, propone una 22ª modifica alla direttiva vigente sulle sostanze pericolose⁽¹⁾, e aggiunge una modifica a parte alla direttiva sulla sicurezza di giocattoli⁽²⁾.

1.2. La proposta, che ha tuttavia implicazioni generali di ampia portata, si incentra principalmente sui seguenti argomenti:

1.2.1. l'armonizzazione delle prassi e la definizione di regole uniformi sia sul mercato interno che negli Stati candidati;

1.2.2. l'interazione con altre direttive, quali quella sull'uso delle procedure d'urgenza descritte all'articolo 9 della direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti⁽³⁾;

1.2.3. la validità dei metodi di prova usati per accertare il livello di liberazione degli ftalati;

1.2.4. pressioni da parte di gruppi ambientalisti su un argomento che, per sua natura, susciterà, oltre alle considerazioni pratiche, anche un certo coinvolgimento emotivo;

1.2.5. il sempre maggiore rilievo dato alle procedure di valutazione del rischio e all'applicazione del principio di precauzione.

1.2.5.1. L'importanza del principio di precauzione va sottolineata in modo particolare. Si tratta di una procedura relativamente nuova, descritta in una recente comunicazione della Commissione⁽⁴⁾, e questa è solo la terza volta che essa viene invocata. La procedura consente alla Commissione di mettere in atto un'azione preventiva qualora le prove siano insufficienti, inconcludenti o incerte, ma il mancato intervento comporti un rischio eccessivo per la salute pubblica o per l'ambiente, come nel caso della diossina in Belgio. Il principio fondamentale è che in presenza di una potenziale minaccia, occorre procedere a studi di valutazione del rischio; ciononostante, per intraprendere un'azione non occorre che i risultati siano determinanti. L'assenza di prove scientifiche non deve essere usata per giustificare una mancata azione.

2. Informazioni generali

2.1. Che cosa sono gli ftalati?

Oggetto della proposta in esame sono sei ftalati, specificati nell'allegato. Si tratta di prodotti chimici, in uso da molto tempo, che vengono aggiunti alla plastica dura (come il cloruro di polivinile — PVC) per ammorbidirla. La plastica, così ammorbidita, può quindi essere usata per articoli per neonati e bambini di età inferiore ai 36 mesi, quali anelli per la dentizione, tettarelle, sonagli e altri giocattoli, ad esempio le anatre galleggianti per la vasca da bagno. Lo ftalato più comunemente usato per i prodotti che favoriscono la dentizione è stato lo ftalato diisononile (DINP). Alcuni ftalati si trovano anche in natura, in alcuni alimenti, ad esempio nelle banane.

2.2. I problemi provocati dagli ftalati

Sotto il profilo chimico gli ftalati non sono legati al PVC, e, con il trascorrere del tempo, possono migrare o dissociarsi. Test condotti sui ratti dimostrano che gli ftalati possono provocare disturbi ormonali e addirittura il cancro, con conseguenti danni al fegato, ai reni e ai testicoli. Il rischio è più

(1) Direttiva 76/769/CEE, GU L 262 del 27.9.1976, pag. 201.

(2) Direttiva 88/378/CEE, GU L 187 del 16.7.1988, pag. 1.

(3) Direttiva 92/59/CEE, GU L 228 dell'11.8.1992, pag. 24.

(4) COM(2000) 1 def. del 2 febbraio 2000.

elevato per i neonati, che masticano e succhiano per molto tempo. La masticazione può provocare la rottura della plastica, accelerando la liberazione degli ftalati e, di conseguenza, la loro migrazione nella saliva. Inoltre, data la differenza di peso, l'apporto quotidiano ritenuto tollerabile per un adulto non è tollerabile per un bambino. Gli ftalati possono accumularsi, e possono essere assorbiti dal neonato anche da altre fonti, ad esempio attraverso il latte materno.

2.2.1. Alcuni Stati membri hanno quindi chiesto fermamente di vietare gli ftalati nei prodotti per bambini, cosa che, nel luglio 1998⁽¹⁾, ha portato all'elaborazione di una raccomandazione (e non al divieto «d'urgenza» a suo tempo auspicato dal Commissario Bonino). Alcuni gruppi ambientalisti hanno esercitato una certa pressione a favore di un divieto, nel quadro di una campagna più ampia per l'eliminazione di tutti i prodotti in PVC. Nell'autunno 1999 il Comitato scientifico per tossicità, ecotossicità e ambiente ha elaborato un parere in merito.

2.2.2. La Commissione, attraverso le procedure d'urgenza descritte nella direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, ha ottenuto l'accordo degli Stati membri per un divieto temporaneo dei sei ftalati, sulla base del serio rischio che essi rappresentano per la salute dei bambini. Il provvedimento è entrato in vigore il 19 dicembre 1999.

2.2.3. La proposta concerne la modifica della legislazione nel più lungo periodo.

3. Osservazioni generali: il punto di vista del Comitato

3.1. In primo luogo, il Comitato appoggia il divieto immediato imposto dalla Commissione sugli ftalati in alcuni prodotti per bambini, e, quindi, condivide l'Articolo 1 della proposta in esame.

3.1.1. Dato che il divieto è un provvedimento a carattere temporaneo, che sarà riesaminato l'8 marzo prossimo, il Comitato gradirebbe conoscere le future procedure transitorie da seguire.

3.1.2. Il Comitato è consapevole del fatto che la Commissione si è trovata di fronte a due alternative: imporre un divieto, oppure affidarsi a prove severe per i limiti massimi di emissione, a fronte dei quali potrebbero essere stabiliti controlli. Vista la difficoltà di simulare l'azione di un bambino che mastica e succhia, i metodi di prova per gli ftalati sono ancora incerti, inaffidabili e non ripetibili; il Comitato accetta quindi la decisione della Commissione, che si appella al principio di precauzione. Rileva inoltre che le eventuali alternative potrebbero comportare nuovi dubbi e incertezze, ed invita quindi a proseguire le ricerche in materia.

3.2. In secondo luogo, per quanto riguarda le azioni da intraprendere in futuro, il Comitato mette in dubbio la validità della procedura applicata dalla Commissione (definita nell'articolo 2) in relazione ai prodotti che, pur non essendo appositamente studiati per questo scopo, possono essere introdotti in bocca. La Commissione intende affrontare il problema dei rischi legati a tali articoli (si tratta prevalentemente di giocattoli nei quali la durata della masticazione/suzione non è particolarmente lunga) introducendo un'etichettatura che metta in guardia i genitori e chiunque si occupi di bambini.

3.2.1. Il Comitato sottolinea le difficoltà pratiche legate alla formulazione di un'avvertenza che possa ragionevolmente coprire l'enorme ventaglio dei prodotti per bambini, soprattutto se essa deve figurare in diverse lingue sia sul prodotto che sull'imballaggio.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Articolo 1

Nelle circostanze attuali, e alla luce delle riserve generali già manifestate, il Comitato accetta questo articolo come unica possibilità. Ritiene necessario discutere anche i punti indicati in appresso.

4.1.1. Il Comitato deplora il fatto che la modifica finale alla legislazione relativa all'immissione sul mercato di prodotti pericolosi possa essere applicata solo tra qualche anno «per ragioni di procedura», ma fa notare che i meccanismi «ponte» da applicare in via temporanea devono continuare a garantire la sicurezza dei neonati e dei bambini.

4.1.2. Il Comitato rileva il particolare problema legato al controllo degli articoli che in una famiglia passano da un bambino all'altro, e che vengono usati da bambini di diverse età. Ricorda inoltre il problema degli articoli per bambini venduti di seconda mano (es.: nei negozi di beneficenza).

4.1.3. Tenendo conto dei problemi dei paesi nei quali non sempre esiste un'unica autorità in materia, il Comitato sottolinea l'importanza che l'applicazione sia effettuata dalle autorità competenti (nel quadro di un coordinamento a livello europeo).

4.1.4. Il Comitato sottolinea la necessità di un monitoraggio costante ed efficace del divieto, con una particolare vigilanza sul mercato per i prodotti importati da paesi terzi e del terzo mondo.

4.1.5. Il Comitato sottolinea l'importanza di un'efficace comunicazione con i genitori e con tutti i responsabili della cura dei bambini in merito alla sicurezza dei prodotti in generale e degli ftalati in particolare, tenendo in speciale considerazione la diffusione dei numeri telefonici a cui rivolgersi per ottenere informazioni («Helpline»), che alcuni produttori indicano sull'imballaggio. Incita inoltre ad una precoce educazione, non autoritaria, per sensibilizzare la gente sulla cura ed il comportamento di neonati e bambini.

(1) Raccomandazione 98/485/CE, GU L 217 del 5.8.1998, pag. 35.

4.2. Articolo 2

Il Comitato rileva che la severità delle avvertenze è tale che esse rappresentano, in realtà, un divieto. La formulazione proposta per tali etichette, inoltre, è di difficile comprensione, e non trasmette il messaggio come dovrebbe.

Tuttavia, nel caso in cui tale etichettatura dovesse infine venire accettata come misura adeguata, il Comitato formula le seguenti osservazioni:

4.2.1. Non è sufficiente che le avvertenze siano leggibili ed indelebili. Devono anche essere comprensibili.

4.2.2. Il Comitato si interroga sulla praticità, sotto il profilo sia della progettazione che della produzione, dell'apposizione di etichette inamovibili sugli articoli di piccole dimensioni destinati ai bambini, soprattutto se le avvertenze devono essere redatte in più lingue.

4.3. Dato che il rischio legato all'azione discontinua di suzione o masticazione è piuttosto ridotto, il Comitato raccomanda, per il momento, di rinunciare all'etichettatura per i

prodotti proposti, in considerazione delle difficoltà che ne deriverebbero. Un'avvertenza dovrebbe figurare sull'imballaggio, se la dimensione lo consente. Il principio di precauzione invocato stabilisce che le misure fondate su di esso devono essere commisurate al rischio da ridurre o eliminare.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato ribadisce l'estrema importanza della sicurezza, soprattutto quando si tratta di bambini, e appoggia gli sforzi profusi dalla Commissione nell'introdurre l'attuale divieto. Permane tuttavia la preoccupazione sulla validità, ancora incerta, degli attuali metodi di prova intesi a garantire il livello di liberazione degli ftalati, nonché sui materiali alternativi, fonte di nuove perplessità. Chiede quindi di approfondire la ricerca.

5.2. Il Comitato accetta il fatto che nell'Articolo 2 la Commissione, fornendo avvertenze severe sia sull'imballaggio che sugli articoli stessi, dichiara di credere nel diritto dei genitori all'informazione. Se la Commissione persiste nell'applicare tali avvertenze, occorre tener conto sia della lingua che della praticità della comunicazione.

Bruxelles, 1° marzo 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale: verso un'Europa dell'innovazione e delle conoscenze»

(2000/C 117/13)

Il Comitato economico e sociale, in data 23 settembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 11, quarto paragrafo, dell'articolo 19, primo paragrafo, e dell'articolo 23, terzo paragrafo, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «L'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale: verso un'Europa dell'innovazione e delle conoscenze».

Il Sottocomitato «Occupazione, riforma economica e coesione sociale», incaricato di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Morgan e della Correlatrice Engelen-Kefer, in data 9 febbraio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 2 marzo 2000, nel corso della 370ª sessione plenaria, con 144 voti favorevoli e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il 16 ottobre 1999 le Presidenze finlandese e portoghese hanno lanciato un invito a contribuire al dibattito previsto in occasione del Consiglio europeo straordinario, che si svolgerà a Lisbona il 23 e 24 marzo 2000 sul tema «L'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale: verso un'Europa dell'innovazione e delle conoscenze». Il Comitato si compiace di essere stato invitato ad apportare il suo contributo a tale vertice, e in particolare del fatto di essere stato invitato assieme al Parlamento, alla Commissione, alla Banca centrale europea e alle parti sociali al Forum di «follow-up» ad alto livello che si terrà in Portogallo dell'inizio di giugno.

1.2. Il 17 gennaio 2000 il Primo ministro portoghese ha inviato ai membri del Consiglio una lettera in cui riesaminava tali questioni, lettera della quale riportiamo alcuni brani:

Per la costruzione europea inizia una nuova era.

Nonostante la ripresa economica, permangono gravi problemi sociali, quali la disoccupazione, l'esclusione sociale e il rischio di un futuro squilibrio dei sistemi di previdenza sociale. Essi riflettono anche difficoltà strutturali, che hanno origini più profonde e che richiedono una coraggiosa riforma. Tali difficoltà sono ingigantite dalle inevitabili sfide poste dalla globalizzazione, dalla trasformazione tecnologica e dall'invecchiamento della popolazione. Il modello sociale europeo può essere sostenuto soltanto creando nuovi fattori competitivi e rinnovando il modello sociale stesso.

La Presidenza portoghese cade nell'anno 2000. È il momento giusto per riflessioni e decisioni a lungo termine. L'obiettivo del Consiglio europeo straordinario che si terrà a Lisbona il 23 e 24 marzo è proprio questo: ritoccare la strategia europea per la crescita, competitività e occupazione alla luce delle nuove condizioni, nonché migliorare il contenuto del patto europeo per l'occupazione.

È nostra intenzione proporre come punto di partenza un nuovo fondamentale elemento. Sta emergendo un nuovo modello: quello dell'economia dell'innovazione e delle conoscenze, che sta diventando la fonte primaria del benessere delle nazioni, delle imprese e dei cittadini. L'Europa è in notevole ritardo, e dovrebbe tracciare il proprio cammino verso una nuova posizione concorrenziale, nel contempo combattendo contro i nuovi rischi di esclusione sociale. L'innovazione deve andare di pari passo con l'inclusione sociale.

Siamo convinti che esistano presupposti per definire un nuovo obiettivo strategico per i prossimi 10 anni: fare dell'Unione europea l'area economica più dinamica e competitiva del mondo, fondata sull'innovazione e sulle conoscenze, capace di far aumentare la crescita economica, con posti di lavoro di migliore qualità e più numerosi, e con una più forte coesione sociale.

Una strategia economica e sociale per rinnovare la base della crescita in Europa deve integrare le politiche macroeconomiche con l'ammodernamento della protezione sociale.

1.3. La Presidenza portoghese ha in seguito presentato il documento «L'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale: verso un'Europa dell'innovazione e delle conoscenze», datato 12 gennaio 2000.

1.4. Il Comitato accoglie con favore il suddetto documento e condivide l'orientamento generale delle proposte in esso contenute.

1.5. Il Comitato appoggia l'idea della «strategia positiva». Anche il parere è positivo. Siamo a favore di un tasso di crescita di almeno il 3% in tutta l'UE. Forse è necessario che sia superiore, per eliminare la disoccupazione e l'esclusione sociale. Siamo d'accordo sul fatto che è ora essenziale promuovere una cultura del dinamismo e dell'iniziativa imprenditoriale ed una cultura di rafforzamento della coesione sociale. Anche noi crediamo che una strategia economica e sociale di rinnovamento delle basi della crescita in Europa debba coniugare le politiche macroeconomiche con riforme economiche e politiche strutturali, politiche attive in materia di occupazione e, inoltre, l'ammodernamento del sistema di protezione sociale.

1.6. La risposta del Comitato si fonda sul presupposto che i cittadini dell'Unione europea possiedano una capacità innovativa e imprenditoriale sufficiente a creare tutti i nuovi posti di lavoro sostenibili di cui abbiamo bisogno.

1.7. Qual è l'ostacolo che si frappone alla creazione di posti di lavoro in Europa? Un numero insufficiente di imprese e di altre organizzazioni stanno innovando e usando con successo le risorse delle conoscenze. La creatività è un talento umano molto potente. Perché in Europa non viene pienamente usato? E che cos'è il nuovo modello?

2. Il nuovo modello

2.1. Nell'uso comune, l'espressione «nuovo modello» significa crescita senza inflazione, e viene usata nel contesto della gestione monetaria USA. Nella pratica significa anche livelli più elevati di occupazione senza inflazione, come dimostra il tasso di disoccupazione degli USA, più basso rispetto a quello dell'Europa. Per ragioni di ordine sociale gli USA non sono considerati come un modello per l'Europa. In un contesto europeo noi potremmo reinterpretare tale modello nel modo seguente:

- massimizzare lo sviluppo economico minimizzando nel contempo l'emarginazione ed il conflitto sociale;
- creare un'economia competitiva sostenendo al tempo stesso un modello sociale competitivo;
- ottimizzare l'utilizzo delle nuove tecnologie in una strategia sostenibile per l'ambiente e le risorse sociali e naturali;
- garantire la sostenibilità con lo sviluppo di una cultura partecipativa e di un'adeguata cultura societaria basata su un approccio creativo all'apprendimento su tutto l'arco della vita e sulla solidarietà.

2.2. Nell'attuale contesto UE, questo nuovo modello (crescita economica, che includa anche la coesione sociale, e che porta all'aumento dell'occupazione ma non all'inflazione), è il risultato più auspicabile.

2.2.1. La trasformazione strutturale viene favorita da un clima espansivo ed ottimistico. L'eliminazione di posti di lavoro non più competitivi è tanto più facile quanto più numerosi sono i posti di lavoro a lungo termine creati altrove e quanto più spesso alla mobilità del lavoro si associa anche la prospettiva di un miglioramento delle condizioni di lavoro.

2.2.2. Occorre quindi una politica economica orientata anche alla costante espansione della domanda globale, che superi gli aumenti di produttività. Con la rinuncia alla crescita economica non si possono però risolvere i problemi attuali. Dobbiamo raggiungere almeno l'obiettivo del 3 % di crescita fissato nel documento della Presidenza.

2.2.3. Se il nuovo modello viene considerato un «risultato», quali sono i fattori grazie ai quali è stato conseguito, e quali quelli che potrebbero produrre un risultato analogo nell'UE? A questa domanda non si può dare una risposta definitiva, ma si possono individuare diverse cause, che vanno dai fattori industriali a quelli culturali, sociali, ecologici e alla domanda di sostenibilità.

2.3. Quali sono i fattori che determinano il nuovo modello e quali sono le loro caratteristiche? Che cosa determina la crescita senza inflazione? Ecco alcuni degli elementi più evidenti:

- concorrenza globale, che esercita una pressione verso il basso sul prezzo di beni e servizi in alcuni settori;
- la produttività, che, a quanto pare, sta finalmente acquisendo una nuova dimensione, a seguito di investimenti a lungo termine nel settore IT e telecomunicazioni;
- la qualificazione professionale, nei casi in cui la domanda sul mercato del lavoro, ha privilegiato una minoranza di posti di lavoro mentre ha reso meno ricercati molti lavori semiqualeficati o non qualificati;
- la ristrutturazione, sotto la spinta delle IT, che ha portato ad una struttura meno gerarchica e all'«outsourcing», entrambi fattori deflazionistici;
- lo sviluppo del settore dei servizi e il trasferimento dei posti di lavoro al settore dei servizi;
- estensione del lavoro caratterizzato da uno «stile di vita» flessibile, in termini sia di ubicazione che di ore di lavoro.

2.4. Se i suddetti fattori spiegano la riduzione delle pressioni inflazionistiche, quali sono i fattori che possono creare la crescita?

- La dinamica industria delle tecnologie dell'informazione (IT), o, più correttamente, delle tecnologie della società dell'informazione (IST), inclusi hardware, software e servizi;
- la rapida crescita di industrie fondate sull'informazione, quali i mezzi di comunicazione e la finanza, sulla base dello sviluppo delle IST;
- la progressiva trasformazione, indotta dalle IST, delle industrie tradizionali basate su beni strumentali;
- la crescita del settore delle società di capitali di rischio e la proliferazione di nuove imprese, molte delle quali sfruttano le nuove tecnologie;

— l'impatto emergente delle politiche di sviluppo sostenibile, che determina sia l'adattamento di vecchi settori sia lo sviluppo di nuovi.

2.5. I fattori descritti ai punti 2.3 e 2.4 hanno potuto avere un effetto positivo sul nuovo modello soltanto grazie a politiche fiscali e monetarie favorevoli, che, a loro volta, hanno stimolato e consentito grossi investimenti nelle tecnologie dell'informazione.

2.6. Un fattore importante nel raggiungimento del nuovo modello negli USA è stato il ruolo dei mercati di capitale. L'enorme crescita nel valore di mercato del settore della tecnologia è stata ottenuta con un grosso spostamento della direzione degli investimenti. La vasta espansione dei fondi di capitale di rischio è un altro esempio delle nuove priorità. Un mercato UE dei capitali non esiste ancora sotto questa forma. L'introduzione dell'euro è un elemento precursore vitale, ma i mercati azionari e dei capitali di rischio restano poco sviluppati. Le recenti transazioni transfrontaliere in Europa spingono in questa direzione, ma i governi, le banche, le società, e gli enti di regolamentazione dovranno mostrare ambizione e

visione su scala comunitaria per porre le fondamenta del nuovo modello nell'UE. Tuttavia, se si vogliono facilitare le transazioni finanziarie transnazionali in Europa, si deve riconoscere che la circolazione sociale transnazionale non è possibile nello stesso modo in cui lo è fra gli Stati dell'USA. Pertanto la dimensione sociale dovrà trovare una soluzione europea.

2.7. Questi fattori di crescita e produttività stanno, a loro volta, influenzando la dimensione sociale, culturale e organizzativa delle imprese.

2.8. La tabella 1 riflette l'impatto dei metodi di produzione giapponesi, come illustrato nel libro «The Machine that Changed the World»⁽¹⁾ («La macchina che ha cambiato il mondo»). Si riconosce che i clienti creano posti di lavoro, che le risorse fondamentali sono quelle umane e che, per essere pienamente efficaci, i lavoratori devono partecipare ai processi decisionali.

⁽¹⁾ James P. Womack et al.: «The Machine that Changed the World», 1990.

Tabella 1 — La vecchia e la nuova anima delle imprese

Passato	Presente
Priorità assoluta: il profitto	Priorità assoluta: la soddisfazione del cliente
Risorse: le cose	Risorse: le persone
La «mente» e il «braccio» sono ben distinti	La «mente» e il «braccio» coincidono
Produzione di massa	«Lean production» (Organizzazione snella della produzione, produzione «just in time»)
Marketing separato, senza contatto tra fornitori e clienti	Marketing integrato, che prevede cooperazione con fornitori e clienti
Organizzazione controllata gerarchicamente, settori funzionali separati	Organizzazione basata sul lavoro in équipe, numerose attività intersettoriali
Rilevamento dei risultati ai fini di controllo, soprattutto sotto il profilo finanziario	Rilevamento dei risultati ai fini di miglioramento, misure globali
Sono importanti le economie di scala	È importante la tempestività

Fonte: Soul of Enterprise (Hall, 1993), pag. 281.

2.9. La tabella 2 descrive la nuova etica organizzativa, basata su competenze professionali che permettono di occupa-

re un posto di lavoro, su trasformazioni rapide, su un'ampia cooperazione e su sistemi che premiano il merito.

Tabella 2 — Scelte di gestione

Pre-rivoluzione	Post-rivoluzione
Occupazione lungo tutto l'arco della vita	Occupabilità lungo tutto l'arco della vita
Ridurre al minimo i rischi legati al cambiamento	Beneficiare al massimo delle opportunità legate al cambiamento
Gestione per «fronti opposti»	Gestione basata sulla collaborazione
Mentalità ristretta delle principali parti interessate (stakeholders)	Mentalità aperta delle principali parti interessate (stakeholders)
Concentrare i premi	Distribuire i premi
Dare importanza alle competenze amministrative	Dare importanza alle competenze tecniche
Concentrarsi sulla continuità	Concentrarsi sulla discontinuità continua
Chiave del successo: separazione e specializzazione	Chiave del successo: approccio olistico all'organizzazione
Visione frammentata del lavoro e delle imprese	Visione integrata del lavoro e delle imprese
Attenersi alle vecchie norme	Esplorare nuove norme

Fonte: Welcome to the Revolution (Cannon, 1996), pag. 18

2.10. La Tabella 3 sottolinea in modo particolare l'impatto dei sistemi informatici sulla cultura organizzativa. È questo in

senso organizzativo il nuovo modello.

Tabella 3 — Transizione dalla fase industriale alla fase informatica

Organizzazione dell'era industriale	Organizzazione dell'era informatica
Enfasi su risultati misurabili	Enfasi su questioni strategiche, avvalendosi della partecipazione e della responsabilizzazione
Conoscenze altamente specializzate, che portano alla capacità di lavorare in un unico campo	Conoscenze interdisciplinari, che portano alla capacità di lavorare in più settori
Responsabilità individuale	Responsabilità dell'équipe
Posizioni, ruoli e responsabilità organizzative chiaramente differenziate e segmentate	Assetto «matrice»: posizioni, ruoli e responsabilità flessibili
Concezione lineare dei programmi (input-output)	Approccio olistico alla programmazione
Approccio reattivo: risolvere i problemi man mano che si presentano; impostazione pragmatica a breve termine («bottom-line»)	Approccio proattivo: anticipare i problemi prima che diventino critici; raggiungere un equilibrio tra il pragmatismo a breve termine e gli obiettivi a lungo termine
La programmazione è dominata da una prospettiva locale	Una prospettiva globale informa l'azione a livello locale
Flusso di informazioni gerarchico e lineare	Interfaccia multipla, flusso di informazioni «senza confini»
Attenzione concentrata sulle differenze quantitative	Attenzione concentrata sulle differenze qualitative
Investimenti concentrati su impianti e attrezzature	Investimenti mirati allo sviluppo delle risorse umane
Conseguire l'efficacia attraverso i metodi	Conseguire risultati più avanzati basandosi sulla condivisione di valori
Le iniziative intese al miglioramento provengono da un'élite manageriale	Le iniziative intese al miglioramento provengono da tutte le direzioni
Orientata al presente, opera in base alle conoscenze attuali	Orientata al futuro, opera «all'avanguardia»

Fonte: The Management Myth (Hames, 1994)

2.10.1. In un contesto competitivo, il fattore di successo determinante è il potenziale creativo. Finora la possibilità di mettere a punto nuove soluzioni è stato prevalentemente un privilegio di pochi. Il potenziale creativo però deve essere amplificato, per tenere il passo del sempre più rapido ritmo di sviluppo. In questo senso è imprescindibile non soltanto promuovere le conoscenze di base e le tecnologie di punta, ma anche accrescere le conoscenze professionali in tutti i settori di attività. La promozione del potenziale occupazionale ed il costante adattamento e miglioramento del livello di qualificazione professionale degli occupati sono quindi una premessa determinante per rafforzare il potenziale innovativo dell'economia europea.

2.10.2. L'innovazione è un processo sociale estremamente profondo, al quale partecipano in primo luogo le persone, con le loro conoscenze, le loro capacità e la loro creatività. Lo sviluppo di queste capacità ha bisogno di spazio, che può essere creato attraverso strutture di lavoro cooperative e orientate alla partecipazione, e l'eliminazione di strutture gerarchiche tradizionali, che potrebbero talora costituire un ostacolo in tal campo. L'obiettivo determinante non è quello di attenersi alle norme, ma la configurazione ottimale del processo produttivo. Affinché ciò riesca, è indispensabile dare ai lavoratori la possibilità di partecipare. Nuove forme di organizzazione del lavoro, quali il lavoro di gruppo e di équipe, consentono di fare uso delle capacità e delle conoscenze degli occupati in maniera globale, e di ampliare i margini di azione e di decisione nel lavoro. Offrono così la possibilità di far dipendere l'aumento della produttività e la competitività dal miglioramento delle condizioni di lavoro per gli occupati. Il coinvolgimento di tutti i lavoratori presuppone anche lo sviluppo dei processi d'informazione, di consultazione e di partecipazione nelle imprese e nei servizi.

2.10.3. L'innovazione, intesa non soltanto come processo tecnico, ma anche come processo sociale, richiede una trasformazione di base delle strutture del lavoro, e, di conseguenza, una adeguata configurazione dell'orario di lavoro. Occorre trovare nuove risposte, in grado di conciliare gli obiettivi delle imprese, le necessità dei lavoratori e gli interessi dei consumatori. Le imprese traggono beneficio dagli aumenti di produttività che ne derivano, mentre i lavoratori beneficiano della garanzia di posti di lavoro competitivi e della possibilità di conciliare la vita professionale e familiare. L'obiettivo deve essere quello di trovare un'equa compensazione degli interessi ed un nuovo equilibrio tra la necessità di flessibilità delle imprese da un lato, e la necessità di una migliore gestione del tempo e di garanzie sociali per i lavoratori dall'altro. La trasformazione delle normali condizioni di lavoro continuerà sulla scia della trasformazione strutturale. Una ridefinizione dell'«orario di lavoro normale» rende necessari contratti collettivi e in certi casi norme in materia legislativa per garantire la tutela sociale dei lavoratori, ma tali norme non dovrebbero diventare barriere all'occupazione e alla competitività.

2.11. I cambiamenti descritti nelle tre tabelle sono radicali, e non sarà facile realizzarli nelle grosse imprese che già hanno una tradizione. È molto più facile realizzarli nelle nuove imprese, che non hanno eredità sociali e organizzative. Ciò spiega, in parte, la rapida crescita ed il successo di alcune

nuove imprese. La sfida è di trasferire tutti questi cambiamenti a tutte le imprese.

2.12. L'accelerazione della trasformazione strutturale comporta opportunità e rischi:

- le attività ad alta intensità di lavoro, con forza lavoro talvolta scarsamente qualificata, diminuiranno, a vantaggio di industrie ad alta tecnologia, con forza lavoro altamente qualificata e servizi diretti alle persone e alle imprese;
- il livello delle qualificazioni richieste sarà più elevato sia per la forza lavoro che entra nella vita lavorativa, sia per coloro che già hanno un'occupazione. Nel contempo la «vita» delle conoscenze acquisite diventa sempre più breve, cosa che richiede una capacità di reazione e di adattamento sempre più rapida. Ciò a sua volta richiederà una radicale revisione delle disposizioni in materia di formazione degli istruttori;
- le nuove forme di organizzazione del lavoro devono accompagnarsi all'attribuzione di una maggiore responsabilità ai lavoratori, e devono aprire spazi di sviluppo più ampi. Maggiori capacità nel campo dei metodi per la soluzione di problemi («problem-solving») e maggiori capacità di relazioni sociali sono necessarie anche ai livelli più bassi della struttura organizzativa;
- cambiare lavoro, all'interno di un'organizzazione o da un'organizzazione all'altra sarà più frequente. In molti casi a ciò si accompagna l'aumento dell'insicurezza del posto di lavoro. Contemporaneamente si sviluppano nuove forme di occupazione, spesso meno protette, quali il lavoro a tempo determinato, il lavoro interinale, forme di lavoro semi-indipendenti ecc., che impongono la messa a punto e l'attuazione di strategie e investimenti adeguati, che migliorino la condizione dei lavoratori e offrano una protezione sociale adeguata. Uno dei presupposti più importanti per un'efficace trasformazione strutturale è che essa avvenga in condizioni di sicurezza sociale;
- per la forza lavoro più scarsamente qualificata le possibilità offerte dal mercato del lavoro minacciano di peggiorare. Ciò determinerà crescita della disoccupazione, diminuzione del reddito relativo e aumento della disparità tra i redditi. Questa situazione viene peggiorata dalla frequente comparsa della disoccupazione di lungo periodo. Occorrono quindi politiche adeguate in materia di istruzione, formazione, riqualificazione professionale e reinserimento dei disoccupati di lungo periodo. Ne risulteranno maggiori barriere all'occupazione a causa delle difficoltà, se non dell'impossibilità, di adattamento di molti lavoratori dipendenti;
- la povertà e l'esclusione sociale possono aumentare e il rapido ritmo del cambiamento strutturale sarà accompagnato da forme di emarginazione. Vi sono costi in pericoloso aumento, sia diretti che indiretti connessi all'esclusione sociale. Gli enti privati e pubblici, comprese le aziende, devono impegnarsi a combattere tale tendenza attraverso misure adeguate, al fine di rendere prioritaria in tutti i settori la politica d'inserimento sociale.

2.13. Il costante miglioramento della situazione dell'occupazione in Europa quindi dipenderà molto anche da quanto si riuscirà a promuovere la ristrutturazione dell'economia, soprattutto in relazione all'informatica, organizzandola attraverso un contratto sociale, nonché a rafforzare il potenziale innovativo delle imprese.

2.14. La Presidenza portoghese intende ovviamente avvalersi del vertice straordinario di Lisbona per accelerare ed approfondire i lavori sull'innovazione e sulle conoscenze avviati con i processi di Colonia, di Cardiff e di Lussemburgo.

2.15. L'esigenza fondamentale per il vertice di Lisbona è quella di avere una visione strategica delle condizioni dell'Europa nel contesto del nuovo modello. L'attuale ripresa economica ciclica potrebbe fornire un pretesto per non intraprendere azioni decisive, necessarie per trasformare la ripresa congiunturale in una rinascita strutturale, che si traduca in una crescita continua dell'occupazione.

2.16. Il Comitato è convinto che l'Europa disponga dell'innovazione, della creatività, delle conoscenze e delle imprese necessarie per eccellere nel nuovo modello. Ma queste capacità devono essere mobilitate. Gli ostacoli devono essere trasformati in opportunità. Le sanzioni devono essere trasformate in incentivi. L'ultimo decennio ha visto la liberalizzazione delle industrie europee: adesso è il momento di liberare le energie dei cittadini europei, uomini e donne.

3. Verso il nuovo modello: una società dell'innovazione e delle conoscenze

3.1. Il vertice di Lisbona mira ad accelerare l'affermarsi del nuovo modello. In una certa misura i «processi» già in atto portano verso quella direzione. L'Europa delle conoscenze ha molte dimensioni, e varie politiche comunitarie sono volte a promuoverne lo sviluppo. La conoscenza, che scaturisce innanzitutto dalla ricerca scientifica e tecnologica, deve essere strutturata in maniera adeguata, in modo da poter essere diffusa ed accessibile alla gente ordinaria. Le tecnologie dell'informazione, esse stesse prodotte dall'espansione delle conoscenze, sono un potente strumento per divulgare le conoscenze: saper gestire queste tecnologie costituisce pertanto un passo essenziale nello sviluppo dell'Europa delle conoscenze. A Lisbona occorrerà impegnarsi su un numero ristretto di azioni a forte impatto, che creeranno il clima per il nuovo modello, oltre ad accelerare il cammino verso di esso. Si proporranno delle azioni per promuovere l'innovazione. Quanto alla società basata sulla conoscenza, la proposta si deve concentrare sull'acquisizione di conoscenze attraverso l'impiego delle tecnologie dell'informazione.

3.2. Per il vertice di Lisbona il Comitato propone la seguente agenda:

3.2.1. Adattare al nuovo modello il modello sociale attuale

Pur mantenendo la protezione sociale, il modello sociale, che si manifesta in maniera diversa nelle diverse regioni, deve essere adattato, affinché sia possibile eliminare le barriere all'occupazione, evitare l'esclusione sociale, in tutte le fasce d'età, e rafforzare le pari opportunità, soprattutto per le donne.

3.2.2. Realizzare una formazione di massa nelle tecnologie della società dell'informazione (IST)

Per garantire l'occupabilità e evitare l'esclusione sociale, occorre prestare attenzione specifica ad ogni generazione di uomini e donne.

3.2.3. Far conoscere e agevolare la crescita della cultura d'impresa

Tra i punti chiave figurano i seguenti: qualificazioni professionali e occupabilità per tutti, incentivi per gli imprenditori e i lavoratori, riconoscimento del valore sociale ed economico delle imprese. Per imprenditori intendiamo i fondatori e i dirigenti delle PMI, incluse le imprese dell'economia sociale, che sfruttano le nuove tecnologie e guardano ai nuovi mercati.

3.2.4. Aiutare le società consolidate a passare al nuovo modello

Le tabelle e le osservazioni formulate al punto 2 hanno dimostrato la portata della trasformazione necessaria.

3.2.5. Adattare l'istruzione e la formazione al nuovo modello

Se, da un lato, per il concetto globale di «nuovo modello» in generale e per l'occupabilità in particolare l'istruzione e la formazione sono fondamentali, dall'altro, degno di nota è il fatto che negli USA il nuovo modello sta emergendo da una base caratterizzata da un livello di risultati scolastici generalmente bassi. Con l'aiuto dei governi e delle società, l'UE ha l'opportunità di creare numerosi posti di lavoro di buona qualità, grazie a un livello d'istruzione più alto. Gli investimenti nelle risorse umane rappresentano il presupposto alla base di una società fondata sull'innovazione e sulle conoscenze.

3.2.6. Indirizzare lo sviluppo sostenibile verso l'innovazione e la crescita

Adattare completamente l'economia e la cultura dell'UE ai principi e ai precetti dello sviluppo sostenibile implica una trasformazione radicale, una forte discontinuità e una grande innovazione, sia in termini di tecnologia che di comportamento. Tali tendenze sono in linea con il nuovo modello.

3.3. Il Comitato parte dal presupposto che le istituzioni dell'UE e gli Stati membri coinvolgeranno pienamente gli interlocutori sociali e le altre organizzazioni socioprofessionali nell'attuazione delle decisioni adottate al Vertice di Lisbona. Tale coinvolgimento è infatti indispensabile per il successo della politica.

4. Adattare i modelli sociali

4.1. Il nostro interesse riguarda quella parte del modello sociale e culturale relativa alle assunzioni, alla protezione dell'occupazione, alla disoccupazione ed al pensionamento. Una recente analisi mostra la necessità di riconoscere, nell'UE, i modelli renano, nordico, mediterraneo e anglosassone. Tali modelli operano in realtà diverse, hanno un funzionamento diverso e un sistema di finanziamento diverso. Ai fini del presente parere è importante riconoscere che queste differenze producono effettivamente risultati diversi e quantificabili diversamente:

- percentuale di uomini occupati in varie fasce d'età;
- percentuale di donne occupate in varie fasce d'età;
- percentuale di giovani non ancora occupati;
- proporzione di persone non più giovani, in età lavorativa, permanentemente escluse dal lavoro;
- altro.

4.2. Senza riferirsi specificamente ad alcun modello, si possono porre alcune domande generali sul funzionamento di tutti i modelli.

- Perché in alcuni paesi così tanti giovani sono esclusi dalla forza lavoro? Quali sono le barriere che si frappongono alla loro occupazione?
- Perché alcuni modelli rinviando l'entrata dei giovani nel mondo del lavoro di circa 10 anni, e proprio di quei 10 anni nei quali le persone dispongono delle migliori energie e della più forte ispirazione?
- Perché alcuni modelli portano a far sì che siano più numerose le donne sole occupate piuttosto che gli uomini soli occupati, mentre in altri la situazione è completamente diversa?

— Fino a che punto le diverse norme in materia di maternità e assistenza ai bambini e l'organizzazione del lavoro e della vita familiare incidono, positivamente o negativamente, sul lavoro dei genitori?

— Perché in alcuni modelli la disoccupazione ciclica diventa disoccupazione strutturale più spesso che in altri modelli? Quali sono le barriere che si frappongono al reinserimento sul mercato del lavoro?

— Qual è il collegamento tra il finanziamento delle pensioni e il pensionamento anticipato? È possibile intervenire in tal senso, in modo che i pensionati possano essere reinseriti sul mercato del lavoro senza compromettere le loro aspettative pensionistiche?

— Quali sono i fattori principali che creano povertà e esclusione sociale e quali sono le politiche più efficienti per promuovere l'inserimento dei gruppi più vulnerabili?

Al fine di trovare soluzioni e risposte a tali domande, il vertice UE dovrebbe proporre un processo di analisi comparativa (benchmarking) ed uno scambio di buone pratiche.

4.3. In un contesto caratterizzato da una politica fiscale e monetaria favorevole, l'occupazione può essere ulteriormente accresciuta se le disposizioni in materia di protezione sociale e le trasformazioni sociali sono ben equilibrate.

4.3.1. Una configurazione flessibile dell'orario di lavoro ed altre disposizioni sull'orario di lavoro concordate a livello collettivo non dovrebbero essere determinate soltanto dai criteri di gestione del tempo orientati al profitto delle aziende: dovrebbero invece anche dare ai lavoratori ed alle lavoratrici maggiori possibilità di partecipare alla definizione dei propri tempi di lavoro individuali. L'introduzione di orari di lavoro flessibili amplia il campo d'azione aziendale, ma, nel contempo, dovrebbe anche offrire ai lavoratori nuove possibilità di conciliare meglio la gestione del tempo nella vita professionale e privata. L'estensione delle possibilità di scegliere i tempi di lavoro rende nel contempo possibile intraprendere nuove strade sotto il profilo della politica occupazionale.

4.3.2. Quanto al costo dell'occupazione, il problema fondamentale nasce in quei modelli in cui i costi sociali vengono recuperati attraverso una tassa sull'occupazione. Occorre attuare un'attenta riforma di queste strutture di finanziamento a livello europeo.

4.4. Nei modelli sociali di molti Stati membri le pensioni sono una questione particolarmente delicata. Il rapporto tra uomini/donne in età lavorativa e uomini/donne in età pensionabile è in continuo calo. Tuttavia l'età in cui le persone vanno in pensione sta diminuendo, i giovani sono disoccupati, e la mancanza di fondi per le pensioni rappresenta sempre più motivo di disagio, nonché una potenziale causa di costi sociali più elevati. Si deve porre rimedio a tutti e tre questi problemi,

- nel breve termine, usando il pensionamento per facilitare i tagli e per creare occupazione per i giovani;
- facendo entrare i giovani nella forza lavoro;
- nel lungo termine, invertendo la tendenza verso il pensionamento anticipato;
- ristrutturando l'organizzazione e il finanziamento dei sistemi pensionistici.

4.5. Pensare alle generazioni future è essenziale per un modello sociale futuro. Per quanto riguarda i bambini, le politiche di lotta allo sfruttamento dei minori dovrebbero prendere in considerazione l'approccio globale, preventivo e proattivo previsto nel parere del CES in materia (CES 976/98); in questo contesto il Comitato loda ed appoggia fermamente l'obiettivo posto dalla presidenza portoghese: eliminare la povertà infantile entro il 2010.

4.6. Come dimostrano vari studi comparativi sulla politica occupazionale di diversi Stati membri, per conseguire risultati durevoli nella lotta alla disoccupazione occorre un approccio integrato della politica economica, fiscale, strutturale e occupazionale. A questo complesso di politiche compete anche la funzione di garantire prospettive per il futuro alle imprese e al lavoro, attraverso innovazioni sociali, organizzative e strutturali nel settore pubblico e privato. Invece di procedere ad una semplice riduzione dei posti di lavoro o al trasferimento dei posti di lavoro verso aree con minori costi salariali, occorre introdurre innovazioni economiche e sociali nelle aziende.

4.7. È chiaro che il nuovo modello deve comprendere il modello sociale. L'UE deve mantenere il proprio «acquis». Nel contempo occorre esaminare il funzionamento dei vari modelli. Alla base di tutta la nostra filosofia dovrebbe esservi il convincimento che, nel nuovo modello, possiamo davvero costruire una società dell'innovazione e delle conoscenze, dopodiché la nostra capacità di creare nuovi posti di lavoro sarà rilevante. Il modello sociale dovrebbe, in primo luogo, cercare di fornire un contesto adeguato e una protezione tale da consentire a tutti i lavoratori di sviluppare e usare le proprie competenze nel migliore dei modi. Nel nuovo modello, il modello sociale non dovrebbe essere di tipo «difensivo»: dovrebbe invece essere caratterizzato dall'ottimismo e della convinzione di poter contare sull'imprenditorialità delle persone. In mancanza di ciò nessun modello potrà esserci di aiuto.

4.8. Pur tenendo presente come i modelli sociali UE esistenti devono essere adattati al nuovo modello, sarà necessario, in appendice a questo lavoro, chiedersi come gli Stati candidati all'adesione (Europa dell'est e altri) possano essere indirizzati verso di esso. Ciò include, ovviamente, la riforma delle strutture aziendali e un contesto sociale adeguato e stimolante.

4.9. Il Comitato appoggia il capitolo 4 del documento della Presidenza dove si dice che «al fine di sfruttare questo potenziale di occupazione occorre altresì valutare il modello sociale europeo. Quest'ultimo è uno dei valori più pregnanti del progetto europeo; tuttavia esistono due requisiti affinché esso sia mantenuto nell'ambito della globalizzazione: rinnovare la sua base economica creando nuovi fattori competitivi e ammodernare la configurazione stessa del modello sociale europeo. Ciò consentirà di raggiungere una nuova sintesi con maggiori posti di lavoro e più coesione sociale».

5. Formazione di massa delle tecnologie della società dell'informazione

5.1. Le competenze individuali nel campo delle IST e la loro applicazione vanno al di là dell'istruzione e del lavoro: sono competenze fondamentali per il 21° secolo, come per il 20° secolo la capacità di guidare una macchina.

5.2. Nel 20° secolo la lenta evoluzione della motorizzazione di massa ha avuto come conseguenza che qualsiasi generazione, in caso di necessità, poteva acquisire la capacità di guidare una macchina. Il pieno sviluppo della società dell'informazione, basata su Internet, richiederà meno di una generazione. La diffusione deve quindi essere accelerata. Ciò richiede iniziative sia dei governi che delle società.

5.3. La diffusione di massa di Internet e della posta elettronica crea notevoli benefici a livello sociale. Offre un nuovo mondo di opportunità agli anziani, ai disabili ed agli ammalati. I recenti sviluppi lasciano inoltre pensare che il consumatore individuale in un prossimo futuro sarà servito meglio dal commercio elettronico piuttosto che dai canali di distribuzione convenzionali. Ciò significa che coloro che non hanno familiarità con Internet saranno probabilmente penalizzati, cosa che potrebbe aggravare la posizione di quelli che già sono svantaggiati.

5.4. In genere la società civile ha bisogno di valutare i rischi e le opportunità legati alle IST, in modo tale che esse possano essere sviluppate in linea con i bisogni sociali. È quindi necessario insegnare e apprendere le opportunità e i limiti delle IST: una società virtuale non può sostituire la società reale.

5.5. Come conseguire la diffusione di massa?

5.5.1. La familiarizzazione dei cittadini con le IST non è soltanto una questione di formazione e di acquisizione di abilità in materia, ma rappresenta soprattutto un cambiamento di mentalità.

- Cambiamento di mentalità per quanto riguarda le possibilità di accesso alla conoscenza e all'informazione (grande quantità di informazioni molto rapidamente accessibili).
- Cambiamento di mentalità per quanto riguarda le possibilità di elaborazione delle informazioni e di sintesi delle conclusioni.
- Cambiamento di mentalità per quanto riguarda il valore oggettivo, volta per volta, delle specifiche informazioni e conoscenze, e soprattutto in rapporto alla necessità, nel contempo, di filtrare costantemente l'informazione e di controllare continuamente la validità delle conoscenze.

Nel precedente quadro per la familiarizzazione dei cittadini con le IST non basta la formazione. È necessaria l'istruzione, specialmente quella continua.

5.5.2. La generazione sotto i 20 anni dovrebbe apprendere l'uso delle IST all'interno del sistema di istruzione ufficiale. Nei casi in cui la comprensione degli insegnanti, la loro formazione o le attrezzature scolastiche disponibili non siano ancora all'altezza degli standard, si dovrebbero introdurre programmi accelerati di miglioramento. In questo senso occorrerebbe riconoscere e indirizzare le capacità di molti studenti.

5.5.3. Il resto della popolazione dovrebbe passare attraverso un processo di aggiornamento e di formazione. Un processo la cui responsabilità e realizzazione dovrebbero necessariamente spettare alla scuola e agli istituti per l'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita. A tal fine occorrono chiaramente azioni e adeguamenti immediati.

5.5.4. Un'ampia percentuale di lavoratori sta imparando sul posto di lavoro. In molti Stati membri esistono dei programmi speciali. Il processo viene rafforzato dall'influenza dei bambini in età scolare. Le scuole dispongono del potenziale di insegnare le IST a quei genitori che non le usano sul lavoro.

5.5.5. Tuttavia una gran parte degli attivi appena sotto i 60 anni è probabilmente meno esposta e ricettiva alle IST sul posto di lavoro. Il pensionamento anticipato implica che una parte di questa generazione potrebbe non aver mai avuto alcun contatto con le IST. In questo caso si pone il problema specifico di reintrodurre questa generazione sul mercato del lavoro.

5.5.6. La generazione sopra i 60 probabilmente non è mai entrata in contatto con le IST, e il mancato accesso a tali tecnologie la renderà socialmente vulnerabile.

5.6. Le azioni che si raccomandano ai governi sono le seguenti:

5.6.1. Garantire la qualità dell'educazione nel campo delle IST nelle scuole, ponendo obiettivi che assicurino un'acquisizione universale delle competenze: ciò richiederà un'iniezione di risorse, tra l'altro per la formazione degli insegnanti.

5.6.2. Per coloro che lavorano, incoraggiare programmi d'istruzione e formazione nel campo delle IST, se necessario anticipando i bisogni attuali. Tutti i lavoratori dovrebbero avere l'opportunità di acquisire tali competenze, e i governi e le società dovranno impegnarsi a fondo in tal senso.

5.6.3. Offrire istruzione e formazione nel campo delle IST orientata all'occupazione ai disoccupati, inclusi coloro che si sono ritirati dalla forza lavoro ma possono essere reintegrati. In questo contesto è inoltre necessario fornire alternative alle competenze IST alle minoranze che non sono in grado di acquisirle.

5.6.4. Offrire formazione nel campo delle IST a livello di collettività ai singoli cittadini esclusi dal posto di lavoro e agli anziani, ai disabili e agli ammalati.

5.6.5. Le diffusione di massa può inoltre richiedere la fornitura di hardware a basso costo o gratuito. I sindacati e le società possono usare il loro potere d'acquisto per acquistare materiale a buon mercato per conto dei lavoratori. La collettività (cfr. 5.6.4) potrebbe essere costretta a ricorrere allo stato e a terzi. La nuova tendenza di sviluppare accessori per PC dovrebbe contribuire allo sviluppo di Internet.

5.6.6. Il vertice di Lisbona potrebbe promuovere l'impegno degli Stati membri in queste azioni.

6. La cultura imprenditoriale

6.1. Le conclusioni del vertice dovrebbero riconoscere il ruolo sociale ed economico delle imprese e degli imprenditori, che forniscono un canale importante per lo sfruttamento delle tecnologie, dell'innovazione e delle conoscenze.

6.2. Il vertice di Lisbona dovrebbe avviare un processo di eliminazione degli ostacoli alle imprese, nel contempo ottenendo l'approvazione per il loro ruolo sociale ed economico.

Azioni intese a promuovere le imprese:

6.2.1. Ogni scuola, a ogni livello, dovrebbe lanciare iniziative imprenditoriali. I consulenti del lavoro dovrebbero ricevere una formazione che insegni loro a comunicare la sfida e l'interesse delle carriere imprenditoriali. I giovani che terminano la scuola dovrebbero avere la capacità di diventare imprenditori quando hanno tra 20 e 30 anni, cioè quando sono al massimo della loro creatività.

6.2.2. Sono necessari cambiamenti fiscali, che offrano incentivi agli imprenditori ed ai lavoratori. Occorre creare un contesto fiscale realmente attraente per i capitali di rischio. Tutti questi sforzi dovrebbero essere indirizzati verso lo sviluppo delle PMI e la creazione di nuove imprese.

6.2.3. Si dovrebbe avviare una rivoluzione normativa, per rimuovere gli ostacoli alla costituzione ed allo sviluppo delle imprese. Per la fine del 2000 occorrerebbe ridurre al minimo assoluto il numero di documenti necessari per creare una società in uno Stato membro.

6.2.4. Le imprese hanno una capacità limitata di gestire le regolamentazioni. Non possono continuare ad assorbire nuove norme anno dopo anno. Anche le società più grandi hanno difficoltà a far fronte al proliferare delle formalità amministrative, benché per esse il costo sia, in proporzione, minore che per le PMI. Occorre invertire la tendenza a emettere regolamentazioni relative alle normative per le società, in particolare per quelle piccole, e ridurre gli oneri.

6.2.5. I politici dovranno agire drasticamente per arrestare la valanga di norme che si abbatte sulle imprese e sulla società. I settori pubblici, essendo separati in compartimenti, non possono valutare l'onere normativo totale che essi impongono sulle imprese. La Commissione europea e la maggior parte degli Stati membri hanno esaminato la questione per anni, ma con scarsissimi risultati. Sarà necessaria un'azione politica drastica per avere qualche risultato. A Lisbona gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a fare uno sforzo in tal senso, monitorando attentamente lo stato di avanzamento dei lavori e il calendario. La Carta delle piccole imprese, recentemente auspicata da numerose fonti, costituirebbe un modo estremamente concreto ed efficace per trattare tali questioni tenendo conto di tutti gli aspetti.

6.2.6. È particolarmente importante evitare di soffocare sul nascere il commercio elettronico. La crescita esplosiva delle società di commercio elettronico è una grandissima fonte di innovazione. Esse hanno bisogno di essere incoraggiate. La

determinazione della Commissione di portare avanti la legislazione sul commercio elettronico viene accolta con entusiasmo in tutti gli ambienti interessati dell'UE. Il Comitato vede positivamente l'iniziativa «eEurope — Una società dell'informazione per tutti»⁽¹⁾ e la Comunicazione sulle strategie per l'occupazione nella società dell'informazione⁽²⁾ che la Commissione ha recentemente presentato in vista del Vertice di Lisbona.

7. Le società consolidate ed il nuovo modello

7.1. Il mondo imprenditoriale è caratterizzato da una costante trasformazione. Ogni società potrebbe potenzialmente fallire. Le forze di mercato modificano continuamente le regole. Per sopravvivere, le imprese devono rinnovarsi.

7.2. L'innovazione può applicarsi a tutti i settori dell'attività imprenditoriale: ricerca e sviluppo, prodotti e produzione, mercati e marketing, nonché i servizi. Qualora ciò riguardi l'organizzazione del lavoro, sarà in primo luogo necessaria un'innovazione di tipo tecnico, strutturale e sociale.

7.3. Innovazione significa trasformazione. Nel nuovo modello la trasformazione è una costante. Il mondo imprenditoriale ed i governi devono essere disposti ad accettarla. Le imprese devono essere più flessibili e adattabili, meno rigide e gerarchiche.

7.4. Tra le linee d'azione figurano le seguenti:

7.4.1. Le distinzioni residue tra i «colletti blu» e i «colletti bianchi» devono essere ripensate, dato che l'impresa flessibile mira ad avere una sola categoria di dipendenti.

Conformemente all'articolo 13 del Trattato di Amsterdam, si dovrebbero eliminare le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

7.4.2. Le imprese devono cercare di ottenere il massimo vantaggio competitivo dalle IST. Di conseguenza è possibile che la classe dirigente diventi meno gerarchica, che i lavoratori acquisiscano maggiore partecipazione alle decisioni, e che si creino nuovi posti di lavoro, mentre quelli vecchi vengono sostituiti. Tali cambiamenti devono essere compiuti con attenzione. Di conseguenza, per attenuare le conseguenze negative e aumentare l'accettazione della trasformazione, i lavoratori avranno bisogno di aiuti dal governo, dai sindacati e dalla classe dirigente, per essere riqualificati e reinseriti sul mercato del lavoro.

(1) eEurope — An information society for all. COM(1999) 687 def.

(2) COM(2000) 48 def.

7.4.3. Una forza lavoro qualificata e flessibile sarà essenziale per il nuovo ambiente di lavoro innovativo. Attualmente solo una minoranza di lavoratori hanno le qualifiche adatte per affrontare le nuove tecnologie e sono in grado di ottenere remunerazioni più elevate. La maggior parte di loro svolgono lavori non qualificati o semiqualeficati e sono meno remunerati. In futuro vi saranno meno posti di lavoro non qualificati o semiqualeficati e sarà necessario per tutti i lavoratori sviluppare il loro pieno potenziale attraverso la formazione e la riqualificazione.

7.4.4. Il Comitato ribadisce la sua richiesta che tutte le società e gli organi del settore pubblico che impiegano più di 1 000 lavoratori elaborino una relazione sulla gestione del cambiamento su base volontaria⁽¹⁾ per fornire le informazioni sui cambiamenti strutturali previsti nonché uno schema proattivo della proposta gestione del cambiamento. I lavoratori e i loro rappresentanti dovrebbero partecipare all'elaborazione e attuazione della relazione.

7.4.5. Nel contribuire ad anticipare e pianificare lo sviluppo economico settoriale e regionale, il Comitato invita anche la Commissione a predisporre uno studio di fattibilità sulla creazione di un Osservatorio europeo sui mutamenti industriali⁽²⁾.

8. Adattare l'istruzione e la formazione al nuovo modello

8.1. L'istruzione e la formazione dovrebbero mirare ai seguenti obiettivi:

(a) *a livello individuale:*

- realizzare il potenziale personale;
- garantire l'occupabilità.

(b) *a livello nazionale:*

- realizzare il potenziale della popolazione;
- sviluppare le capacità di cui l'economia e la società del nuovo modello hanno bisogno.

8.2. I presupposti necessari alla realizzazione del potenziale personale sono che il sistema scolastico formi gli individui a strutturare le loro vite per riuscire ad affermarsi nella società e nel lavoro e a sviluppare qualifiche sociali e la disponibilità ad accettare la responsabilità. Per sviluppare pienamente il potenziale delle nuove tecnologie è vitale soprattutto disporre di una conoscenza di base e di una padronanza buone, se non ottime, delle capacità essenziali quali il saper parlare, leggere, scrivere e calcolare. La mancanza di queste capacità è la ragione

principale dell'emarginazione sociale. Le sfide del mondo moderno del lavoro non consentono di lasciare inutilizzate le capacità umane. Nella società delle conoscenze un piano d'azione globale per l'alfabetizzazione e la comprensione dei concetti matematici per tutti i cittadini di tutte le età deve avere priorità assoluta. Occorre prestare particolare attenzione agli immigrati ed alle minoranze etniche.

8.3. Una preparazione più completa per il mondo del lavoro aiuterebbe i giovani a concentrarsi sulla propria personale occupabilità, sottolineando nel contempo le opportunità di lavoro indipendente e quelle imprenditoriali. Nel contempo i giovani diventerebbero più consapevoli del contributo economico e sociale nonché degli obblighi delle imprese verso la società.

8.4. Per promuovere le pari opportunità nella società delle conoscenze è inoltre decisivo aprire alle donne l'accesso alle nuove tecnologie più di quanto non sia stato fatto finora. Ma è proprio a queste tecnologie che, in alcuni Stati membri, le donne, in casa o a scuola, ancora non hanno alcun accesso, o soltanto un accesso limitato. Per il futuro occorre garantire tale accesso, per consentire la parità di opportunità tra uomini e donne, evitando così che le donne vengano escluse dal mercato del lavoro. Se le donne finora hanno beneficiato dell'ampliamento del settore dei servizi, si deve supporre che in futuro aumenterà la quota degli uomini attivi in questo campo. Uno dei motivi è che le razionalizzazioni in corso nei posti di lavoro nei servizi tipicamente femminili sta creando nuovi posti di lavoro per gli uomini nei nuovi servizi, orientati alla produzione. Già in questo contesto è importante qualificare le donne in modo tale che esse possano avere spazio in questo segmento di mercato, che in futuro avrà una crescita molto forte.

8.5. Sarebbe un errore consentire che le nostre preoccupazioni per l'occupabilità e le specializzazioni professionali sminuissero il ruolo dell'istruzione accademica. Le persone che hanno un forte potenziale accademico dovrebbero, idealmente, completare la propria formazione accademica ai massimi livelli prima di passare a svolgere una professione. Molti dei migliori cervelli nel mondo imprenditoriale hanno conseguito ottimi risultati accademici prima di entrare nel mondo imprenditoriale. Menti accademiche ben allenare possono contribuire a tutti i livelli della vita nazionale e sono necessarie per svolgere un ruolo chiave nella società delle conoscenze.

8.6. Un'economia che cerchi di sfruttare l'innovazione e le conoscenze deve avere il supporto di scienza e tecnologia. È necessaria un'offerta adeguata di qualifiche avanzate di tipo scientifico, tecnico e manageriale che deve essere ampiamente diffusa nella forza lavoro. I corsi di scienza e tecnologia non sono sufficientemente interessanti; un nuovo approccio all'insegnamento e all'apprendimento di scienza e tecnologia a tutti i livelli nei sistemi di istruzione e formazione devono costituire un'alta priorità e va garantito un nesso più stretto fra lo studio teorico della scienza e la sua applicazione nell'industria.

(1) Parere del Comitato economico e sociale in merito a «Gestire il cambiamento — Relazione finale del gruppo d'alto livello sulle implicazioni economiche e sociali dei mutamenti industriali» GU C 258 del 10.9.1999.

(2) Ibid.

8.7. Il Comitato sta al momento elaborando un parere sul tema «La dimensione europea dell'istruzione: sua natura, contenuti e proposte»⁽¹⁾ (NdT. — documento non disponibile in italiano — traduzione non ufficiale), nel quale esporrà le proprie proposte. A Lisbona l'UE dovrebbe impegnarsi a migliorare le competenze della propria forza lavoro, attraverso iniziative degli Stati membri e delle società, promuovendo nel contempo una maggiore comprensione e sostegno alla cultura imprenditoriale.

9. Sviluppo sostenibile

9.1. Sarebbe difficile concepire un nuovo modello prescindendo dallo sviluppo sostenibile. Il modello deve essere sostenibile, e, per poterlo essere, deve basarsi sull'innovazione e le conoscenze. Tra le principali preoccupazioni figurano le seguenti:

9.1.1. Il controllo e la riduzione dei rifiuti e dell'inquinamento del terreno, delle acque e dell'atmosfera.

9.1.2. L'uso sostenibile del territorio e delle acque, che riguarda anche l'agricoltura, la silvicoltura, l'orticoltura, l'urbanizzazione, l'industrializzazione, i trasporti, il turismo e lo sport.

9.1.3. Lo sviluppo di risorse combustibili sostenibili e l'uso di combustibile organico e altre risorse naturali limitate.

9.1.4. Un migliore equilibrio terra/mare della catena alimentare in termini di domanda e di sostenibilità, e una maggiore attenzione per la qualità della catena alimentare.

9.1.5. Un migliore equilibrio tra trasporti pubblici e privati, con l'aiuto di un approccio più razionale alla pianificazione spaziale e all'uso del territorio.

9.2. Lo sviluppo della base di conoscenze necessaria fornisce i mezzi per gestire meglio la sostenibilità. Nonostante le opportunità di ricerca pubblica e privata, sono necessarie iniziative pubbliche.

9.3. L'uso delle tecnologie di protezione ambientale e di sviluppo sostenibile ha un forte potenziale occupazionale.

9.4. Per conseguire i risultati di cui al punto 9.1, saranno necessarie innovazioni tecniche, industriali, culturali e di approccio. Affinché abbia successo, l'innovazione dovrebbe portare al rinnovo delle società esistenti ed alla formazione di PMI nuove e di successo. Gli Stati membri dovranno stabilire incentivi appropriati (carota e bastone) per stimolare tale innovazione.

9.5. Le prospettive per un futuro stabile e sostenibile sotto il profilo economico, ecologico e sociale miglioreranno se sarà possibile costruire e sviluppare una solida base di competenze tecnologiche ed organizzative. Uno dei requisiti per conseguire questo risultato è un sistema d'innovazione funzionale ed efficiente, nel quale l'interazione tra la ricerca e l'istruzione, tra la formazione, la produzione e l'organizzazione e tra il trasferimento delle tecnologie e la politica statale dell'innovazione assuma forme differenziate.

9.5.1. È inoltre necessario anche promuovere maggiormente in Europa, in senso sia verticale che orizzontale, la ricerca e sviluppo come seme e base per le future innovazioni⁽²⁾. Contemporaneamente si devono rendere le possibilità di occupazione che ne derivano tanto interessanti da poter conquistare i più dotati e trattenerli in Europa. Già nella formazione scolastica si deve predisporre un'offerta di insegnamento più rafforzata e qualificata nel campo della matematica e delle scienze naturali (ed eventualmente anche nelle materie tecniche).

9.6. Il vertice di Lisbona dovrebbe dare alla Commissione la responsabilità di esaminare le questioni esaminate dalla sezione 9.1 nel quadro dei programmi e degli impegni UE esistenti, in modo che il Consiglio possa prendere in esame la possibilità di intraprendere nuove azioni, per garantire che il nuovo modello sia sostenibile.

9.7. La dimensione sostenibile sarà una particolare sfida per l'adesione di nuovi Stati membri.

10. Lo Stato e il nuovo modello

10.1. Alla luce delle questioni evidenziate nel presente parere, e del gran numero di iniziative individuate a livello di Stati membri, emerge una questione chiave: abbiamo bisogno di un nuovo modello anche per lo stato?

10.2. L'idea classica che lo stato è sovrano come fornitore di servizi dev'essere superata da un rapporto di tipo cooperativo fra stato e società. L'opinione pubblica si aspetta dallo stato non solo che vengano osservate norme e regolamenti ma anche che i servizi siano forniti in maniera adeguata ed efficiente.

10.3. Una politica di ammodernamento da parte dello stato deve:

- essere più imperniata su reti di cooperazione più decentrate;
- dare maggiore importanza all'efficienza e all'efficacia economica.

Questo significa anche maggiore efficienza nell'applicazione degli atti amministrativi e la valutazione dell'opportunità economica di metodi di applicazione alternativi.

⁽¹⁾ R/CES 1113/99 riv.

⁽²⁾ cfr. anche Comunicazione della Commissione «Verso uno spazio della ricerca europeo» (trad. provv.), COM(2000) 6.

10.4. La ristrutturazione dello stato e della pubblica amministrazione è un compito estremamente complicato e lungo.

Le proposte in materia potrebbero essere formulate in un distinto parere del CES.

Bruxelles, 2 marzo 2000.

La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
