

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

C 277



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

52° anno
17 novembre 2009

Numero d'informazione	Sommario	Pagina
I	<i>Risoluzioni, raccomandazioni e pareri</i>	
	PARERI	
	Comitato economico e sociale europeo	
	453^a sessione plenaria del 13 e 14 maggio 2009	
2009/C 277/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Ricerca e sviluppo: un sostegno alla competitività	1
2009/C 277/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema L'impatto delle barriere normative tra Stati membri sulla competitività dell'UE (parere esplorativo richiesto dalla presidenza ceca)	6
2009/C 277/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Bisogni di istruzione e formazione per una società basata su un'energia senza emissioni di carbonio (parere esplorativo)	15
2009/C 277/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Rendere più ecologici i trasporti marittimi e i trasporti su vie navigabili interne (parere esplorativo)	20
2009/C 277/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema I trasporti su strada nel 2020: le aspettative della società civile organizzata (parere esplorativo)	25
2009/C 277/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Partecipazione della società civile al partenariato orientale (parere esplorativo)	30
2009/C 277/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La partecipazione della società civile all'attuazione dei piani d'azione nell'ambito della politica europea di vicinato nei paesi subcaucasici (Armenia, Azerbaijan, Georgia)	37

IT

Prezzo: 7 EUR

(segue)

Numero d'informazione	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2009/C 277/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La regione del Mar Baltico: il ruolo della società civile organizzata nel rafforzamento della cooperazione regionale e nella definizione di una strategia regionale	42

III Atti preparatori

Comitato economico e sociale europeo

453^a sessione plenaria del 13 e 14 maggio 2009

2009/C 277/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga le direttive 71/317/CEE, 71/347/CEE, 71/349/CEE, 74/148/CEE, 75/33/CEE, 76/765/CEE, 76/766/CEE e 86/217/CEE del Consiglio relative alla metrologia — COM(2008) 801 def. — 2008/0227 (COD)	49
2009/C 277/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici — COM(2008) 543 def. — 2008/0211 (COD)	51
2009/C 277/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca — COM(2008) 721 def. — 2008/0216 (CNS)	56
2009/C 277/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa ai problemi di deforestazione e degrado forestale da affrontare per combattere i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità — COM(2008) 645 def.	62
2009/C 277/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Strategia dell'Unione europea per una migliore demolizione delle navi — COM(2008) 767 def.	67
2009/C 277/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla fase II del recupero di vapori di benzina durante il rifornimento delle automobili nelle stazioni di servizio — COM(2008) 812 def. — 2008/0229 (COD)	72
2009/C 277/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul rendimento energetico nell'edilizia (rifusione) — COM(2008) 780 def. — 2008/0223 (COD)	75
2009/C 277/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi — COM(2008) 775 def./2 — 2008/0220 (CNS)	81

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

453^a SESSIONE PLENARIA DEL 13 E 14 MAGGIO 2009**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Ricerca e sviluppo: un sostegno alla competitività**

(parere esplorativo)

(2009/C 277/01)

Relatrice: **DARMANIN**

La presidenza ceca, in data 27 giugno 2008, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere esplorativo sul tema:

Ricerca e sviluppo: un sostegno alla competitività.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice DARMANIN.

Alla sua 453^a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 14 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere all'unanimità.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) auspica una ridefinizione del concetto di «competitività» in quanto considera che la competitività a lungo termine dovrebbe essere misurata non più soltanto in base al PIL ma in funzione di una più ampia gamma di aspetti, tra cui anche i fattori di sostenibilità delle prospettive sociali, economiche e ambientali. Il Comitato ritiene che in ragione dell'attuale situazione economica sia opportuno iniziare a focalizzare l'attenzione, per il futuro, su una competitività sostenibile.

1.2. Il Comitato considera che una componente essenziale della competitività sostenibile sia rappresentata dall'innovazione, e questo perché, essendo la sostenibilità un processo e al tempo stesso una misura in costante evoluzione, l'innovazione è uno strumento particolarmente idoneo per affinare tale processo; a sua volta, un aspetto molto importante del processo di innovazione è rappresentato dalla ricerca e sviluppo.

1.3. Nel presente parere il Comitato rileva l'esistenza di un certo numero di fattori che inibiscono le attività in materia di ricerca e innovazione. Per superare gli effetti di questi fattori sono necessari una prospettiva a lungo termine e un investimento per

il futuro. Il Comitato raccomanda quindi di adottare le seguenti iniziative, che consentiranno intanto di minimizzare tali effetti:

- armonizzare le opportunità e i programmi di innovazione all'interno dell'Unione europea. Per stimolare l'innovazione, l'UE prevede attualmente diverse opportunità, che sono però troppo spesso disarticolate e apparentemente poco coordinate. Pertanto, il Comitato ritiene opportuno che vengano dedicate maggiori energie allo sviluppo di un approccio coordinato all'innovazione, in seno alla Commissione e agli altri organi responsabili della gestione dei programmi di innovazione,
- ridurre l'eccesso di informazioni e offrire modalità più semplici e coerenti per accedere alle opportunità di ricerca e innovazione e alle relative informazioni. A questo proposito, il Comitato prende atto degli sforzi compiuti per ridurre l'attuale pletora di informazioni frammentarie, ma insiste sulla necessità di compiere ulteriori progressi. È necessario, pensando soprattutto alle PMI, che vengano fornire informazioni semplici, mirate, efficaci e coordinate,

- investire ulteriormente nei sistemi di istruzione, rafforzando azioni come Erasmus e Comenius, grazie alle quali gli studenti possono usufruire delle opportunità di formazione offerte al di fuori del loro paese di origine. Il Comitato considera infatti l'istruzione primaria e quella secondaria come le due fasi in cui i cambiamenti avvengono in maniera permanente; ecco perché le opportunità offerte dalle suddette azioni rappresentano un elemento portante del processo di educazione degli studenti,
- far sì che l'imprenditorialità diventi parte integrante del curriculum di studi, in modo da aiutare gli studenti a sviluppare quello spirito imprenditoriale che è così importante non solo nel campo della ricerca ma anche in quello dell'industria,
- aumentare le probabilità di sopravvivenza economica per i giovani imprenditori impegnati in nuovi processi o prodotti di alta tecnologia,
- garantire ai giovani ricercatori condizioni di impiego dignitose che consentano altresì a questa professione di attirare le migliori risorse umane. Il Comitato riconosce che l'inquadramento della figura professionale del ricercatore può variare all'interno dei singoli Stati membri, ciò nondimeno insiste sulla necessità di compiere uno sforzo concertato per esaminare la questione a livello europeo,
- coinvolgere tutti gli Stati membri in quanto importanti attori nel processo di innovazione, beneficiando in tal modo delle potenzialità dell'intera UE a 27 e non solo dei soggetti con maggiore esperienza in materia di R&S e innovazione,
- rafforzare le strutture che prevedono continui scambi incrociati di esperienze tra mondo accademico e industria.

1.4. Il Comitato sostiene che la ricerca e innovazione non deve essere di pertinenza esclusiva delle università e dei dipartimenti speciali delle aziende bensì un obiettivo e un campo d'azione per tutti. In questo campo vi sono enormi potenzialità in ogni lavoratore: vale quindi senz'altro la pena di approfondire ulteriormente il concetto di «innovazione a livello aziendale trainata dai lavoratori» (EDI o *employee-driven innovation*), nel quadro della cooperazione sul posto di lavoro, della problematica dell'apprendimento durante tutto l'arco della vita e dell'attività all'interno dei comitati aziendali.

1.5. Il Comitato ritiene che gli obiettivi della nuova strategia di Lisbona dopo il 2010 debbano concentrarsi non solo sugli investimenti in R&S e innovazione da parte degli Stati membri ma anche sulla percentuale del PIL destinata all'istruzione, che svolge un importante ruolo di catalizzatore per l'innovazione. Per tale motivo il Comitato raccomanda che nella nuova strategia di Lisbona dopo il 2010 vengano fissati i seguenti parametri:

- il 7 % del PIL dovrà essere destinato all'istruzione, dal livello primario a quello terziario,
- l'1 % alla R&S e
- il 2 % agli investimenti privati in R&S.

1.6. Il Comitato prevede inoltre che gli Stati e le aziende che in futuro risulteranno più competitivi saranno quelli che riusciranno a garantire un elevato livello di produzione sostenibile, un ampio ricorso alle nuove tecnologie e un sistema di produzione fortemente orientato verso l'eco-efficienza. Pertanto esso raccomanda che l'UE consideri l'eco-efficienza come un fattore trasversale nelle sue politiche in materia di istruzione, ricerca e innovazione, industria, trasporti, energia e clima, affari sociali e occupazione, oltre a sostenere una più stretta e solida cooperazione tra le diverse aree strategiche.

1.7. Il Comitato ravvisa un rischio molto serio in relazione all'attuale crisi economica e finanziaria: numerose imprese possono vedersi costrette a ridurre anche le loro attività di ricerca e sviluppo, sospendendo così le assunzioni e condannando alla disoccupazione i giovani laureati delle università e dei politecnici. Per questo motivo il Comitato invita la Commissione e gli Stati membri, proprio in questo difficile periodo di crisi, a contrastare questa possibile minaccia di disoccupazione per i giovani ingegneri e laureati in materie scientifiche lanciando una politica di assunzione anticiclica in seno agli istituti di ricerca che beneficino di sovvenzioni pubbliche e continuando a promuovere l'interesse per gli studi tecnici e scientifici.

2. Competitività

2.1. Secondo il Comitato è indispensabile rilanciare la competitività del sistema Europa, cosa che impone scelte precise e un forte aumento delle risorse, nonché un totale coinvolgimento di tutte le competenze e strutture scientifiche e tecniche presenti a livello comunitario. Solo con una corretta sinergia fra una politica dell'innovazione rinnovata e l'insieme delle politiche comunitarie l'Unione europea potrà recuperare il suo ritardo e gettare le basi di un nuovo modello di sviluppo in grado di migliorare le proprie capacità di esportazione rispetto ai paesi emergenti, che possono contare su un basso costo del lavoro.

2.2. Il Comitato ritiene che si debbano ampliare i criteri utilizzati per determinare la competitività in Europa, che non dovranno quindi più essere limitati al calcolo del PIL degli Stati membri. Occorre orientarsi verso una prospettiva più olistica della competitività, con particolare attenzione alla competitività sostenibile. Per conseguire tale obiettivo possono essere adottate diverse misure, utilizzabili come strumenti. Alcune di queste sono citate nel testo di riferimento del progetto *Paradiso* (elaborato dai membri del Club di Roma). Secondo il Comitato occorre adottare una nuova misura che tenga conto degli strumenti esistenti e che consenta di affrontare le seguenti problematiche: applicazioni sociali sostenibili, scenari economici sostenibili e sostenibilità per il nostro pianeta.

2.3. Tenuto conto della recessione in atto nel mondo industrializzato e delle prospettive economiche negative che si profilano per l'UE, il Comitato intende fornire un contributo per individuare le risposte necessarie per superare la crisi. Per tale motivo accoglie con grande favore la proposta della presidenza ceca di elaborare un parere esplorativo sul tema *Ricerca e sviluppo: un sostegno alla competitività*.

2.4. Il Comitato è convinto che in una congiuntura negativa come quella che stiamo attraversando soltanto le imprese che riusciranno a competere nei mercati di prodotti tradizionali di alta qualità e alta tecnologia potranno riprendersi rapidamente e ritrovare un ruolo di protagoniste; pertanto l'unica garanzia di tutela per il futuro è rappresentata da un maggior impegno a favore della ricerca e dell'innovazione. È certo che quanti in passato hanno investito nella ricerca dispongono ora di strutture e risorse umane adeguate e, conseguentemente, di migliori opportunità di superare la crisi in tempi più brevi e con risultati migliori rispetto a quanti non hanno fatto altrettanto.

3. Ricerca, sviluppo e innovazione

3.1. Il Comitato riconosce il ruolo di motori dell'innovazione svolto dalla ricerca e dallo sviluppo. Quello dell'innovazione industriale è certamente uno dei temi da affrontare in un periodo critico come quello che sta attualmente vivendo l'Europa. Per rispondere alla contrazione dell'economia e ai segnali crescenti di recessione, il CESE ritiene indispensabile dare un nuovo impulso al processo innovativo in modo che il progresso diventi un «vero fattore di competitività» basato su alcuni pilastri fondamentali capaci di produrre un effettivo rilancio del sistema industriale europeo, utilizzando in maniera attiva i vantaggi offerti dal mercato interno allargato. Tali pilastri sono:

- la ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità,
- il sostegno degli investimenti,
- un forte e rinnovato impegno nel campo della formazione.

3.2. Appare ora chiaro che gli sforzi intrapresi all'interno dell'UE in materia di ricerca e innovazione, pur essendo incontestabilmente molto rilevanti, richiedono oramai ulteriori investimenti, soprattutto alla luce delle necessità imposte dalla gravità della crisi. In particolare il Comitato auspica che vengano potenziati gli sforzi in materia di commercializzazione dei risultati dell'innovazione ottenuti mediante i programmi di ricerca. Sollecita altresì una maggiore trasparenza nel processo di assegnazione dei fondi e nelle procedure di valutazione.

3.3. Inoltre, il piano europeo per la ripresa economica della Commissione europea prevede di stimolare ulteriormente l'innovazione: questo è in particolare dimostrato dalle dotazioni previste per tre iniziative concernenti rispettivamente le auto verdi, gli edifici efficienti sul piano energetico e le fabbriche del futuro, che mirano a incentivare ulteriormente la ricerca in questi settori, particolarmente colpiti dalla crisi economica.

3.3.1. L'Europa ha effettuato investimenti cospicui nelle strutture di promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico (RST), come dimostrano le strutture e i programmi esistenti nei vari sistemi centrali, nazionali e regionali.

4. Il triangolo della conoscenza

4.1. È evidente che per garantire un efficace livello di innovazione e di RST nell'industria, le tre componenti del triangolo della conoscenza devono essere continuamente mobilitate durante l'intero processo.

4.2. Secondo il Comitato, un obiettivo fondamentale consisterà nello sviluppare un elevato livello di cooperazione tra ricerca pubblica e privata, mondo accademico e industria, in quanto elemento indispensabile per innescare un circolo virtuoso della competitività europea.

4.3. A questo proposito è stato recentemente adottato un parere specifico sul tema *La cooperazione e il trasferimento delle conoscenze tra gli organismi di ricerca, l'industria e le PMI: un presupposto importante per l'innovazione* (INT/448), il cui obiettivo è condurre un'analisi approfondita della presente fase, soffermandosi sui risultati ottenuti e sulle prospettive future e richiamando l'attenzione sugli ostacoli da superare mediante un rapido ed efficace trasferimento di conoscenze tra due mondi che sono rimasti per troppo tempo lontani l'uno dall'altro e non comunicanti tra loro.

4.4. In questo quadro di cooperazione tra il mondo scientifico e quello dell'industria, il Comitato ha accolto con favore e ha sostenuto l'istituzione di consorzi di ricerca con fondi comuni pubblici e privati, come il sistema proposto nelle recenti iniziative tecnologiche congiunte (ITC), che esso ha valutato positivamente, raccomandandone la rapida attuazione e l'applicazione su ampia scala ⁽¹⁾. Inoltre ha appoggiato l'idea di estendere ad altri settori queste iniziative, che non si limitano a definire i partenariati pubblico-privato e una ripartizione paritaria delle risorse fin dall'inizio ma prevedono anche il coinvolgimento di strutture universitarie, centri di ricerca pubblici e privati e organismi scientifici rappresentativi.

4.5. A questo punto il Comitato desidera rinnovare l'appello urgente, lanciato in un suo precedente parere (INT/335), ad avvalersi di quello strumento di coordinamento attivo e di consolidamento delle relazioni tra mondo accademico e imprese che è l'Istituto europeo di tecnologia (IET). Il Comitato considera urgente garantire la piena funzionalità di questo istituto mediante la messa a disposizione delle risorse umane e finanziarie necessarie.

4.6. Il CESE ritiene indispensabile il succitato ruolo di coordinamento comunitario nel campo della tecnologia, attraverso una cooperazione effettiva e la creazione di interfacce tra università e industria. Si tratta infatti del fattore decisivo per lo sviluppo di quei prodotti e processi innovativi che sono essenziali per la competitività del sistema industriale dell'UE.

5. Fattori che inibiscono in concreto la realizzazione di attività in materia di ricerca e sviluppo per l'innovazione

5.1. Per ottenere un quadro più preciso dell'attuale posizione dell'Europa nel campo dell'innovazione, bisogna analizzare gli attuali fattori che attualmente inibiscono l'azione degli stimoli all'innovazione.

5.2. Il Comitato ha identificato alcuni di questi fattori, che possono essere così descritti:

- una sempre minore propensione degli istituti di istruzione a incentivare i giovani a intraprendere le carriere della ricerca,

⁽¹⁾ GU C 204 del 9.8.2008, pag. 19; GU C 44 del 16.2.2008, pag. 11; GU C 44 del 16.2.2008, pag. 15; GU C 44 del 16.2.2008, pag. 19; GU C 44 del 16.2.2008, pag. 22.

- le deprimenti condizioni dei giovani ricercatori, rispetto ad altri paesi, tra cui gli Stati Uniti, e ad altre professioni, costituiscono un elemento che influisce negativamente sulla capacità di attirare giovani ricercatori capaci,
- una sempre minore sintonia degli istituti di ricerca con le esigenze economiche dell'industria,
- il fatto che l'industria non necessariamente assorbe le opportunità di innovazione individuate dagli istituti di ricerca.

5.3. Altri fattori identificati dal Comitato intervengono invece a un livello più profondo:

- l'imprenditorialità è un'inclinazione che non viene né stimolata né sufficientemente sviluppata nella cultura europea, e questo a cominciare dalla scuola; di conseguenza le misure di sostegno per i giovani imprenditori e quelle per garantire i presupposti economici e le condizioni di sopravvivenza delle giovani imprese ad alta tecnologia nei primi 5 anni di attività si riducono sensibilmente e non possono quindi adempiere in misura sufficiente la loro funzione di stimolo,
- la cultura accademica non è sempre orientata verso il tipo di ricerca capace di promuovere la competitività,
- la cultura industriale non è sempre orientata verso l'esplorazione del cambiamento e la pro attività,
- si registra una minore partecipazione ai programmi di innovazione e alle attività di ricerca e sviluppo, soprattutto da parte dei 12 nuovi Stati membri.

6. Un fattore indispensabile per l'innovazione e la competitività: la formazione professionale

6.1. La disponibilità di un capitale umano di alta professionalità resa possibile da un'offerta formativa almeno pari ai più elevati standard internazionali costituisce la condizione indispensabile per trasformare i programmi e le priorità definite a livello comunitario in un elevato livello di competitività.

6.2. Il capitale umano costituisce infatti la risorsa più importante per la ricerca e lo sviluppo. Dalla sua fondazione, l'Unione europea ha sempre riconosciuto la necessità di inserire l'istruzione, la formazione e la cultura nel processo di integrazione europea. Nell'art. 127 del Trattato di Roma (art. 150 TCE) si afferma infatti che «La Comunità attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale».

6.3. Fino agli anni '80 la formazione professionale è stata oggetto di molte dichiarazioni di principio, ma di scarse iniziative concrete. Questa tendenza si inverte con la nascita di Eurydice, la rete istituzionale per la raccolta, il monitoraggio e la diffusione di informazioni sui sistemi e le politiche educative in Europa. Nel 1985 viene individuata una base giuridica alla politica dell'istruzione interpretando in modo estensivo il concetto di «formazione professionale» in modo da includervi ogni forma di insegnamento che prepari ad una professione, mestiere o impiego, compresa l'istruzione superiore.

6.4. Questo può considerarsi il momento nel quale l'attenzione alla formazione diventa un impegno prioritario fra le politiche comunitarie, che si concretizza con i primi programmi comunitari (Comett, Erasmus e Lingua per l'istruzione superiore; PETRA, Eurotecnet e FORCE nell'ambito della formazione professionale).

6.5. Tali programmi hanno avuto un ruolo essenziale per chiarire l'importanza della formazione per il contesto comunitario: basta dire che Erasmus, malgrado iniziali ostacoli da parte degli Stati membri, ha permesso in un ventennio a circa 1 500 000 giovani e a 250 000 insegnanti di trascorrere un periodo di studio e di insegnamento in un'università di un paese straniero con ricadute positive sull'avanzamento del processo di integrazione europea nel suo insieme.

6.6. Dopo un lungo periodo di elaborazione di proposte, che ha interessato tutti i livelli della formazione dalla scuola elementare fino all'università nell'ambito della strategia di Lisbona, il Consiglio europeo ha fissato per l'Unione europea, nel marzo del 2000, l'obiettivo strategico di divenire «la società della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo». Nel 2002 il Consiglio europeo di Barcellona ha riaffermato l'importanza del ruolo dell'istruzione e ha conferito il mandato per rendere il sistema di istruzione e di formazione europeo uno «standard di riferimento a livello mondiale entro il 2010 e per sviluppare una più stretta cooperazione nel campo della formazione professionale».

6.7. Il CESE riconosce che una carriera nella ricerca può essere intrapresa solo da giovani di grande talento e sono dunque questi che devono essere attirati verso questa professione. I ricercatori, le università e la società in generale hanno investito nell'acquisizione e nello sviluppo di conoscenza specializzata. È pertanto essenziale che la politica non si limiti a massimizzare tale investimento, ma assicuri anche che tale investimento non vada perduto. Inoltre, una pianificazione a lungo termine per il finanziamento delle istituzioni di ricerca è un aspetto imprescindibile. Questi incentivi sono già stati descritti in un altro parere del CESE ⁽²⁾.

7. Il punto di vista delle PMI

7.1. Altri fattori inibitori intervengono per quanto riguarda specificatamente le PMI: il primo di essi, secondo il Comitato, è il fatto che le piccole e medie imprese non dispongono di risorse sufficienti da dedicare agli investimenti nella ricerca e allo sfruttamento delle idee innovative e delle opportunità che si presentano in questo ambito. Vi sono diversi tipi di opportunità, ma proprio la loro abbondanza e la pletora di informazioni che le accompagnano rappresentano un fattore alienante e quindi un ulteriore inibitore.

7.2. Il CESE tuttavia ribadisce l'importanza di creare un contesto favorevole alla partecipazione diretta delle PMI alle iniziative comunitarie di ricerca ed innovazione, come previsto dalle importanti azioni del programma Capacità del Settimo programma quadro, per la loro grande diffusione in termini numerici e per la grande rilevanza in termine di creazione di nuovi posti di lavoro.

(2) GU C 110 del 30.4.2004, pag. 3.

7.3. La partecipazione delle PMI è spesso resa difficile dalla carenza di procedure adeguate alla loro dimensione, fattore questo che, insieme alla esigenza di reperire il capitale di rischio necessario nella fase di avviamento, costituisce la ragione principale delle loro difficoltà di partecipazione. Infatti mentre le grandi imprese dispongono di uffici appositamente costituiti e delle informazioni necessarie per la presentazione delle richieste di finanziamento dei programmi, le piccole imprese spesso si astengono dal presentare richieste a fronte di eccessive formalità burocratiche sia nella presentazione delle domande che nella preparazione dei contratti e nella successiva gestione amministrativa.

7.4. Tutto questo rende problematico il raggiungimento di quell'obiettivo strategico sollecitato in tutti i pareri del CESE sul ruolo partecipativo delle PMI, che rappresentano invece un enorme potenziale innovativo. Il CESE sollecita ancora una volta la semplificazione delle norme che disciplinano la partecipazione delle PMI, le quali dispongono di un notevole potenziale di creatività, oltre a rappresentare una presenza fondamentale per la loro vicinanza alle attese della società civile e alle esigenze di nuovi prodotti che emergono da essa.

8. Ulteriori osservazioni

8.1. Nel riconoscere che un impegno consistente a favore della ricerca e dell'innovazione è una componente di tutte le economie moderne, non possiamo dimenticare che il processo stesso deve basarsi su un sistema produttivo che rispetti scrupolosamente l'ambiente, su criteri rigorosi di tutela del nostro sistema di valori e su una solida difesa del modello sociale europeo.

8.2. Per la concreta attuazione di una politica basata su ricerca e innovazione e perché il sistema europeo possa riacquistare competitività rispetto alle altre economie avanzate e ai paesi emergenti, dobbiamo assumerci un impegno di dimensione strategica e aumentare sensibilmente le risorse, sia umane che finanziarie, necessarie per consentire all'Europa di raggiungere un elevato livello di eccellenza scientifica globale.

8.3. Il Comitato sottolinea altresì l'importanza, imprescindibile per l'innovazione e la competitività, di un adeguato sistema di istruzione e formazione professionale, dalla scuola primaria fino all'università: solo così sarà possibile invogliare i giovani a intraprendere le carriere scientifiche, assicurando in tal modo la disponibilità di risorse umane con un elevato livello di professionalità e motivazione, grazie alle opportunità di formazione conformi ai più elevati standard internazionali.

8.4. Il commissario europeo per gli Affari economici e monetari Joaquín ALMUNIA ha fornito ai 27 Stati membri dei dati relativi alle «previsioni economiche intermedie» che hanno suscitato forti preoccupazioni. Viene infatti confermata la profonda recessione in atto in Europa, con una contrazione media del PIL dell'1,8 %. Nell'area euro, le previsioni sono allarmanti anche per

quei paesi che hanno sempre trainato l'economia europea, come ad esempio la Germania (– 2,3 %). Hanno risentito seriamente della crisi finanziaria Irlanda (– 5 %), Spagna e Italia (– 2 %) e Francia (– 1,8 %). Secondo queste previsioni, il calo del PIL europeo produrrà effetti disastrosi sull'occupazione, portando all'8,2 % il tasso di disoccupazione, con la perdita di 3,5 milioni di posti di lavoro e un disavanzo pubblico che in 12 dei 27 Stati membri supererà il 3 % stabilito dal Trattato di Maastricht, facendo registrare i tassi più elevati in Irlanda (11 %), Spagna (6,2 %) e Francia (5,4 %).

8.5. Tali dati si riferiscono al gennaio 2009 eppure appaiono già superati dalla situazione attuale. Lo stesso commissario è più volte intervenuto «anciando un allarme sul deterioramento progressivo e continuo dell'economia e sulle previsioni della perdita in Europa di 6 milioni di occupati entro il 2010». In un discorso preparato per il CESE, ALMUNIA riferisce infatti che «guardando agli ultimi dati disponibili, le previsioni economiche del gennaio scorso vanno riviste al ribasso».

8.6. Per misurare il divario ancora esistente e la distanza dall'obiettivo previsto per la ripresa economica a livello comunitario, è sufficiente confrontare gli investimenti fatti in Europa con quelli degli Stati Uniti. Infatti, mentre gli Stati Uniti hanno destinato costantemente il 3 % del PIL alla ricerca, l'Unione europea vi investe meno del 2 %, con alcuni Stati membri ampiamente al di sotto della soglia del 3 % prevista dalla strategia di Lisbona. Oggi, poi, in questa nuova fase di recessione, anche quest'ultimo obiettivo appare del tutto insufficiente in termini quantitativi.

8.7. Siamo di fronte a uno scenario negativo che rivela chiaramente la gravità del ritardo accumulato dall'Europa e l'entità degli sforzi necessari per riconquistare un livello di competitività adeguatamente elevato in un contesto industriale internazionale in rapida evoluzione, principalmente a causa delle economie emergenti.

8.8. L'Europa deve imparare ad approfittare dei vantaggi, in termini di competitività, derivanti dagli investimenti nella conoscenza (ricerca e sviluppo, istruzione, formazione professionale) e dalla crescita delle economie industrializzate, e compiere passi decisivi in tale direzione.

8.9. I dati mostrano che le imprese che ottengono i migliori risultati dalle proprie attività di ricerca sono quelle che collaborano con i lavoratori, sviluppandone le competenze e organizzando la struttura aziendale in modo da consentire alle loro idee di svilupparsi e di divenire parte integrante delle politiche dell'impresa.

8.10. L'innovazione trainata dai lavoratori può migliorare la condizione delle imprese, garantendo loro notevoli risparmi di denaro e aumentandone la competitività. Si tratta pertanto di un concetto che vale senz'altro la pena di approfondire ulteriormente e che può risultare particolarmente utile quando si discute del fatto di lavorare non più a lungo ma in maniera più intelligente.

Bruxelles, 14 maggio 2009

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo*
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema L'impatto delle barriere normative tra Stati membri sulla competitività dell'UE

(parere esplorativo richiesto dalla presidenza ceca)

(2009/C 277/02)

Relatore: **Joost van IERSEL**

Con lettera del 27 giugno 2008, Alexandr VONDRA, vice primo ministro ceco e responsabile per gli Affari europei, ha, in nome della presidenza ceca del Consiglio, chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere esplorativo sul tema:

L'impatto delle barriere normative tra Stati membri sulla competitività dell'UE.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore VAN IERSEL.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 14 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 198 voti favorevoli, 4 voti contrari e 10 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il mercato interno, in quanto obiettivo politico generale volto a promuovere la crescita economica e l'occupazione e a generare uno sviluppo sostenibile, è al centro del processo di integrazione europea. Il mercato unico è un vero successo nella misura in cui è riuscito ad abolire un numero enorme di barriere giuridiche, a beneficio dei cittadini, dei consumatori, delle imprese e della società nel suo insieme ⁽¹⁾. In tale contesto, il rispetto delle norme giuridiche rappresenta un fattore di fondamentale importanza.

1.2. Tuttavia, contrariamente a quanto si afferma di solito, ossia che il mercato interno è ormai compiuto, le dinamiche economiche richiedono sforzi continui per creare un vero mercato unico per i soggetti economici pubblici e privati in tutta l'UE. Inoltre, la normativa europea non garantisce ancora un effettivo funzionamento del mercato interno in settori importanti quali la finanza e l'energia. Nelle circostanze attuali, è importante dotarsi con urgenza di un quadro giuridico efficace per il settore finanziario.

1.3. Nella peggiore recessione della storia recente e nella più grave crisi sistemica dei mercati finanziari, è essenziale che l'Europa ritrovi la fiducia. Per uscire dalla crisi, si dovrebbero ripensare le attuali politiche, in particolare nel settore finanziario. Per prevenire i rischi del protezionismo e della rinazionalizzazione delle politiche e per salvaguardare l'apertura dei mercati in Europa e nel mondo, l'UE deve definire con urgenza una rotta politica chiara. Il CESE invita il Consiglio e gli Stati membri ad assumere un impegno fermo e costante contro il protezionismo e la frammentazione del mercato.

1.4. Le misure volte ad attenuare l'impatto della crisi, quali l'intervento diretto dello Stato o la proprietà statale delle banche e gli incentivi fiscali e finanziari, benché necessarie nel quadro della crisi attuale, non devono compromettere gli obiettivi di medio e lungo termine dell'UE o mettere in discussione le attuali efficaci condizioni quadro, ivi comprese le regole riguardanti gli aiuti per i salvataggi e le ristrutturazioni. In caso contrario, si aprirebbe la porta a distorsioni su vasta scala della concorrenza. Allo stesso tempo, da questa crisi è importante trarre gli opportuni insegnamenti circa le misure normative e finanziarie da adottare per realizzare uno sviluppo sostenibile a lungo termine.

1.5. La marcata contrazione dell'economia impone di creare un ambiente saldo, robusto ed equo per le imprese e i lavoratori europei, al fine di promuovere la crescita economica, l'innovazione, la creazione di posti di lavoro, il progresso sociale e lo sviluppo sostenibile. L'agenda di Lisbona-Göteborg ⁽²⁾ rimane un elemento essenziale per la crescita e l'occupazione, nonché per promuovere la vitalità e l'innovazione sia all'interno dell'UE che su scala mondiale.

1.6. In questo senso, l'iniziativa Legiferare meglio e tutte le altre iniziative connesse a livello dell'UE, nonché la qualità e la correttezza del recepimento e dell'applicazione delle normative negli Stati membri, a livello nazionale e regionale, sono di primaria importanza. I principali soggetti coinvolti, ossia la Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio e gli stessi Stati membri, devono continuare a impegnarsi pienamente per conseguire questi obiettivi.

1.7. Per la buona *governance* è necessario che, oltre alle autorità pubbliche, facciano la loro parte e si assumano le loro responsabilità nell'intero processo anche le imprese, le loro organizzazioni, le parti sociali e la società civile organizzata.

⁽¹⁾ Per una panoramica degli ostacoli che ancora si frappongono al mercato unico, cfr. lo studio CESE-OMU disponibile (in inglese) all'indirizzo http://www.eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽²⁾ Il vertice di Göteborg del giugno 2001 ha aggiunto una dimensione ambientale all'agenda di Lisbona.

1.8. L'integrazione europea trova un valido sostegno anche in nuove iniziative quali il Nuovo approccio e il Pacchetto merci 2008, la riduzione degli oneri amministrativi ingiustificati e il riconoscimento delle qualifiche professionali.

1.9. I recenti sviluppi confermano ancora una volta la richiesta da tempo avanzata dal CESE, in base alla quale la Commissione - in quanto custode dei Trattati - deve disporre di mezzi maggiori, onde essere effettivamente in grado di garantire che le normative nazionali siano coerenti con i requisiti giuridici concordati a livello dell'UE, e non deve essere ostacolata in questo compito, come invece spesso accade.

1.10. L'attuazione della direttiva Servizi (nell'anno in corso) offrirà nuove opportunità e benefici per i cittadini e le imprese. Occorre però una vigilanza efficace, onde evitare una riduzione degli standard sociali, qualitativi, ambientali e di sicurezza.

1.11. L'opera di rimozione delle barriere giuridiche e le modalità con cui essa viene realizzata necessitano, oggi più che mai, di una migliore strategia di comunicazione a livello dell'UE e negli Stati membri. Tale comunicazione deve rafforzare la credibilità dell'UE e promuovere la fiducia tra i cittadini e le imprese per contrastare l'euroscetticismo.

1.12. L'eliminazione delle barriere giuridiche, una migliore legislazione e le condizioni quadro concordate all'interno dell'UE rafforzeranno anche la posizione dell'Unione nei negoziati con altri blocchi commerciali, nell'ambito dell'OMC e del ciclo di negoziati apertosi a Doha.

1.13. Infine, la storia stessa dell'UE insegna che i periodi difficili possono anche spingere verso salutarì passi in avanti. La crisi degli anni '70 e dei primi anni '80 ha consolidato la volontà politica di procedere verso l'Unione economica e monetaria (UEM) e ha dato origine all'Atto unico europeo del 1985, primo embrione di quell'«Europa del 1992» e del completamento del mercato interno.

2. Introduzione

2.1. Il presente parere esplorativo, che il CESE elabora su richiesta della presidenza ceca e che affronta il tema delle barriere normative alla competitività, si concentra in particolare sulla realizzazione di un mercato interno libero da (ingiustificati) ostacoli amministrativi e basato su una migliore regolamentazione. Il mercato unico consiste nell'offrire alle imprese e ai cittadini europei un ambiente giuridico chiaro e sicuro che consenta la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali in tutta l'UE.

2.2. Nel suo programma, l'attuale presidenza ceca affronta in particolare la questione della puntuale e corretta attuazione della direttiva Servizi e dell'ulteriore rimozione delle barriere commerciali tuttora esistenti tra gli Stati membri, nel quadro del riesame della strategia relativa al mercato interno. Tali obiettivi sono giustamente analizzati nella più ampia prospettiva dei programmi nazionali di riforma e della strategia di Lisbona, oltre che del riesame (e del possibile adeguamento) di quest'ultima nel 2010.

2.3. In questo stesso contesto si iscrive anche il rapporto che intercorre tra l'iniziativa *Legiferare meglio* ⁽³⁾, un migliore utilizzo delle valutazioni di impatto e la costante attuazione e valutazione delle misure volte a ridurre gli oneri amministrativi delle imprese, nonché il sostegno all'iniziativa *Uno Small Business Act per l'Europa* e a una politica industriale europea sostenibile, che includa una strategia di innovazione appropriata.

2.4. Tali intenzioni e proposte devono adesso essere realizzate nel mezzo di una contrazione economica particolarmente marcata ⁽⁴⁾. Esse costituiscono un chiaro segnale del fatto che il programma della presidenza prevede, in linea con le posizioni espresse dalla Commissione, di mantenere le grandi linee strategiche definite in congiunture più promettenti. La presidenza mira in tal modo anche ad infondere nuovo vigore al mandato della prossima Commissione.

2.5. La presidenza intende inoltre continuare a perseguire le politiche strategiche definite in precedenza, indipendentemente dalle misure a breve termine che dovranno essere adottate per assorbire shock improvvisi anche di notevole portata nei settori economici interessati, nonché in materia di investimenti e di posti di lavoro.

2.6. L'eliminazione dei vincoli all'ulteriore sviluppo spontaneo delle imprese in Europa è il tema principale del presente parere. In tal senso, il rafforzamento della competitività va inteso come una maggiore garanzia di uniformità di condizioni nell'UE, grazie al fatto di rendere la base normativa comune quanto più efficace possibile.

2.7. Un elemento centrale di questo processo è l'iniziativa *Legiferare meglio*, che si concentra su aspetti quali la qualità della legislazione, le valutazioni d'impatto, la semplificazione, l'eventuale introduzione di nuove regole (ove ciò sia appropriato) e la riduzione del 25 % degli oneri amministrativi entro il 2012 ⁽⁵⁾.

2.8. Il presente parere verte sulla rimozione delle barriere giuridiche e sulla garanzia di una regolamentazione efficace che ripristini la fiducia nei mercati, senza dimenticare la dimensione sempre più globale della competitività. Migliore è il funzionamento del quadro regolamentare del mercato interno, più forte sarà la posizione dell'UE sulla scena mondiale.

2.9. Il CESE ha già espresso il suo punto di vista riguardo a una serie di settori economici. Dato che la questione della competitività è estremamente ampia, il presente parere concentra la sua attenzione su un certo numero di questioni, selezionate per la loro particolare urgenza nel quadro nella situazione attuale.

⁽³⁾ GU C 24 del 31.1.2006, pag. 39.

⁽⁴⁾ Cfr. la recente relazione dell'OCSE che appoggia la continuazione della riforma regolamentare e preconcorsuale nell'attuale contesto di crisi (*Going for Growth* 2009).

⁽⁵⁾ Cfr. in particolare il Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea (COM(2009) 15 def.).

2.10. Nella realizzazione del mercato interno si sono ottenuti miglioramenti molto significativi. Nel contempo, tuttavia, è innegabile che sussista una grave mancanza di armonizzazione in settori specifici - quali l'energia, la finanza e il potenzialmente importantissimo brevetto europeo (!) - e che sia necessario intervenire in campo sociale. Le azioni intraprese dai singoli governi (riguardo alla produzione normativa e alle prassi amministrative) richiedono un'attenzione costante a livello europeo ⁽⁶⁾.

2.11. L'assenza dell'armonizzazione auspicata o degli interventi dei governi crea spesso notevoli difficoltà alle grandi imprese e deleteri ostacoli agli investimenti su scala europea di quelle piccole e medie.

2.12. Le PMI sono un elemento di vitale importanza per la competitività dell'intero sistema Europa. Le grandi imprese, dal canto loro, costituiscono un elemento indispensabile per preservarne la forza economica. Tuttavia, a causa dell'esternalizzazione e della frammentazione sia dei processi aziendali che della catena di approvvigionamento e di creazione del valore aggiunto, le PMI sono le principali creatrici di posti di lavoro. Di norma, esse hanno una flessibilità sufficiente per adeguare la produzione in modo sostenibile; inoltre, soprattutto in quanto partner della catena del valore aggiunto e dell'approvvigionamento, esse sono spesso all'origine di invenzioni e di nuovi sistemi che favoriscono una produzione sostenibile ed ecologica.

2.13. Le barriere normative non interessano soltanto le imprese, ma influiscono anche sulla circolazione transfrontaliera dei lavoratori ⁽⁷⁾. È importante garantire l'applicazione dei diritti e delle norme fondamentali del mercato del lavoro a tutti i lavoratori ⁽⁸⁾.

3. Contesto e osservazioni generali

3.1. Il mercato unico è un concetto dinamico. Il suo contenuto e la creazione di condizioni uniformi per i soggetti economici in Europa sono definiti dai pertinenti obiettivi politici fissati a livello dell'UE e garantiti dal diritto europeo. Gli obiettivi e le regole vengono inoltre adeguati a tempo debito in seguito al mutamento delle circostanze. Se necessario e opportuno, si dovrebbero adottare quanto prima misure concrete e adeguate a tutela dei lavoratori che stabiliscano chiaramente che né le libertà economiche né le regole di concorrenza possono prevalere sui diritti sociali fondamentali.

3.2. L'attuale contrazione economica interessa tutti noi, dal punto di vista economico così come da quello sociale. Ne risente anche la posizione dell'Europa in quanto soggetto globale. È possibile che in circostanze eccezionali occorran approcci e soluzioni eccezionali - come ad esempio aiuti di Stato sensibili,

approvati «per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro» ⁽⁹⁾ dopo aver richiesto orientamenti «di emergenza» alla Commissione ⁽¹⁰⁾ -, ma le condizioni quadro concordate in precedenza non devono comunque essere messe a repentaglio e ogni intervento dovrebbe essere adeguatamente motivato.

3.3. La normativa nazionale è spesso pensata per fornire una risposta a tutti i tipi di sfide che emergono su scala nazionale. In tale contesto, la prosecuzione dei programmi di rimozione delle barriere normative, potenziali e reali, che si frappongono tra gli Stati membri è necessaria e andrebbe incoraggiata.

3.4. Se si agisce esclusivamente in un'ottica di breve periodo, specialmente in un momento come quello attuale, si rischia facilmente di mettere a repentaglio la volontà politica di intervenire in maniera appropriata. Il rischio del protezionismo, palese o larvato che sia, si cela dietro l'angolo. La necessità di un chiaro impegno a proseguire lungo il cammino intrapreso per rimuovere le barriere normative è ancora più evidente. Quanto meglio si definisce già adesso il cammino da compiere, tanto maggiore sarà in futuro la capacità di resistenza dell'economia europea.

3.5. L'attuale situazione richiede indubbiamente sforzi poderosi per definire condizioni quadro nuove e trasparenti nei settori della finanza e dell'energia.

3.5.1. Nel quadro dell'attuale crisi finanziaria, gli Stati membri hanno riguadagnato terreno in quanto attori centrali del sistema economico, fornendo aiuti di «emergenza» significativi alle principali istituzioni finanziarie. Oltre al possibile impatto sulle finanze pubbliche, tale approccio potrebbe causare distorsioni della concorrenza, se non sono rispettate le regole sugli aiuti di Stato ⁽¹¹⁾, e svantaggiare le banche più virtuose.

3.5.2. Benché il CESE non metta in discussione la necessità di intervenire rapidamente in circostanze eccezionali come quelle attuali, è importante seguire da vicino ⁽¹²⁾ l'evolversi della situazione, al fine di salvaguardare la coesione raggiunta, il rispetto del diritto e il livello di concorrenza all'interno del mercato europeo, tutti fattori cruciali per i cittadini e per l'economia.

⁽⁶⁾ Cfr., a tale proposito, l'opuscolo esplicativo *Quando sarà davvero il 1992?*, recentemente pubblicato dalle organizzazioni olandesi dei datori di lavoro (VNO - NCW e MKB, dicembre 2008). Il 1992 era l'anno entro cui si sarebbe dovuto realizzare il completamento del mercato interno.

⁽⁷⁾ GU C 228 del 22.9.2009, pag. 14.

⁽⁸⁾ GU C 228 del 22.9.2009, pag. 14, punto 1.5.

⁽⁹⁾ Cfr. l'art. 87, paragrafo 3, lettera b), del Trattato CE. Si tratta di un deliberato cambiamento della base giuridica, che era solitamente l'art. 87, paragrafo 3, lettera c); con la nuova base giuridica, infatti, si offrono agli Stati membri maggiori possibilità di offrire appoggio finanziario, aprendo così la porta a possibili distorsioni. Di conseguenza, «queste distorsioni consapevolmente autorizzate devono essere monitorate e sorvegliate con il massimo rigore dalla Commissione, nonché corrette non appena la situazione economica ritorni alla normalità» GU C 228 del 22.9.2009, pag. 47.

⁽¹⁰⁾ GU C 16 del 22.1.2009, pag. 1.

⁽¹¹⁾ Cfr. GU C 270 del 25.10.2008, pag. 8; GU C 10 del 15.1.2009, pag. 2; e GU C 72 del 26.3.2009, pag. 1.

⁽¹²⁾ Qui, come ai punti 4.2.1 e 4.2.6.2, si intende un controllo generale, senza una definizione particolareggiata del ruolo e del mandato della Commissione, che variano a seconda degli strumenti giuridici utilizzati nei casi concreti.

3.5.3. È necessario dotare l'Europa di nuove condizioni quadro e nuove disposizioni legislative, che dovranno concentrarsi su una vigilanza a livello europeo (o quanto meno strettamente coordinata a livello europeo) del sistema bancario, su un'indispensabile regolamentazione e sul fatto che le politiche attuate nei confronti delle banche divergono tra loro ⁽¹³⁾. Il CESE sottolinea l'esigenza di regolamentare e controllare meglio il settore finanziario, come proposto dalla relazione de Larosière, elaborata su richiesta della Commissione durante il semestre di presidenza ceca ⁽¹⁴⁾. L'attività di vigilanza a livello europeo dovrebbe avere per oggetto, oltre al settore bancario, anche quello delle assicurazioni.

3.5.4. L'imminente discussione sull'architettura legislativa del settore finanziario deve porsi anche l'obiettivo strategico di garantire un quadro di riferimento affidabile, necessario alla futura solidità dell'economia europea nel suo insieme. Finora questa prospettiva più ampia non ha goduto dell'attenzione dovuta.

3.5.5. L'energia rappresenta una materia prima fondamentale per l'intera società e, per molti versi (prezzi, intervento pubblico, livello di liberalizzazione, concorrenza, ecc.), può essere un'importante fonte di barriere normative (indesiderate), che impediscono di garantire condizioni realmente eque, con effetti potenzialmente negativi per altri settori industriali. La rimozione delle suddette barriere strutturali e giuridiche al commercio interno e agli investimenti dovrebbe costituire uno stimolo molto forte alla creazione di un mercato comune dell'energia.

3.6. Il metodo aperto di coordinamento (MAC) ⁽¹⁵⁾ ha fatto nascere grandi aspettative circa la possibilità di coordinare le azioni nazionali. Tale approccio «morbido» lascia agli Stati membri una notevole libertà di manovra, che è di per sé fonte di ulteriori barriere giuridiche. Sarebbe auspicabile adottare un approccio maggiormente strutturato.

3.7. In proposito, un importante dibattito verte sulla questione se, in casi specifici, le direttive o i regolamenti comunitari siano la base giuridica più appropriata per l'armonizzazione. Analogamente, il CESE sottolinea che un'ulteriore promozione della standardizzazione, da cui derivano tra l'altro un ambiente trasparente e una migliore interoperabilità, risulta in molti casi la soluzione più conveniente.

3.8. Le barriere alla competitività in Europa sono molteplici, ma possono essere riunite essenzialmente in alcune categorie, ciascuna delle quali va affrontata sulla base di un approccio specifico.

3.8.1. Una prima categoria include semplicemente gli ostacoli che si frappongono ai cittadini e alle imprese che vogliano operare in un altro Stato membro. Questo tipo di ostacoli può nascere dalla legislazione, dai regolamenti o dalle procedure amministrative nazionali che non dipendono direttamente dalla normativa europea e dal suo recepimento, e i cui effetti diventano quindi difficili da prevedere con congruo anticipo per le imprese che progettano di operare al di fuori dei confini nazionali.

⁽¹³⁾ GU C 224 del 30.8.2008, pag. 11.

⁽¹⁴⁾ Cfr. la relazione de Larosière sulla vigilanza del settore finanziario nell'UE, 25 febbraio 2009.

⁽¹⁵⁾ Questo metodo offre un quadro di cooperazione tra gli Stati membri dell'UE nei settori politici che rientrano nelle loro competenze, quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione. Si tratta di uno strumento politico tipicamente intergovernativo. Per maggiori informazioni al riguardo, si rinvia alla definizione fornita all'indirizzo http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_it.htm

3.8.2. L'integrazione europea non porta necessariamente a una riduzione delle normative interne: in molti casi, anzi, si verifica l'esatto contrario. Molto spesso queste normative interne (aggiuntive) fanno nascere ostacoli ulteriori. Inoltre, nell'attuale situazione economica, norme interne di carattere eccezionale possono facilmente produrre un effetto protezionistico.

3.8.3. Un altro tipo di barriera può sorgere per effetto di iniziative già in corso, come gli «sportelli unici» per le imprese, che esistono già ma non funzionano a pieno regime come previsto. Ciò può dipendere dalla mancanza di risorse adeguate oppure da altri tipi di problemi, tra cui la disponibilità di informazioni soltanto nella lingua del paese interessato.

3.8.4. Un quarto tipo di barriera è dato dalle iniziative volte alla creazione di condizioni uniformi che, per quanto lodevoli, non sono però state ancora intraprese oppure sono state realizzate solo in modo incompleto. Questo tipo di ostacoli deriva da un insufficiente rispetto della legislazione o della regolamentazione europea da parte degli Stati membri ⁽¹⁶⁾.

3.8.5. Tra le barriere specifiche si possono ricordare quelle derivanti, ad esempio, dalla contrapposizione tra i paesi della zona euro e gli altri Stati membri, dalle diverse lingue di lavoro obbligatorie degli Stati membri, dai diversi regimi fiscali e dalle diverse basi imponibili.

3.9. Molti degli ostacoli summenzionati sono una conseguenza non voluta delle caratteristiche stesse dei sistemi amministrativi e legislativi nazionali. Ciò dovrebbe indurre a porre un forte accento sulla convergenza nella gestione dei problemi transfrontalieri.

3.10. Quando non sono correttamente coordinati, e soprattutto quando non rispettano le regole dell'UE in materia di aiuti di Stato, gli incentivi finanziari specifici rischiano di creare nuove barriere. Il CESE insiste sulla necessità di rispettare in tutti i casi l'*acquis* comunitario (sia le regole che gli strumenti).

3.11. Sono pertanto molto apprezzate le reti dedicate che collegano l'UE e le amministrazioni nazionali, quali la rete *Enterprise Europe Network*, Solvit, la Rete europea della concorrenza e le piattaforme on-line per lo scambio delle buone prassi, che hanno come oggetto principale la rimozione delle barriere inutili.

3.12. La mancanza di cooperazione e di informazione reciproca tra le amministrazioni nazionali sull'attuazione della normativa comunitaria è un problema molto grave. In tale contesto, il CESE sta attualmente elaborando un parere in merito all'iniziativa di creare un Sistema di informazione per il mercato interno (IMI) ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ GU C 325 del 30.12.2006, pag. 3.

⁽¹⁷⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione COM(2008) 703 def. e la GU C 325 del 30.12.2006, pag. 3.

3.13. Inoltre, una maggiore comunicazione tra le amministrazioni nazionali dovrebbe fornire un riscontro aggiuntivo sulle potenziali barriere (nascoste) che derivano da norme ed obblighi nazionali in settori specifici.

3.14. Nel quadro di un approccio analogo, la formazione e la preparazione dei funzionari nazionali che si occupano di normativa europea è un elemento essenziale. Ciò richiede risorse adeguate in grado di mantenere aggiornate le competenze, ed è particolarmente importante per valorizzare e favorire il ricorso a strumenti di definizione delle politiche basati su elementi di fatto, quali le valutazioni di impatto e la misurazione degli oneri amministrativi.

3.15. Il CESE ha sostenuto in vari pareri che è indispensabile un controllo efficace della Commissione sull'applicazione delle regole adottate e degli accordi conclusi a livello europeo nei singoli Stati membri.

3.16. Per la buona *governance* del mercato unico, accanto alle autorità pubbliche, anche le imprese e le loro organizzazioni, le parti sociali e la società civile organizzata devono fare la loro parte e assumersi le loro responsabilità nel promuovere un quadro che garantisca condizioni uniformi di concorrenza in Europa. Gli strumenti necessari sono l'esperienza pratica, lo scambio di buone prassi, l'autoregolamentazione, il dialogo sociale a vari livelli, la comunicazione e l'informazione, ecc.

4. Questioni specifiche

4.1. Migliorare la produzione normativa (*Legiferare meglio*)

4.1.1. Il miglioramento della produzione normativa rappresenta una strategia essenziale per garantire un contesto imprenditoriale solido. L'agenda dell'iniziativa *Legiferare meglio*, descritta al punto 2.7, costituisce il principale elemento trainante di tale strategia.

4.1.2. Per migliorare la produzione normativa, occorre sia scegliere gli ambiti da armonizzare a livello europeo che il metodo più appropriato per legiferare, ad esempio mediante regolamenti, direttive dettagliate o direttive quadro. Può accadere che le barriere giuridiche tra Stati membri non vengano scalfite quando le direttive sono eccessivamente ambigue o prescrivono soltanto norme minime.

4.1.3. In numerose occasioni il CESE ha accolto positivamente la revisione mirata della normativa comunitaria da parte della Commissione. Tale revisione può aggiungersi agli adeguamenti della normativa alle mutate circostanze e alla rimozione delle barriere giuridiche esistenti.

4.1.4. È vero che taluni settori non si prestano all'armonizzazione, a causa di quadri normativi divergenti tra gli Stati membri. In questi casi, è necessario analizzare specificamente le potenziali barriere giuridiche.

4.1.5. È degno di nota che la Commissione stia praticando con successo le valutazioni di impatto, mentre a livello di Stati membri emergono gravi carenze in questo campo. Ciò mette a repentaglio la realizzazione di condizioni uniformi per le imprese e per la mobilità in generale.

4.1.6. Le valutazioni di impatto sono strumenti molto utili sia per contrastare l'eccesso di regolamentazione che in vista dell'adozione di nuove regole. Esse consentono alla Commissione, al Parlamento europeo e al Consiglio di acquisire una migliore percezione e comprensione delle questioni analizzate. Il CESE insiste sulla necessità che il Consiglio e il Parlamento europeo tengano conto delle valutazioni di impatto e dei relativi aggiornamenti durante l'intero processo legislativo.

4.1.7. Le valutazioni di impatto richiedono un approccio generale e integrale, non soltanto per quanto attiene agli aspetti tecnici dei beni e dei servizi, ma anche in merito alle ripercussioni indirette, ad esempio sull'ambiente e sugli interessi dei consumatori. D'altro canto, la normativa in materia di tutela dell'ambiente e dei consumatori dovrebbe sempre tenere conto della necessità di un'industria competitiva. Nelle valutazioni di impatto devono trovar posto gli interessi di tutti i soggetti coinvolti.

4.2. Migliorare l'attuazione e l'applicazione della normativa ⁽¹⁸⁾

4.2.1. Un'attuazione e un'applicazione corrette e puntuali sul terreno rappresentano un aspetto imprescindibile del miglioramento della normativa. La pratica dimostra che sia un'attuazione parziale (*cherry-picking*) che una eccessiva (*gold plating*) possono costituire una delle principali fonti di barriere giuridiche, problemi transfrontalieri e protezionismo. Pertanto, le risorse e gli strumenti necessari per applicare la normativa europea e controllarne il rispetto a livello degli Stati membri andrebbero anch'essi valutati con attenzione.

4.2.2. È necessario rispettare la sussidiarietà, ma ciò non significa che si debba adottare un approccio a senso unico. L'UE deve certo astenersi dall'interferire nelle procedure e nei sistemi amministrativi nazionali; tuttavia, il Trattato prevede anche che essa garantisca il perseguimento degli obiettivi dell'Unione europea e il funzionamento del mercato nel rispetto delle regole concordate. I problemi di cui soffrono in concreto le imprese, le altre organizzazioni e i cittadini possono essere risolti in modo soddisfacente soltanto in presenza di tale condizione.

4.2.3. In altre parole, esiste un filo sottile che lega regole comunitarie e sussidiarietà. Il CESE è dell'avviso che nel processo di approfondimento dell'integrazione vada definito e applicato, sulla base degli obiettivi concordati, il giusto equilibrio tra il necessario rispetto delle tradizioni e dei sistemi amministrativi nazionali e il controllo da parte dell'UE.

4.2.4. In proposito, un esempio concreto è dato dagli enti regionali e locali, che in molti Stati membri sono responsabili dell'attuazione della normativa europea. Questi enti devono tener conto in maniera corretta di tale normativa.

⁽¹⁸⁾ GU C 24 del 31.1.2006, pag. 52.

4.2.5. Un altro settore vasto e importante è quello degli appalti pubblici. Malgrado l'attuazione delle direttive del 2004, vengono ancora applicate le prassi e le procedure amministrative tradizionali (comprese le barriere giuridiche che frenano la concorrenza transfrontaliera negli appalti pubblici). Il settore degli appalti pubblici esige un'attenzione continua, nel rispetto della contrattazione collettiva tra le parti sociali.

4.2.6. Il CESE ritiene che, per rimuovere le barriere normative esistenti nell'UE, occorra migliorare notevolmente la *governance*.

4.2.6.1. Il *feedback* attualmente disponibile sull'applicazione pratica della normativa è ancora insoddisfacente ⁽¹⁹⁾.

4.2.6.2. In quanto elemento indispensabile dello Stato di diritto, il controllo esercitato dalla Commissione dovrebbe essere sistematicamente esteso all'attuazione e all'applicazione della normativa europea. Si tratta di una questione che richiede un'attenzione particolare e un dibattito politico.

4.2.6.3. È inoltre auspicabile che, laddove non esistano ancora, siano introdotte reti di valutazione tra amministrazioni nazionali ⁽²⁰⁾ e siano rafforzate le capacità amministrative degli Stati membri.

4.2.6.4. Nella stessa prospettiva, il CESE appoggia pienamente la recente creazione della Rete di controllo sulla sussidiarietà da parte del Comitato delle regioni, volta ad agevolare lo scambio di informazioni tra l'UE e gli enti regionali e locali.

4.2.6.5. La Commissione deve far sì che le autorità di regolamentazione nazionali applichino le regole dell'UE in modo simile e in maniera coordinata.

4.2.6.6. La *governance* auspicata menzionata al punto 4.2.6 deve essere applicata in egual misura anche nel caso di barriere di carattere non giuridico, spesso derivanti dalle prassi amministrative in uso.

4.3. Il mercato unico dei servizi

4.3.1. L'Europa si trova a un punto di svolta per quanto concerne il mercato interno dei servizi. Il recepimento (previsto per la fine del 2009) e l'applicazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno («direttiva Servizi») dovranno essere seguiti con attenzione al fine di assicurarsi che non vengano aggiunte nuove barriere e difformità a livello nazionale. Ciò, tuttavia, non deve condurre a un abbassamento degli standard sociali, qualitativi, ambientali e di sicurezza. Per poter attuare la direttiva Servizi, il personale amministrativo deve ricevere una formazione adeguata (competenze linguistiche e competenza interculturale).

⁽¹⁹⁾ La Commissione propone di utilizzare a tal fine una serie di fonti di informazione, tra cui i punti di contatto usati per presentare reclami quali il *call center* Europe Direct, Eurojus, i centri nazionali Solvit, i Centri europei dei consumatori, la rete Enterprise Europe Network e il portale «La tua Europa».

⁽²⁰⁾ In proposito il CESE richiama l'attenzione sul Sistema d'informazione del mercato interno (*Internal Market Information System - IMI*), sviluppato dalla Commissione per agevolare lo scambio di informazioni sulla normativa europea tra le amministrazioni nazionali.

4.3.1.1. L'approccio adottato attualmente dalla Commissione a sostegno del recepimento della direttiva a livello nazionale sembra dare i primi frutti e andrebbe ulteriormente incoraggiato.

4.3.2. Per quanto concerne gli aspetti specifici della direttiva Servizi, l'attuazione della libertà di stabilimento e di esercizio di attività transfrontaliere è una componente essenziale della creazione dell'ambiente propizio per le imprese europee ⁽²¹⁾.

4.3.2.1. Le osservazioni dei soggetti interessati sembrano suggerire che, nonostante l'esistenza di misure ad hoc che facilitano lo stabilimento di imprese in un altro Stato membro, vi è ancora spazio per ulteriori miglioramenti.

4.3.3. Un altro problema che deve essere affrontato è l'approccio da adottare nei settori attualmente non compresi nel campo di applicazione della direttiva Servizi.

4.3.3.1. Alcuni settori, come i servizi finanziari, le comunicazioni elettroniche e i servizi audiovisivi, sono disciplinati separatamente, mentre altri settori non sono regolamentati a livello dell'UE.

4.3.3.2. Questi ultimi settori possono essere caratterizzati da notevoli differenze da uno Stato membro all'altro e generare quindi potenziali barriere impreviste. Pertanto, è necessario rafforzare il coordinamento tra i governi nazionali, onde evitare di adottare approcci in conflitto tra loro su questioni specifiche che riguardano direttamente l'ambiente dell'UE in cui operano le imprese.

4.3.4. Inoltre, è necessario sottolineare che oggi giorno la linea di separazione tra beni e servizi è sempre meno netta. Pertanto, una corretta attuazione della libertà di stabilimento e di esercizio di attività transfrontaliere nel settore dei servizi andrà anche a grande beneficio del settore produttivo.

4.3.4.1. Anche nell'evenienza di un recepimento pieno e corretto della direttiva Servizi, le istituzioni europee e gli Stati membri devono continuare a vigilare con attenzione sul settore per risolvere i problemi ancora in sospeso e prevenire l'insorgere di nuovi ostacoli. Dato che i maggiori progressi nella creazione di condizioni uniformi di concorrenza sono stati raggiunti nel mercato delle merci, gli insegnamenti appresi in questo campo possono offrire spunti preziosi su quale sia il modo migliore di procedere per affrontare gli ostacoli ancora esistenti nel settore dei servizi.

4.4. Il Nuovo approccio, il «pacchetto merci» 2008 e la standardizzazione

4.4.1. Il Nuovo approccio all'armonizzazione tecnica e agli standard ⁽²²⁾ nonché la sua revisione - attualmente in corso - costituiscono uno dei successi più tangibili in fatto di rimozione degli ostacoli alla competitività sul mercato interno.

⁽²¹⁾ GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 11.

⁽²²⁾ Avviato nel 1985, il Nuovo approccio nei confronti dell'armonizzazione tecnica e degli standard costituisce un punto di svolta per la normativa europea in materia di mercato interno. Esso è stato adottato in risposta alla complessità dell'ambiente normativo derivante da una serie di regole dettagliate stabilite per creare e completare il mercato interno delle merci.

4.4.2. Nelle circostanze attuali, è della massima importanza mantenere il metodo del Nuovo approccio ed evitare di vanificare i risultati raggiunti attraverso manovre protezionistiche.

4.4.3. Vale inoltre la pena di fare il punto sull'applicazione e sull'utilizzo del principio del riconoscimento reciproco. In proposito occorre in particolare verificare in che misura sia possibile garantire uno sviluppo sostenibile in campo economico, sociale ed ambientale. Inoltre, è essenziale monitorare l'impatto effettivo del «pacchetto merci» 2008, che è inteso ad assicurare l'efficacia del riconoscimento reciproco.

4.4.4. Sempre in questo contesto, un altro ambito da considerare è quello della standardizzazione, che di norma si fonda su misure volontarie e non eteronome. Il chiaro contributo della standardizzazione all'integrazione economica europea richiama l'attenzione sulle questioni irrisolte che ancora ostacolano gli sforzi compiuti sul mercato interno, nonché la posizione competitiva dell'UE sulla scena mondiale.

4.4.5. In altri casi, è l'assenza di standard in un determinato settore che fa emergere barriere (giuridiche): è il caso degli appalti pubblici, in cui la mancanza di un ampio consenso tra gli operatori del settore ha un impatto negativo sulla concorrenza nell'Unione europea. Questo fenomeno è evidente, per esempio, nei casi in cui le aziende danno vita a «battaglie degli standard» per acquisire o difendere una posizione di monopolio sul mercato, a scapito della concorrenza e della libera scelta dei consumatori. In queste situazioni, si dovrebbe prevedere la possibilità di intervenire a livello europeo per favorire un accordo tra le parti interessate.

4.4.6. Il CESE sottolinea quindi la necessità di aumentare gli sforzi di standardizzazione in determinati settori, come quelli degli appalti pubblici, delle tecnologie dell'informazione e dei servizi di comunicazione. Tuttavia, per evitare distorsioni in questo processo, è essenziale che tutti i soggetti interessati vengano coinvolti nella fase di definizione degli standard. In proposito, le iniziative in corso, come l'attività del Normapme (Ufficio europeo dell'artigianato e delle piccole e medie imprese per la normazione) nel campo della standardizzazione e delle PMI, dovrebbero essere ulteriormente incoraggiate.

4.5. *La riduzione degli oneri amministrativi ingiustificati*

4.5.1. Una delle politiche di punta della Commissione in questo campo è il programma d'azione 2007 sulla misurazione degli oneri amministrativi al fine di semplificare l'ambiente normativo per le imprese.

4.5.1.1. Utilizzando il «modello dei costi standard», adottato in origine nei Paesi Bassi, l'UE sta attualmente completando la misurazione degli oneri generati dalla normativa europea ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Questo approccio, spesso ribattezzato «lotta contro la burocrazia», mira a individuare e misurare tutti gli oneri amministrativi che le imprese devono sostenere a causa della normativa europea, al fine di trovare soluzioni in grado di ridurre tali oneri del 25 %.

4.5.1.2. La nomina del gruppo Stoiber (un gruppo ad alto livello composto da 15 esperti), incaricato di avanzare proposte concrete di riduzione di tali oneri, rappresenta un ulteriore passo avanti verso la concretizzazione di questa iniziativa.

4.5.2. Il programma per la riduzione degli oneri amministrativi si va affermando sempre più a livello nazionale e la maggior parte degli Stati membri si sta già impegnando per misurare e ridurre gli oneri amministrativi all'interno del proprio territorio.

4.5.2.1. A questo punto, affinché l'iniziativa in questione abbia successo, è assolutamente essenziale coordinare le strategie nazionali di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi di ciascuno Stato membro con gli altri e con l'Unione europea.

4.6. *Il riconoscimento delle qualifiche professionali*

4.6.1. Per garantire l'effettivo funzionamento del mercato interno, occorre favorire, oltre alla libera circolazione delle merci e dei servizi, anche quella di chi esercita un'attività. In linea con la decisione adottata dal Consiglio «Ricerca» in materia di mobilità dei ricercatori, occorre favorirne una più vasta applicazione ad altre categorie professionali.

4.6.2. Il riconoscimento delle qualifiche professionali all'interno dell'UE è una questione complessa, che va al di là del problema costituito dalle barriere giuridiche; essa deve essere affrontata perché, da molteplici punti di vista, è collegata direttamente al problema delle barriere (nascoste) presenti nel mercato interno.

4.6.3. Di recente è stato compiuto un notevole passo avanti in questo settore grazie all'instaurazione del quadro europeo per le qualifiche, la cosiddetta quinta libertà, ossia la mobilità dei ricercatori. Il CESE accoglie positivamente questo significativo progresso.

4.7. *Altre iniziative*

4.7.1. A causa della lunghezza e del costo dei procedimenti giudiziari tradizionali, i meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie recano un contributo prezioso alla composizione dei conflitti che nascono da attività transfrontaliere.

4.7.1.1. Tuttavia, sono alquanto scarse le informazioni disponibili in merito al ricorso e all'accesso a tali strumenti da parte delle imprese e dei cittadini. È un peccato che le raccomandazioni non vincolanti della Commissione in questo campo siano applicate soltanto in un numero limitato di Stati membri.

4.7.1.2. Varrebbe la pena di esplorare la questione in maniera più approfondita e capire in che modo tali meccanismi alternativi possano essere sostenuti e promossi sul campo, quale mezzo aggiuntivo per ridurre gli ostacoli e i problemi esistenti.

4.7.2. Quando funziona efficacemente, la rete Solvit viene giustamente elogiata per la sua capacità di risolvere rapidamente i problemi esistenti ed evitare l'insorgere di nuovi. Ciascuno Stato membro dovrebbe assicurarsi che le risorse materiali e umane di cui dispongono i propri Centri nazionali siano sufficienti a soddisfare le esigenze attuali ⁽²⁴⁾ e che le parti interessate siano informate dell'esistenza e delle funzioni della rete.

4.7.3. La rete *Enterprise Europe Network* (che sta sostituendo la precedente rete degli Eurosportelli - EIC) svolge anch'essa un ruolo cruciale nell'offrire tale sostegno, in particolare alle PMI, e nel migliorare l'ambiente in cui le imprese operano. Di fatto, la rete *Enterprise Europe Network* rappresenta spesso, per gli operatori a livello locale, il volto stesso dell'Europa.

4.7.3.1. Studi precedenti ⁽²⁵⁾ hanno accertato che, mentre la precedente rete EIC forniva, in generale, servizi di qualità,

i meccanismi di *feedback* tra i centri e la Commissione non sempre funzionano in maniera adeguata. Questo aspetto andrebbe sottoposto a una nuova valutazione, onde intervenire opportunamente laddove il problema persista.

4.7.4. Le denunce relative alle barriere giuridiche possono anche essere trasmesse direttamente alla Commissione. Questo ulteriore canale di comunicazione andrebbe pubblicizzato in maniera adeguata.

4.7.5. Lo stato attuale delle iniziative di auto- e co-regolamentazione si ripercuote anche sull'ambiente in cui operano le imprese e può contribuire a rimuovere le barriere esistenti. Sarebbe opportuno approfondire la conoscenza dell'auto- e della co-regolamentazione, al fine di diffondere le buone prassi ⁽²⁶⁾.

Bruxelles, 14 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽²⁴⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pag. 15.

⁽²⁵⁾ A. Renda, L. Schrefler e F. von Dewall, *Ex post evaluation of the MAP 2001-2005 initiative and suggestions for the CIP 2007-2013* («Valutazione ex post dell'iniziativa MAP 2001-2005 e suggerimenti per quella CIP 2007-2013»), Studi del CEPS (*Centre for European Policy Studies*), 2006.

⁽²⁶⁾ Il CESE ha istituito, in collaborazione con il segretariato generale della Commissione, una banca dati dedicata alle iniziative europee di auto- e co-regolamentazione: <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp> (pagina non disponibile in italiano).

ALLEGATO

al PARERE

del Comitato economico e sociale europeo

Benché almeno un quarto dei votanti si sia espresso a favore del suo mantenimento nella forma inizialmente proposta, il seguente punto del parere della sezione è stato integrato con un emendamento accolto dall'Assemblea.

Punto 3.1

«Il mercato unico è un concetto dinamico. Il suo contenuto e la creazione di condizioni uniformi per i soggetti economici in Europa sono definiti dai pertinenti obiettivi politici fissati a livello dell'UE e garantiti dal diritto europeo. Gli obiettivi e le regole vengono inoltre adeguati a tempo debito in seguito al mutamento delle circostanze.»

Motivazione

Cfr. il parere CESE SOC/315.

Esito della votazione dell'emendamento

Emendamento accolto con 125 voti favorevoli, 76 voti contrari e 9 astensioni.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Bisogni di istruzione e formazione per una società basata su un'energia senza emissioni di carbonio

(parere esplorativo)

(2009/C 277/03)

Relatore: **IOZIA**

Con lettera datata 23 ottobre 2008, la Commissione europea ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

Bisogni di istruzione e formazione per una società basata su un'energia senza emissioni di carbonio.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore IOZIA.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 161 voti favorevoli, 7 voti contrari e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è consapevole del ruolo cruciale dell'istruzione a tutti i livelli di età e della formazione per tecnici e laureati per preparare una società che dovrà tendere a «zero» emissioni di gas a effetto serra. La priorità nel contrastare il progressivo surriscaldamento del pianeta è riconosciuta dai governi e dalla scienza. I paesi più sviluppati, che sono anche quelli che causano la maggior parte delle emissioni, hanno la responsabilità di fare i passi più significativi e di sostenere i paesi in via di sviluppo (PVS) nel seguire politiche di sviluppo sostenibili a livello sociale e ambientale.

1.2. Nonostante gli impegni solenni (dichiarazione di Kiev 2003, decennio dell'educazione ambientale, UN 2005-2014), si registrano iniziative totalmente insufficienti nel campo dell'istruzione e della formazione da parte dei governi e delle autorità locali, a parte pochi ma significativi esempi.

1.3. La Commissione europea è impegnata a promuovere negli Stati membri l'efficienza energetica, la riduzione dei consumi, la dipendenza energetica da paesi terzi, la realizzazione di interconnessioni transnazionali della rete, semplificando i protocolli di connessione, la costruzione faticosa di un'Europa dell'energia, che parli con una sola voce. In questi anni i progressi sono stati notevoli, ma è mancato un vero e proprio coinvolgimento della società civile e i progressi nel campo dell'istruzione e della formazione sono stati veramente modesti. Il CESE saluta con favore il ritorno di una DG dedicata all'energia e auspica un più efficace coordinamento delle azioni dell'Unione per contrastare il cambiamento climatico, riunendo le competenze sotto un'unica autorità.

1.4. In alcuni paesi, ad opera in particolare di ONG dedicate a questo obiettivo specifico, si sono moltiplicate le iniziative per diffondere informazione e conoscenza. Nel corso dell'audizione organizzata dal CESE, cui ha preso parte anche il commissario all'Energia Andris Piebalgs, sono state presentate alcune di queste esperienze, come Terra Mileniul III, Eurec, Fondazione Collodi (Pinocchio potrebbe essere un ottimo testimonial per l'educazione ambientale per l'infanzia), Arene - Ile-de-France, KITH (*Kyoto in the home*). Anche le associazioni professionali, come l'EBC (*European Building Confederation*), del *social housing*, come Cecodhas o dei produttori di celle a combustibile, come *Fuel Cell Europe* danno un contributo molto importante alla diffusione di attività di informazione delle potenzialità che il mercato offre.

1.5. Il CESE è convinto che occorre fare meglio e di più ed agire su una molteplicità di ruoli chiave nella società:

- Gli insegnanti. Occorre investire nei docenti perché siano veicolo di conoscenza e consapevolezza ambientale tra le giovani generazioni. L'educazione ambientale dovrebbe essere inserita oltre che nei corsi curricolari tra le materie di formazione lungo tutto l'arco della vita (L.L.L.).
- Gli amministratori degli enti locali. Essi possono influenzare sia le scelte urbanistiche che i programmi scolastici rivolti alle giovani generazioni, integrando nei loro programmi amministrativi quanto necessario per una società a basse emissioni di CO₂. Il rilievo dato all'iniziativa europea Patto dei sindaci (*Covenant of Mayors*), nella quale oltre trecento sindaci si sono impegnati a sostenere il risparmio e l'efficienza energetica nei loro territori, testimonia l'importanza e il potenziale che può realizzare.

- Le associazioni imprenditoriali, in particolare delle PMI. Ogni associazione territoriale dovrebbe dotarsi di un servizio alle imprese per facilitare la realizzazione di progetti di informazione e formazione. In Spagna sono state sperimentate con successo le aule mobili, cioè dei bus attrezzati che vengono prenotati dalle imprese per impartire corsi di formazione «volanti», cioè presso le sedi delle imprese. Il progetto, realizzato in consorzio tra le imprese e con la partecipazione della Junta de Leon y Castilla, ha formato 5 600 addetti nelle industrie dell'energia rinnovabile.
- Le organizzazioni sindacali. Il *Trades Union Congress* (TUC), ad esempio, ha avviato il progetto pilota *Green Workplaces*, che ha già dato risultati apprezzabili, siglando intese ed accordi con alcune imprese ed istituzioni per ridurre consumi ed emissioni. Inserire nella contrattazione programmi di efficienza energetica, con obiettivi da condividere e, se realizzati, da premiare, può diventare un modo intelligente per aumentare redditi e profitti.
- Le ONG. La competenza delle organizzazioni ambientaliste, coniugata con l'esperienza didattica di professori e scienziati, costituisce un valore aggiunto irrinunciabile. Corsi per docenti, per imprese e per amministratori pubblici potrebbero essere organizzati d'intesa con le autorità locali.
- Gli architetti e gli ingegneri edili, che possono dare un contributo importantissimo sia nelle nuove costruzioni che nella riqualificazione del patrimonio abitativo.
- Le autorità pubbliche, aumentando la quota di *Green Public Procurement*, cioè di appalti che contengano sempre più incisivi criteri di qualificazione ambientale, possono incidere positivamente nell'orientare il mercato.
- I governi degli Stati membri, facendo finalmente seguire agli impegni solenni dei fatti consistenti in materia di sostegno all'educazione ambientale.

1.6. Investire in energia a basse emissioni di gas a effetto serra (GES) è un affare da tutti i punti di vista. Sono necessari alcuni milioni di nuovi posti di lavoro di qualità per poter realizzare gli obiettivi di contenimento delle emissioni, di riduzione della dipendenza dai fornitori esterni, di sviluppo di tecnologie innovative, di ricerca.

1.7. Non essendo possibile fissare i contenuti dei corsi curricolari a livello europeo, sarà opportuno progettare un «benchmarking di qualità».

1.8. Sviluppare capacità e interessare i bambini alle attività collegate ai problemi ambientali anche al di fuori dell'ambiente scolastico, lasciando a loro la scelta delle iniziative, contribuirà a modificare gli stili di vita, il che significa anche riscoprire il valore della socializzazione. I bambini potranno, spegnendo la TV, ritrovare i giochi dell'infanzia con i loro amici.

1.9. La maggior parte delle azioni da svolgere ricade nella responsabilità degli Stati membri, delle autorità locali, delle istituzioni, delle realtà produttive e sociali e in generale dei cittadini. Ci potrebbe essere un ruolo comunque importante dell'UE nello stimolare e promuovere l'ampio raggio di azioni necessarie.

1.10. Educazione dei consumatori. Occorre rafforzare ed estendere la direttiva 2006/32/CE in generale e nella specifica parte che richiama la disseminazione dell'informazione ai consumatori sull'efficienza energetica di vari beni e servizi, affinché possano agire da «cittadini responsabili». La Commissione dovrebbe introdurre nei modelli che conterranno le informazioni dei piani energetici nazionali le iniziative in materia di educazione, formazione e informazione che ogni Stato membro intende realizzare.

1.11. L'importanza del settore delle costruzioni. La nuova direttiva proposta dalla Commissione migliorerà l'efficienza energetica del patrimonio edilizio. La Commissione potrebbe lanciare un programma europeo per stimolare ed incentivare radicali miglioramenti nella crescita delle competenze dei tecnici.

1.12. Appalti pubblici. Gli appalti pubblici possono avere un'influenza enorme nel far avanzare il miglioramento dell'efficienza energetica. Requisiti significativi e stringenti di efficienza energetica dovrebbero essere contenuti in tutti gli appalti per l'edilizia, in modo tale da far considerare il risparmio energetico come uno dei principali elementi di valutazione delle proposte nelle gare di appalto. Una specifica formazione dovrà essere prevista per i dipendenti pubblici interessati.

1.13. Considerata la multidisciplinarietà del tema, è necessario prevedere specifici corsi per formare i docenti. La creazione di una rete europea dei forum nazionali sull'educazione all'energia pulita, basata sulle esistenti iniziative e organizzazioni che sostengono le energie pulite, che agiscono come canali nazionali di disseminazione con idonei programmi e materiali, potrebbe facilitare l'integrazione delle energie pulite nei curricula scolastici. Il CESE sostiene la costituzione di questa rete.

2. Introduzione

2.1. La conferenza dei ministri dell'Ambiente (Kiev 2003) solennemente dichiarava: «Riconosciamo che l'istruzione è uno strumento fondamentale per la protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile. Invitiamo tutti i paesi a integrare lo sviluppo sostenibile nei sistemi educativi a tutti i livelli, dalla pre-scuola all'insegnamento superiore, per promuovere l'istruzione come fulcro del cambiamento».

2.2. Nel dicembre 2002, la 57a sessione dell'Assemblea generale dell'ONU ha proclamato il periodo dal 2005 al 2014 Decennio delle Nazioni Unite per l'educazione allo sviluppo sostenibile, in cooperazione con l'Unesco e le altre organizzazioni interessate.

2.3. Il commissario PIEBALGS ha affermato: «Dobbiamo sviluppare una società che utilizzi le risorse della Terra in modo da assicurare la sopravvivenza a lungo termine delle generazioni future, e dobbiamo farlo in modo da garantirci crescente salute, pace e prosperità. Questa è una sfida formidabile, e richiederà un cambiamento radicale della società, di fatto una terza rivoluzione industriale».

2.4. La concentrazione attuale di CO₂ nell'atmosfera, mantenutasi costante per migliaia di anni intorno a 260 ppm, è oggi vicina a 390 ppm, con una crescita annua di circa 2 ppm. Se non interverranno misure significative per contenere le emissioni, nel 2050 si arriverà a 550 ppm. Con questo livello di concentrazione le agenzie internazionali e l'IPCC considerano possibile un incremento delle temperature medie del pianeta fino a 6 °C durante il XXI secolo.

2.5. L'Europa, consapevole della propria responsabilità in quanto uno dei principali «inquinatori», si presenta alla conferenza di Copenaghen con le carte in regola per poter ottenere dagli altri grandi partner internazionali impegni altrettanto significativi. La recente istituzione di una DG per l'energia è un fatto di grande importanza, ma sarebbe logico che si riunissero sotto un'unica autorità le problematiche relative ai cambiamenti climatici.

2.6. È evidente che per ottenere i risultati attesi occorre uno sforzo generale della società e di ogni singolo cittadino, e deve diffondersi una consapevolezza ed una condivisione fin dall'età scolare, meglio se pre-scolare. Il problema del riscaldamento globale va inserito nel più generale problema della limitatezza delle risorse e dello sviluppo sostenibile.

2.7. Nel corso dell'audizione pubblica, il rappresentante del KITH ha concluso efficacemente il suo intervento parafrasando J. F. Kennedy: «Non chiederti cosa la Terra può fare per te, ma cosa tu puoi fare per la Terra». Questo cambiamento di mentalità sarà la chiave per il futuro dell'umanità.

3. Importanza di istruzione e formazione in una società a basse emissioni di CO₂

3.1. L'obiettivo di realizzare una società a basso livello di emissioni di anidride carbonica richiede il rapido sviluppo di una rete di infrastrutture. Tra queste rivestono particolare importanza quelle volte a 1) garantire ai cittadini una corretta informazione sui temi legati all'emissione di CO₂, 2) formare un numero sufficiente di tecnici di vario livello, specializzati nel nuovo settore delle tecnologie *carbon-free*, 3) investire in ricerca e sviluppo in questo settore. Si verifica spesso che modelli di condotta tradizionali ostacolano l'adozione di un comportamento più responsabile in termini di emissioni di CO₂. Anche questa situazione va quindi affrontata mediante misure nel campo dell'istruzione. Inoltre l'istruzione tecnico-scientifica dei cittadini è necessaria; la formazione di personale tecnico è ovviamente un prerequisito perché lo sviluppo del settore non sia strozzato da una carenza di tecnici di

professionalità adeguata. Tra le tecnologie *lowcarbon* in cui sarà necessario formare un numero sufficiente di tecnici e di ingegneri non va dimenticato il settore nucleare, che ancora per molti anni resterà una risorsa energetica a bassa emissione di GES. In questo settore è di capitale importanza che i cittadini ricevano una informazione completa e trasparente sui pro e i contro della scelta nucleare.

3.2. Le iniziative in cui i bambini sono stimolati in modo ludico a sviluppare una sensibilità verso la protezione dell'ambiente, attraverso piccole competizioni basate sull'impatto ambientale delle attività domestiche sono di particolare utilità. Riferendo alla scuola le azioni compiute in famiglia giorno per giorno, e imparando a quantificare il risparmio in termini di energia o di emissioni di CO₂, associato alla somma di tanti piccoli gesti quotidiani, i bambini competono fra loro, e coinvolgono, informano e sensibilizzano anche gli adulti verso l'adozione di comportamenti virtuosi.

3.3. L'istruzione deve partire dalla scuola primaria. Essa è sicuramente utile a formare una sensibilità ai problemi ambientali e a nuovi comportamenti orientati al risparmio energetico nei giovani, ma dovrebbe poi essere gradualmente sviluppata al massimo livello tecnico possibile in tutte le scuole superiori, soprattutto in quelle di indirizzo tecnico-scientifico, con il duplice scopo di formare una società più consapevole e fornire a molti giovani una base di conoscenze specifiche che possa indirizzarli verso la scelta di una professione legata al controllo delle emissioni di CO₂.

3.4. L'Europa è attualmente coinvolta in una crisi economica globale. Una delle opportunità per uscirne è legata allo sviluppo di settori di alta tecnologia volti alla protezione dell'ambiente. La riduzione delle emissioni di CO₂ è sicuramente uno di questi, essendo applicabile in numerosi settori-chiave delle economie avanzate, quali l'industria automobilistica, i trasporti pubblici di passeggeri e di merci, l'edilizia, la produzione stessa di energia elettrica, spesso associata a possibili risparmi in termini di maggiore efficienza energetica.

3.5. La rapidità con cui il sistema produttivo europeo sarà in grado di orientarsi verso le nuove tecnologie, rispetto ad altri protagonisti dell'economia mondiale, potrebbe essere determinante per il futuro economico dell'Europa.

3.6. In molti campi tecnologici legati al risparmio energetico e alle basse emissioni di CO₂, alcuni paesi europei vantano una posizione leader nel mondo, ma i recenti investimenti promossi in altre parti del mondo (ad esempio dall'amministrazione americana nel settore automobilistico) potrebbero rapidamente porre l'Europa in una posizione di retroguardia assai pericolosa.

3.7. In ogni caso, le forti differenze esistenti fra i paesi membri sia per quanto riguarda la capacità di produrre e innovare in questo campo che per quanto riguarda il livello qualitativo dell'istruzione e della formazione scolastica ed universitaria in questi settori vanno ridotte, incoraggiando gli scambi tra paesi membri nei settori di formazione di alto livello tecnologico.

3.8. La difficoltà ad introdurre standard didattici di istruzione ambientale uniformati a livello europeo non deve impedire di diffondere le conoscenze sfruttando le potenzialità dei paesi più avanzati. Un «benchmarking di qualità» dovrebbe essere introdotto per innalzare il livello medio europeo.

3.9. I programmi dell'UE *ManagEnergy*, *Intelligent Energy Europe*, Comenius e Leonardo da Vinci, diversamente orientati verso formazione, consulenza e istruzione, costituiscono importanti contributi allo sviluppo di un'Europa che utilizzi al meglio le proprie risorse umane ed ambientali.

3.10. La costituzione di una Rete europea di forum nazionali per l'istruzione in energie pulite, basata sulle organizzazioni ed iniziative sull'energia pulita già esistenti, che agisca come canale di disseminazione nazionale per collegare educatori con programmi e materiali adatti, potrebbe facilitare l'integrazione dell'energia pulita e dell'ambiente nei corsi curricolari nazionali.

3.11. È quindi opportuno che l'UE elabori rapidamente, in modo coerente e coordinato, un'azione volta a sviluppare il settore delle tecnologie a bassa emissione di CO₂. Elemento fondamentale e necessario è la formazione di una «massa critica» di esperti in grado di alimentare lo sviluppo del settore nei prossimi decenni.

3.12. La formazione nelle scuole superiori e nelle università, grazie al superamento della barriera linguistica, può e deve essere coordinata a livello europeo. Esempi di questo coordinamento tra università sono già presenti in Europa. Il consorzio EUREC, che gestisce un master europeo in energie rinnovabili attraverso la collaborazione di università di Germania, Francia, Regno Unito, Grecia e Spagna, e il master internazionale sulle tecnologie per la riduzione delle emissioni di gas serra, gestito in collaborazione dalle Università di Perugia (Italia), Liegi (Belgio) e la Mälardalen University di Vasteras (Svezia) (www.masterghg.unipg.it). Questi esempi andrebbero diffusi e finanziati dalla Comunità, indirizzandone la programmazione su argomenti specifici nell'ambito di un piano coordinato che garantisca la formazione di una generazione di tecnici con competenze di alto livello in tutti i settori economicamente rilevanti.

3.13. A livello di istruzione universitaria e para-universitaria, l'apertura di corsi di laurea e di diploma specificatamente dedicati allo sviluppo sostenibile (problemi del CO₂, ma anche risparmio energetico, produzione di energia «pulita», ecc.) andrebbe accompagnata da un notevole incremento dei finanziamenti alla ricerca in tali settori. Infatti, non è possibile avere un insegnamento di alto livello se i docenti non sono impegnati in progetti di ricerca di livello internazionale nello stesso settore in cui svolgono attività didattica.

4. Istruzione: esempi da seguire

4.1. Ci sono degli ottimi esempi in Europa e nel mondo di attività didattiche legate alla diffusione della protezione ambientale e, in qualche caso, specificatamente collegate alla riduzione della CO₂.

4.2. L'Università del Texas di Austin e il suo dipartimento Jackson School of Geosciences, da alcuni anni hanno avviato un programma di collaborazione con le scuole primarie e secondarie della contea, denominato Programma GK-12. Con fondi pubblici vengono finanziati dei corsi per professori e studenti (i professori ricevono anche un piccolo incentivo economico di 4 000 USD/anno).

4.3. In Europa ci sono moltissime iniziative analoghe, tra cui quella del governo britannico che invita a calcolare la propria impronta di CO₂ e dà consigli per ridurre i consumi (<http://actonco2.direct.gov.uk/index.html>).

4.4. Il Consiglio regionale dell'Ile-de France ha recentemente (2007) organizzato e finanziato un progetto integrato per l'istruzione ambientale e lo sviluppo sostenibile (EEDD), in cui si incoraggiano specifiche iniziative pedagogiche e la federazione di associazioni volta a coordinare le iniziative sul territorio regionale.

4.5. Il progetto *Young Energy Savers* dell'UE produrrà una serie di divertenti cartoni animati, diretti dai maggiori cartoonist, che mostreranno ai bambini in modo gradevole ed accattivante che, come i personaggi dei cartoni, anch'essi possono compiere piccole ma efficaci azioni per ridurre la loro impronta di CO₂.

4.6. La scuola, la famiglia, il posto di lavoro sono le sedi migliori da utilizzare per diffondere, attraverso strumenti educativi, la conoscenza e la consapevolezza. Solo con comportamenti di massa diffusi e generalizzati e attraverso la scelta di nuovi stili di vita sarà possibile raggiungere gli obiettivi ambiziosi e necessari prefissati.

4.7. Meccanismi e strumenti devono essere creati per consentire ai giovani di portare avanti le proprie azioni al di fuori dell'ambito scolastico. I giovani hanno competenze innovative e un atteggiamento di entusiasmo verso il cambiamento, ma spesso vogliono esserne gli artefici loro stessi. Molti giovani non si relazionano con le attività realizzate dagli adulti, ma la loro mentalità è stimolata in diversi modi.

5. La formazione professionale per i tecnici e per le alte professionalità

5.1. Sono diversi milioni i nuovi posti di lavoro che si svilupperanno in Europa e nel mondo.

5.2. Nel settembre 2008 è stato pubblicato, a cura di UNEP, OIL, IOE e ITUC la relazione *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*. Per quanto riguarda l'UE, questo interessantissimo studio prevede che si dovrebbero creare tra 950 000 e 1 700 000 posti di lavoro entro il 2010 e tra 1 400 000 e 2 500 000 posti di lavoro entro il 2020 a seconda del tipo di strategia (normale o avanzata) che verrà adottata. Tra il 60 e il 70 % di questi posti di lavoro dovrebbe essere creato nelle industrie delle energie rinnovabili e almeno un terzo della crescita riguarda professionalità elevate.

5.3. Se si considerano le tecnologie e le attività correlate all'efficienza e al risparmio energetico, alla gestione dei rifiuti e al riciclaggio, alla provvista delle acque e all'efficienza nella loro gestione, al trasporto sostenibile e innovativo, gli investimenti attesi, che produrranno un'importante crescita dell'occupazione, ammontano a centinaia di miliardi di dollari.

5.4. Da queste premesse si evince il ruolo centrale della formazione scientifica e professionale nel preparare le maestranze alle future attività.

5.5. Per accelerare l'inversione di tendenza, pur nelle difficoltà dei bilanci statali, occorre un massiccio intervento finanziario per sostenere il «lavoro verde». Corsi di formazione per le giovani generazioni e di sviluppo professionale per gli addetti, dovrebbero trovare delle forti incentivazioni pubbliche.

5.6. Industrie, sindacati, organizzazioni non governative e autorità pubbliche dovrebbero impegnarsi insieme, convocando specifiche conferenze nazionali per trovare le soluzioni più idonee alle specificità nazionali per sostenere le attività di formazione e di addestramento professionale: nei settori più innovativi in generale e in quello di una società a basso contenuto di CO₂ in particolare.

5.7. Nel corso dell'audizione pubblica è stato sottolineato, per quanto riguarda, in particolare, la pubblica amministrazione, l'importanza delle attività di informazione e supporto tecnico rivolte ai manager e agli impiegati pubblici, che permettono di organizzare efficacemente il lavoro, di conoscere la disponibilità di prodotti e tecnologie a bassa emissione di CO₂ e di fissare norme quantitativamente ragionevoli per gli appalti «verdi».

5.8. Nel settore dell'edilizia è possibile realizzare un assai rilevante risparmio energetico, con conseguente riduzione delle emissioni. Il 40 % dell'energia è utilizzato negli edifici e il 22 % di questa quota potrebbe essere risparmiata. Il 41,7 % dei lavoratori (con notevoli variazioni fra un paese e l'altro) ha qualifiche di basso livello, e la loro formazione comporta costi proibitivi per le piccole imprese. Sono perciò da incoraggiare iniziative come quella adottata in Spagna, in cui una scuola mobile istruisce i lavoratori sulle tecnologie edilizie ecocompatibili senza allontanarli per lungo tempo dal luogo di lavoro. Le organizzazioni per gli alloggi sociali hanno promosso una serie di iniziative volte a informare gli amministratori e gli utenti delle abitazioni. Il progetto «Energy Ambassadors» consiste nel formare i cosiddetti «Ambasciatori dell'Energia», reclutati fra il personale già operante presso autorità locali, organizzazioni non-profit, e organizzazioni sociali, perché diventino, in un primo tempo, referenti per l'energia presso le proprie organizzazioni, per poi diffondere le conoscenze presso il pubblico.

5.9. Tra le categorie professionali che possono influire positivamente sulle emissioni ci sono gli architetti, tra i quali si sta diffondendo un cambiamento di impostazione culturale, che suggerisce di adattare lo stile di vita e la progettazione degli ambienti alle esigenze dettate dai ritmi naturali, piuttosto che basare la progettazione sulla pretesa di soddisfare stili di vita artificiali con l'uso pesante di meccanica ed elettricità. È inoltre importante la diffusione di conoscenze tecniche specifiche sulle caratteristiche di materiali innovativi che consentono di ottenere risparmio energetico.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Rendere più ecologici i trasporti marittimi e i trasporti su vie navigabili interne*

(parere esplorativo)

(2009/C 277/04)

Relatrice: **BREDIMA**

Con lettera del 3 novembre 2008, la Commissione europea ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

Rendere più ecologici i trasporti marittimi e i trasporti su vie navigabili interne.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice BREDIMA.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 182 voti favorevoli, 3 voti contrari e 3 astensioni.

1. Conclusioni

1.1. Il presente parere esplorativo analizza le modalità per preservare l'ambiente degli oceani e dei fiumi mantenendo nel contempo la competitività dell'industria dei trasporti, in linea con la strategia di Lisbona. L'idea è che la tutela dell'ambiente di oceani e fiumi si possa ottenere tramite una politica olistica che promuova gli investimenti ecologici e crei un'occupazione «pulita». Il CESE, che è convinto che l'economia verde non sia un lusso, accoglie con favore tale approccio.

1.2. I trasporti marittimi rappresentano l'elemento portante della globalizzazione, poiché è grazie ad essi che viaggia circa il 90 % del commercio mondiale, il 90 % del commercio esterno dell'UE e il 45 % di quello intracomunitario (in termini di volume). Anche la navigazione interna svolge un ruolo importante per il trasporto intracomunitario, dato che la quota modale del trasporto fluviale è pari al 5,3 % del trasporto interno complessivo nell'UE. Entrambi i modi di trasporto sono competitivi, sostenibili e rispettosi dell'ambiente.

1.3. Il CESE esorta la Commissione a fare una distinzione, nelle consultazioni future, fra i trasporti marittimi e i trasporti su vie navigabili interne, e a considerare questi ultimi come un modo di trasporto interno.

1.4. Il CESE ritiene che le prestazioni ambientali dei trasporti marittimi e dei trasporti su vie navigabili interne debbano essere raffrontate alle prestazioni dei trasporti terrestri nell'UE e all'inquinamento prodotto da fonti situate sulla terraferma. Ribadisce quindi che qualunque misura dell'UE in materia di inquinamento ambientale deve essere applicabile alle imbarcazioni da diporto e, se possibile, anche alle navi militari. Tali misure dovrebbero valere per tutte le imbarcazioni (indipendentemente dalla bandiera) ed essere quanto più possibile pratiche ed economicamente vantaggiose. Inoltre devono essere basate su una solida valutazione ambientale, tecnica e socioeconomica.

1.5. Il CESE ritiene che, in occasione dell'Anno europeo della creatività e dell'innovazione (2009), l'industria dell'UE dovrebbe assumere un ruolo di guida nel campo della ricerca innovativa sulle tecnologie pulite per la progettazione e il funzionamento delle navi e dei porti. La Commissione europea dovrebbe esaminare la possibilità di commercializzare le tecnologie pulite europee in altre parti del mondo. Tale iniziativa avrebbe l'ulteriore

vantaggio di creare nuovi posti di lavoro «ecologici» nell'UE (*green jobs*). Una politica di investimenti intelligenti in sistemi più ecologici per le navi, nell'efficienza energetica e nei porti renderà più rapida la ripresa dalla crisi economica mondiale.

1.6. A giudizio del CESE, per ottenere i risultati migliori è necessario un mix equilibrato di strumenti legislativi e iniziative del settore. Esso invita quindi la Commissione a valutare in che modo si possano mettere a frutto le migliori pratiche a livello europeo. L'adozione di politiche intese a salvaguardare l'ambiente può inoltre essere un buon affare e permettere di creare nuovi posti di lavoro: non vi è alcuna contrapposizione, infatti, tra la sostenibilità dei trasporti marittimi e su vie navigabili interne e la loro redditività.

1.7. Il CESE potrebbe fungere da «comunicatore» ufficiale delle nuove politiche ecologiche alla società civile organizzata europea, nella prospettiva del passaggio ad una cultura «verde», e diventare il forum europeo in grado di sensibilizzare la società civile organizzata sulle tematiche ambientali. Finché non avremo messo a punto navi ecologiche, carburanti ecologici e porti ecologici, dovremo cambiare il nostro modo di pensare e di agire ogni giorno ed acquisire una maggiore coscienza ecologica.

1.8. In termini di emissioni di CO₂, il trasporto marittimo e su vie navigabili è considerato la forma più efficiente di trasporto commerciale. Promuovere la navigazione interna può quindi servire al conseguimento dei principali obiettivi politici dell'UE in materia di ambiente: un utilizzo più esteso di tale modo di trasporto è infatti cruciale per ridurre le emissioni di CO₂ prodotte dai trasporti.

1.9. Nel prossimo futuro il trasporto marittimo continuerà a crescere per rispondere all'incremento costante del commercio mondiale, e pertanto cresceranno anche le emissioni complessive da esso prodotte. Tuttavia è possibile ottenere delle riduzioni notevoli di tali emissioni tramite una serie di misure tecniche ed operative.

1.10. Nel considerare la possibilità di inserire il trasporto marittimo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione (ETS), si deve anche pensare a tutelare la competitività dell'industria navale europea. Per ridurre le emissioni di CO₂ generate dal trasporto marittimo internazionale, sarebbe molto più utile un sistema globale piuttosto che uno sistema su scala UE o regionale.

1.11. Nel caso del trasporto marittimo l'applicazione dell'ETS è notevolmente più complessa di quanto non lo sia per l'aviazione, in particolare per quanto riguarda i servizi di trasporto con navi da carico non regolari. Per questo tipo di trasporto, una tassa sul CO₂ (oli combustibili per uso di bordo) o di altro genere, se applicata a livello internazionale, potrebbe essere altrettanto «efficace» e molto più semplice da attuare.

1.12. La standardizzazione dei programmi di istruzione e formazione per gli equipaggi delle imbarcazioni per la navigazione interna, analogamente a quanto già avviene per il trasporto marittimo, avrà effetti positivi soprattutto nel campo del trasporto di merci pericolose.

2. Raccomandazioni

2.1. Sebbene i trasporti marittimi e su vie navigabili interne costituiscano già ora dei modi di trasporto competitivi, sostenibili e rispettosi dell'ambiente, la Commissione dovrebbe riflettere sulla possibilità di migliorarli ulteriormente tramite delle sinergie tra interventi normativi e iniziative del settore.

2.2. Il CESE tiene a sottolineare l'esigenza di migliorare le infrastrutture dei porti e dei canali così da poter accogliere navi più grandi, eliminare la congestione e ridurre al minimo i tempi di permanenza delle navi nei porti.

2.3. Gli Stati membri, a titolo sia individuale che collettivo, dovrebbero adottare dispositivi adeguati in termini di preparazione, risorse e attrezzature per affrontare, contrastare e attenuare gli effetti dell'inquinamento nelle acque dell'UE.

2.4. Il CESE invita la Commissione a valutare le iniziative intraprese dal settore e altre iniziative ambientali, e ad esaminare in che modo si possano mettere a frutto queste migliori pratiche per ridurre a livello dell'UE le emissioni atmosferiche generate dalle navi.

2.5. Per poter realizzare in futuro navi e porti ecologici, la Commissione dovrebbe sostenere l'industria dell'UE affinché assuma un ruolo guida nella ricerca sulle tecnologie innovative per le navi e i porti.

2.6. Il CESE invita la Commissione ad esaminare la possibilità di commercializzare le tecnologie ecologiche europee in altre parti del mondo. Tale iniziativa avrebbe l'ulteriore vantaggio di creare nuovi posti di lavoro «ecologici» nei paesi dell'UE (*green jobs*).

2.7. Il CESE propone di potenziare la logistica, prevedendo ad esempio rotte più brevi, un numero minore di viaggi con stive di carico/serbatoi vuoti (viaggi di zavorra) e gli adeguamenti necessari per ottimizzare i tempi di arrivo in modo tale da ridurre le emissioni generate dalle navi.

2.8. L'UE deve sostenere gli sforzi intrapresi dall'Organizzazione marittima internazionale (OMI) per definire regole globali per il trasporto marittimo internazionale e rispondere all'esigenza di creare nuove capacità per l'esercizio delle responsabilità dello Stato di bandiera.

2.9. La maggior parte degli incidenti nel settore dei trasporti è dovuta a errori umani: il benessere dei marinai a bordo (condizioni di vita e di lavoro) rappresenta dunque una priorità assoluta e va quindi compiuto ogni sforzo per diffondere una cultura della sicurezza e della responsabilità sociale delle imprese.

2.10. La qualità dei combustibili marittimi ha un impatto sulla salute umana. Il CESE ritiene quindi che le imprese interessate dovrebbero esercitare la loro responsabilità sociale impegnandosi a titolo volontario al fine di proteggere l'ambiente e migliorare la qualità della vita nella società in generale.

2.11. L'espansione della flotta mondiale che trasporta gas naturale liquefatto (GNL) pone delle notevoli sfide in quanto necessita di personale debitamente abilitato e dotato di un'adeguata formazione. In ragione della carenza di ufficiali qualificati, occorre intervenire per aumentare le assunzioni e migliorare i livelli di formazione.

2.12. Le attività che si svolgono in mare aperto e gli incidenti che si verificano possono avere un impatto sulle acque dell'UE. Il CESE propone di ricorrere al servizio di preparazione e di intervento contro l'inquinamento, al servizio di imbarcazioni di intervento per il recupero degli idrocarburi nonché al sistema di monitoraggio e sorveglianza satellitare dell'EMSA (Agenzia europea per la sicurezza marittima). Tali servizi offrono capacità potenziate per interventi di segnalazione, pronto intervento e bonifica. La concessione di finanziamenti adeguati consentirà all'EMSA di rafforzare le proprie capacità di coordinamento.

2.13. Occorre mettere a punto dei programmi di assunzione, istruzione e formazione per gli equipaggi della navigazione interna, in particolare nel campo del trasporto di merci pericolose, al fine di attirare i giovani in questo settore e mantenere alta la professionalità garantendo le competenze necessarie.

3. Introduzione generale

3.1. Il presente parere esplorativo analizza due questioni fondamentali, ossia «come preservare l'ambiente degli oceani e dei fiumi e come mantenere nel contempo la competitività dell'industria dei trasporti». Tali questioni vengono esaminate nel contesto delle due comunicazioni della Commissione *Rendere i trasporti più ecologici* ⁽¹⁾ e *Strategia per l'internalizzazione dei costi esterni* ⁽²⁾. Il pacchetto prevede una strategia intesa a garantire che i prezzi dei trasporti riflettano meglio il loro costo effettivo per la società, affinché i danni ambientali e la congestione del traffico possano essere gradualmente ridotti, ma con modalità atte a promuovere l'efficienza dei trasporti e l'economia nel suo complesso. Il CESE accoglie con favore questo pacchetto, che sostiene la dimensione ambientale in linea con la strategia di Lisbona e di Göteborg.

3.2. Per quanto riguarda la navigazione interna, la strategia fa riferimento all'annunciata internalizzazione dei costi esterni, mentre per il trasporto marittimo, nel quale l'internalizzazione deve ancora iniziare, essa impegna la Commissione ad intervenire nel 2009, qualora entro tale data l'Organizzazione marittima internazionale (OMI) non abbia concordato misure concrete per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra. Per quanto riguarda i trasporti marittimi, la realizzazione della strategia interverrà nel contesto della nuova politica marittima integrata europea.

⁽¹⁾ COM(2008) 433 def., SEC(2008) 2206.

⁽²⁾ COM(2008) 435 def.

3.3. Sia il Parlamento europeo che il Consiglio europeo hanno sottolineato l'importanza di una politica sostenibile in materia di trasporti, in particolare nel quadro della lotta contro il cambiamento climatico. Essi ritengono che anche il settore dei trasporti dovrà fare la sua parte nella riduzione dei gas ad effetto serra.

3.4. Il CESE sottolinea che la navigazione marittima, compresa quella a corto raggio, è un modo di trasporto che andrebbe nettamente distinto dal trasporto su vie navigabili interne, dal punto di vista economico, sociale, tecnico e nautico. Esistono infatti notevoli e fondamentali differenze tra i mercati in cui questi due modi operano, le norme e le circostanze sociali che si applicano ad essi, le regole di misura del peso delle imbarcazioni e della potenza dei motori, le capacità di carico, le rotte e la struttura delle vie navigabili. Mentre i trasporti marittimi, come quelli aerei, sono evidentemente modi di trasporto globali, le vie navigabili interne del continente europeo rientrano di norma nella categoria dei cosiddetti «trasporti interni», che comprende anche i trasporti ferroviari e stradali⁽³⁾. Pertanto il CESE invita la Commissione a fare una distinzione, nei documenti e nelle consultazioni future, tra questi due modi di trasporto e a considerare la navigazione interna come un modo di trasporto interno.

4. Il contesto del cambiamento climatico

4.1. Il riscaldamento globale, l'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute umana e l'offerta limitata di petrolio a livello mondiale sono incentivi fondamentali affinché le politiche dell'UE riducano la dipendenza dei trasporti dai combustibili fossili. La combustione dei combustibili fossili genera biossido di carbonio (CO₂), che è il principale gas ad effetto serra (GES). Pertanto, le politiche attuali in materia di ambiente sono quasi esclusivamente incentrate sull'abbattimento delle emissioni di CO₂. Tuttavia, il più importante gas ad effetto serra diverso dal CO₂ è il gas metano (CH₄), che è prodotto dall'allevamento del bestiame.

4.2. Il CESE ritiene che le prestazioni ambientali dei trasporti marittimi e dei trasporti su vie navigabili interne debbano essere raffrontate alle prestazioni dei trasporti terrestri nell'UE e all'inquinamento prodotto da fonti situate sulla terraferma. Ribadisce⁽⁴⁾ la necessità di adottare un approccio olistico che prenda in considerazione le tecnologie disponibili per ridurre le emissioni, la necessità di incoraggiare l'innovazione, gli aspetti economici del commercio mondiale e l'imperativo di evitare gli effetti negativi dell'aumento delle emissioni di CO₂ prodotto dalla riduzione degli altri inquinanti, il che significa limitare le conseguenze indesiderate provocate dall'interazione tra le diverse politiche.

4.3. Le misure che si adotteranno per ridurre le emissioni provocate dal trasporto marittimo e su vie navigabili interne dovrebbero essere pratiche, economicamente vantaggiose e applicabili a tutte le navi (indipendentemente dalla loro bandiera), comprese le imbarcazioni da diporto e, se possibile, le navi militari⁽⁵⁾. Esse dovranno anche essere basate su una valutazione approfondita degli aspetti ambientali, tecnici e socioeconomici. Inoltre, è evidente che una legislazione intesa a conseguire risparmi marginali

di gas ad effetto serra, con costi notevoli, può determinare un trasferimento modale verso altre forme di trasporto meno rispettose dell'ambiente. Gli effetti sul riscaldamento globale sarebbero complessivamente negativi.

4.4. Un aspetto spesso trascurato delle politiche ambientali è rappresentato dai vantaggi economici che esse apportano. In realtà, invece, l'«economia verde» è uno dei modi per uscire dalla crisi mondiale e le sue forme emergenti stanno creando nuove opportunità occupazionali⁽⁶⁾. Il commissario europeo DIMAS ha dichiarato che gli investimenti «verdi» creeranno 2 milioni di posti di lavoro nell'UE nel prossimo decennio. L'economia «verde», quindi, non è affatto un lusso.

4.5. Benché sia possibile realizzare ulteriori riduzioni delle emissioni di CO₂ prodotte dal trasporto marittimo e su vie navigabili, il loro effetto sarebbe limitato, dato che le merci dovranno comunque essere trasportate, indipendentemente dalle spese aggiuntive che, in ogni caso, saranno sostenute dai consumatori.

5. Rendere più ecologici i trasporti marittimi

5.1. L'industrializzazione crescente e la liberalizzazione delle economie hanno condotto a un'espansione del commercio mondiale e all'aumento della domanda di beni di consumo. Il piano d'azione per la politica marittima dell'UE⁽⁷⁾ dà particolare risalto ai trasporti marittimi, considerati un mezzo di trasporto competitivo, sostenibile e rispettoso dell'ambiente.

5.2. Nel corso degli anni le prestazioni ambientali dei trasporti marittimi sono costantemente migliorate e l'inquinamento operativo è stato portato ad una percentuale trascurabile. Miglioramenti rilevanti nell'efficienza dei motori e nella progettazione degli scafi hanno consentito una riduzione delle emissioni e un aumento dell'efficienza del carburante. Considerato il volume di merci trasportato via nave, la quota di emissioni globali di CO₂ prodotta dal trasporto marittimo è limitata (2,7 %) ⁽⁸⁾.

5.3. Lo scioglimento dei ghiacci marini nella regione dell'Artico sta aprendo gradualmente nuove rotte di navigazione in tali acque⁽⁹⁾. La possibilità di accorciare il tragitto dall'Europa al Pacifico consentirà di risparmiare energia e di ridurre le emissioni. L'importanza delle rotte artiche è stata sottolineata nel parere del CESE intitolato *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*⁽¹⁰⁾. Al tempo stesso, tuttavia, è sempre più pressante la necessità di proteggere e preservare l'ambiente marino di tale regione di concerto con la popolazione locale, e migliorarne la *governance* multilaterale. L'apertura di nuove rotte nell'Artico dovrebbe essere considerata con molta cautela finché l'ONU non avrà effettuato una valutazione di impatto ambientale. Nel breve e medio periodo il CESE raccomanda di considerare tale zona come una riserva naturale protetta; sarebbe quindi auspicabile che l'UE e l'ONU si adoperassero per mantenere un equilibrio tra i diversi parametri di tale rotta. Ulteriori vantaggi sono attesi dall'ampliamento del canale di Panama, che dovrebbe essere portato a termine entro il 2015.

⁽³⁾ Il termine «vie navigabili», che può essere applicato ad entrambi i modi, si riferisce soltanto al mezzo su cui viene effettuata la navigazione. Esso non indica il modo di trasporto né le implicazioni in termini di politica ambientale. La scelta della DG TREN di includere nella categoria «trasporti interni» i trasporti su strada e ferrovia, ma non quelli su vie navigabili interne, non modifica questo dato di fatto.

⁽⁴⁾ GU C 168 del 20.7.2007, pag. 50; GU C 211 del 19.8.2008, pag. 31.

⁽⁵⁾ Cfr. nota 4.

⁽⁶⁾ Programma ambientale delle Nazioni Unite (UNEP), iniziativa *Green jobs*.

⁽⁷⁾ SEC(2007) 1278.

⁽⁸⁾ OMI: Studio del 2000 aggiornato sulle emissioni di gas ad effetto serra dalle navi.

⁽⁹⁾ COM(2008) 763 def.

⁽¹⁰⁾ GU C 211 del 19.8.2008, pag. 31.

5.4. Il trasporto marittimo è fortemente regolamentato da oltre 25 importanti convenzioni e codici internazionali. La convenzione Marpol 73/78 è lo strumento internazionale principale in materia di prevenzione dell'inquinamento marino da parte delle navi, per cause operative o accidentali ⁽¹¹⁾. Anche a livello dell'UE il trasporto marittimo è regolamentato da un'ampia legislazione, in particolare i pacchetti Erika I e II e il terzo pacchetto sulla sicurezza marittima (2009). Le normative in vigore hanno rafforzato notevolmente la sicurezza marittima, la sorveglianza dell'inquinamento e, ove necessario, la capacità di intervenire per prevenire o ridurre le conseguenze degli incidenti.

5.5. L'allegato VI della convenzione Marpol sulla prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dalle navi, che è stato recentemente sottoposto a revisione, introduce limiti più severi per le emissioni di ossido di zolfo (SO_x), particolato (PM) e ossido di azoto (NO_x). Una considerevole riduzione delle emissioni di CO₂ prodotte dalle navi può essere ottenuta tramite una serie di misure tecniche ed operative, molte delle quali possono però essere attuate solo su base volontaria. La riduzione della velocità (*slow steaming*, ossia il rallentamento della velocità di servizio delle navi) costituisce la misura più efficace con notevoli effetti immediati, ma la sua messa in pratica sarà determinata dalle esigenze del commercio.

5.6. Il CESE ritiene che si possano conseguire risultati migliori assicurando un mix equilibrato di legislazione e iniziative del settore, come ad esempio i progetti pionieristici dell'Associazione ellenica per la protezione dell'ambiente marino (Helmepa ⁽¹²⁾), la *Poseidon Challenge Award* ⁽¹³⁾, la *Floating Forest* ⁽¹⁴⁾ e la *Green Award Foundation* ⁽¹⁵⁾.

5.7. Nel valutare l'applicabilità di un sistema di scambio delle emissioni (ETS) ai trasporti marittimi, occorre accertarsi che questo non comporti per l'industria europea del settore delle ripercussioni negative in termini di competitività sul mercato globale: se così fosse, infatti, il sistema entrerebbe in conflitto con l'agenda di Lisbona. Prima di decidere, tuttavia, la Commissione dovrà fornire delle risposte chiare alle seguenti domande: quale sarà il beneficio per l'ambiente derivante dall'applicazione di tale sistema al settore dei trasporti marittimi internazionali e in che modo tale sistema potrà funzionare, in concreto, in un settore così internazionalizzato come quello del trasporto marittimo? Ciò premesso, si considera che per ridurre le emissioni di CO₂ generate dai trasporti marittimi internazionali un sistema globale gestito dall'OMI sarebbe molto più efficace di qualunque sistema su scala UE o regionale.

5.8. Vi è un'evidente pressione politica per inserire i trasporti marittimi nell'ETS entro il 2013. Va però ricordato che, nel caso del trasporto marittimo, l'applicazione dell'ETS è notevolmente più complessa di quanto non lo sia per l'aviazione, in particolare per quanto riguarda i servizi di trasporto con navi da carico non regolari, a causa delle specificità del commercio marittimo mondiale che rendono notevolmente più complicati i calcoli da

effettuare nell'ambito dell'ETS. Il trasporto marittimo internazionale consiste prevalentemente nel trasporto di carichi nel quadro di flussi commerciali in continua evoluzione a livello mondiale. La maggior parte delle navi dell'UE hanno come porto di carico o scarico dei porti non UE, stabiliti dal noleggiatore. Le navi non sono omogenee, e quindi è difficile fissare un parametro unico. Il trasporto marittimo è poi caratterizzato dalla presenza di tante piccole compagnie, il che renderebbe molto gravosi gli oneri amministrativi derivanti da un ETS. La maggior parte dei trasporti marittimi viene effettuata da navi da carico non regolari, molte delle quali si recano solo saltuariamente nell'UE. Il rifornimento delle navi durante gli spostamenti può avvenire in porti non UE, e il consumo di carburante tra i porti si basa unicamente su delle stime. In tali circostanze, diversi Stati potrebbero essere coinvolti nell'assegnazione delle emissioni ETS: ad esempio, i paesi - rispettivamente - dell'armatore, dell'operatore e del noleggiatore della nave, nonché i paesi del proprietario del carico e del destinatario di quest'ultimo. Inoltre, se si introducesse un sistema comunitario ETS, esso dovrebbe essere applicato a tutte le navi che visitano i porti dell'UE, il che creerebbe un rischio concreto di misure di ritorsione, per conto delle loro imbarcazioni, da parte degli Stati non UE che non applicano l'ETS.

5.9. Invece, una tassa sul CO₂ (combustibile per l'uso di bordo) o di altro genere potrebbe essere altrettanto «efficace» e molto più semplice da applicare. Inoltre, in questo modo sarebbe più facile garantire che i fondi raccolti vengano effettivamente spesi per iniziative «ecologiche».

5.10. Si prevede che anche nel prossimo futuro i sistemi di propulsione delle navi continueranno a funzionare prevalentemente con combustibili a base di carbonio. L'uso del gas come carburante alternativo potrà conoscere una diffusione più ampia solo quando saranno disponibili delle infrastrutture di distribuzione adeguate. Gli studi di fattibilità relativi alle celle a combustibile alimentate a gas naturale indicano la possibilità di ridurre notevolmente le emissioni di CO₂. Inoltre, alcune attività future dell'OMI saranno incentrate sulla riduzione dell'inquinamento acustico delle navi.

5.11. È improbabile che nei prossimi vent'anni sia disponibile per il trasporto marittimo una quantità sufficiente di biocarburanti sostenibili, ed è altrettanto improbabile che la cattura e lo stoccaggio di carbonio e idrogeno abbiano un impatto significativo sui trasporti marittimi. L'energia eolica, ad esempio *Skysails*, e l'energia solare non potranno da sole alimentare le navi, ma possono essere utilizzate in aggiunta ai motori tradizionali. L'utilizzo della rete elettrica terrestre (*cold ironing*) renderà più ecologiche le operazioni nei porti. La propulsione nucleare necessita invece di speciali infrastrutture per garantire un'adeguata capacità di reazione alle emergenze e non è quindi un'opzione realizzabile per le navi mercantili.

6. Rendere più ecologici i trasporti su vie navigabili interne

6.1. La navigazione interna svolge un ruolo non trascurabile per i trasporti interni europei, considerato che la quota modale dei trasporti fluviali rappresenta il 5,3 % del totale dei trasporti interni nell'UE e che in alcuni casi, in regioni attraversate da grandi vie navigabili, essa supera il 40 %. I trasporti su vie navigabili interne sono affidabili, convenienti in termini di costi, sicuri ed efficienti dal punto di vista energetico. Promuovere la navigazione interna può servire al conseguimento dei principali obiettivi politici dell'UE in materia di ambiente: un utilizzo più esteso di tale modo di trasporto è infatti cruciale per ridurre le emissioni di CO₂ del settore dei trasporti. Questo impegno, inoltre, va di pari passo con le iniziative dell'UE volte ad affrontare il problema dell'eccessiva congestione stradale.

⁽¹¹⁾ La prevenzione dell'inquinamento prodotto dalle navi sarà ulteriormente rafforzata dalla futura attuazione delle recenti convenzioni internazionali sui sistemi antivegetativi, sull'acqua di zavorra, sulla rimozione dei relitti, sul combustibile delle navi e sul riciclaggio delle navi (adozione prevista nel 2009).

⁽¹²⁾ Sul modello di Helmepa, creata nel 1981, sono state istituite altre associazioni: Cymepa, Turmepa, Ausmepa, Namepa, Ukrmepa, Urumepa e Intermepa.

⁽¹³⁾ Istituita nel 2005 dall'Associazione internazionale degli armatori petroliferi indipendenti (Intertanko).

⁽¹⁴⁾ Istituita nel Regno Unito (info@flyingforest.org).

⁽¹⁵⁾ Istituita nei Paesi Bassi (www.greenaward.org).

6.2. Tradizionalmente, la navigazione interna è stata disciplinata dalle norme della Commissione centrale per la navigazione sul Reno (CCNR) che hanno introdotto standard elevati sul piano tecnico e della sicurezza. La legislazione basata sul Trattato di Mannheim vale per i paesi che si affacciano sul Reno e contiene una serie di disposizioni in materia di sicurezza, responsabilità e prevenzione dell'inquinamento. In conseguenza di questi standard elevati, la navigazione interna è caratterizzata da un livello estremamente uniforme di qualità e di sicurezza per quanto riguarda sia le attrezzature di bordo che la formazione degli equipaggi. È sulla base delle disposizioni del Trattato di Mannheim che l'UE ha recentemente fissato, con la direttiva 2006/87/CE, requisiti tecnici e operativi completi per le navi che percorrono le vie navigabili interne.

6.3. La legislazione dell'UE ⁽¹⁶⁾ fissa dei limiti alle emissioni prodotte dal carburante utilizzato dalle imbarcazioni per la navigazione interna. In particolare, la proposta della Commissione europea ⁽¹⁷⁾ riguardante il tenore di zolfo dei carburanti era intesa a definire i limiti per i combustibili utilizzati dalle navi adibite ai trasporti marittimi e da quelle che percorrono le vie navigabili interne. I rappresentanti del settore della navigazione interna si erano dichiarati favorevoli ad abbassare il tenore di zolfo in un colpo solo, passando da 1 000 ppm a 10 ppm: recentemente, il Parlamento europeo ha deciso di conformarsi a tale proposta e quindi di abbassare il tenore di zolfo consentito direttamente a 10 ppm a partire dal 2011. In un futuro non troppo lontano la navigazione interna potrà beneficiare di sistemi a emissioni zero, come le celle a combustibile. Esempi concreti in tal senso sono la nuova chiatta *CompoCaNord* e la petroliera *Futura* recentemente costruita in Germania, così come l'olandese *Hydrogen Hybrid Harbour Tug* con emissioni prossime allo zero. Di recente, inoltre, è stata adottata una nuova normativa ⁽¹⁸⁾ che disciplina il trasporto di merci pericolose su strada, ferrovia o via interna navigabile all'interno o tra Stati membri.

6.4. Il recente allargamento dell'UE ha esteso la rete di vie navigabili interne dal Mare del Nord al Mar Nero, attraverso il collegamento dei fiumi Reno e Danubio. Le vie navigabili interne

dell'Europa hanno grandi potenzialità in termini di affidabilità del trasporto delle merci e risultano competitive rispetto ad altre modalità di trasporto, spesso condizionate negativamente dai problemi legati alla congestione e alla capacità.

6.5. Sarebbe irrealistico pretendere di trattare la navigazione interna come un'attività nazionale che può essere regolamentata attraverso normative nazionali o regionali. I fiumi e i canali dell'UE sono già percorsi da imbarcazioni per la navigazione interna battenti bandiera croata, ucraina, serba e moldova; inoltre, con la liberalizzazione del trasporto fluviale in Russia e l'accesso degli operatori dell'UE ad esso, e viceversa, anche la navigazione fluviale dell'UE assumerà una dimensione internazionale.

6.6. Una delle condizioni e delle sfide più importanti per l'affidabilità della navigazione interna è il miglioramento dell'infrastruttura fisica, per eliminare le strozzature, e la relativa manutenzione. Il CESE rammenta il suo precedente parere in materia ⁽¹⁹⁾ e auspica che le azioni previste nell'ambito del progetto Naiades ⁽²⁰⁾ diano un nuovo impulso alla navigazione interna e rendano possibile il finanziamento di progetti di sviluppo delle infrastrutture.

6.7. Per quanto riguarda l'internalizzazione dei costi esterni, il primo settore in cui sperimentarla non dovrebbe essere la navigazione interna, che è un modo di trasporto relativamente poco utilizzato. Inoltre, qualunque politica intesa ad applicare una tassa sul CO₂ alla navigazione interna incontrerebbe degli ostacoli di carattere giuridico. Infatti, in base alla Convenzione di Mannheim (1868), alla navigazione sul Reno non è applicabile alcun tributo, ed è su tale fiume che si svolge circa l'80 % dell'attuale navigazione interna. Il CESE osserva che l'incompatibilità dei regimi giuridici istituiti dal Trattato del Reno e dal Trattato del Danubio pone una serie di problemi per la legislazione ambientale relativa a quest'ultimo fiume; suggerisce quindi, come modo per facilitare la navigazione interna, di potenziare gli sforzi dell'UE intesi ad una futura uniformazione delle norme (ambientali, sociali e tecniche).

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹⁶⁾ Direttiva 2004/26/CE (GU L 225 del 25.6.2004, pag. 3).

⁽¹⁷⁾ COM(2007) 18 def.

⁽¹⁸⁾ Direttiva 2008/68/CE (GU L 260 del 30.9.2008, pag. 13).

⁽¹⁹⁾ GU C 318 del 23.12.2006, pag. 218.

⁽²⁰⁾ COM(2006) 6 def.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema I trasporti su strada nel 2020: le aspettative della società civile organizzata

(parere esplorativo)

(2009/C 277/05)

Relatore: **Jan SIMONS**

Con lettera datata 24 novembre 2008, la presidenza ceca del Consiglio dell'Unione europea ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

I trasporti su strada nel 2020: le aspettative della società civile organizzata.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore SIMONS.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 89 voti favorevoli, 33 voti contrari e 17 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo ha limitato la portata del presente parere al trasporto di merci su strada, aderendo così alle indicazioni più precise pervenute dalla presidenza ceca del Consiglio dell'Unione europea. Un parere a parte sarà dedicato al trasporto professionale di passeggeri su strada.

1.2. Tutte le previsioni relative al trasporto di merci su strada da qui al 2020 lasciano presagire una forte crescita, pari ad alcune decine di punti percentuali. A causa della crisi economica attuale, per i prossimi anni si prevede un ristagno della crescita: ciò non eserciterà tuttavia alcuna influenza percettibile sulla situazione nel 2020.

1.3. Visto che da ultimo per il 2020 si prevede comunque una crescita, per realizzare una politica dei trasporti integrata che si basi su principi economici, sociali ed ecologici, occorrerà fra l'altro perseguire energicamente l'approccio propugnato dalla Commissione nel Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti (cioè la «comodalità»), su cui il Comitato si è già espresso con favore nel parere del 15 marzo 2007.

1.4. La crescita prevista è accompagnata da una serie di problemi con cui sono già alle prese le autorità sovranazionali, i pubblici poteri, i gruppi di interesse ed i cittadini: l'aumento delle emissioni di CO₂, la dipendenza del settore dei trasporti dai combustibili fossili, l'assenza di infrastrutture sufficientemente sicure e la necessità di garantire buone condizioni di impiego e di lavoro ai conducenti.

1.5. Per potere fare fronte a questi problemi, il Comitato reputa essenziale sensibilizzare tutti i soggetti interessati all'urgenza di questi problemi, in modo tale da ottenerne l'indispensabile sostegno.

1.6. Quanto alle misure essenziali, il Comitato ritiene necessario intensificare gli sforzi per affrontare all'origine il problema delle emissioni di CO₂, tra l'altro sviluppando più rapidamente motori di nuova generazione, a basso consumo energetico.

1.7. Circa la dipendenza del settore dei trasporti professionali dai combustibili fossili, il Comitato reputa indispensabile mettere a punto un programma di ricerca e di sviluppo, dotato di risorse finanziarie sufficienti, e inteso a utilizzare energie rinnovabili nel settore dei trasporti.

1.8. Anche la promozione, tramite interventi fiscali, di prodotti e/o misure orientati verso mezzi di propulsione alternativi e verso la riduzione delle emissioni di CO₂ costituisce, secondo il Comitato, un passo nella direzione giusta. Tra queste misure potrebbe figurare l'accelerazione del ritiro dei vecchi modelli di veicoli commerciali.

1.9. Oltre a introdurre innovazioni tecniche e ad effettuare investimenti di questo tipo, occorre intervenire rapidamente per sviluppare le infrastrutture necessarie per potersi adattare alla crescita prevista, ad esempio approntando un numero sufficiente di aree di parcheggio e di servizio ben attrezzate, sicure e sorvegliate. Tali aree vanno costruite in modo tale da consentire agli autotrasportatori di osservare le pause e i tempi di sosta previsti dalla legge e utilizzarli come un efficace momento di riposo. In particolare, essi devono essere protetti da furti, aggressioni e altri atti criminali. Occorre mettere a punto e attuare con rapidità delle norme universalmente vincolanti (sistemazione delle infrastrutture, offerta di servizi, sistemi di informazione sui parcheggi) per le aree di parcheggio e di servizio, non solo lungo le autostrade. Il miglioramento di tali aree può essere finanziato tramite il pedaggio imposto agli autocarri. Nella situazione di crisi attuale, queste misure presentano inoltre il vantaggio di stimolare l'attività economica tramite gli investimenti previsti.

1.10. È necessario mantenere l'attrattività della professione di conducente, garantendo buone condizioni di impiego e di lavoro, ad esempio un orario di lavoro regolamentato, tempi di guida e di riposo armonizzati, non solo stabiliti nella legislazione, ma anche applicati nella pratica. Il Comitato ritiene necessaria una forte armonizzazione a livello UE anche per i controlli sulle norme sociali nel settore, prevedendo eventualmente anche delle sanzioni. La realizzazione di un dialogo sociale tra i datori di lavoro e i lavoratori a livello nazionale e comunitario rappresenta, secondo il Comitato, una condizione necessaria per il buon funzionamento del settore.

1.11. Il Comitato richiama con forza l'attenzione sul fatto che le proposte illustrate nel presente parere non devono soltanto creare il senso dell'urgenza, ma anche portare all'adozione di misure urgenti e rapide, per adattarsi in maniera sostenibile alla crescita prevista.

2. Introduzione

2.1. In vista della presidenza ceca dell'Unione europea (primo semestre 2009), il 24 novembre 2008 Aleš Řebíček, ministro ceco dei Trasporti, ha scritto a Martin Westlake, Segretario generale del Comitato economico e sociale europeo.

2.2. Nella lettera Aleš Řebíček dichiara che una buona collaborazione tra il ministero ceco dei Trasporti e il Comitato economico e sociale europeo è indispensabile per realizzare al meglio il programma della presidenza ceca.

2.3. La presidenza ceca ha quindi invitato il CESE ad elaborare un parere esplorativo sul tema *I trasporti su strada nel 2020: le aspettative della società civile organizzata*. Si tratta di un argomento che riveste una grande importanza politica ed è strettamente legato sia allo sviluppo del dossier sull'eurobollo sia al programma relativo alla RTE-T (rete transeuropea dei trasporti), che sarà pubblicato prossimamente.

2.4. Per poter sondare al più presto il punto di vista delle diverse categorie sociali interessate, il Comitato ha ritenuto necessario organizzare un'audizione nel corso della quale i loro rappresentanti hanno potuto esprimersi.

2.5. I punti di vista manifestati nel corso dell'audizione dai rappresentanti delle diverse categorie sociali interessate sono allegati al presente parere ⁽¹⁾.

2.6. Nel presente parere esplorativo, per «trasporti su strada» si intendono i servizi di trasporto di merci su strada, in linea con le indicazioni più precise pervenute dalla presidenza ceca del Consiglio dell'Unione europea. Al trasporto professionale di passeggeri su strada sarà dedicato un parere a parte.

2.7. Questa limitazione comporta però la necessità di considerare con una certa cautela le conclusioni tratte in questa sede (ad esempio in materia di infrastrutture), poiché esse non tengono conto dei servizi privati di trasporto di persone, che hanno invece un impatto predominante sulle infrastrutture in termini di volume.

2.8. La richiesta della presidenza ceca di descrivere le prospettive del mercato del trasporto su strada fino al 2020 risulta tanto più importante se si considera che, stando al Riesame intermedio del Libro bianco del 2001 della Commissione europea, entro il 2020 è previsto un aumento del 50 % del trasporto di merci (in tonnellate/km) per l'UE-25, e che nel 2006 nell'UE-27 circa tre quarti (73 %) del trasporto interno di merci (in tonnellate/km) si è svolto su strada.

2.9. Il trasporto di merci per via ferroviaria rappresenta il 17 % del totale in tonnellate/km, mentre la navigazione interna e gli oleodotti (*pipeline*) incidono ciascuno per il 5 %. Si dovrebbe quindi puntare ad un aumento della quota sia di questi modi di trasporto sia del trasporto marittimo a corto raggio.

2.10. Se le previsioni relative alla crescita dei trasporti per il 2020 - che prevedono il raddoppiamento del trasporto internazionale su strada, un aumento due volte più rapido di quello del trasporto nazionale su strada - saranno confermate dai fatti, le conseguenze si faranno sentire in diversi settori. Basti pensare alle infrastrutture insufficienti, e quindi alla congestione del traffico. Se non si prenderanno misure drastiche, si assisterà ad un forte aumento delle emissioni di CO₂, dell'inquinamento acustico e del consumo di energia. E se l'attuale politica non cambia, le condizioni e l'ambiente di lavoro si deterioreranno, cosa che renderà meno attraente la professione di conducente.

2.11. Beninteso, questi elementi vanno considerati come strozzature, e richiederanno scelte fondamentali che saranno determinanti per il buon funzionamento del mercato interno nel settore del trasporto su strada.

2.12. La situazione è complicata dalla frammentarietà della struttura del mercato del trasporto su strada: in Europa questo settore conta circa 900 000 imprese, oltre la metà delle quali possono essere considerate come piccole o medie imprese. Il numero di imprese sembra stabilizzarsi, mentre la loro dimensione cresce. Inoltre il mercato del trasporto su strada è caratterizzato da uno scarso grado di coesione: ciò vale soprattutto per il gran numero di piccole aziende, che assumono la forma d'impresa individuali e sono poco inclini a collaborare. Perciò in questo settore la logistica non è ottimale, e molto resta ancora da fare in termini di miglioramenti qualitativi.

⁽¹⁾ Gli allegati al parere non sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, ma possono essere consultati sul sito Internet del CESE: www.eesc.europa.eu.

3. Osservazioni generali

3.1. I dati Eurostat dimostrano che nel 2006 in 25 dei 27 Stati membri dell'UE il trasporto su strada ha rappresentato oltre il 50 % (in tonnellate/km) rispetto agli altri tipi di trasporto interno (ferrovia, navigazione interna e *pipeline*). In Estonia ed in Lettonia la percentuale relativa al trasporto ferroviario supera il 60 %. Dai medesimi dati Eurostat risulta che anche in Svizzera la quota del trasporto ferroviario supera il 60 %.

3.2. È inoltre noto che per quanto riguarda il trasporto di merci su strada, l'85 % delle tonnellate trasportate percorre distanze inferiori a 150 km. Il 15 % delle tonnellate trasportate percorre quindi distanze superiori ai 150 km.

3.3. Questi dati evidenziano chiaramente l'importanza, e in particolare la flessibilità del trasporto di merci su strada: sulle brevi distanze esso ha poche alternative valide.

3.4. Per i modi di trasporto interno, la ferrovia e la navigazione interna possono, soprattutto sulle distanze maggiori e a seconda del tipo di merci trasportate, offrire un'alternativa al trasporto di merci su strada, sempre che la qualità del servizio sia almeno comparabile e che i costi - inevitabili - di trasbordo delle merci siano accettabili. A questo proposito l'internalizzazione dei costi esterni potrebbe risultare importante.

3.5. Per i percorsi via mare, il trasporto marittimo a corto raggio può rappresentare una soluzione alternativa a condizione che gli ostacoli doganali ed amministrativi siano superati e che anche in questo caso i costi di trasbordo possano essere limitati.

3.6. Per il 2020 gli studi realizzati in questo settore dalla Commissione europea (*European Energy and transport*) e dall'istituto di ricerca olandese NEA prevedono una forte crescita del prodotto nazionale lordo, e quindi dei trasporti, a meno che non si riesca a dissociare questi due elementi, come già riconosciuto nel Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti.

3.7. Rispetto ai dati del 2005, le previsioni per i flussi di merci nel 2020 indicano i seguenti aumenti:

- trasporto interno nell'Europa occidentale: 33 %,
- trasporto interno nell'Europa orientale: 77 %,
- trasporto dall'Europa occidentale verso l'Europa orientale: 68 %, e
- trasporto dall'Europa orientale verso l'Europa occidentale: 55 %.

Vista la dipendenza del settore dai combustibili fossili, il previsto aumento del trasporto su strada per il 2020 avrà un forte impatto sulle riserve energetiche.

3.8. Si prevede dunque una crescita generale dei trasporti delle merci. A causa della crisi del credito e della conseguente recessione economica, nei prossimi anni tale crescita sarà in ogni caso inferiore al previsto. Occorrerà tuttavia intervenire per fronteggiarla. Di qui al 2020 restano ancora dieci anni abbondanti, ed è improbabile che l'impatto della recessione continui a farsi sentire fino ad allora.

3.9. L'incremento previsto per i trasporti è una conseguenza della crescita economica dell'UE, e deve inquadarsi in un mercato più integrato, caratterizzato anche da misure armonizzate che prevedano ad esempio sanzioni e controlli rigorosi.

3.10. Il Comitato ritiene che, accanto allo sviluppo di alternative e investimenti, la politica prevista dalla Commissione europea, vale a dire il passaggio dal trasferimento modale obbligato alla cosiddetta «co-modalità» ⁽²⁾, ottimizzando cioè ciascun modo di trasporto e promuovendo la migliore interazione possibile tra tutti i modi di trasporto, sia un approccio necessario per garantire, a termine, un livello elevato non solo di mobilità, ma anche di tutela ambientale.

3.11. Nella sessione plenaria del 15 marzo 2007 ⁽³⁾ il Comitato ha accolto con favore gli obiettivi del Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti, cioè il potenziamento di tutti i tipi di trasporto, singolarmente o in combinazione tra loro, e l'ottimizzazione del potenziale di ciascuno di essi, insistendo nel contempo sulla necessità di rafforzare la competitività dei trasporti ferroviari, marittimi e fluviali.

3.12. Per poter fare fronte alla crescita prevista, occorre ottenere il sostegno e la collaborazione delle parti interessate. È quindi utile organizzare un'audizione delle organizzazioni internazionali del settore, rappresentative della società civile, per ascoltare i loro punti di vista e, se del caso, tenerne conto nel presente parere esplorativo.

3.13. Una delle conclusioni che si possono trarre dalla prevista crescita dei trasporti di merci fino al 2020 è la necessità di potenziare le infrastrutture fisiche di tutti i modi di trasporto interno. Per quanto riguarda il trasporto marittimo a corto raggio, occorre eliminare soprattutto gli ostacoli doganali ed amministrativi.

⁽²⁾ «Grazie alla co-modalità, vale a dire all'uso efficiente dei diversi modi di trasporto singolarmente o in combinazione tra loro, sarà possibile un uso ottimale e sostenibile delle risorse», *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Mantenere l'Europa in movimento - Una mobilità sostenibile per il nostro continente - Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea* (COM(2006) 314 def.), pag. 4.

⁽³⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Mantenere l'Europa in movimento - Una mobilità sostenibile per il nostro continente - Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea* (COM(2006) 314 def.) GU C 161 del 13.7.2007.

3.14. Si può anche concludere che se la prevista crescita del trasporto di merci su strada diventerà una realtà, occorreranno iniziative per contrastarne gli effetti, soprattutto in termini di emissioni di CO₂, di incidenti stradali, di consumo energetico e di conseguenze sociali come l'insufficienza di aree di parcheggio e di servizio sorvegliate e attrezzate.

3.15. È inoltre necessario realizzare progressi per quanto riguarda i viaggi a vuoto, l'armonizzazione dei controlli e delle sanzioni, la vera integrazione del mercato interno, il miglioramento dell'efficienza, ricorrendo tra l'altro, se del caso, a concetti modulari, controlli più rapidi alle frontiere, progetti logistici per il trasporto in quanto tale e studi sul mantenimento della velocità di crociera e il miglioramento dei pneumatici.

3.16. Allo stesso tempo il Comitato riconosce che per il periodo successivo al 2020 sarà necessaria una politica più lungimirante. Invita pertanto la Commissione, il Consiglio, il Parlamento europeo e il settore stesso ad affrontare questo argomento in occasione del dibattito sul futuro dei trasporti («*The future of transport*») annunciato per il 2010 da Antonio Tajani, commissario responsabile dei Trasporti.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Viste le scarse possibilità di assorbire la crescita prevista del trasporto internazionale di merci su strada ricorrendo ad altri modi di trasporto, il Comitato ritiene indispensabile condurre a livello internazionale e nazionale una politica che crei le condizioni necessarie alla realizzazione di questa crescita.

4.2. Sarà necessario adoperarsi per creare e potenziare le infrastrutture fisiche stradali e di trasporto (eliminazione delle strozzature), a livello sia europeo che nazionale. Occorrerà inoltre prestare adeguata attenzione all'insufficienza di aree di parcheggio e di servizio sorvegliate, adeguatamente attrezzate e sicure, e quindi alla necessità di crearne di nuove.

4.3. Al riguardo si rimanda alla comunicazione della Commissione dal titolo *Strategia per l'internalizzazione dei costi esterni*, e al parere che il Comitato elaborerà sull'argomento ⁽⁴⁾.

4.4. Occorre mantenere l'attrattività della professione di autotrasportatore garantendo buone condizioni di impiego e di lavoro, ad esempio un orario di lavoro regolamentato, tempi di guida e di riposo armonizzati che non siano solo stabiliti nella legislazione, ma anche applicati nella pratica. Il Comitato ritiene necessario armonizzare a livello UE anche i controlli sulle norme sociali nel settore. In caso di mancato rispetto delle norme andrebbero introdotte ed applicate sanzioni, in particolare sotto forma di deterrenti economici. A suo giudizio la realizzazione di un dialogo sociale tra i datori di lavoro e i lavoratori a livello nazionale e comunitario rappresenta una condizione necessaria per il buon funzionamento del settore.

4.5. Negli anni scorsi società di trasporti stradali dell'Europa occidentale hanno creato «imprese figlie» in paesi come la Polonia, la Repubblica ceca e l'Ungheria. Queste imprese delocalizzate assicurano, insieme alle imprese nazionali di trasporto stradale consolidate, la maggior parte del trasporto su strada di merci tra l'Europa dell'ovest e dell'est. Si prevede che questa tendenza si confermerà.

4.6. Considerate le previsioni di crescita, il Comitato è favorevole all'eliminazione delle strozzature amministrative e fisiche che ostacolano l'utilizzo delle tecniche intermodali. Reputa necessario che tutti i modi di trasporto possano essere utilizzati al meglio, tenendo presente l'esigenza di metterli su un piede di parità.

4.7. Il Comitato ritiene altresì molto importante che, oltre a impegnarsi per far fronte alla prevista crescita dei trasporti, si intensifichino le iniziative in materia di clima e di energia. Come indicato nel parere sul Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti, occorre puntare anzitutto sulla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e alla diminuzione delle emissioni di CO₂. Per realizzare quest'ultimo obiettivo occorrerà soprattutto intervenire alla fonte, ad esempio migliorando i motori affinché emettano meno CO₂ (motori che rispettino gli standard Euro V e Euro VI, e motori di nuova generazione, a basso consumo energetico).

4.8. Per quanto riguarda le emissioni di CO₂, studi rivelano che se il loro volume continuerà ad aumentare, da qui al 2020 esse aumenteranno del 17-55 %, a seconda dello scenario di crescita economica. Le emissioni totali di CO₂ dovrebbero scendere a partire dal 2040. Sono dati che preoccupano il Comitato. Occorre utilizzare tutte le conoscenze disponibili e fare tutto il possibile per mettere a punto misure - anche impopolari - che consentano di ridurre le emissioni di CO₂ anche prima del 2020. Tra queste misure potrebbe figurare l'accelerazione del ritiro dei vecchi modelli dei veicoli commerciali e l'assegnazione dei fondi ottenuti grazie all'internazionalizzazione dei costi esterni.

4.9. Fermo restando che a breve termine non sarà possibile ridurre la dipendenza del trasporto di merci su strada dai combustibili fossili, il Comitato ritiene che sarà necessario fare sforzi supplementari per trovare soluzioni alternative a più lungo termine. Nel parere menzionato in precedenza al punto 4.7 il Comitato aveva insistito sull'esigenza di predisporre un programma di ricerca e sviluppo, dotato delle risorse finanziarie necessarie, che contribuisse a promuovere l'utilizzo di energie alternative.

4.10. Nel suo Piano d'azione per l'efficienza energetica ⁽⁵⁾, la Commissione stima al 26 % il potenziale di risparmio energetico del settore dei trasporti entro il 2020.

4.11. Come ridurre gli effetti nocivi del trasporto di merci su strada? Il Comitato ritiene molto importante un'organizzazione più efficace dei processi logistici, in quanto consente di migliorare le prestazioni del trasporto di merci su strada.

⁽⁴⁾ COM(2008) 435 def. dell'8 luglio 2008 e parere TEN/357 sul tema *Strategia per l'internalizzazione dei costi esterni*.

⁽⁵⁾ Comunicazione della Commissione *Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità* (COM(2006) 545 def.).

4.12. Il Comitato ritiene inoltre che la chiave del successo risieda soprattutto nel sensibilizzare gli interessati e ottenerne il sostegno. A questo proposito occorre adottare tanto un approccio imperniato sulla ricompensa quanto una politica repressiva. Le ricompense possono assumere la forma di incentivi o di sovvenzioni per gli investimenti in autocarri o autobus «sostenibili», o tradursi in una modulazione dei pedaggi e/o di altri tipi di prelievi, nonché misure fiscali analoghe per incentivare prodotti destinati a modi di propulsione alternativi e autocarri e autobus ecologici, ma vanno anche previsti interventi coerenti sul piano normativo e in materia di prezzi.

4.13. Il Comitato raccomanda infine al settore dei trasporti su strada di effettuare un'analisi comparativa in materia di sviluppo

tecnologico e di gestione, per poter trarre insegnamento dalle misure applicate in altri settori.

4.14. Il Comitato è consapevole che non c'è più tempo da perdere. Richiama quindi con forza l'attenzione sul fatto che le proposte illustrate nel presente parere - e altre eventuali proposte pertinenti - non devono soltanto creare il senso dell'urgenza, ma anche essere attuate con determinazione, e quindi portare all'adozione di misure urgenti e rapide, per adattarsi in maniera sostenibile alla crescita prevista.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Partecipazione della società civile al partenariato orientale

(parere esplorativo)

(2009/C 277/06)

Relatore: **VOLEŠ**

In data 12 gennaio 2009 Milena Vicenová, ambasciatrice e rappresentante permanente della Repubblica ceca presso l'Unione europea, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere esplorativo sul tema:

Partecipazione della società civile al partenariato orientale.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore VOLEŠ.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 160 voti favorevoli, 15 voti contrari e 18 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE accoglie con favore e sostiene la proposta di creare un Partenariato orientale (PO), poiché questo rappresenta a suo parere una forma di cooperazione con i paesi dell'Europa orientale più avanzata della politica europea di vicinato (PEV). Tale partenariato deve fondarsi sulla condivisione di valori democratici comuni e sul rispetto dei diritti umani, in cui si iscrivono il dialogo sociale e civile e il riconoscimento dell'importanza del ruolo delle organizzazioni della società civile nelle società democratiche.

1.2. Il programma di cooperazione nel quadro del PO deve offrire un sostegno concreto ai paesi partner, in particolare nell'attuale fase di crisi economica globale che si ripercuote pesantemente sulla loro economia, con gravi conseguenze sociali. Il PO dovrebbe inoltre contribuire al potenziamento delle istituzioni e ad una risoluzione pacifica dei conflitti in atto.

1.3. Il PO non risolve i problemi che ostano a un'eventuale futura adesione all'UE, che costituisce l'ambizione e l'aspirazione di alcuni dei paesi partecipanti. Quando i paesi partner saranno riusciti ad allineare la loro legislazione in un determinato settore alla pertinente normativa comunitaria, essi dovrebbero poter ottenere uno status privilegiato che consenta loro di prendere parte, senza diritto di voto, all'elaborazione della normativa comunitaria nel settore in questione, analogamente a quanto avviene per i paesi membri dello Spazio economico europeo.

1.4. Nel realizzare il PO si dovrebbe tenere conto degli insegnamenti tratti dai cinque anni di attuazione della politica europea di vicinato. In particolare:

- occorrerà migliorare la cooperazione tra l'UE e i paesi partner nell'elaborazione delle misure di attuazione dei piani d'azione a livello nazionale,
 - la società civile, comprese anche le parti sociali, dovrà essere coinvolta nella messa a punto dei piani di azione e nel monitoraggio della loro attuazione,
 - per quanto riguarda la cooperazione su questioni settoriali basata su accordi di partenariato e cooperazione, il programma di riunioni dei sottocomitati congiunti dovrebbe essere rispettato, e la società civile essere coinvolta nel monitoraggio dell'attuazione delle loro conclusioni,
 - le condizioni di partecipazione ai programmi e alle agenzie comunitari dovrebbero essere definite con chiarezza, così da motivare tali paesi ad adottare l'*acquis* del settore in questione,
 - la società civile dovrebbe partecipare alla scelta delle questioni da esaminare nel quadro delle piattaforme tematiche: andrebbero affrontati innanzitutto temi quali la buona governance, lo Stato di diritto, i principi dell'economia sociale di mercato e il suo quadro regolamentare, il dialogo sociale e civile, le migrazioni, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, l'eradicazione della povertà, gli ostacoli agli scambi commerciali, la cooperazione transfrontaliera, la protezione dell'ambiente, i contatti tra i popoli, ecc.
- 1.5. La partecipazione dei paesi partner al Partenariato orientale deve essere subordinata alla loro volontà e disponibilità a condividere valori comuni con l'Unione europea, a rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali nonché a sviluppare e sostenere il dialogo sociale e civile. Ciò vale in particolare per la Bielorussia.

1.6. Il PO non dovrebbe determinare la comparsa di nuove divisioni nell'Europa orientale e dovrebbe consentire anche la partecipazione di paesi terzi nei settori in cui l'UE e il PO abbiano interessi comuni, come ad esempio la sicurezza energetica, le migrazioni, la protezione dell'ambiente, ecc. Molte delle priorità del PO formano già oggetto anche del partenariato strategico dell'UE con la Russia. Il CESE propone di coinvolgere le società civili di Russia e Turchia, nonché eventualmente quelle di altri paesi, nei negoziati sulle questioni di interesse comune che si svolgeranno nell'ambito del forum della società civile e delle piattaforme tematiche.

1.7. Una condizione molto importante per conseguire gli obiettivi del PO è il rafforzamento della mobilità e dei contatti tra i popoli. Il CESE è favorevole alla semplificazione delle procedure di rilascio dei visti per determinate categorie di cittadini dei paesi partner nella prospettiva di una progressiva soppressione dell'obbligo di visto, fermo restando, tuttavia, il rispetto degli interessi di ambo le parti in materia di sicurezza.

1.8. Il CESE è pronto a partecipare all'attuazione del PO sostenendo la società civile dei paesi partner, e a tal fine mette a disposizione la propria esperienza, maturata grazie alla creazione di reti della società civile organizzata in numerosi paesi e regioni, tra cui anche i vicini orientali. Esso invita pertanto la Commissione europea e il Consiglio ad assegnargli un ruolo chiave nella promozione del forum della società civile del PO, che dovrebbe diventare una rete flessibile e aperta della società civile dell'UE e dei paesi partner. Il forum dovrebbe riunirsi una volta l'anno e svolgere le proprie attività tramite gruppi e squadre di lavoro, che esaminerebbero temi specifici proponendo quindi programmi e progetti per realizzare gli obiettivi del PO. La piena ed efficace partecipazione della società civile a tale forum andrebbe sostenuta per mezzo di finanziamenti adeguati.

1.9. A livello bilaterale il CESE sosterrà la creazione, nei paesi partner, di strutture atte a consentire la partecipazione delle parti sociali e di altri organismi della società civile al processo di consultazione nel corso dell'attuazione dei programmi bilaterali tra l'UE e tali paesi, come pure alla definizione dei piani di azione nazionali, alla loro attuazione e al monitoraggio dei risultati ottenuti.

1.10. Per consentire alla società civile di svolgere il proprio compito, il CESE invita la Commissione europea a garantire l'inclusione delle organizzazioni della società civile nel programma globale di potenziamento istituzionale e la loro partecipazione ai programmi di partenariato, nel quadro del finanziamento per capitoli dello strumento europeo di vicinato e partenariato (*Neighbourhood and Partnership Instrument* - ENPI).

1.11. Il CESE è pronto a partecipare, insieme alle organizzazioni della società civile dei paesi partner, a tutte e quattro le piattaforme tematiche, poiché queste vertono su problemi di cui esso si occupa attivamente e in merito ai quali ha già elaborato una serie di pareri e raccomandazioni.

2. Introduzione: sintesi della proposta per la creazione di un partenariato orientale

2.1. Il CESE ha accolto con favore la richiesta della presidenza ceca di elaborare un parere esplorativo che esamini le possibilità e le modalità di partecipazione della società civile al partenariato orientale (PO), in base alla proposta presentata dalla Commissione europea nella comunicazione del 3 dicembre 2008 ⁽¹⁾.

2.2. La politica europea di vicinato, lanciata a seguito dell'allargamento dell'UE del 2004, ha permesso di approfondire le relazioni bilaterali tra l'UE e i suoi vicini orientali ⁽²⁾ e di conseguire un certo numero di risultati nel consolidare i loro legami. Ciò nonostante, essa non è stata sempre e pienamente all'altezza delle aspettative, in particolare per quei paesi che nutrono maggiori ambizioni nei confronti dell'UE.

2.3. La Polonia e la Svezia hanno dunque deciso di prendere un'iniziativa, e il 26 maggio 2008 hanno presentato al Consiglio dei ministri degli Esteri dell'UE una proposta intesa a creare un «partenariato orientale», inteso come una forma di relazione e cooperazione qualitativamente più avanzata della PEV. La proposta ha ricevuto l'appoggio della presidenza ceca, che ha inserito questo tema tra le sue priorità.

2.4. Il 3 dicembre 2008 la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione intitolata *Partenariato orientale*. Tale partenariato è stato quindi adottato dal Consiglio nella riunione del marzo 2009 ⁽³⁾ e proclamato il 7 maggio 2009 al vertice svoltosi a Praga tra l'UE e i paesi partner.

2.5. L'obiettivo del PO è appoggiare ancora più decisamente che in passato gli sforzi di avvicinamento all'UE compiuti dai paesi partner e sostenerli nell'attuazione delle riforme intese a realizzare la democrazia e l'economia di mercato, ad introdurre i principi dello Stato di diritto e della buona *governance*, a garantire il rispetto dei diritti umani, il rispetto e la tutela delle minoranze, nonché ad applicare i principi su cui si fondano l'economia di mercato e lo sviluppo sostenibile.

2.6. Il partenariato orientale verrà realizzato specialmente a livello bilaterale, con l'obiettivo di concludere accordi di associazione ⁽⁴⁾ a condizione che i partner abbiano compiuto determinati progressi nel campo della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani ⁽⁵⁾. Ciascun accordo di associazione prevederà la creazione di un'ampia e approfondita zona di libero scambio.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Partenariato orientale* (COM(2008) 823 def.), del 3 dicembre 2008.

⁽²⁾ Ai fini del presente parere, per partner orientali (o «partner») si intendono i paesi dell'Europa orientale – inclusi quelli del Caucaso meridionale – interessati dalla politica europea di vicinato: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica moldova e Ucraina.

⁽³⁾ Conclusioni della riunione del Consiglio UE, 19 e 20 marzo 2009, 7880/09.

⁽⁴⁾ Sono già in corso i negoziati per un accordo di associazione con l'Ucraina che potrebbe fare da modello per gli altri paesi partner.

⁽⁵⁾ Ciò riguarda in particolare la Bielorussia, dove i progressi in questo campo sono ancora insufficienti.

2.7. A livello multilaterale è prevista la creazione di quattro piattaforme tematiche nei seguenti ambiti: 1) democrazia, buona *governance* e stabilità, 2) integrazione economica e convergenza con le politiche dell'UE, 3) sicurezza energetica e 4) contatti tra i popoli. Il quadro multilaterale rafforzerà le relazioni tra i paesi partner, con la prospettiva di creare in futuro una «comunità economica di vicinato». Al conseguimento dei risultati concreti della cooperazione dovrebbero contribuire le cosiddette **iniziative faro** ⁽⁶⁾, che dovrebbero essere finanziate dalle istituzioni finanziarie internazionali, dal settore privato e da diversi donatori.

2.8. I capi di Stato e di governo dell'UE e dei paesi partner del PO dovrebbero riunirsi ogni due anni, i ministri degli Esteri ogni anno e gli alti funzionari ogni sei mesi, a seconda delle diverse piattaforme, così come gli esperti organizzati in gruppi di lavoro.

2.9. La Commissione e il Consiglio contano sulla partecipazione della società civile al conseguimento degli obiettivi del partenariato e propongono di creare un forum della società civile incaricato di portare avanti il dialogo con i poteri pubblici. Inoltre, la Commissione ha invitato il Comitato delle regioni e il CESE a partecipare ai lavori delle piattaforme tematiche in materia di democrazia, buona *governance*, stabilità e contatti tra i popoli.

2.10. Le risorse finanziarie del partenariato orientale verranno aumentate, passando dai 450 milioni di euro del 2008 a 600 milioni nel 2013, il che richiederà un prelievo di fondi supplementari dalle riserve di bilancio dell'ENPI.

3. Come fare del PO uno strumento per una migliore attuazione della PEV

3.1. Il CESE considera il PO come un nuovo quadro strategico della dimensione orientale della PEV e come una espressione di solidarietà con le popolazioni dell'Europa orientale. Esso deve essere fondato sulla condivisione di valori comuni, sul sostegno ai diritti umani e alle libertà fondamentali, sulla buona *governance* e sulla costruzione di una società democratica, di cui la società civile rappresenti un elemento fondamentale. La volontà politica dei governi dei paesi partner di sviluppare il dialogo con la società civile e di sostenere il dialogo tra le parti sociali dovrebbe essere considerata come uno degli indicatori positivi per l'utilizzo degli strumenti e dei programmi di cooperazione disponibili nel quadro del PO.

⁽⁶⁾ Tra queste rientrerebbero, ad esempio, un programma di gestione integrata delle frontiere, uno strumento per le PMI, il sostegno ai mercati regionali dell'energia elettrica, all'efficienza energetica e alle fonti energetiche rinnovabili, la realizzazione del corridoio energetico meridionale nonché la cooperazione in materia di prevenzione delle calamità naturali.

3.2. La crisi finanziaria ed economica mondiale, che continua ad aggravarsi, minaccia lo sviluppo economico e la stabilità dei vicini orientali dell'UE. Il CESE giudica importante che il programma di cooperazione PO e le risorse finanziarie concesse nel quadro dell'ENPI vengano utilizzate in modo mirato, oltre che per sostenere l'attuazione di riforme strutturali a lungo termine, anche per aiutare i governi dei paesi partner a stabilizzare la loro situazione economica e sociale e ad eliminare gli effetti negativi prodotti dalla crisi sugli strati più vulnerabili della popolazione.

3.3. Scopo del PO è aiutare i paesi dell'Europa orientale nei loro sforzi di modernizzazione in linea con gli standard comunitari, senza offrire a tali paesi una prospettiva diretta di adesione all'UE ma anche senza che ciò debba limitare le ambizioni di determinati Stati circa le loro future relazioni con l'Unione europea. Per rafforzare la motivazione dei paesi partner ad applicare in modo più attivo le riforme e gli standard dell'UE, il CESE raccomanda di offrire a questi paesi la possibilità di ottenere uno status privilegiato a condizione che adottino l'*acquis* in ambiti settoriali concordati. I paesi partner avrebbero così la possibilità, come gli Stati dello Spazio economico europeo ⁽⁷⁾, di entrare a far parte del mercato interno, di partecipare a programmi e ad agenzie comunitari nonché di prender parte, a livello di esperti e senza diritto di voto, all'elaborazione delle nuove normative dell'UE.

3.4. Il partenariato orientale dovrebbe essere visto come lo strumento tramite il quale l'UE aiuterà l'Azerbaigian, e in prospettiva la Bielorussia, a soddisfare le condizioni di adesione all'OMC. Il fatto che tutti gli altri paesi del PO siano già membri di tale organizzazione pone i presupposti per avviare un dialogo multilaterale inteso non soltanto alla liberalizzazione bilaterale degli scambi tra l'UE e i singoli paesi ma anche alla liberalizzazione regionale degli scambi reciproci tra i paesi del PO. La creazione di una comunità economica di vicinato sul modello del SEE ⁽⁸⁾ dovrebbe costituire una priorità dell'UE fin dall'inizio dell'attuazione del PO.

3.5. Il CESE raccomanda che, nel realizzare la politica del PO, si tenga conto degli insegnamenti tratti dall'attuazione della PEV dal 2004 al 2008 ⁽⁹⁾ e in appresso sintetizzati.

3.5.1. Nei futuri negoziati sugli accordi di associazione tra l'UE e i paesi partner, si dovrebbe consultare in maniera sistematica la società civile, in particolare per quanto concerne il suo ruolo specifico e la possibilità di creare, nel quadro di tali accordi, comitati consultivi misti della società civile dei paesi partner e dell'UE.

⁽⁷⁾ Norvegia, Liechtenstein e Islanda.

⁽⁸⁾ COM(2008) 823 def., pag. 10.

⁽⁹⁾ Cfr. le conclusioni del progetto realizzato dal centro studi della Società slovacca per la politica estera con il sostegno della fondazione Friedrich-Ebert e pubblicato in *The Reform of the European Neighbourhood Policy: Tools, Institutions and a Regional Dimension* («La riforma della politica europea di vicinato: strumenti, istituzioni e dimensione regionale»), autori: Duleba, Najšlová, Benč e Bilčík, 2009.

3.5.2. I governi dei paesi partner dovrebbero pianificare e realizzare le priorità dei piani di azione nazionali in cooperazione con la Commissione europea e con gli altri soggetti interessati (forze politiche, parti sociali, altri rappresentanti della società civile ed enti locali e regionali), in modo da assicurare il massimo sostegno possibile all'attuazione dei piani stessi. Questi ultimi dovrebbero contenere delle misure atte a consentire una partecipazione più efficace della società civile al processo di consultazione, come in particolare l'obbligo di traduzione dei documenti dell'UE nelle lingue ufficiali dei paesi partner.

3.5.3. I sottocomitati congiunti per la cooperazione su questioni settoriali, creati in base agli accordi di partenariato e associazione con il compito di diffondere informazioni e di assicurare un feedback nel quadro della PEV, hanno adempiuto a tale compito soltanto in parte, poiché si sono riuniti in modo raro e sporadico. Occorre rendere obbligatori le riunioni dei sottocomitati e il loro monitoraggio. I rappresentanti delle piattaforme istituzionali previste nel quadro del PO (cooperazione parlamentare EuroNest, forum della società civile e assemblea locale e regionale) dovrebbero essere invitati a monitorare i lavori dei sottocomitati e l'attività degli organi nazionali impegnati nell'attuazione delle priorità dei piani di azione. La valutazione dei progressi compiuti dovrebbe essere fondata su criteri di riferimento chiari, concordati, trasparenti e misurabili, e la società civile dovrebbe avere la possibilità di partecipare alla definizione di tali criteri e alla valutazione della loro applicazione.

3.5.4. Gli strumenti settoriali messi a disposizione nel quadro del PO andrebbero definiti con maggiore chiarezza. I criteri di accesso dei paesi partner ad un determinato programma settoriale o ad un'agenzia dovrebbero essere definiti chiaramente affinché ciascuno di tali paesi sappia quali sono le condizioni da soddisfare per partecipare ai programmi e alle agenzie europee.

3.5.5. Le piattaforme tematiche dovrebbero consentire lo scambio regolare di buone prassi tra l'UE, gli Stati membri e i paesi partner, come pure l'individuazione di progetti multilaterali comuni nei settori interessati. Tali piattaforme potrebbero affrontare temi quali:

- i principi dello Stato di diritto,
- i principi dell'economia sociale di mercato e il suo quadro regolamentare,
- la buona *governance*,
- la lotta alla corruzione e all'economia sommersa,
- le questioni sociali, compresa quella dell'eguaglianza tra i sessi,
- le migrazioni e i contatti tra i popoli,
- il sostegno al dialogo sociale e civile,
- l'eliminazione degli ostacoli agli scambi commerciali,
- la tutela dei diritti di proprietà intellettuale,
- l'eradicazione della povertà,
- la sicurezza e l'efficienza energetiche,
- il rispetto delle norme di sicurezza alimentare,
- la protezione dall'importazione di merci pericolose dai paesi terzi,
- la protezione dell'ambiente, della salute pubblica, delle piante e degli animali,
- la cooperazione transfrontaliera, ecc.

È essenziale associare alla scelta e alla discussione di questi temi le organizzazioni della società civile rappresentate nel forum della società civile. Per consentire a tali organizzazioni di svolgere questa funzione, bisogna concedere loro i finanziamenti necessari.

3.6. Il CESE ritiene che la partecipazione dei paesi partner ai programmi di cooperazione nel quadro del PO debba essere subordinato all'accettazione e al pieno riconoscimento, da parte di tali paesi, di valori comuni quali i diritti umani e le libertà fondamentali, la buona *governance* e il dialogo con la società civile indipendente e le parti sociali. Il CESE fa presente che ciò vale in particolare per la Bielorussia e la sua partecipazione al PO.

3.7. Il CESE giudica importante che il PO non determini la comparsa di nuove divisioni nell'Europa orientale e resti aperto anche alla partecipazione dei rappresentanti di paesi terzi sulle questioni che toccano interessi comuni. Molte delle priorità del PO formano oggetto anche del partenariato strategico con la Russia. Un esempio in proposito può essere il dialogo sulla sicurezza energetica, sui problemi legati alle migrazioni, sull'ambiente e su altri problemi regionali o globali. Tale dialogo, tuttavia, può portare a risultati concreti solo se vi parteciperanno la Russia, la Turchia o anche dei rappresentanti dei paesi dell'Asia centrale. Il CESE propone di associare i rappresentanti della società civile dei suddetti paesi terzi ai negoziati su tali questioni nel quadro del forum della società civile oppure delle altre piattaforme.

3.8. Il PO dovrebbe essere un'iniziativa complementare alla sinergia del Mar Nero. I due progetti si differenziano per obiettivi e strumenti, ma al tempo stesso hanno in comune alcuni importanti settori di attività. Per questo motivo è indispensabile rafforzare il coordinamento degli approcci adottati nel quadro delle due iniziative, in modo da evitare un inutile sdoppiamento oppure la duplicazione delle stesse attività.

3.9. Una condizione molto importante per conseguire gli obiettivi del PO è il rafforzamento dei contatti tra i popoli. Per questo motivo la mobilità costituisce un capitolo importante sia nel quadro delle relazioni bilaterali che nel contesto multilaterale. Per raggiungere l'obiettivo finale di creare un regime di esenzione dai visti con i paesi in questione, occorre impegnarsi ad agevolare progressivamente il rilascio dei visti agli studenti, agli uomini d'affari, alle persone che si recano regolarmente nei paesi dell'UE e ai familiari, riducendo altresì i diritti per la concessione dei visti. Una condizione necessaria per far ciò è la conclusione di accordi pertinenti con i paesi partner.

3.10. Il CESE propone di condurre un dialogo con i paesi partner, gli Stati membri, le parti sociali e gli altri rappresentanti della società civile su questioni legate al mercato del lavoro, tra cui lo sviluppo e la mobilità della manodopera, nonché sull'adozione di misure comuni per lottare contro il lavoro illegale e le violazioni delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

4. Caratteristiche delle organizzazioni della società civile nei paesi del partenariato orientale

4.1. Benché la situazione storica, politica e socioeconomica sia diversa in ciascuno dei sei paesi del PO, la loro società civile presenta numerose analogie, che affondano le radici nello sviluppo sociale di tali paesi al tempo dell'Unione sovietica, quando le organizzazioni della società civile costituivano una semplice «cinghia di trasmissione» del partito comunista al potere.

4.2. Il crollo dell'Unione sovietica ha consentito a questi paesi di ottenere l'indipendenza, ma al tempo stesso ha portato ad un notevole indebolimento della loro economia. Le riforme economiche intese a trasformare un'economia diretta dallo Stato in un'economia di mercato sono state attuate lentamente e senza una visione coerente, e la situazione è stata resa ancora più complessa dall'instabilità politica e dalla lotta per il potere. Almeno in quattro paesi (Moldova, Armenia, Azerbaigian e Georgia) la situazione si è aggravata in seguito a conflitti armati con paesi vicini o regioni separatiste.

4.3. Nonostante la crescita economica verificatasi alla fine degli anni 90 e dopo il 2000, la situazione di tali paesi resta estremamente instabile, il che rende ancora più pesanti le gravi conseguenze della crisi economica in atto. Le disparità sociali sono profonde, e gran parte della popolazione si guadagna la vita grazie all'economia sommersa oppure è emigrata per cercare lavoro all'estero. Continuano ad essere presenti i principali ostacoli alla modernizzazione e allo sviluppo: la burocrazia, l'eccesso di regolamentazione e la corruzione che ne deriva.

4.4. Negli scorsi anni si è progressivamente aperto uno spazio per le attività della società civile in tutti i paesi; anche in Bielorussia, su pressione dell'UE e dell'opinione pubblica internazionale, si è prodotto un lieve miglioramento. La PEV con i suoi strumenti e le attività dell'OIL contribuiscono alla graduale instaurazione di un dialogo sociale e alla sua istituzionalizzazione nei paesi partner. Tuttavia, le norme dell'UE sono ancora lungi dall'essere rispettate per quanto riguarda l'indipendenza della giustizia, la divisione dei poteri e delle responsabilità tra poteri pubblici centrali e locali, la corretta interpretazione e applicazione dei diritti e delle libertà civili, l'indipendenza dei mass media. I governi sono riluttanti ad accettare il pluralismo della società, l'indipendenza delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile come pure il loro diritto al dialogo sociale e civile, che dovrebbe rafforzare l'intera società.

4.5. Negli ultimi cinque anni il CESE ha esaminato la situazione della società civile in tutti i paesi partner, in particolare per quanto concerne la libertà di associazione, la registrazione, le norme e le procedure fiscali, la libertà di espressione e il funzionamento delle

consultazioni tripartite, e ha elaborato dei pareri contenenti diverse raccomandazioni ⁽¹⁰⁾.

4.6. Nel corso del convegno *Dialogo sociale e civile nella sinergia del Mar Nero e nel partenariato orientale* organizzato dal CESE in cooperazione con l'OIL il 2 e 3 marzo 2009, i partecipanti hanno confermato che, se formalmente il dialogo tripartito esiste in tutti i paesi, concretamente esso è lungi dal potere svolgere il suo compito. Inoltre non si riesce ad instaurare un dialogo sociale a livello regionale né un dialogo settoriale. Tutti i partecipanti hanno ribadito l'esigenza di garantire un effettivo coinvolgimento della società civile in entrambe le iniziative regionali.

4.7. Situazione delle diverse componenti della società civile

4.7.1. Organizzazioni dei datori di lavoro

In tutti i paesi partner esistono organizzazioni che tradizionalmente rappresentano gli imprenditori, ai quali forniscono i servizi necessari: si tratta ad esempio delle camere di commercio o delle associazioni di imprenditori. A seguito delle riforme in atto e alla necessità di individuare, dal lato dei datori di lavoro, i partner per il dialogo tra le parti sociali, sono state costituite delle organizzazioni datoriali che raggruppano le grandi imprese e le associazioni professionali. Tali organizzazioni continuano ad incontrare una serie di difficoltà: molte di esse sono scarsamente rappresentative, sono frammentate e si fanno concorrenza tra loro. In alcuni paesi, in particolare quelli nella cui economia è ancora predominante il settore statale, come Bielorussia, Moldova e Azerbaigian, esse intrattengono legami molto stretti con il governo, il che limita la loro possibilità di criticare in modo indipendente la politica governativa o di opporsi ad essa. Inoltre, questa situazione riduce considerevolmente il loro interesse e la loro disponibilità a partecipare al dialogo sociale.

4.7.2. Organizzazioni sindacali

4.7.2.1. Nella maggior parte dei paesi partner i sindacati tradizionali di tipo sovietico hanno intrapreso un processo di riforma e hanno adottato, con maggiore o minore successo, i principi della democrazia, dell'indipendenza e della libertà, per i quali lottano i movimenti sindacali internazionali ed europei. Nuove organizzazioni sindacali sono state create in Bielorussia ed Ucraina. Tuttavia, il principio di indipendenza delle organizzazioni dei lavoratori è ancora lungi dal divenire una realtà universalmente riconosciuta, come è confermato dalle ripetute ingerenze dei governi di alcuni paesi, che sono stati oggetto di denunce da parte dell'OIL per violazione delle libertà sindacali.

⁽¹⁰⁾ Si tratta dei seguenti pareri del CESE: parere sul tema *Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, GU C 80 del 30.3.2004, pag. 148-155; parere sul tema *La società civile bielorussa*, GU C 318 del 23.12.2006, pag. 123-127; parere sul tema *Le relazioni UE-Moldova: il ruolo della società civile organizzata*, GU C 120 del 16.5.2008, pag. 89-95; parere sul tema *Le relazioni tra l'UE e l'Ucraina: un nuovo ruolo dinamico per la società civile*, del 18 settembre 2008, GU C 77 del 31.3.2009, pag. 157-163; parere sul tema *La creazione di reti di organizzazioni della società civile nella regione del Mar Nero*, GU C 27 del 3.2.2009, pag. 144-151; parere sul tema *La partecipazione della società civile all'attuazione dei piani d'azione della PEV nei paesi subcaucasici: Armenia, Azerbaigian e Georgia* (REX 241), la cui adozione è prevista per il 14 maggio 2009.

4.7.2.2. Benché tutti i paesi abbiano ratificato le principali convenzioni dell'OIL, la convenzione sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva è in particolare oggetto di violazioni, che si manifestano come difficoltà nella registrazione e limitazioni del diritto di sciopero. Nelle imprese si registrano violazioni dei diritti fondamentali e si è giunti persino al licenziamento di sindacalisti.

4.7.2.3. Nel complesso, tuttavia, sono stati compiuti dei passi avanti, che hanno consentito ai sindacati di svolgere un ruolo positivo nel consolidamento del processo democratico nei paesi partner.

4.7.3. Organizzazioni non governative

4.7.3.1. In tutti i paesi partner si è assistito ad un aumento considerevole del numero di organizzazioni della società civile. Tali organizzazioni si occupano di integrazione europea, di questioni sociali come le migrazioni, l'istruzione, la sanità, l'economia sociale, la lotta alla povertà, la protezione dell'ambiente, i diritti umani e civili, la lotta alla corruzione, la tutela dei diritti dei consumatori, la promozione degli interessi degli agricoltori e degli artigiani, ecc. Esse fanno parte di reti europee e internazionali e hanno partecipato attivamente alla difesa dei valori democratici durante le rivoluzioni in Ucraina e Georgia.

4.7.3.2. In tutti questi paesi le organizzazioni non governative sono confrontate ad una serie di problemi derivanti dalla diffidenza dei governi nei confronti della società civile, in particolare quando non riescono a controllarla e tentano quindi di limitarne sul piano legislativo lo spazio di manovra indipendente. Il problema principale delle organizzazioni non governative indipendenti è il finanziamento, e per questo motivo esse devono chiedere aiuti dall'estero: ciò le espone a critiche, in quanto vengono accusate di rappresentare interessi stranieri a scapito di quelli nazionali. In diversi paesi partner esistono organizzazioni non governative vicine ai governi, che ne impongono la partecipazione alle varie piattaforme di dialogo civile.

4.7.3.3. La situazione e la consapevolezza della necessità di instaurare un dialogo civile stanno tuttavia progressivamente migliorando, anche grazie allo scambio di informazioni e di esperienze e alla creazione di diverse reti della società civile. In Ucraina sono stati compiuti progressi importanti nel dialogo tra governo e organizzazioni non governative, che sostengono attivamente l'integrazione europea.

5. Il ruolo del CESE nel partenariato orientale

5.1. Il CESE intende continuare a svolgere il proprio ruolo per rafforzare la posizione, le capacità e lo sviluppo delle reti regionali e nazionali della società civile organizzata nei paesi partner, in modo da consentire loro di partecipare nel modo più efficace possibile ai programmi e agli strumenti bilaterali e multilaterali al fine di realizzare con successo gli obiettivi del PO.

5.2. Negli scorsi anni il CESE ha maturato un'esperienza preziosa nella creazione di reti della società civile a livello regionale e nazionale, nel quadro di Euromed, nei paesi ACP, nei Caraibi, in America centrale, nell'ambito del Mercosur, come pure in Cina, India e Brasile. Inoltre esso fa parte dei comitati consultivi misti creati dagli accordi di cooperazione con la Turchia, la Croazia e, in futuro, anche con la ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Le attività del CESE hanno contribuito a rafforzare la società civile in tutti i paesi e regioni interessati.

5.3. Il CESE ha assunto un ruolo analogo, di propria iniziativa, anche nelle relazioni con i paesi dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale. Nel 2004 ha infatti creato un gruppo di contatto Vicini orientali, ha effettuato un'analisi di base dello statuto e del campo di azione delle organizzazioni della società civile nei paesi partner e ha instaurato con loro dei contatti diretti. Il CESE ha poi organizzato diverse azioni comuni, tra cui il già citato convegno *Dialogo sociale e civile nella sinergia del Mar Nero e nel partenariato orientale*.

5.4. Il CESE invita la Commissione e il Consiglio ad assegnargli un ruolo chiave per garantire la partecipazione attiva della società civile alla struttura istituzionale del PO. Per la creazione del forum della società civile del PO è possibile sfruttare le notevoli esperienze e competenze del CESE in questo campo come pure i suoi contatti con le organizzazioni della società civile, le parti sociali e le loro reti nazionali e regionali sia nei paesi partner che nell'UE. Il forum della società civile del PO dovrebbe essere creato immediatamente dopo la presentazione ufficiale dell'iniziativa, nella seconda metà del 2009.

5.5. Il forum della società civile del PO dovrebbe avere un carattere operativo e flessibile. Esso dovrebbe raggruppare organizzazioni della società civile che siano rappresentative, democratiche e indipendenti, sia nell'UE che nei paesi partner. Si tratterebbe di organizzazioni che rappresentano datori di lavoro o lavoratori, come pure di altre organizzazioni non governative, che dovrebbero apportare un concreto valore aggiunto all'attuazione di tale iniziativa. Il forum potrebbe riunirsi almeno una volta l'anno, alternativamente nell'UE e in uno dei paesi partner. Esso potrebbe costituire gruppi di lavoro e *team* con l'incarico di esaminare specifici gruppi di problemi (cfr. punto 3.5.5) al quarto livello della struttura operativa del PO, istituendo appositi *panel* ed elaborando proposte e raccomandazioni rivolte ai rappresentanti dell'UE e dei governi dei paesi partner. I compiti organizzativi ed amministrativi dovrebbero essere assicurati dal segretariato in seno al CESE e tramite un contributo finanziario dal capitolo pertinente dell'ENPI.

5.6. Il CESE continuerà a sostenere nei paesi partner la creazione di strutture che raggruppino le organizzazioni della società civile, fra cui le parti sociali. Queste strutture consentirebbero un attivo coinvolgimento di tali attori nel processo di consultazione volto all'elaborazione di priorità comuni dei piani d'azione dell'ENPI, alla definizione delle azioni indispensabili a livello nazionale, al monitoraggio e al feedback nonché alla successiva valutazione dei progressi compiuti. Il forum della società civile potrebbe costituire la piattaforma adatta per lo scambio delle migliori prassi relative al ruolo della società civile nei processi decisionali nazionali e allo sviluppo del dialogo sociale.

5.7. Una volta creati dei comitati consultivi misti della società civile dell'UE con i paesi in questione, in base agli accordi di associazione, anch'essi potrebbero essere associati a tale processo.

5.8. Per consentire alle organizzazioni della società civile di svolgere gli impegnativi compiti summenzionati, occorre offrire loro tutto l'aiuto e il sostegno necessario. Pertanto il CESE raccomanda alla Commissione di includere nel programma globale di potenziamento delle istituzioni, oltre alle amministrazioni pubbliche, anche le organizzazioni della società civile, che potrebbero

trarre vantaggio dall'esperienza delle organizzazioni partner degli Stati membri dell'UE nell'ambito di programmi di partenariato.

5.9. La Commissione europea ha invitato il CESE a partecipare alle piattaforme tematiche «democrazia, buon governo, stabilità» e contatti tra i popoli. Il CESE è convinto di avere la capacità e l'esperienza necessarie per essere invitato a partecipare anche alle due piattaforme «integrazione economica» e «sicurezza energetica», e raccomanda di coinvolgersi anche la società civile dei paesi partner e il forum della società civile.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La partecipazione della società civile all'attuazione dei piani d'azione nell'ambito della politica europea di vicinato nei paesi subcaucasici (Armenia, Azerbaigian, Georgia)

(2009/C 277/07)

Relatore: **ADAMCZYK**

Nel corso della sessione plenaria del 15-16 febbraio 2007 il Comitato economico e sociale europeo, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

La partecipazione della società civile all'attuazione dei piani d'azione nell'ambito della politica europea di vicinato nei paesi subcaucasici (Armenia, Azerbaigian, Georgia).

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore ADAMCZYK.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 14 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 151 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

1. Conclusioni

1.1. Il Caucaso meridionale è una regione estremamente eterogenea dal punto di vista etnico, linguistico, storico, religioso e politico. Questa situazione, le interminabili dispute territoriali e una storia di secolare dominazione straniera fanno sì che in questa regione la costruzione di un vero e proprio Stato, l'identità nazionale e la difesa dell'indipendenza assorbano notevoli energie, anche per le organizzazioni della società civile.

1.2. Dall'inizio dei negoziati sugli accordi di partenariato e di cooperazione - poi firmati nel 1999 - e sui piani d'azione nell'ambito della politica europea di vicinato (PEV) per il periodo 2007-2011, né le parti sociali né le altre organizzazioni della società civile hanno finora svolto un ruolo sufficiente nell'elaborazione e nell'attuazione di tali strumenti.

1.3. Sia la realizzazione dei piani d'azione e i previsti negoziati degli accordi di associazione, che sono strumenti bilaterali, sia l'iniziativa del partenariato orientale, che ha carattere multilaterale, offrono l'opportunità di coinvolgere la società civile organizzata nelle azioni attinenti a queste iniziative. Tuttavia, per poter conseguire questo obiettivo, è necessario l'impegno sia delle istituzioni europee che degli Stati membri.

1.4. La Commissione europea dovrebbe incoraggiare i governi dei paesi del Caucaso meridionale a cooperare attivamente con le parti sociali e con le organizzazioni della società civile nell'attuazione dei piani d'azione e degli accordi di partenariato e di cooperazione.

1.5. Nel contempo, le istituzioni europee dovrebbero, nel contesto dei negoziati riguardanti i piani d'azione, porre l'accento sul rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici, nonché dei principi del dialogo sociale e di quelli del dialogo civile. Le relazioni annuali sull'attuazione dei piani d'azione dovrebbero includere una valutazione di tali questioni. Ciò potrebbe contribuire a rafforzare il ruolo della società civile e l'indipendenza delle sue organizzazioni, nonché influire positivamente sul rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori e della parità fra i sessi.

1.6. La creazione di un forum della società civile, prevista nell'iniziativa del partenariato orientale, può agevolare il dialogo tra le organizzazioni dei paesi interessati dal partenariato, nonché il dialogo tra tali organizzazioni e le autorità. Occorre tuttavia assicurarsi che le organizzazioni partecipanti al forum siano davvero rappresentative e indipendenti, e il Comitato economico e sociale europeo (CESE) può svolgere un ruolo importante nell'assicurarsi che tali criteri siano rispettati nonché nel funzionamento del forum.

1.7. Occorre favorire contatti a tutto campo tra le persone e tra le organizzazioni dei paesi della regione e degli Stati membri dell'UE, anche su base bilaterale. Per far ciò, è indispensabile facilitare l'ottenimento del visto per i cittadini dei paesi del Caucaso meridionale.

1.8. Le istituzioni europee, che possono contribuire ai tentativi di risolvere i conflitti tra i paesi del Caucaso meridionale, dovrebbero sforzarsi di coinvolgere nel processo di pace le organizzazioni della società civile, che a loro volta possono influire positivamente sul processo di riconciliazione.

2. Introduzione

2.1. La regione del Caucaso meridionale comprende tre paesi («paesi subcaucasici»): l'Armenia, l'Azerbaigian e la Georgia. Benché poco estesa, questa regione è estremamente eterogenea dal punto di vista etnico, linguistico, storico, religioso e politico.

2.2. La situazione è resa ancor più complessa dal fatto che due paesi della regione, Armenia e Azerbaigian, si affrontano da 20 anni in un conflitto per il Nagorno-Karabakh, mentre la Georgia ha da tempo perso il controllo di due sue province, l'Abcasia e l'Ossezia meridionale, dove la situazione si è ulteriormente complicata in seguito alla recente guerra contro la Russia.

2.3. Benché diversi per tradizioni, storia ed evoluzione culturale, i paesi subcaucasici sono accomunati da un passato di appartenenza all'Unione sovietica, che ha lasciato tracce molto evidenti in numerosi settori, soprattutto della vita economica e sociale.

2.4. Tenuto conto del carattere multietnico del Caucaso meridionale e degli incessanti conflitti armati, il rafforzamento dell'identità nazionale, la costruzione di un vero e proprio Stato e delle relative istituzioni, e la difesa dell'indipendenza costituiscono questioni prioritarie per tutti e tre i paesi subcaucasici, nonché per le loro organizzazioni della società civile.

2.5. La situazione politica della regione è caratterizzata da un grave deficit democratico. Dopo la riconquista dell'indipendenza, ossia da quasi venti anni a questa parte, nella regione si sono avuti colpi di Stato, guerre civili e rivoluzioni più o meno riuscite. I governi che si sono succeduti al potere hanno cercato di limitare l'attività dell'opposizione politica, di controllare i media e di influire sulla società civile organizzata, e in particolare sulle parti sociali. In Georgia, è solo dopo la «rivoluzione delle rose» che si è compiuta un'evoluzione in senso democratico, sebbene sia organizzazioni indipendenti che osservatori esterni continuino a denunciare numerose carenze nel funzionamento di tale democrazia.

2.6. La situazione economica resta preoccupante. La mancanza di infrastrutture moderne, l'arretratezza della tecnologia, l'insufficienza dei capitali di investimento nazionali, le spese sostenute per gli armamenti e le installazioni militari, e il venir meno degli sbocchi offerti dal mercato delle altre repubbliche ex sovietiche sono le cause principali di questa grave situazione economica. L'Azerbaigian, grazie ai giacimenti di petrolio e di gas che possiede, si trova in una situazione diversa, benché la dipendenza della sua economia da questo settore e la perdita del Nagorno-Karabakh e delle regioni azere circostanti siano responsabili del persistere di gravi problemi economici.

2.7. La situazione sociale è anch'essa estremamente difficile. Una parte considerevole della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà, le differenze di reddito tra ricchi e poveri aumentano in maniera drammatica, e i problemi sociali sono enormi, specialmente tra gli anziani e i malati. L'elevato tasso di disoccupazione e la presenza di numerosi rifugiati di guerra, specialmente in Georgia e Azerbaigian, non migliorano certo la situazione. Inoltre, secondo alcune stime, fino al 60 % del reddito del Caucaso meridionale deriverebbe dal settore informale, il che crea ulteriori gravi problemi sociali. Questa situazione già di per sé sconcertante è poi aggravata dalla crisi economica globale attualmente in corso. A tutto ciò si aggiunge infine il problema di una diffusa corruzione.

2.8. La situazione geopolitica dei paesi subcaucasici è estremamente complessa, in un contesto di difficili relazioni reciproche e con i paesi vicini. È evidente che per questi paesi sarà difficile superare la loro situazione di isolamento geografico rispetto al resto del mondo senza la partecipazione attiva di grandi nazioni vicine come la Turchia e la Russia, per cui è anche nel loro interesse normalizzare e stabilizzare nel modo migliore possibile le loro relazioni con questi paesi. In proposito potrebbe risultare utile il fatto che tutti e tre i paesi subcaucasici partecipino, insieme con la Russia e la Turchia, alla Sinergia per il Mar Nero - una nuova iniziativa multilaterale di cooperazione regionale.

2.9. Una delle risorse potenziali dei paesi subcaucasici potrebbe essere l'agricoltura, che è però arretrata e logorata sia dalla politica irrazionale un tempo condotta dallo Stato che dalla mancanza di investimenti. Per stimolare lo sviluppo del settore agricolo, il fattore essenziale sarebbe quindi la completa apertura delle relazioni commerciali fra questi tre paesi subcaucasici e il loro mercato tradizionale, quello russo.

3. La politica europea di vicinato (PEV) nel Caucaso meridionale

3.1. Il Caucaso meridionale non era originariamente incluso nella politica europea di vicinato (PEV). È in seguito ai segni di interesse manifestati dai paesi della regione per una relazione più stretta con l'Unione europea e, soprattutto, alla «rivoluzione delle rose» in Georgia, che si sono aperte nuove prospettive di cooperazione.

3.2. I piani d'azione per i tre paesi sono stati adottati nel novembre 2006, al termine di due anni di negoziati, e costituiscono la base della cooperazione per il periodo 2007-2011. Le priorità di tali piani sono simili per l'Armenia, l'Azerbaigian e la Georgia, e includono tra l'altro i seguenti obiettivi:

- rafforzare lo Stato di diritto, in particolare mediante una riforma del sistema giudiziario secondo i principi fissati dal Consiglio d'Europa,
- consolidare la democrazia e garantire il rispetto dei diritti umani, anche grazie alla promozione degli enti locali,
- creare condizioni che garantiscano l'indipendenza dei media,
- migliorare la situazione dell'economia grazie alla creazione di condizioni migliori per gli affari e l'iniziativa economica, la riforma del sistema fiscale e la lotta contro la corruzione,
- conseguire una maggiore stabilità mediante il sostegno a uno sviluppo economico sostenibile, la coesione sociale, la riduzione delle aree di povertà e le azioni nel campo della tutela dell'ambiente,
- rafforzare la cooperazione regionale nel Caucaso meridionale,
- sforzarsi di trovare una soluzione pacifica ai conflitti territoriali.

3.3. Nella sua forma attuale, la PEV non riguarda l'eventuale adesione degli Stati subcaucasici all'Unione europea; tuttavia, essa individua degli ambiti di cooperazione rafforzata che potrebbero contribuire ad avvicinare questi paesi agli standard dell'*acquis* comunitario e, in prospettiva, condurre anche alla loro adesione allo Spazio economico europeo, qualora tali paesi lo desiderino.

3.4. Finora, sia le parti sociali che le altre organizzazioni della società civile non hanno svolto un ruolo di rilievo in questo processo, né nei negoziati sui principi degli accordi di partenariato e di cooperazione e dei piani di azione né nella loro attuazione, anche se la situazione varia a seconda del paese e della dinamica delle singole organizzazioni. Quelle organizzazioni che si sono sforzate di partecipare a questo processo talvolta lo hanno fatto di propria iniziativa e più contro la volontà delle autorità che su invito di queste ultime.

3.5. Sia la realizzazione dei piani di azione, che sono lo strumento privilegiato dell'approccio bilaterale, sia la nuova iniziativa multilaterale di partenariato orientale, offrono l'occasione di coinvolgere maggiormente le organizzazioni della società civile nel lavoro che si sta svolgendo e nelle relative misure. Tuttavia, affinché tali organizzazioni siano realmente autorizzate a collaborare, sono necessari l'iniziativa e il monitoraggio da parte delle istituzioni europee, ma anche l'aiuto delle organizzazioni omologhe dei paesi dell'Unione europea.

4. I datori di lavoro

4.1. Le organizzazioni dei datori di lavoro nei tre paesi subcaucasici appaiono soggette alla forte influenza delle autorità, anche perché una parte importante dell'attività economica si svolge nel settore statale. Tuttavia, non in tutti questi paesi le cause e i meccanismi alla base di questa influenza sono gli stessi.

4.2. La caratteristica comune delle organizzazioni imprenditoriali è l'importanza fondamentale attribuita alle camere di commercio e industria. Benché non costituiscano organizzazioni datoriali nel senso stretto del termine e i loro compiti e il loro campo di azione esulino dalla rappresentanza delle imprese in quanto parti sociali, i loro stretti legami con i governi e spesso il loro status quasi pubblicistico ne fanno degli organismi certo molto competenti ma anche non molto indipendenti.

4.3. A causa della loro debolezza, della loro scarsa rappresentatività e del legame che li unisce ai poteri pubblici, che assume per lo più la forma di una dipendenza, le organizzazioni datoriali non sono nella posizione di svolgere un ruolo di parti sociali a pieno titolo nei negoziati con i sindacati, i quali, volenti o nolenti, sono costretti a discutere molte questioni direttamente con il governo. Le caratteristiche delle organizzazioni datoriali sono tuttavia diverse a seconda del singolo paese considerato.

4.3.1. In Georgia, malgrado la forte pressione a favore della privatizzazione da parte di un governo orientato verso il mercato, una parte notevole dell'industria è controllata dallo Stato e la maggior parte delle imprese private appartiene a investitori russi o kazaki. Questa situazione rafforza ulteriormente la volontà e la capacità del governo di ingerire negli affari degli imprenditori.

4.3.2. In Armenia, i principali settori di attività economica sono nelle mani di veterani della guerra del Nagorno-Karabakh, che hanno finito per costituire un gruppo privilegiato di imprenditori. Nel contempo si perpetua, in materia finanziaria, commerciale e politica, l'interdipendenza tra uomini d'affari, parlamentari ed esponenti del governo. Con la graduale futura uscita di scena della generazione dei combattenti del Nagorno-Karabakh e per effetto della cooperazione con le omologhe organizzazioni europee, le organizzazioni datoriali armenie potrebbero iniziare ad assumere il ruolo più classico di parti sociali.

4.3.3. In Azerbaigian, l'economia è dominata al 90 % dal settore energetico, che continua a trovarsi sotto il diretto controllo del presidente. Tale situazione, e il fatto che l'élite dei circoli finanziari anche negli altri settori dell'economia sia formata da dirigenti, perlopiù giovani, fedeli alle autorità statali e in gran parte istruiti e formati in Europa occidentale e negli Stati Uniti, aiutano le organizzazioni datoriali ad iniziare sempre più ad assumere un ruolo di parte sociale.

5. I sindacati dei lavoratori

5.1. I sindacati dei lavoratori dei tre paesi subcaucasici differiscono notevolmente tra loro, il che dipende in gran parte dal fatto di operare in contesti economici, sociali e politici diversi. Caratteristiche comuni a ciascuno di essi sono l'aver conosciuto negli anni una notevole e progressiva diminuzione del numero degli iscritti e l'aver cercato, con minore o maggiore successo, di riformare strutture e metodi di gestione obsoleti. Malgrado alcuni sforzi in tal senso, non è riuscita a emergere alcuna organizzazione sindacale realmente alternativa, cosicché in pratica l'esclusiva della rappresentanza dei lavoratori rimane in mano alle organizzazioni che esistevano al momento della conquista dell'indipendenza.

5.2. Tuttavia, le organizzazioni sindacali differiscono tra loro per il grado di indipendenza dalle autorità pubbliche del loro paese e di vicinanza alle organizzazioni delle loro controparti datoriali.

5.2.1. In Georgia, i sindacati mantengono una relativa indipendenza dal governo e dall'amministrazione presidenziale, con i quali si trovano anzi in conflitto. In un contesto di accuse di scarso patriottismo o addirittura di sabotaggio in un paese in stato di guerra, la situazione dei sindacati è senz'altro difficile. Essa è però anche inevitabile, di fronte all'arroganza del potere politico e della sua indifferenza verso l'opinione delle parti sociali. I diritti dei sindacati e dei lavoratori sono spesso violati, e il nuovo codice del lavoro è stato introdotto senza consultarli.

5.2.2. In Armenia, lo Stato subcaucasico in cui la riforma delle organizzazioni sindacali è stata avviata più tardi, i sindacati hanno assai di rado sostenuto una posizione critica, o quantomeno indipendente, nei confronti delle autorità e, dopo la fase di distacco dalle strutture pansovietiche, hanno a lungo tardato ad avviare riforme di rilievo. Tale situazione è stata causata dallo stato di guerra e dalla specifica regola di correttezza politica che impone il sostegno al potere come un dovere patriottico in sé. Il cambiamento di dirigenza della confederazione sindacale intervenuto nel 2007 offre a questa organizzazione la possibilità di acquisire una maggiore dinamica di azione e una maggiore indipendenza.

5.2.3. In Azerbaigian, le autorità statali, dopo l'avvento al potere dell'attuale squadra di governo, dedicano molta attenzione al dialogo sociale e alla questione del mantenimento della pace sociale, mentre i sindacati, che sostengono tale politica, mirano a ottenere i maggiori vantaggi possibili per i lavoratori evitando però di innescare aspri conflitti sociali e di mettere in pericolo l'unità nazionale. Si è così configurato uno specifico modello sindacale, di tipo corporativo, specialmente nei rami di attività più ricchi, ossia in quelli dell'energia e dei servizi pubblici. I sindacati, che godono di un grado relativamente elevato di indipendenza, rivendicano attivamente i diritti sociali e il benessere dei propri iscritti, evitando tuttavia di scontrarsi direttamente con il governo: una strategia che, nella fase attuale, sembra essere l'unica possibile.

6. Le organizzazioni non governative che rappresentano altri interessi

6.1. A seconda della forma di finanziamento delle loro attività, le organizzazioni non governative (ONG) dei paesi subcaucasici si suddividono in tre gruppi:

- quelle indipendenti - che finanziano la loro attività con i contributi degli iscritti, la remunerazione dei servizi prestati all'esterno o il patrimonio accumulato o ereditato,
- quelle costituite, finanziate e controllate dal governo e
- quelle dipendenti da donatori esterni, perlopiù stranieri.

6.2. Le caratteristiche peculiari delle ONG subcaucasiche sono la notevole diversità degli obiettivi perseguiti e dei compiti svolti, nonché, in molti casi, il loro carattere effimero: non di rado, infatti, esse si estinguono dopo aver assolto una particolare funzione o quando vengono meno i finanziamenti.

6.3. L'assenza di una tradizione di attività delle organizzazioni della società civile, i conflitti armati e le difficoltà di finanziamento di tali attività fanno sì che la creazione di organizzazioni realmente indipendenti incontri una serie di ostacoli.

6.4. Di fronte al disastro economico e allo sconvolgimento sociale prodottisi nei primi tempi dopo il crollo dell'Unione sovietica, buona parte delle organizzazioni della società civile si è dedicata alla lotta contro la povertà e al miglioramento delle condizioni di vita.

6.4.1. Il paese subcaucasico in cui la società civile sembra svilupparsi con maggior vigore è la Georgia. In questo paese, un centinaio di ONG, che sono state riconosciute dagli osservatori indipendenti, sono attive nel campo della lotta contro la corruzione, della promozione dello Stato di diritto, dei diritti umani e di quelli delle minoranze, della libertà dei mezzi d'informazione, della tutela dell'ambiente e della sicurezza energetica.

6.4.2. In Armenia, i principali gruppi di ONG riuniscono, da un lato, quelle che, su incarico diretto da parte del governo o di organizzazioni internazionali, operano nel campo delle analisi politiche e dell'elaborazione di documenti strategici e, dall'altro, quelle che attuano progetti in settori quali l'istruzione, la tutela della salute o la sicurezza sociale. Un fenomeno interessante è la trasformazione delle ONG, una volta portato a termine il loro progetto, in piccole imprese di servizi commerciali.

6.4.3. In Azerbaigian il Forum nazionale delle ONG, istituito nel 1999 con il sostegno del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo rappresenta una compagine di oltre 400 ONG, in parte tributarie dello Stato, di finanziatori stranieri o di partiti di opposizione, mentre le poche altre si finanziano facendo pagare i loro servizi. Ciò nonostante, esiste anche un piccolo numero di ONG che si mantiene politicamente neutrale e in futuro potrebbe svolgere un ruolo più importante nella formazione dell'opinione pubblica.

7. Prospettive e raccomandazioni

7.1. L'attuazione dei piani d'azione adottati nell'ambito della PEV costituisce un'opportunità finora non sfruttata di rafforzare il dialogo sociale e civile nel campo della cooperazione europea dei paesi subcaucasici.

7.1.1. La Commissione europea dovrebbe incitare i governi degli Stati subcaucasici a consultare le parti sociali e le altre organizzazioni della società civile riguardo ai piani d'azione e ad iniziare a cooperare con loro nell'attuazione, nel monitoraggio e nella valutazione di tali piani. Neppure le migliori prassi in materia di contatti diretti tra rappresentanze dell'UE e organizzazioni selezionate possono supplire a queste misure, che sarebbero utili e importanti sia per attuare i piani d'azione che per accrescere il peso e il ruolo della società civile.

7.1.2. Nella fase dei colloqui relativi ai piani d'azione e agli accordi di partenariato e cooperazione, la Commissione dovrebbe porre maggiormente l'accento sul rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, nonché dei principi del dialogo sociale e di quelli del dialogo civile, e in particolare sul diritto di associazione e su quello di contrattazione collettiva. Sarebbe opportuno includere una valutazione approfondita di tali questioni nelle relazioni annuali sull'attuazione dei piani d'azione.

7.1.3. I governi dei singoli paesi dovrebbero, in collaborazione con le istituzioni europee e in stretta cooperazione con le organizzazioni della società civile, condurre un'ampia campagna di informazione riguardo all'Unione europea, alle sue istituzioni e all'*acquis* comunitario, nonché alla politica di vicinato e all'attuazione dei piani d'azione. A tale scopo è necessario creare strumenti e forme di finanziamento appropriati. Uno di questi strumenti potrebbe consistere nell'offrire la possibilità di ottenere piccole sovvenzioni dell'Unione europea appositamente previste a tal fine e destinate alle organizzazioni della società civile.

7.2. La nuova iniziativa del partenariato orientale offrirà una nuova possibilità di rafforzare i contatti tra le organizzazioni della società civile dei paesi subcaucasici e quelle dell'Unione europea nonché, soprattutto, di stimolare il dialogo civile in loco.

7.3. La proposta, inclusa nell'iniziativa del partenariato orientale, di costituire un forum della società civile con l'obiettivo di promuovere la cooperazione fra le organizzazioni e di facilitare il loro dialogo con le autorità è un'iniziativa lodevole, ma andrebbe accompagnata da un monitoraggio da parte delle istituzioni europee per garantire che tale dialogo sia autentico.

7.3.1. Occorre inoltre assicurarsi che la nomina dei rappresentanti al forum avvenga in maniera democratica e che, per la sua composizione, il forum riunisca le organizzazioni maggiormente rappresentative, democratiche e indipendenti. Il Comitato potrebbe svolgere un ruolo importante nell'assicurarsi che tali criteri siano rispettati nonché nel funzionamento del forum.

7.3.2. Il forum, in quanto organismo di cui farebbero parte anche gli altri paesi interessati dal partenariato orientale, offrirebbe anche alle società civili subcaucasiche l'opportunità di estendere la formula della cooperazione multilaterale a paesi situati al di fuori della regione del Caucaso meridionale.

7.4. Il partenariato orientale dovrebbe favorire contatti efficaci tra le persone e le organizzazioni in materia di istruzione, scienza, cultura, lotta contro la discriminazione e l'intolleranza e conoscenza delle reciproche culture. Per raggiungere tale risultato, è indispensabile agevolare l'ottenimento del visto per i cittadini dei paesi subcaucasici.

7.5. Sia la politica europea di vicinato che il partenariato orientale offrono alla società civile dei paesi subcaucasici non solo la possibilità di stabilire e mantenere contatti con le istituzioni europee, ma anche quella di collaborare a livello bilaterale con le organizzazioni partner. In proposito, sarebbe molto utile creare un meccanismo di sostegno legato alla cooperazione con le organizzazioni omologhe dei paesi dell'UE.

7.6. Una delle sciagure che affliggono i paesi subcaucasici è costituita dagli interminabili conflitti armati. Oltre alle istituzioni europee, che svolgono un ruolo di evidente rilievo negli sforzi di composizione dei conflitti, anche le organizzazioni della società civile sembrano poter svolgere un ruolo di sostegno al processo di pace, in particolare nella promozione di tale processo presso i cittadini dei loro paesi. In tale contesto, le iniziative regionali congiunte possono assumere una particolare importanza, consentendo che il difficile processo di riconciliazione possa prendere avvio dai contatti instaurati dalle organizzazioni partner dei paesi in conflitto.

Bruxelles, 14 maggio 2009

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo*
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *La regione del Mar Baltico: il ruolo della società civile organizzata nel rafforzamento della cooperazione regionale e nella definizione di una strategia regionale*

(2009/C 277/08)

Relatrice: **PELTOLA**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 luglio 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

La regione del Mar Baltico: il ruolo della società civile organizzata nel rafforzamento della cooperazione regionale e nella definizione di una strategia regionale.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 aprile 2009 sulla base del progetto predisposto dalla relatrice PELTOLA.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 171 voti favorevoli, 6 voti contrari e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE considera rilevanti, ben fondati e complementari tra loro i quattro obiettivi della strategia dell'UE per il Mar Baltico, che consistono nel rendere tale regione 1) rispettosa dell'ambiente, 2) prospera, 3) facilmente accessibile e attraente, 4) sicura.

1.2. Il CESE sottolinea che il ruolo della società civile organizzata nell'attuazione della strategia del Baltico è essenziale. Raccomanda alla Commissione di istituire un forum consultivo della società civile del Baltico, per garantire il coinvolgimento della società civile organizzata nella strategia.

1.3. La parte della strategia che rientra nel campo delle relazioni esterne dev'essere collegata alla cooperazione nel quadro della dimensione nordica, aprendo così la strada a un partenariato fra uguali tra l'UE e paesi terzi.

1.4. Secondo il CESE, si dovrebbe creare un apposito bilancio per l'attuazione della strategia, altrimenti essa rischia di rimanere una mera dichiarazione politica e di non realizzare i propri obiettivi.

1.5. Per promuovere la crescita economica e la prosperità l'UE deve intraprendere delle azioni istituzionali, in particolare rafforzare la base costituita dai trattati internazionali. Ciò aiuterebbe i diversi soggetti, sia imprese che singoli individui, a realizzare nella regione un'integrazione e una crescita economica migliori di quelle che si sono avute in passato. A parere del CESE, un rafforzamento dell'economia renderà la regione del Baltico molto più attraente e contribuirà a rafforzarne l'immagine. La crescita economica gioverebbe anche all'area comunitaria in generale, rendendo più efficiente il mercato interno e contribuendo all'integrazione economica.

1.6. Il CESE è convinto che il miglior modo di proteggere l'ambiente del Mar Baltico consista nel seguire il piano d'azione dell'Helcom (Commissione per la protezione dell'ambiente marino del Baltico), concordato tra l'UE e gli Stati che si affacciano sul Baltico.

1.7. Ritiene che la partecipazione attiva dei cittadini acquisirà un'importanza crescente in futuro, anche nei settori e nelle zone di cui tradizionalmente si è preso cura il settore pubblico. Un esempio calzante di tali campi di intervento è la tutela dell'ambiente nella regione baltica.

2. Introduzione

2.1. L'Unione europea sta elaborando una strategia del Mar Baltico. Nel novembre 2006 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sull'elaborazione di tale strategia. Nel dicembre 2007 il Consiglio europeo ha invitato la Commissione ad elaborare detta strategia entro giugno 2009. La strategia definisce i principali parametri per il miglioramento della cooperazione regionale nella zona in questione negli anni a venire. La Commissione prepara la strategia nel quadro della politica regionale. Partecipano al lavoro preparatorio 19 direzioni generali della Commissione.

2.2. La strategia mira a conseguire quattro obiettivi: rendere la regione ⁽¹⁾ del Baltico 1) rispettosa dell'ambiente, 2) prospera, 3) attraente ed accessibile e 4) sicura. A giudizio del CESE tali obiettivi per la regione del Mar Baltico sono rilevanti, ben fondati e complementari tra loro. È fondata anche l'idea di far emergere una chiara identità baltica. Mediante una serie di raccomandazioni in materia di buon governo la strategia mirerà anche a semplificare le procedure e a ridurre le formalità burocratiche.

⁽¹⁾ Nel presente parere per regione del Baltico si intendono gli Stati che si affacciano su tale mare, e cioè la Finlandia, la Svezia, la Danimarca, la Germania, la Polonia, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania e la Russia. Tutti questi Stati, meno la Russia, sono membri dell'UE.

2.3. La Commissione ha definito il contenuto e l'orientamento della strategia grazie ad un dibattito pubblico aperto e ad ampie consultazioni delle parti in causa. Oltre a queste tavole rotonde, i vari punti di vista ed opinioni sono state raccolte anche nel quadro di una consultazione pubblica via Internet ⁽²⁾. Il CESE apprezza l'approccio scelto dalla Commissione.

2.4. La strategia del Baltico sarà esposta al Consiglio europeo il 19 giugno 2009. È previsto che il piano di attuazione della strategia sia un documento molto concreto, che indichi i soggetti responsabili e il calendario, e che all'occorrenza possa essere integrato da misure complementari. L'attuazione della strategia inizierà durante la presidenza svedese dell'UE e proseguirà durante le presidenze di altri Stati baltici, la Polonia nel 2011, la Danimarca nel 2012 e la Lituania nel 2013.

2.5. Una parte della strategia rientra nel campo delle relazioni esterne, si tratta della cooperazione nel quadro della dimensione nordica ⁽³⁾. La dimensione nordica è uno strumento grazie al quale l'UE e la Russia, insieme alla Norvegia e all'Islanda, intervengono in aree concordate di cooperazione nell'Europa settentrionale. La cooperazione nel quadro della dimensione nordica consente all'UE e a paesi terzi di creare un partenariato tra uguali. Il CESE sostiene decisamente l'inclusione di tutti gli Stati dell'area del Baltico nella cooperazione regionale. Ritiene pertanto fondamentale che la Russia sia coinvolta e si impegni sin dall'inizio nella cooperazione nella regione del Baltico. Inoltre il CESE incoraggia gli Stati del Mar Baltico, la Norvegia e l'Islanda a continuare la loro cooperazione, che ha profonde radici storiche, economiche e culturali.

2.6. Non sono previsti nuovi strumenti di finanziamento per attuare la strategia del Baltico. Tra i canali di finanziamento disponibili figurano i fondi strutturali dell'UE (55 miliardi di euro per la regione nel periodo 2007-2013), fondi nazionali di tutti i paesi baltici e forme di finanziamento offerte da istituzioni internazionali, come la Banca europea per gli investimenti (BEI), la Banca nordica d'investimento (Nordic Investment Bank – NIB) e la banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). Il CESE ritiene che occorra usare più efficacemente i vari canali di finanziamento dell'UE per gli scopi indicati nella strategia del Baltico.

2.7. A parere del CESE, si dovrebbe creare un apposito bilancio per l'attuazione della strategia, altrimenti essa rimarrà una mera dichiarazione politica e non realizzerà i propri obiettivi. Il CESE si occuperà più approfonditamente della questione del finanziamento in un futuro parere.

3. Il ruolo della società civile organizzata nell'attuazione della strategia del Baltico

3.1. Il CESE si compiace del fatto che la Commissione abbia coinvolto attivamente i soggetti della società civile nella preparazione della strategia per il Baltico: anche per mettere in pratica il piano di azione della strategia è richiesto un attivo contributo

della società civile. Il CESE sottolinea che senza un autentico coinvolgimento della società civile organizzata nella strategia del Baltico non sarà possibile attuare le misure previste e raggiungere gli obiettivi.

3.2. Attualmente l'importante lavoro svolto da numerosi differenti soggetti, tra cui ONG, associazioni dei consumatori o degli imprenditori o gruppi ambientalisti, spesso non consegue risultati che vadano al di là di mere raccomandazioni. Le informazioni concernenti il loro lavoro sono frammentarie e anche le misure pratiche di attuazione hanno scarso slancio.

3.3. I soggetti attivi nell'area del Baltico, oltre a quelli nazionali, sono le regioni, i comuni e la società civile organizzata. Il CESE ritiene necessario chiarire i ruoli dei vari soggetti, accrescere la collaborazione tra loro e sviluppare sistemi di cooperazione. Occorre anche chiarire il dedalo di iniziative e progetti coperti dai vari programmi di finanziamento. A tal fine bisogna coordinare i programmi più efficacemente e tenere conto in maniera sistematica delle priorità della strategia del Baltico.

3.4. Il CESE è preoccupato per l'attuazione pratica e il monitoraggio del piano di azione della strategia del Baltico; propone pertanto che la Commissione istituisca un Forum della società civile del Baltico, i cui compiti sarebbero:

- garantire il coinvolgimento della società civile organizzata nella strategia del Baltico,
- dar voce alle opinioni della società civile organizzata e alle raccomandazioni che essa rivolge alle autorità competenti per la strategia del Baltico in merito a questioni di attualità,
- promuovere il coinvolgimento della società civile organizzata nei paesi interessati dalla strategia del Baltico,
- promuovere la partecipazione della società civile organizzata all'attuazione della strategia del Baltico a livello nazionale, regionale e comunitario,
- rafforzare ed estendere il dibattito pubblico e la consapevolezza circa le misure della strategia del Baltico, il suo avanzamento e i risultati da raggiungere sia nell'UE che negli altri paesi coinvolti,
- utilizzare vari mezzi, tra cui le visite, i seminari e la diffusione delle migliori pratiche, per promuovere la creazione di reti tra i gruppi della società civile della regione (sia dentro che fuori dell'UE).

⁽²⁾ La prima tavola rotonda si è svolta a Stoccolma il 30 settembre 2008, la seconda a Rostock il 5 e 6 febbraio 2009. Altre tavole rotonde si sono svolte a Kaunas il 18 e 19 settembre 2008, a Danzica il 13 novembre 2008, a Copenaghen il 1° e 2 dicembre 2008 e a Helsinki il 9 dicembre 2008. La consultazione via Internet ha avuto luogo tra il 3 novembre ed il 31 dicembre 2008.

⁽³⁾ GU C 309 del 16.12.2006, pag. 91.

3.5. Il CESE è pronto ad avviare il lavoro preparatorio riguardante i compiti, la composizione e l'attività del Forum della società civile del Baltico. I contatti che il CESE intrattiene con soggetti della società civile organizzata a livello regionale e la sua esperienza in compiti simili lo mettono in condizione di gestire le attività del Forum. Il CESE dispone di esperienze molto positive e di modelli d'azione che derivano dall'aver garantito la partecipazione della società civile organizzata alla cooperazione mediterranea ⁽⁴⁾ e alla cooperazione per la creazione di reti nella regione del Mar Nero ⁽⁵⁾.

4. Fare della regione del Baltico un'area economica prospera

4.1. L'efficace attuazione del mercato interno comunitario nella regione comporta grandi vantaggi in termini di crescita economica. L'UE, gli Stati e le organizzazioni internazionali creano le strutture istituzionali che fungono da supporto alle relazioni economiche nella regione del Baltico e consentono la crescita della regione. È tuttavia chiaro che l'integrazione economica dipende dai soggetti economici, imprese e singole persone. Questo fattore determinerà in ultima analisi il successo dell'integrazione e la crescita economica nella regione del Baltico. Secondo il CESE il rafforzamento dell'economia renderà la regione del Baltico molto più attraente e ne migliorerà l'immagine. Un rafforzamento economico della regione del Baltico favorirebbe poi in generale l'intera UE.

4.2. Nel seguito vengono delineate le principali misure richieste per favorire l'integrazione dei mercati e la crescita economica nella regione.

4.2.1. Rafforzare la base costituita dai trattati internazionali

4.2.1.1. Per sfruttare le opportunità economiche offerte dalla regione del Baltico occorre innanzi tutto ampliare in misura considerevole la base offerta dai trattati internazionali, ma anche approfondire l'integrazione europea. Sebbene l'appartenenza della Russia all'OMC e i suoi accordi di cooperazione con l'UE (Nuovo accordo UE-Russia) non riguardino esclusivamente la regione del Baltico, i potenziali vantaggi per l'intera regione in termini di crescita economica e di sviluppo sono determinanti. Il Mar Baltico è il principale percorso naturale per i prodotti esportati dalla Russia e dell'Asia verso l'Europa.

4.2.1.2. Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che la Russia non ha firmato il programma dell'UE per la regione del Baltico (Interreg IVB 2007-2013), che mira fare della regione un luogo attraente per investire, lavorare e risiedere.

⁽⁴⁾ Sulla base di un mandato conferitogli nel quadro della Dichiarazione di Barcellona, il CESE ha istituito nel 1995 nella regione euromediterranea una rete di consigli economici e sociali e di istituzioni analoghe.

⁽⁵⁾ GU C 27 del 3.2.2009, pag. 144.

4.2.1.3. Nei poteri decisionali dell'UE e dei suoi Stati membri rientrano varie disposizioni contrattuali che potrebbero avere un impatto estremamente positivo sulla regione del Baltico. Ad esempio, un'impresa che operasse attualmente in tutti i nove paesi della regione baltica dovrebbe usare fino a otto differenti valute. Solo la Finlandia e la Germania appartengono alla zona euro. L'estensione dell'unione economica e monetaria a Danimarca, Svezia, Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia è molto importante. In particolare iniziative da parte di Danimarca e Svezia volte ad accedere all'unione economica e monetaria conferirebbero efficacia e credibilità agli sforzi rivolti a sfruttare pienamente il potenziale della regione economica del Baltico.

4.2.2. Promuovere il buon funzionamento del mercato interno

4.2.2.1. Occorre fare di più per garantire il funzionamento adeguato del mercato interno della regione del Baltico. Grazie ad una maggiore specializzazione, sempre più imprese operano in varie reti internazionali formate in base ai settori di attività. Attraverso i loro clienti, subappaltatori e partner commerciali, le imprese intrattengono rapporti con i mercati e i produttori dell'intera regione. Con la crescita delle transazioni commerciali transfrontaliere, è essenziale che la regione del Baltico crei un'area di mercato quanto più possibile uniforme, in modo che gli scambi di merci e di servizi, gli appalti pubblici e i flussi di investimenti non vengano ostacolati, e che i mercati del lavoro abbiano un funzionamento regolare.

4.2.2.2. L'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona nel 2010 potrebbe essere molto importante per gli Stati membri dell'UE situati nella regione. Tale Trattato rafforza la competenza dell'UE in settori importanti per l'industria, come l'unione doganale, le regole sulla concorrenza e la politica commerciale.

4.2.2.3. È essenziale anche applicare la legislazione comunitaria nel modo più uniforme possibile. Ad esempio un elemento di primaria importanza della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione è costituito dalla direttiva sui servizi, che dev'essere attuata negli Stati membri entro il 28 dicembre 2009. Eurochambres ⁽⁶⁾, nel rapporto di febbraio 2009 ⁽⁷⁾, sottolinea tra l'altro notevoli differenze tra gli Stati membri baltici nell'attuazione di tale direttiva, in termini sia di calendario che di sostanza. L'attuale situazione offre agli Stati membri baltici un'eccellente opportunità di collaborare per creare un sistema standardizzato e centralizzato per l'attività dei fornitori di servizi. Tale sistema centralizzato deve rendere più chiare le procedure di autorizzazione per la fornitura di servizi, semplificare la trasmissione di informazioni sulle formalità amministrative e sulla protezione dei consumatori e agevolare il trasferimento dei fornitori di servizi da uno Stato membro all'altro.

⁽⁶⁾ L'associazione europea delle camere di commercio e dell'industria.

⁽⁷⁾ Quarta edizione dell'indagine sull'attuazione della direttiva servizi, disponibile sul sito www.eurochambres.eu.

4.2.2.4. Rimangono al di fuori del raggio d'azione della direttiva sui servizi vari settori importanti nella regione del Baltico, tra cui una parte dei servizi di trasporto, le agenzie di lavoro interinale, i servizi finanziari e quelli sanitari. Tali servizi richiedono anche un mercato interno che funzioni adeguatamente, specie se si vuole che le imprese operino attivamente nella fornitura di servizi.

4.2.2.5. Vari ostacoli agli scambi impediscono alle imprese di operare in maniera efficiente nella regione del Baltico. L'Unione europea e altri soggetti devono ancora fare molto nella regione per quanto riguarda il consolidamento dei principi di base dello Stato di diritto e, in particolare, l'eradicazione della corruzione.

4.2.2.6. A parere del CESE, un eccellente esempio di facilitazione degli scambi tra l'UE e la Russia è il progetto pilota di trasmissione di dati per l'espletamento delle formalità doganali, avviato il 1° gennaio 2009. Sin dall'inizio vi hanno partecipato la Russia e otto Stati membri dell'UE, tre dei quali (Lettonia, Svezia e Finlandia) appartenenti alla regione baltica. Altri tre Stati baltici (Lituania, Estonia e Polonia) entreranno a far parte del progetto nel corso del 2009. Questo progetto segna un primo passo nella modernizzazione delle procedure doganali tra l'UE e la Russia. Occorre estendere l'armonizzazione per rendere tali procedure agevoli e consentire in tal modo di limitare le possibilità di attività illecite. L'armonizzazione renderà più efficiente la logistica e ridurrà il suo costo per le imprese.

4.2.3. Infrastrutture

4.2.3.1. Nel campo delle infrastrutture bisogna raccordare, attraverso le frontiere nazionali, i trasporti marittimi, fluviali, terrestri ed aerei. Ciò richiede adeguate condizioni di concorrenza e una pianificazione congiunta, affinché i corridoi dei trasporti siano interconnessi senza interruzioni; occorre inoltre dedicare maggiore attenzione alla qualità. Per sviluppare catene di trasporto vantaggiose ed efficienti e per eliminare le strozzature è necessaria una cooperazione sia tra gli Stati membri dell'UE che, in particolare, con la Russia. In pratica ciò potrebbe essere realizzato sfruttando il progetto di autostrada del Baltico, la politica comunitaria delle reti transeuropee dei trasporti⁽⁸⁾ e il previsto partenariato logistico e dei trasporti nel quadro della dimensione nordica. Le valutazioni in questo campo dovrebbero estendersi ai paesi frontalieri dell'UE e ai corridoi transeuropei dei trasporti. Si tratta di una condizione essenziale per migliorare la mobilità dei beni, dei servizi e del lavoro.

4.2.4. Promuovere la crescita economica

4.2.4.1. Secondo vari studi esiste un'interazione reciproca positiva tra crescita economica ed efficacia del sistema giuridico⁽⁹⁾. La scarsa tutela della proprietà privata, la corruzione, l'incertezza

circa il rispetto dei contratti e l'indipendenza del sistema giudiziario, le incoerenze nell'applicazione e nell'interpretazione della legge concorrono a rallentare la crescita economica. Ciò rende più rischiosi gli investimenti e ne riduce il flusso. I paesi del Baltico potrebbero concordare interventi comuni volti a rimediare alle lacune in questo campo. La strategia del Baltico offrirebbe una base eccellente per tale azione.

4.2.4.2. I nove paesi della regione differiscono in molti modi. Questi paesi e le loro relazioni economiche hanno subito notevoli trasformazioni negli ultimi 20 anni. I livelli di sviluppo economico e le strutture industriali sono differenti, e bisognerebbe sfruttare più efficacemente che in passato le nuove opportunità d'affari create dalla diversificazione e dalle differenze esistenti nelle strutture della domanda e dell'offerta. Le grandi tendenze della regione, come l'integrazione europea, l'evoluzione dello status internazionale della Russia e i cambiamenti globali nei mercati dell'energia, delle materie prime e dei servizi dovrebbero essere sfruttati in modo sostenibile sotto il profilo commerciale ed economico. Ciò significa che i soggetti della società civile devono beneficiare di condizioni generali favorevoli e di incentivi alla loro attività.

4.2.4.3. Il CESE sottolinea che la crescita economica e l'efficienza della produzione non devono necessariamente essere in contrasto con le preoccupazioni ambientali. Al contrario, bisognerebbe sottolineare le opportunità positive offerte dall'interazione tra un ambiente più pulito e un'economia che cresce e si diversifica.

4.2.5. Cooperazione nelle attività di ricerca sviluppo

4.2.5.1. Nella regione del Baltico sono in corso interessanti cooperazioni internazionali per l'innovazione basate su raggruppamenti di imprese (*cluster*). Ad esempio il *Nordisk Innovations Center* (Centro nordico per l'innovazione - NICE) ha avviato oltre 100 tra progetti e reti transfrontaliere nel quadro dei seguenti gruppi tematici: settori creativi, tecnologia ambientale, microtecnologie e nanotecnologie, costruzione innovativa, alimenti funzionali (*nutraceutical*) e sicurezza alimentare.

4.2.5.2. Il CESE sottolinea l'importanza della cosiddetta «quinta libertà» e richiama l'attenzione sulla cooperazione tra ricercatori, studenti e insegnanti e tra il settore pubblico e quello privato. Occorre promuovere gli scambi di ricercatori tra istituti di ricerca e università. Ad esempio per migliorare il contesto operativo dei *cluster* bisogna rimuovere le barriere nazionali al finanziamento della ricerca, creando un sistema comune dei paesi baltici grazie al quale si possano mettere insieme le risorse nazionali destinate alla ricerca. Conformemente alla strategia di Lisbona rinnovata ciascuno Stato membro della regione del Baltico dovrebbe sforzarsi di portare al 3 % del PIL la propria spesa per attività di ricerca e sviluppo.

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/consultations/2009_04_30_ten_t_green_paper_en.htm.

⁽⁹⁾ Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, *Transition report 2005: Business in transition*; Banca mondiale (2008), *Macroeconomics and Growth Research Program/Investment Climate and the Microeconomics of Growth/Institutions and Governance*; cfr. anche, per quanto riguarda le condizioni dell'attività economica in vari paesi, la pagina <http://www.enterprisesurveys.org/>.

4.2.5.3. Le comunità scientifiche e della ricerca degli otto Stati membri della regione baltica hanno partecipato attivamente ai progetti BONUS ERA-NET. Nel 2008, nel quadro del Settimo programma quadro di ricerca, la Commissione ha approvato il Programma baltico comune di ricerca (BONUS+), finanziato congiuntamente dall'UE e dagli organismi nazionali competenti dei paesi costieri del Baltico. Il CESE accoglie con grande favore l'istituzione di questo nuovo programma baltico permanente di ricerca, BONUS+, e spera che i suoi risultati avranno un impatto maggiore che in passato sulla protezione del Baltico e sullo sviluppo sostenibile della regione.

4.2.6. Mobilità dei lavoratori

4.2.6.1. Sebbene siano trascorsi 5 anni dall'ampliamento dell'UE ad alcuni Stati della regione, non è stata ancora pienamente realizzata la libera circolazione dei lavoratori nell'area comunitaria. Tuttavia dal 30 marzo 2008 tutti gli Stati membri baltici beneficiano delle disposizioni dell'Accordo di Schengen che favoriscono la libera circolazione delle persone. Il CESE ritiene che occorra porre termine ai periodi transitori per la libera circolazione dei lavoratori. La circolazione del lavoro e della competenza da un paese all'altro, ossia la cosiddetta «circolazione dei cervelli», apporta benefici a tutti. Per garantire la disponibilità di mano d'opera qualificata bisogna adottare rapidamente, nell'intera regione del Baltico, una politica di immigrazione basata sull'occupazione. Ciò risulta necessario anche se in un periodo di rallentamento economico la disponibilità di forza lavoro è probabilmente destinata ad aumentare per un certo periodo nella regione in questione. Bisognerebbe inoltre promuovere l'informazione dei lavoratori in merito ai posti disponibili. Le culture del lavoro e le condizioni di lavoro minime devono essere armonizzate per evitare distorsioni della concorrenza e per garantire i diritti fondamentali dei lavoratori. Per quanto riguarda la formazione rivolta al mercato del lavoro, l'obiettivo dev'essere quello di sviluppare una struttura comune della formazione professionale e un elenco di qualifiche professionali. In tutta la regione rimane molto da fare per sviluppare gli incentivi al lavoro e semplificare il trasferimento tra differenti luoghi o paesi.

4.2.6.2. La rete del lavoro del Baltico (*Baltic Sea Labour Network* - BSLN) ha appena avviato un piano triennale di cooperazione che coinvolge decine di partecipanti dei vari paesi della regione. L'obiettivo è fare della regione baltica un modello europeo nel campo della politica transfrontaliera dell'occupazione, nonché una zona attraente per vivere, lavorare e investire. La rete dei sindacati (Bastun) rappresenta un partner importante nel quadro dell'attuazione del piano BSLN ⁽¹⁰⁾.

5. Rendere la regione baltica un luogo sostenibile sul piano ambientale

5.1. L'obiettivo è rendere la regione del Baltico ecologicamente sostenibile. Il Mar Baltico è un bacino di acqua a basso contenuto salino relativamente piccolo e poco profondo, cosa che lo rende estremamente vulnerabile sotto il profilo ambientale.

5.2. Negli ultimi venti anni le condizioni del Mar Baltico si sono deteriorate in maniera preoccupante, a causa del livello insostenibile degli scarichi in mare. L'eutrofizzazione e la massiccia presenza di agenti inquinanti comportano l'aumento delle sostanze nutritive, di alghe e di altri vegetali. L'aumento della presenza di alghe è determinato direttamente dalla quantità dei loro principali nutrienti, l'azoto e il fosforo.

5.3. Gli oltre 85 milioni di abitanti della zona idrografica del Baltico sono sempre più consapevoli delle sue preoccupanti condizioni. Tuttavia l'adozione di misure di protezione è resa difficile dal fatto che il Baltico conta nove paesi costieri, in stadi differenti di avanzamento, e che dodici paesi, tra cui la Bielorussia e l'Ucraina, sono situati nella sua regione idrografica. La cooperazione tra così tanti soggetti differenti non è stata facile. Il CESE ritiene che le condizioni allarmanti del Baltico rendano indispensabili misure transfrontaliere rapide ed efficaci ⁽¹¹⁾.

5.4. Il CESE ritiene che la maniera più rapida e conveniente di migliorare le condizioni del Baltico consista nell'affrontare le principali fonti di inquinamento a livello locale. Ad esempio nel Golfo di Finlandia il principale inquinatore è la città di San Pietroburgo, che non rimuove ancora con la necessaria efficacia gli agenti eutrofizzanti dalle proprie acque reflue. Sono stati realizzati non-dimeno considerevoli progressi. Nel principale sito di trattamento delle acque reflue di San Pietroburgo è stata avviata nel 2007 la precipitazione chimica del fosforo, il che ha contribuito a una significativa riduzione della concentrazione di fosforo e della fioritura di alghe azzurre nel Golfo di Finlandia. Le emissioni occasionali, generate in particolare dall'agricoltura, devono essere affrontate più efficacemente in tutti gli stati costieri. La riduzione di tali emissioni occasionali migliorerebbe sensibilmente le condizioni delle acque nelle zone costiere.

5.5. Il CESE ritiene che il piano di azione Helcom ⁽¹²⁾ per il Baltico costituisca il principale strumento per arrestare l'eutrofizzazione del Baltico. Tale accordo è stato firmato nel 2007 da tutti gli Stati costieri e dalla Commissione.

6. Energia e sicurezza marittima

6.1. Il CESE ha elaborato un parere a parte sulla dimensione esterna della politica energetica dell'UE ⁽¹³⁾, in cui afferma che l'UE attribuisce particolare importanza alle questioni energetiche contemplate nella strategia per il Baltico. La cooperazione energetica nella regione riguarda principalmente i paesi consumatori e quelli di transito. L'aspetto principale è costituito dal collegamento con la Russia. Un obiettivo particolarmente importante per la regione del Baltico sarebbe la realizzazione di un nuovo accordo tra l'UE e la Russia, basato sull'intesa e sulla reciprocità e concernente anche le questioni energetiche. La Russia dovrebbe consentire il transito del gas attraverso la propria rete e permettere alle imprese europee di investire nello sviluppo delle sue reti e fonti energetiche.

⁽¹⁰⁾ Ne fanno parte le confederazioni dei sindacati dei lavoratori dipendenti, le organizzazioni internazionali dei lavoratori dipendenti; le confederazioni dei datori di lavoro del Consiglio degli Stati del Baltico e l'istituto tedesco per la politica sociale e della formazione.

⁽¹¹⁾ <http://www.wwf.fi/wwf/www/uploads/pdf/balticseascorecard2008.pdf>.

⁽¹²⁾ www.helcom.fi.

⁽¹³⁾ GU C 182 del 4.8.2009, pag. 8.

6.2. Dato che il fragile ecosistema del Baltico è già gravemente inquinato, il previsto progetto di gasdotto del Baltico, denominato *Nord Stream*, deve conformarsi a rigorosi requisiti di sicurezza e ambientali. Per esempio dopo la Seconda guerra mondiale nel Mar Baltico sono state affondate armi, munizioni e armi chimiche e non si conosce né il punto preciso in cui si trovano né il loro stato. Il CESE approva la risoluzione del Parlamento europeo ⁽¹⁴⁾ dell'8 luglio 2008 e raccomanda con insistenza che le parti interessate al progetto *Nord Stream* verifichino attentamente le possibilità di tracciati alternativi, in particolare sulla terraferma. Indipendentemente dal futuro di tale progetto, anche la Russia dovrà anche rispettare rigorosamente il quadro giuridico del mercato comunitario del gas, anche per quanto riguarda l'accesso di terzi.

6.2.1. La sicurezza marittima costituisce una particolare fonte di preoccupazione per gli Stati costieri del Baltico. Una sfida ambientale di particolare importanza è costituita dai trasporti di greggio attraverso il Baltico, che sono aumentati di sette volte negli ultimi 15 anni. Nel 2007 sono state trasportate attraverso il Baltico 145 milioni di tonnellate di petrolio, e si prevede che tale quantità aumenterà a 240 milioni di tonnellate nel 2015. Grazie alla collaborazione dei paesi costieri, il Baltico è stato riconosciuto dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO) come area marittima particolarmente sensibile. L'utilizzazione di petroliere a doppio fondo e a doppio scafo, obbligatoria dal 2010, contribuirà a prevenire eventuali incidenti. Il CESE nondimeno invita i paesi costieri a sviluppare sistemi comuni di controllo e di scambio di informazioni, al fine di accrescere ulteriormente la sicurezza marittima.

6.2.2. Le emissioni eutrofizzanti provenienti dalle navi possono essere ridotte cambiando i requisiti per le acque di scarico previsti dall'allegato IV della convenzione Marpol. L'obiettivo della direttiva 2000/59/CE è aumentare la raccolta dei residui di sentina e delle acque reflue effettuata nei porti. Si dovrebbe incoraggiare ulteriormente l'azione volontaria per ridurre gli scarichi di acque reflue, ad esempio aumentando il numero di punti di raccolta portuali e il volume raccolto da tali punti. Inoltre i porti baltici dovrebbero garantire condizioni di attività abbastanza rapide e flessibili anche per le grandi navi da crociera ⁽¹⁵⁾.

6.3. Sebbene l'eutrofizzazione del Baltico non risenta in modo considerevole degli scarichi delle navi, questi ultimi sono più facili da ridurre rispetto alle emissioni occasionali, pertanto non vanno trascurati.

7. Ridurre le emissioni dovute all'attività agricola

7.1. Il piano d'azione Helcom per il Baltico stabilisce per tutti i paesi della regione chiari obiettivi di riduzione della concentrazione di elementi nutrienti. Affinché tali limiti vengano rispettati

l'UE deve sviluppare taluni elementi della politica agricola comune che tenga conto anche delle particolari circostanze della produzione agricola e dell'ambiente della regione del Baltico ⁽¹⁶⁾.

È pertanto utile che la Commissione, nel suo progetto di piano d'azione, abbia ampiamente tenuto conto delle proposte delle organizzazioni agricole dei paesi del Baltico in materia di sostenibilità, ambiente e agricoltura. Più specificamente, il piano d'azione ha tra l'altro posto l'accento su azioni relative alla tecnologia ambientale, alla consulenza, al trattamento del concime e all'applicazione e amministrazione delle norme UE in materia di pesticidi, alimenti e mangimi.

In questo campo riveste particolare importanza la cooperazione tra vari soggetti e organizzazioni della società civile, come i produttori agricoli, le associazioni ambientaliste e i consumatori. È essenziale che i paesi della regione individuino, applichino e diffondano tra loro le buone prassi. Tali prassi, che potrebbero essere applicate sistematicamente dai vari soggetti, andrebbero ricavate per esempio dai programmi di sviluppo rurale relativi al nuovo periodo di programmazione. Analogamente, bisognerebbe ricercare dei mezzi per migliorare l'utilizzazione dei fertilizzanti e dell'energia ⁽¹⁷⁾.

8. Ridurre le emissioni di fosforo e di azoto grazie a un trattamento più efficiente delle acque reflue

8.1. Il CESE ritiene che il passo più importante da compiere per ridurre le emissioni di azoto e di fosforo sia applicare pienamente la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane ⁽¹⁸⁾. Un'altra importante misura consiste nel rimuovere più efficacemente il fosforo applicando la raccomandazione Helcom 28E/5. Tuttavia la scadenza del 2015 attualmente prevista è troppo remota, tenuto conto delle condizioni allarmanti in cui versa il Mar Baltico. È necessario perseguire obiettivi più ambiziosi; Il CESE segnala l'importanza di un perfezionamento dei processi tecnici e chimici di depurazione, in grado di produrre risultati rapidi a costi contenuti.

⁽¹⁶⁾ Occorre garantire l'effettiva applicazione dei piani di gestione integrata dei bacini, previsti dalla direttiva quadro in materia di acque. La tutela delle risorse idriche nel quadro dell'agricoltura può essere migliorata dando la priorità alle aree sensibili sotto il profilo ambientale.

⁽¹⁷⁾ Per ridurre la concentrazione di nutrienti di origine agricola nel Baltico occorre introdurre delle innovazioni nella concezione e nell'applicazione delle misure di politica ambientale relative all'agricoltura. Un possibile esempio di nuova pratica consisterebbe nell'esecuzione su base volontaria di gare di appalto per i programmi ambientali nel settore agricolo. Contesto: la gara di appalto è una misura volontaria che permette di concentrare le misure solo sui campi nei quali il rischio di emissioni di nutrienti è maggiore e il rapporto tra costi e benefici delle misure di protezione è migliore. Grazie alle gare di appalto le autorità pagano i produttori in base ai vantaggi ambientali realizzabili per ognuno dei campi messi a disposizione del programma e non già, come adesso, in base a un sussidio fisso.

⁽¹⁸⁾ Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, concernente il trattamento delle acque reflue urbane.

⁽¹⁴⁾ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2008 sull'impatto ambientale del gasdotto di cui è prevista la realizzazione nel Mar Baltico per collegare Russia e Germania (Petizioni 0614/2007 e 0952/2006) (2007/2118(INI)).

⁽¹⁵⁾ Analogamente si dovrebbe attuare in maniera completa la raccomandazione 28E10 dell'Helcom, che prevede che non vengano applicate tariffe speciali per i rifiuti e i detriti generati da navi e ritrovati in reti da pesca nella zona del Baltico.

8.2. La Fondazione John Nurminen costituisce un buon esempio di come la società civile organizzata possa agire per proteggere l'ambiente naturale del Baltico. L'obiettivo principale del progetto *Baltico pulito*, elaborato da detta fondazione, è arrestare l'eutrofizzazione e sensibilizzare l'opinione pubblica in merito alle condizioni ambientali del Baltico ⁽¹⁹⁾. L'obiettivo principale sono misure in grado di riflettersi in maniera quanto più possibile rapida ed economica sull'ambiente naturale e sulle possibilità di utilizzazione del Baltico. Grazie tra l'altro alle donazioni di privati vengono finanziate misure quali il miglioramento della rimozione chimica del fosforo dagli scarichi di acque reflue urbane che

defluiscono verso il Baltico. Il vantaggio di cui la Fondazione gode in quanto soggetto attivo nella tutela dell'ambiente deriva anche dal fatto che si tratta di un'organizzazione senza fini di lucro, flessibile e libera da vincoli burocratici.

8.3. Il CESE ritiene che le iniziative della cittadinanza attiva possano svolgere un ruolo importante anche in aree tradizionalmente gestite dal settore pubblico. L'esperienza, la conoscenza e l'apporto del settore privato e del cosiddetto terzo settore possono integrare le misure attuate dal settore pubblico.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ <http://www.johnnurmisenfaat.io.fi/?lang=en>.

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

453^a SESSIONE PLENARIA DEL 13 E 14 MAGGIO 2009

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga le direttive 71/317/CEE, 71/347/CEE, 71/349/CEE, 74/148/CEE, 75/33/CEE, 76/765/CEE, 76/766/CEE e 86/217/CEE del Consiglio relative alla metrologia

COM(2008) 801 def. — 2008/0227 (COD)

(2009/C 277/09)

Relatore: **SALVATORE**

Il Consiglio, in data 19 dicembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga le direttive 71/317/CEE, 71/347/CEE, 71/349/CEE, 74/148/CEE, 75/33/CEE, 76/765/CEE, 76/766/CEE, e 86/217/CEE del Consiglio relative alla metrologia

COM(2008) 801 def. - 2008/0227 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore SALVATORE.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009, (seduta del 14 maggio 2009), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere all'unanimità.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE approva la proposta della Commissione di abrogare le direttive 71/317/CEE, 71/347/CEE, 71/349/CEE, 74/148/CEE, 75/33/CEE, 76/765/CEE, 76/766/CEE, e 86/217/CEE attinenti il settore della metrologia, condividendone le motivazioni. Le direttive in esame, infatti, possono considerarsi ormai obsolete, non più idonee al perseguimento dell'obiettivo in funzione del quale sono state concepite, che era l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia delle diverse categorie di strumenti di misura.

1.2. Il CESE prende atto delle risultanze della consultazione pubblica e dello studio esterno condotto dalla Commissione in forza dei quali:

- a) nei settori coperti dalle otto direttive non esistono ostacoli al commercio;
- b) di fatto le direttive vengono utilizzate sempre meno in quanto riferite a strumenti ormai obsoleti;

- c) il progresso tecnologico è preso in considerazione dalle norme internazionali e da quelle nazionali fondate sul principio del mutuo riconoscimento.

1.3. Posta la idoneità delle prescrizioni nazionali di settore a garantire l'assenza di ostacoli al commercio, anche a prescindere dall'applicazione delle direttive in esame, il CESE auspica che gli Stati membri, una volta abrogate le direttive, non apportino modifiche alle prescrizioni attuali.

2. Introduzione

2.1. La semplificazione del corpus normativo vigente costituisce un'azione prioritaria dell'UE, come risulta dal programma «Legiferare meglio», radicato nella strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Essa mira a rendere la legislazione comunitaria e nazionale meno gravosa, di facile applicazione e quindi più efficace nel conseguire gli obiettivi preposti.

2.2. L'obiettivo generale è di promuovere un contesto normativo europeo che soddisfi i più rigorosi criteri legislativi rispettando i principi della sussidiarietà e proporzionalità.

2.3. Conformemente a tali principi, la revisione dell'*acquis* comunitario assume le caratteristiche di un processo continuo e sistematico che consente alle istituzioni legislative di riesaminare la legislazione tenendo conto di tutti gli interessi coinvolti.

2.4. La Commissione ricorre all'abrogazione - come metodo di semplificazione - in tutte quelle ipotesi che attengono atti giuridici divenuti irrilevanti od obsoleti a causa del progresso tecnico o tecnologico, dell'evoluzione delle politiche perseguite dall'UE, di cambiamenti nell'applicazione delle regole dei trattati o dell'elaborazione di norme internazionali.

3. Contesto

3.1. Il quadro normativo individuato dalle direttive 71/317/CEE, 71/347/CEE, 71/349/CEE, 74/148/CEE, 75/33/CEE, 76/765/CEE, 76/766/CEE, e 86/217/CEE, attinenti il settore della metrologia, è stato messo a punto negli anni '1970 per rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione delle merci nel mercato interno derivanti dalla diversità delle normative nazionali di settore.

3.2. La Commissione sottolinea come il quadro normativo individuato dalle otto direttive CEE sulla metrologia possa dirsi di fatto superato, nella misura in cui, nel tempo, le normative nazionali di settore sono venute evolvendosi a fronte dell'esigenza di adeguamento ai progressi tecnologici e agli standard imposti dalle norme internazionali ⁽¹⁾. L'apposizione di clausole di mutuo riconoscimento ha garantito che strumenti di misura con prestazioni di livello analogo venissero anch'essi accettati nonostante fossero stati predisposti conformemente alla normativa di un altro Stato membro.

3.3. Sulla base di una consultazione pubblica e di uno studio esterno, la Commissione ha preso atto che nei settori coperti dalle

direttive, cui si riferisce la proposta in esame, non esistono attualmente ostacoli al commercio. Inoltre le direttive si riferiscono a strumenti utilizzati sempre più di rado.

3.4. La proposta della Commissione di abrogare le otto direttive in questione, è mossa dall'esigenza di conciliare contestualmente due diversi obiettivi: ridurre la mole legislativa europea e mantenere inalterato il mercato interno.

4. Osservazioni

4.1. La proposta della Commissione, valutata alla luce degli intenti dichiarati di ridurre la mole legislativa europea e, contestualmente, mantenere inalterato il mercato interno, mostra la sua validità. Nel settore in cui si applicano le direttive prese in esame, una regolamentazione nazionale modulata sugli standard previsti dalle norme internazionali in materia, fondata sul principio del mutuo riconoscimento, è al passo con il progresso tecnologico. Essa sortisce lo stesso effetto di un sistema normativo di armonizzazione, come quello delineato dalle otto direttive di cui si propone l'abrogazione.

4.2. L'abrogazione delle otto direttive nel settore della metrologia è in linea con la strategia perseguita a livello UE di semplificazione dell'*acquis* comunitario attraverso l'abrogazione di quegli atti legislativi che, per il loro scarso impatto, sono divenuti irrilevanti e, dunque, obsoleti.

4.3. Una volta abrogate le direttive, al fine di garantire l'effettività di un sistema fondato sulla standardizzazione volontaria, il CESE considera opportuna l'istituzione di controlli periodici dei sistemi normativi nazionali relativi tanto alle nuove tecnologie che alle vecchie.

4.4. Il CESE riconosce e apprezza l'impegno profuso dalla Commissione nel coinvolgimento di tutti i soggetti portatori di interessi nel settore sul quale viene ad incidere la propria proposta. Tale impegno è dimostrato dall'ampia consultazione esterna, condotta tra maggio e luglio 2008, volta a registrare le reazioni dei produttori degli strumenti di misura, degli acquirenti, dei consumatori e delle autorità.

Bruxelles, 14 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ Disposizioni standard e raccomandazioni internazionali volte a fornire ai paesi membri un fondamento condiviso internazionalmente, in base al quale definire le rispettive legislazioni nazionali, sono in particolare quelle predisposte in sede OIML (Organizzazione internazionale sulla metrologia legale). Istituita nel 1955 sulla base di una convenzione, con l'intento di promuovere l'armonizzazione globale delle procedure della metrologia legale, si tratta di un'organizzazione intergovernativa che, attraverso una struttura tecnica diffusa in tutto il mondo, fornisce ai paesi membri orientamenti metrologici per l'elaborazione di requisiti a valenza regionale e nazionale riguardanti la fabbricazione e l'utilizzo di strumenti di misura per le applicazioni di metrologia legale.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici

COM(2008) 543 def. — 2008/0211 (COD)

(2009/C 277/10)

Relatore: **Richard ADAMS**

Il Consiglio, in data 12 gennaio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici

COM(2008) 543 def. - 2008/0211 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore Richard ADAMS.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio 2009), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 173 voti favorevoli, 14 voti contrari e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore questa direttiva, attesa da molto tempo, che standardizzerà e disciplinerà la selezione, l'uso e il trattamento di animali utilizzati a fini scientifici. Esprime tuttavia riserve circa la misura in cui la direttiva, nella pratica, sostituirà, ridurrà e perfezionerà l'uso degli animali nella ricerca. Il Comitato sottolinea quindi le seguenti raccomandazioni, oltre a quelle già contenute nel testo principale del parere.

1.2. La Commissione dovrebbe monitorare più da vicino il numero di animali utilizzati a fini scientifici. Questo potrebbe richiedere nuovi approcci settoriali alla raccolta e al monitoraggio dei dati, alcuni dei quali non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva all'esame.

1.3. La direttiva dovrebbe prevedere l'armonizzazione della revisione delle procedure di ricerca in tutti gli Stati membri, nonché precisare che le autorità competenti di ciascuno Stato membro devono gestire una base dati sulle sperimentazioni animali in corso, e applicarla con efficacia nel quadro dell'approvazione dei progetti e delle procedure.

1.4. Il ruolo dell'ECVAM (Centro europeo per la convalida di metodi alternativi) dovrebbe essere sviluppato: da una funzione di sostegno alla ricerca esso dovrebbe assumere un ruolo centrale di coordinamento. Dovrebbe essere creato un centro di eccellenza europeo per promuovere e dare priorità allo sviluppo dei cosiddetti principi delle «3 R» per tutti i possibili usi degli animali, compresa la ricerca medica di base. Questo approccio (*Replacement, Reduction and Refinement*: sostituzione, riduzione e perfezionamento nell'uso degli animali a fini di ricerca) è stato definito per la prima volta nel 1958.

1.5. Gli sforzi intesi a individuare alternative meno crudeli dovrebbero concentrarsi soprattutto sugli esperimenti «gravi». Le procedure che causano dolore, paura o sofferenza intensa dovrebbero essere ammesse solo qualora non esistano metodi di ricerca alternativi ed efficaci che consentano di studiare determinate malattie che colpiscono gravemente la salute umana. In base alla classificazione della gravità delle procedure, che figura nella proposta di direttiva, l'aggettivo «intenso» indica un grado di sofferenza o paura superiore a «grave».

1.6. La direttiva dovrebbe stabilire, non appena la pratica lo consenta, che i primati non umani vengono usati per le sperimentazioni animali esclusivamente se discendono da primati non umani allevati in cattività.

1.7. La direttiva dovrà precisare con chiarezza che essa non limita il diritto degli Stati membri ad applicare o adottare misure più rigide in materia di cura e di sistemazione degli animali da laboratorio.

1.8. Il CESE sollecita la comunità scientifica a riconoscere che i suoi programmi di ricerca possono essere del tutto compatibili, sia in teoria sia nella pratica, con i principi delle «3 R» e di impegnarsi a realizzare questo obiettivo attraverso un approccio dinamico.

2. Introduzione

2.1. Il benessere e la protezione degli animali, siano essi domestici o d'allevamento, è oggetto di un gran numero di direttive, decisioni e regolamenti comunitari. Il Protocollo 33 sulla protezione e sul benessere degli animali ⁽¹⁾, allegato al Trattato di Amsterdam, proclama la volontà di «garantire maggiore protezione e rispetto del benessere degli animali, in quanto esseri senzienti». In tal modo, l'UE ha riconosciuto che gli animali posseggono un loro status che va al di là di quello di semplice

⁽¹⁾ GU C 340 del 10.11.1997.

oggetto di proprietà, e prevede che i nostri rapporti con gli animali dovrebbero essere disciplinati da considerazioni etiche e regolati da norme precise. Gli animali superiori godono di questo status poiché, come gli umani, provano dolore e piacere, sono consapevoli della loro stessa esistenza e vorrebbero vivere una vita serena e duratura. Alcune specie di questi animali, che presentano un sistema neurologico paragonabile a quello degli esseri umani, vengono ampiamente utilizzate in esperimenti di laboratorio per diversi scopi. I test condotti su di esse presentano risultati in grado di arrecare vantaggi di vario livello agli esseri umani, agli animali stessi e all'ambiente. In alcuni casi, però, gli esperimenti possono causare angoscia, sofferenza e persino la morte degli animali utilizzati.

2.2. La direttiva all'esame, che modifica una normativa risalente al 1986 ⁽²⁾, è la prima di una serie di atti legislativi basati sul nuovo approccio in materia di utilizzo di animali per scopi scientifici. Recentemente sono state rivedute le direttive concernenti l'abbattimento e il trasporto degli animali ed è stato introdotto un Piano d'azione comunitario sulla protezione e il benessere animale, in merito ai quali ultimamente il Comitato ha emesso pareri ⁽³⁾. A partire da quest'anno è entrato in vigore il divieto quasi totale di commercializzare prodotti cosmetici testati su animali su tutto il territorio UE e il divieto di praticare qualsiasi tipo di sperimentazione animale per la fabbricazione di cosmetici ⁽⁴⁾.

2.3. La proposta di direttiva sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici diventerà parte di questo corpus legislativo. Essa fa proprio l'obiettivo generale, condiviso in linea di massima dalla comunità scientifica nel suo complesso, di sostituzione, riduzione e perfezionamento nell'uso degli animali negli esperimenti (il cosiddetto principio delle «3 R» *Replacement, Reduction and Refinement*). Nel suo parere, il CESE valuterà pertanto se la proposta all'esame contribuisce al conseguimento di tale obiettivo e fino a che punto permette di realizzare un equilibrio tra benessere animale, vantaggi per gli esseri umani e progresso scientifico.

3. Sintesi della proposta di direttiva

3.1. Ambito di applicazione e scopi consentiti

3.1.1. La direttiva si applica agli animali (in prevalenza vertebrati) allevati o utilizzati per fini scientifici. Sono escluse dall'ambito di applicazione le pratiche veterinarie in agricoltura e a fini di allevamento. Tra gli scopi consentiti figurano: la ricerca di base per il progresso della conoscenza nelle scienze biologiche e comportamentali, la profilassi, la prevenzione, la diagnosi o la cura

delle malattie, la valutazione, la rilevazione, il controllo o le modificazioni delle condizioni fisiologiche, lo sviluppo, la produzione o le prove dei farmaci, dei prodotti alimentari e di altri prodotti allo scopo di realizzare uno degli scopi sopracitati, la protezione dell'ambiente naturale nell'interesse della salute e del benessere degli esseri umani, la ricerca finalizzata alla conservazione delle specie, l'insegnamento superiore o la formazione, le inchieste medico-legali.

3.2. Specie animali

3.2.1. I primati devono essere allevati a scopo di ricerca e possono essere utilizzati solo nelle procedure «condotte allo scopo di evitare, prevenire, diagnosticare o trattare affezioni umane invalidanti o potenzialmente letali». L'utilizzo delle grandi scimmie è vietato, ma è prevista una «clausola di salvaguardia» che consente agli Stati membri, con l'accordo della Commissione europea, di autorizzare l'uso di tali animali per la preservazione della specie o in relazione alla comparsa improvvisa di un'affezione potenzialmente letale. Le specie minacciate possono essere utilizzate unicamente per la ricerca e la sperimentazione traslazionale o applicata, ma non per la ricerca di base. Inoltre, gli animali randagi e selvatici delle specie domestiche e gli animali prelevati in natura non possono essere utilizzati, tranne i casi scientificamente giustificati. Infine, i cosiddetti «animali da laboratorio» (topi, ratti, porcellini d'india, criceti, gerbilli, conigli, rane, cani e gatti) devono essere appositamente allevati per essere utilizzati nelle procedure.

3.3. La gravità delle procedure

3.3.1. La proposta prevede procedure con quattro livelli di gravità: «lievi», «moderate», «gravi» o di «non risveglio» (l'animale è ucciso durante l'anestesia generale). La Commissione stabilirà i criteri per la classificazione delle procedure, che dovranno essere adottati da un apposito comitato. Questi criteri sono importanti per l'adozione delle necessarie misure di sicurezza e di benessere animale e per il «riutilizzo di un animale nell'ambito della sperimentazione, in base a determinate condizioni».

3.4. Autorizzazione

3.4.1. Previa autorizzazione, le persone possono supervisionare e condurre procedure su animali, compresa la loro uccisione mediante metodo umanitario, oppure esercitare un controllo sulle persone che si occupano della cura degli animali. Gli stabilimenti possono invece, sempre previa autorizzazione, allevare, fornire o utilizzare animali a fini di sperimentazione. Membri del personale devono essere nominati responsabili dei progetti e avere competenza in caso di mancato rispetto delle regole. Ogni stabilimento deve avere un organismo permanente di esame etico. Le autorità competenti stabilite dagli Stati membri possono autorizzare progetti per un massimo di quattro anni, basandosi su una valutazione etica trasparente che comprende: la giustificazione giuridica e scientifica del progetto, l'applicazione dei principi delle «3 R» nel concepimento del progetto, la gravità delle procedure e un'analisi danni/benefici (al fine di valutare se il progresso scientifico previsto a favore di essere umani, animali e ambiente è tale da giustificare l'utilizzo degli animali stessi e la loro sofferenza).

⁽²⁾ GU L 358 del 18.12.1986.

⁽³⁾ GU C 28 del 3.2.2006, pag. 25; GU C 151 del 17.6.2008, pag. 13; GU C 161 del 13.7.2007, pag. 54; GU C 324 del 30.12.2006, pag. 18; supplemento di parere del CESE 879/2009 (NAT/431) adottato il 13 maggio 2009.

⁽⁴⁾ GU L 262 del 27.9.1976, GU L 66 dell'11.3.2003.

3.4.2. Le sintesi non tecniche dei progetti devono essere pubblicate in tutte le richieste di autorizzazione di un progetto. Gli Stati membri possono permettere ad uno stabilimento di presentare una richiesta semplificata (che comprende tali sintesi), purché il progetto comporti solo procedure classificate come «nulle o lievi» e non utilizzi i primati.

3.5. Cura e ispezioni

3.5.1. Le linee guida sul ricovero e sulla cura degli animali, contenute nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione degli animali vertebrati utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici (Consiglio d'Europa, *European Treaty Series* - N. 123) rappresentano, per la maggior parte, requisiti vincolanti. Tutti gli Stati membri dovranno disporre di una infrastruttura adeguata con un numero sufficiente di ispettori debitamente formati. Ogni stabilimento sarà soggetto ad almeno due ispezioni annuali da parte dell'autorità nazionale, una delle quali dovrà essere effettuata senza preavviso. Gli stabilimenti più grandi saranno sottoposti a ispezioni più frequenti. È previsto che la Commissione effettui dei controlli sull'infrastruttura nazionale incaricata dell'ispezione e sul suo svolgimento. Informazioni particolarmente dettagliate dovranno essere fornite in merito alla provenienza degli animali, al loro utilizzo, reinserimento ed eliminazione. Disposizioni aggiuntive sono infine previste per quanto concerne i cani, i gatti e i primati non umani.

3.6. Metodi alternativi

3.6.1. Al fine di evitare inutili doppiopioni, i dati sui metodi di sperimentazione richiesti per legge in uno Stato membro saranno riconosciuti in tutti gli altri paesi. Ogni Stato membro contribuirà allo sviluppo di metodi alternativi che non prevedono l'utilizzo di animali e deve designare un laboratorio nazionale di riferimento per la convalida di metodi alternativi. La Commissione, previa consultazione degli Stati membri, definisce le priorità operative dei laboratori nazionali di riferimento e ne coordina i lavori. Gli Stati membri sono tenuti a garantire il ricorso a metodi alternativi, qualora esistano e possano essere utilizzati in sostituzione dei metodi tradizionali. Gli Stati membri devono infine assicurare che il numero di animali usati nei progetti è ridotto al minimo senza che questo comprometta gli obiettivi del progetto.

4. Osservazioni generali

4.1. Nonostante i dati relativi alla sperimentazione sugli animali continuino ad accumularsi, il numero di animali usati nei test di laboratorio ha iniziato di recente ad aumentare, ed è attualmente stimato ad un minimo di 12 milioni in Europa. Va inoltre sottolineato che le cifre non tengono conto degli «animali in eccedenza» (vale a dire quelli allevati, non utilizzati e successivamente eliminati) e degli animali allevati, uccisi e i cui tessuti vengono poi utilizzati a fini di sperimentazione. Informazioni dettagliate sul numero di animali utilizzati negli esperimenti, fornite su base volontaria, sono state pubblicate dalla Commissione nella

Quinta relazione concernente le statistiche sul numero di animali utilizzati per esperimenti e per altri fini scientifici (5.11.2007). Ad esempio, roditori e conigli rappresentano il 77,5 % degli animali utilizzati, gli uccelli il 5,4 % e i primati non umani lo 0,1 %. L'aumento citato è dovuto sia alla tendenza dei ricercatori a ricorrere ad animali geneticamente modificati negli esperimenti sia all'emergere di nuovi requisiti giuridici in materia di sperimentazione - ad esempio la normativa REACH (5). Le organizzazioni che si battono per la protezione degli animali sono preoccupate per l'impatto globale delle norme REACH sulla sperimentazione animale che porterà ad un aumento del numero di animali usati. Altri attori, ad esempio il WWF (<http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/animmltesting03.pdf>, disponibile solo in lingua inglese), affermano che nel lungo periodo i benefici ambientali per la fauna sono importanti.

4.2. Gli organismi di ricerca biomedica hanno chiesto di chiarire una serie di questioni attinenti alla proposta di direttiva. Le loro principali preoccupazioni sembrano in linea di massima concernere l'aumento delle pratiche amministrative e burocratiche, il possibile indebolimento del diritto a proteggere la cosiddetta ricerca confidenziale e l'opportunità di concedere ai gruppi di pressione un più facile accesso alle informazioni e alle procedure. I ricercatori che usano gli animali a fini sperimentali spesso si lamentano del fatto che la pubblica opinione e i gruppi di pressione non riconoscono che il più delle volte la sperimentazione sugli animali rappresenta, a causa dei costi che comporta e della sua ambivalenza dal punto di vista etico, l'ultima alternativa possibile. Il Comitato ritiene che l'industria della ricerca sia, fino a un certo punto, in grado di motivare tutti i punti di cui sopra, ma si tratta di questioni già pienamente prese in considerazione durante l'elaborazione della proposta di direttiva.

4.3. È opportuno osservare che la sostituzione degli animali usati nella sperimentazione porterà, in ultima analisi, un beneficio commerciale alle imprese. Dato che la sperimentazione animale è costosa e richiede molto tempo, le alternative offriranno, in futuro, nuove opportunità commerciali.

4.4. Il CESE ritiene che la proposta di direttiva non abbia colto pienamente l'occasione per tener conto dei progressi realizzati nei metodi alternativi di sperimentazione senza uso di animali. Dato che la Commissione non dispone delle basi giuridiche per richiedere di armonizzare la revisione delle procedure di ricerca in tutti gli Stati membri, il CESE dubita che le autorità competenti dei vari paesi potranno gestire una base dati sulle sperimentazioni animali in corso, e applicarla con efficacia nel quadro dell'approvazione dei progetti e delle procedure. La Commissione dovrebbe fare tutto il possibile per garantire che gli organi nazionali responsabili dell'autorizzazione - accanto ai centri nazionali incaricati della convalida dei metodi alternativi - siano pienamente consapevoli delle attività delle rispettive controparti e siano in grado di sviluppare approcci congiunti per evitare distorsioni del mercato interno.

(5) GU L 396 del 30.12.2006.

4.5. In alcuni Stati membri, la questione degli esperimenti sugli animali è un tema che suscita interesse e tocca la sensibilità della pubblica opinione. Il CESE ritiene che il proprio desiderio rifletta il pensiero più diffuso, cioè che le sofferenze imposte agli animali siano ridotte al minimo, riconoscendo al tempo stesso che la sperimentazione animale è a volte necessaria nell'interesse della collettività.

5. Osservazioni specifiche

5.1. Il Comitato riconosce che la proposta di direttiva potrebbe avere un impatto sulla riduzione del numero di animali utilizzati negli esperimenti e sul miglioramento del loro benessere. È vero che l'obiettivo a lungo termine è quello di ridurre in modo evidente il numero di animali usati a scopo di sperimentazione, ma la fissazione di obiettivi specifici potrebbe risultare controproducente, spingendo un'attività regolamentata al di fuori dei confini comunitari. La Commissione dovrebbe tuttavia trovare il modo di monitorare il numero di animali usati per le sperimentazioni e rivedere, se necessario, il suo approccio. Questo potrebbe richiedere nuovi approcci settoriali alla raccolta e al monitoraggio dei dati, alcuni dei quali non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva all'esame.

5.2. Lo sviluppo di metodi alternativi da parte dell'UE attualmente si concentra nel campo delle indagini tossicologiche a scopo normativo, un settore che copre meno del 10 % della sperimentazione su animali. Un approccio comunitario allo sviluppo di metodi alternativi in tutti i settori della ricerca che utilizzano gli animali (articoli da 44 a 47) è altamente auspicabile, riconoscendo che il controllo del coordinamento rappresenta uno dei compiti più importanti. Un sempre maggiore ricorso a metodi alternativi richiederà un notevole sforzo da parte dei gruppi scientifici multidisciplinari e dei legislatori e avrà bisogno di un maggiore sostegno da parte del Centro europeo per la convalida di metodi alternativi (ECVAM), istituito dall'UE nel 1991, e di altri centri europei e nazionali. Il ruolo dell'ECVAM dovrebbe essere potenziato: da una funzione di sostegno alla ricerca esso dovrebbe assumere un ruolo centrale di coordinamento, in grado di diffondere le alternative. Il Comitato raccomanda inoltre la creazione di un centro di eccellenza europeo, per promuovere e dare priorità allo sviluppo dei cosiddetti principi delle «3 R» (*Replacement, Reduction and Refinement*: sostituzione, riduzione e perfezionamento) per tutti i possibili usi degli animali, compresa la ricerca medica di base. Il campo d'azione di questo centro di eccellenza sarebbe notevolmente più vasto di quello dell'ECVAM.

5.3. Il regolamento REACH rappresenta, sempre che il calendario previsto per la sua attuazione venga rispettato, una sfida importante sia per l'industria sia per le autorità legislative. Esso costituisce anche l'opportunità di sviluppare strategie avanzate di sperimentazione destinate a portare non solo alla definizione di metodi alternativi e alla riduzione delle sofferenze inflitte agli animali ma anche al miglioramento dei dati e alla riduzione dei costi per l'industria, grazie all'introduzione di metodi più efficaci. Basandosi sulle attività condotte dall'ECVAM, diversi autori hanno illustrato approcci di vario tipo nel campo della sperimentazione, approcci che meritano di essere presi in considerazione e che vengono già applicati, in particolare nell'America settentrionale.

5.4. Il Comitato condivide l'opinione della maggior parte degli esperti scientifici, i quali sostengono che la sperimentazione animale ha dato un valido contributo alla ricerca scientifica e continuerà a farlo in futuro. Tuttavia è anche necessario che la comunità scientifica nel suo complesso, che utilizza gli animali negli esperimenti, riconosca i limiti imposti dagli approcci attuali e tenga conto, nel valutare le motivazioni alla base della sperimentazione, di tutti i metodi utilizzabili. Lo sviluppo di metodi alternativi dovrebbe riguardare innanzi tutto quei programmi di ricerca nei quali la sperimentazione animale non è di un'utilità incontestabile. Il Comitato accoglie con favore l'imminente valutazione retrospettiva dei vantaggi delle procedure che implicano gli animali. Ritiene che tale valutazione, se applicata a tutte le procedure, permetta di evitare l'uso eccessivo degli animali e risponda al tempo stesso alle preoccupazioni espresse da alcune delle parti interessate a proposito del valore che alcune di tali procedure assumono.

5.5. Il Comitato accoglie favorevolmente la futura classificazione del grado di sofferenza inflitta agli animali durante gli esperimenti. Nello sforzo di identificare metodi alternativi meno crudeli, una particolare attenzione va attribuita agli esperimenti «gravi». Le procedure che causano dolore, paura o sofferenza intensa dovrebbero essere ammesse solo qualora non esistano metodi di ricerca alternativi ed efficaci che consentano di studiare determinate malattie che colpiscono gravemente la salute umana.

5.6. La proposta prevede che ogni Stato membro debba sostenere lo sviluppo e l'utilizzo di quelle procedure e di quegli approcci che rispettano i principi delle «3 R», allo scopo di ridurre l'uso degli animali e le sofferenze loro inflitte. Questo obiettivo può essere conseguito in parte migliorando il concepimento dei progetti, in parte eliminando i doppioni e in parte evitando di condurre studi esplorativi di portata inutilmente eccessiva. Occorre inoltre sostenere i metodi che consentono di ridurre, perfezionare e in definitiva di sostituire la sperimentazione animale nell'ambito di strategie di sperimentazione integrate, ad esempio i test in vitro, la relazione quantitativa struttura-attività (QSAR), i sistemi avanzati, il *computer modelling* e i metodi statistici. Gli Stati membri devono inoltre creare un organo che riferisca in merito a tali iniziative, al fine di garantire lo sviluppo e l'applicazione di metodi alternativi.

5.7. Il CESE condivide la posizione assunta dalla Commissione nella proposta di direttiva, concernente il divieto quasi totale di utilizzare le grandi scimmie negli esperimenti.

5.8. Il Comitato prende atto del fatto che i primati non umani continueranno ad essere utilizzati in alcuni contesti specifici di ricerca ma ritiene che l'eliminazione di tutti i primati dalla sperimentazione dovrebbe essere un obiettivo a lunga scadenza, da conseguire quando esisterà un numero sufficiente di metodi alternativi. Nel frattempo la direttiva dovrebbe prevedere che i primati non umani possano essere usati per le sperimentazioni animali esclusivamente se discendono da primati non umani allevati in cattività. Le autorità competenti possono concedere deroghe sulla

base di giustificazioni scientifiche (articolo 10). Considerando l'incertezza che regna in questo campo il CESE propone che la Commissione proceda a una valutazione del benessere animale ed esamini la fattibilità dell'attuazione di questi requisiti cinque anni dopo l'entrata in vigore della direttiva.

5.9. Attualmente la direttiva prevede che gli Stati membri applichino le norme minime di cura e di sistemazione che figurano all'allegato IV. La Commissione ha inoltre la possibilità di adattare queste norme in funzione dei progressi scientifici e tecnici, conformemente alla procedura di comitato proposta, e di renderle obbligatorie (articolo 32). L'articolo 95 del Trattato, base giuridica della proposta di direttiva, prevede procedure molto restrittive esclusivamente nei casi in cui gli Stati membri vogliano imporre norme più rigide. Per eliminare questa incertezza, il CESE

chiede di inserire un'indicazione chiara all'articolo 32, che confermi che la direttiva non limita in alcun modo il diritto degli Stati membri di adottare e di applicare misure più rigide in materia di sistemazione e di cura degli animali di laboratorio.

5.10. Attualmente la direttiva prevede che la decisione di rilascio dell'autorizzazione sia presa e comunicata allo stabilimento utilizzatore entro e non oltre 30 giorni dalla presentazione della richiesta. Se uno Stato membro non prende una decisione entro tale termine, l'autorizzazione è considerata concessa a condizione che il progetto di cui trattasi comporti solo procedure classificate come «nulle o lievi» e non utilizzi primati non umani (articolo 43). Il CESE ritiene che tale regola non sia giustificata e non dovrebbe essere applicata se la valutazione etica è parte integrante del processo di autorizzazione di un progetto.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca

COM(2008) 721 def. — 2008/0216 (CNS)

(2009/C 277/11)

Relatore: **ADAMS**

Il Consiglio, in data 15 dicembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca

COM(2008) 721 def. - 2008/0216 (CNS).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore ESPUNY MOYANO.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha respinto il parere della sezione e adottato il seguente controparere, elaborato da ADAMS, con 98 voti favorevoli, 75 voti contrari e 11 astensioni.

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) appoggia la riforma sostanziale del regime di controllo della pesca proposta dalla Commissione e la riconosce sia come elemento centrale della politica comune della pesca (PCP) sia come ristrutturazione altamente rilevante e urgente, che migliorerà l'efficacia della PCP in vista della successiva grande riforma proposta.

1.2. Il CESE ritiene che l'attuale regime comunitario di controllo della pesca soffra di sostanziali carenze. È inefficiente, costoso e complesso, e non produce risultati. Un insuccesso che ha conseguenze gravi per la sostenibilità delle risorse della pesca, per il settore, per le regioni che da esso dipendono e per l'ambiente. Il CESE prende atto del fatto che questa convinzione è condivisa dalla Commissione.

1.3. In particolare, la PCP ha generato in certe parti interessate una cultura che provoca ritardi, prevaricazioni, riluttanza ad applicare le regole o non conformità alle stesse. La riforma del regime di controllo ha il fine di cambiare questa cultura antagonista, di non collaborazione, e rispecchia il nuovo approccio delineato nel Libro verde dell'aprile 2009 sulla riforma della PCP. La riforma metterà quindi alla prova l'effettiva disponibilità delle parti interessate a impegnarsi per il cambiamento.

1.4. Il 75 % degli stock mondiali di pesce è pienamente sfruttato o addirittura sovra sfruttato. L'88 % degli stock dell'UE è sfruttato oltre il livello massimo di sostenibilità.

1.5. L'attuale regime di controllo dell'UE è inadeguato e mina alla base l'affidabilità dei dati su cui si fondano i pareri scientifici. A causa dell'inaffidabilità dei dati, si continua a pescare a livelli insostenibili. Le pratiche fraudolente sono difficili da individuare e le sanzioni pecuniarie comminate sono spesso molto inferiori rispetto ai potenziali profitti della pesca eccessiva. La Commissione deve inoltre far fronte a una carenza di strumenti giuridici, che ne pregiudica la capacità di reazione rapida ed efficace nei casi in cui individua problemi nel funzionamento dei regimi di controllo nazionali. Allo stesso tempo, nuove tecnologie offrono un potenziale non ancora pienamente utilizzato.

1.6. Il CESE ritiene che il nuovo regime introdurrebbe un approccio globale e integrato in materia di controllo, che si applicherebbe a tutti gli aspetti della PCP e all'intera catena di produzione: cattura, sbarco, trasporto, trasformazione e commercializzazione, dal peschereccio al consumatore.

1.7. A giudizio del CESE, la Commissione ha assolto correttamente i suoi compiti in materia di consultazione delle maggiori parti interessate, ha presentato una valutazione d'impatto fondata su ricerche esaurienti e giustamente intende procedere immediatamente alla riforma, senza attendere che venga stabilito quale sarà il futuro della PCP dopo il 2012.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

ALLEGATO

Il seguente parere della sezione, che è stato respinto in favore del controparere adottato dall'Assemblea, ha ottenuto più di un quarto dei voti espressi.

1. Conclusioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) riconosce la necessità di semplificare il regime di controllo della politica comune della pesca (PCP) e concorda con i principi della riforma proposta.

1.2. Il CESE ritiene tuttavia che questo non sia il momento più appropriato per realizzare la suddetta riforma, essendosi appena aperto il dibattito sul futuro della PCP dopo il 2012 ed essendo molto probabile che la stessa subisca modifiche che interesseranno direttamente il regime di controllo. Il Comitato raccomanda pertanto di realizzare prima uno studio rigoroso degli elementi fondamentali della PCP e dei diversi modelli di gestione applicabili, e di basare successivamente su questi ultimi le nuove misure di controllo.

1.3. Il Comitato si rammarica del fatto che la Commissione, nella fretta di affrontare la riforma, non abbia provveduto alla necessaria consultazione previa delle diverse parti interessate. A giudizio del CESE il successo della riforma non può prescindere da un più profondo coinvolgimento dei soggetti economici e sociali interessati.

1.4. Il Comitato ritiene inoltre che le modifiche ai meccanismi di controllo proposte dalla Commissione, invece di semplificare il regime di controllo, aumentino notevolmente gli obblighi imposti sia ai pescherecci che alle amministrazioni della pesca rispetto alla situazione attuale, e raccomanda quindi di prevedere un sufficiente periodo di transizione.

1.5. A giudizio del CESE, le conseguenze sociali ed economiche delle misure proposte non sono state debitamente valutate.

1.6. Al fine di agevolare il rispetto delle norme, il CESE invita la Commissione a pubblicare un allegato che descriva in dettaglio le scadenze e gli obblighi che i vari tipi di imbarcazione devono rispettare.

1.7. Per quanto riguarda le questioni tecniche specifiche, il CESE esorta la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo a tenere conto delle osservazioni particolari riprese al punto 4.

2. Introduzione

2.1. Il 14 novembre 2008 la Commissione europea ha pubblicato tre documenti concernenti la riforma del regime di controllo della PCP: la comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio riguardante la proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della PCP ⁽¹⁾, la proposta di regolamento stessa ⁽²⁾ e la valutazione d'impatto ⁽³⁾.

2.2. La Commissione ritiene che il regime di controllo istituito nel 2002 presenti gravi carenze che rischiano di comprometterne l'efficacia globale: il regime è inefficiente, costoso, complesso e non produce i risultati auspicati. Per questo motivo propone una riforma radicale del regime di controllo della PCP.

2.3. Secondo la Commissione, l'obiettivo principale della riforma sarà l'istituzione di un sistema comunitario di ispezione, monitoraggio, controllo, sorveglianza ed esecuzione della normativa, che crei le condizioni necessarie a un'attuazione efficace delle norme della PCP.

2.3.1. Più in particolare, la Commissione ritiene che la sua proposta di riforma possa permettere di conseguire i seguenti obiettivi:

— *semplificazione del quadro giuridico*. La proposta fissa alcuni standard di controllo comuni per tutte le norme della PCP e definisce i principi, ma non i dettagli, che saranno precisati da un unico regolamento di attuazione,

— *ampliamento dell'ambito di controllo*. La proposta copre ambiti finora ignorati (trasporti, commercializzazione, tracciabilità) e ne affronta altri per i quali è aumentata la necessità di controlli (rigetti, pesca ricreativa, zone marine protette),

⁽¹⁾ COM(2008) 718 def.

⁽²⁾ COM(2008) 721 def.

⁽³⁾ SEC(2008) 2760.

- *parità di condizioni rispetto al controllo.* L'introduzione di procedure di ispezione armonizzate, accompagnate da un sistema di sanzioni dissuasivo e armonizzato, garantirà il trattamento equo di tutti i pescatori, indipendentemente dalla zona in cui operano, e rafforzerà la fiducia nell'intero sistema,
- *razionalizzazione dell'approccio al controllo e alle ispezioni.* L'uso sistematico della gestione del rischio permetterà agli Stati membri e alla Commissione di concentrare le loro risorse di controllo sugli ambiti nei quali è più elevato il rischio di infrazioni,
- *riduzione degli oneri amministrativi,*
- *un'applicazione più efficace delle norme della PCP.* La Commissione definirà un approccio di macrogestione e si concentrerà sul controllo e sulla verifica del rispetto delle norme da parte degli Stati membri.

2.4. La proposta di regolamento è complementare al regolamento sulla pesca INN ⁽⁴⁾ e al regolamento relativo alle autorizzazioni delle attività di pesca dei pescherecci comunitari al di fuori delle acque comunitarie ⁽⁵⁾. Insieme, i tre regolamenti costituiranno il nuovo regime di controllo.

2.5. Nelle intenzioni della Commissione, il nuovo regolamento sarà d'applicazione a partire dal 1° gennaio 2010.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE riconosce che il successo della PCP dipende dall'applicazione di un sistema di controllo efficace, generale, integrato e non discriminatorio «dalla rete al piatto», che permetta di garantire che lo sfruttamento delle risorse acquatiche viventi avvenga in condizioni sostenibili.

3.2. Il CESE ritiene necessario riformare, migliorandolo, il regime di controllo comunitario e concorda con i principi generali sui quali si fonda la proposta.

3.3. Il CESE considera tuttavia essenziale una riflessione seria sull'opportunità di procedere a questa importante riforma al momento attuale. Nel 2008 la Commissione ha aperto il dibattito sul futuro della PCP dopo il 2012, e nei prossimi anni saranno riesaminati gli elementi fondamentali della politica stessa. Il CESE ritiene che la riforma del regime di controllo dovrebbe essere subordinata al contenuto della nuova PCP.

3.4. Il principale strumento di gestione della pesca di cui si avvale la PCP attuale è il sistema basato sui TAC ⁽⁶⁾ e sui contingenti, sistema messo in discussione da più parti ⁽⁷⁾. Posto che uno dei principali obiettivi del regolamento in esame è il rispetto dei TAC e dei contingenti nazionali, e che le istituzioni hanno riconosciuto la necessità di migliorare considerevolmente il sistema, appare più opportuno che la revisione dei suddetti sistemi di gestione preceda la riforma del regime di controllo. In definitiva, il CESE raccomanda di procedere prima a una revisione rigorosa e approfondita degli elementi fondamentali della PCP e a un'analisi dei diversi modelli di gestione applicabili, e di adattare successivamente a questi ultimi le nuove misure di controllo.

3.5. Il Comitato si rammarica del fatto che la Commissione abbia presentato la comunicazione, la proposta di regolamento e la valutazione d'impatto nello stesso momento, sotto forma di pacchetto legislativo. Di norma, infatti, la Commissione presenta prima di tutto la comunicazione, che in questo modo può fungere da documento di orientamento per il dibattito sulla proposta. Il CESE ritiene che il successo della riforma non possa prescindere dal coinvolgimento dei soggetti economici interessati e da una discussione approfondita con gli stessi. Una riforma ampia come quella proposta dalla Commissione non può essere intrapresa alla leggera.

3.6. La proposta di regolamento aumenta notevolmente il numero degli obblighi imposti ai pescherecci e alle amministrazioni della pesca. Il CESE ritiene che ciò possa provocare gravi problemi di carattere pratico, visto che né la Commissione né gli Stati membri dispongono delle strutture e del personale sufficienti per raccogliere ed elaborare tutte le informazioni che la proposta prevede. Analogamente, cresceranno gli obblighi per gli operatori economici. Secondo il Comitato è inopportuno, in un momento di crisi, aumentare gli oneri amministrativi ed economici a carico degli Stati membri e degli operatori, in quanto l'impatto sulle imprese e sull'occupazione, in particolare su quella generata dalla flotta da 10 a 15 metri, può essere molto negativo.

⁽⁴⁾ Regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (GU L 286 del 29.10.2008).

⁽⁵⁾ Regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, relativo alle autorizzazioni delle attività di pesca dei pescherecci comunitari al di fuori delle acque comunitarie e all'accesso delle navi di paesi terzi alle acque comunitarie (GU L 286 del 29.10.2008).

⁽⁶⁾ Totali ammissibili di catture.

⁽⁷⁾ Relazione speciale n. 7/2007 della Corte dei conti dell'UE.

3.7. Il CESE ritiene che il processo di semplificazione debba essere graduale, per la complessità dell'analisi e della successiva applicazione, per gli elevati costi economici dei sistemi introdotti e per motivi legati all'inesperienza e al disorientamento iniziali. I cambiamenti proposti sono molto ampi e, secondo il Comitato, richiedono un dibattito più approfondito e prolungato. Per questo motivo, perché sia possibile adeguarsi ai cambiamenti che verranno introdotti nella normativa sul controllo, il Comitato considera opportuno prevedere, all'articolo 16, un sufficiente periodo transitorio.

3.8. Secondo il CESE, una cultura del rispetto delle norme deve basarsi sulla cooperazione, la comprensione e la disponibilità delle parti interessate, e non sull'aumento delle misure e delle procedure di controllo e di sanzione. Una normativa più semplice e più comprensibile per gli operatori può favorire il rispetto delle norme.

3.9. La Commissione intende attribuirsi maggiori competenze in materia di controllo. Il Comitato ritiene opportuno tenere conto dell'equilibrio tra il Consiglio e la Commissione per evitare in futuro possibili conflitti di competenze.

3.10. A giudizio del CESE, il regolamento dovrebbe contemplare la possibilità di esaurire le rimanenze dei contingenti che non sono state pescate e che potrebbero essere offerte ad altri Stati membri per migliorare la redditività della loro attività di pesca.

4. Osservazioni particolari

4.1. Il Comitato ritiene che un'autorizzazione di pesca rilasciata a un peschereccio comunitario non debba limitarsi alle acque comunitarie, e raccomanda quindi di sopprimere il riferimento «nelle acque comunitarie in generale» all'articolo 4, paragrafo 8).

4.2. Per quanto riguarda il paragrafo 10) dell'articolo 4, il CESE ritiene che la definizione di «zona marina protetta» che si trovi in acque comunitarie e che comporti conseguenze per l'attività di pesca dovrebbe comprendere una procedura comunitaria per la creazione, l'uso, il controllo e il monitoraggio delle zone in questione.

4.3. L'articolo 4, paragrafo 17) stabilisce la definizione di «trasformazione» e vi include le procedure di pulizia, eviscerazione, refrigerazione o congelazione. Secondo il Comitato, la definizione di trasformazione deve essere vincolata al cambiamento delle caratteristiche organolettiche delle risorse marine e non alla conservazione del prodotto, destinata invece a offrire ai consumatori prodotti della pesca con maggiori garanzie sanitarie, e quindi propone di escludere le suddette attività dalla definizione di trasformazione.

4.4. Il CESE ritiene che il punto f) dell'articolo 7 debba far riferimento alle zone «di alto mare» non soggette alla responsabilità di un'organizzazione regionale di gestione della pesca.

4.5. Secondo il Comitato, il sistema di controllo dei pescherecci via satellite previsto dall'articolo 9 e funzionante attraverso un dispositivo che trasmetta a intervalli regolari i dati relativi alla loro posizione e identificazione non deve riguardare le imbarcazioni di lunghezza complessiva compresa fra 10 e 15 metri. Le attività di questi pescherecci, infatti, sono limitate dalle loro stesse caratteristiche alle zone vicine alla costa e quindi di facile controllo. D'altro canto, i costi dovuti all'introduzione del sistema sarebbero considerevoli e quindi sproporzionati per questo segmento della flotta, composto di un gran numero di piccole e medie imprese che mantengono un alto livello di occupazione.

4.6. Il CESE considera eccessive le disposizioni in materia di giornale di bordo di cui all'articolo 14. La verifica del loro rispetto comporta pesanti oneri burocratici, e il CESE ritiene che esse vadano applicate esclusivamente in casi debitamente motivati.

4.6.1. Il paragrafo 1 del suddetto articolo stabilisce l'obbligo di registrare nel giornale di bordo i quantitativi di ciascuna specie rigettati in mare. Secondo il Comitato, la registrazione di queste catture dovrebbe essere obbligatoria a partire da una determinata quantità, per es. 50 kg.

4.6.2. Il paragrafo 3 dell'articolo 14 fissa al 5 % la tolleranza autorizzata nelle stime dei quantitativi in chilogrammi di pesce detenuto a bordo, registrate nel giornale di bordo. A giudizio del CESE già il valore attuale, fissato all'8 % nel caso più restrittivo dei piani di ricostituzione, è già difficile da rispettare. L'obiettivo di semplificazione dei sistemi di controllo è contraddetto dagli elevati oneri burocratici derivanti da un margine di tolleranza troppo ridotto e dalle complicazioni che esso causerà ai pescatori, che non saranno in grado di rispettarlo e saranno oggetto di numerosi procedimenti sanzionatori. Di conseguenza se ne sconsiglia l'applicazione.

4.6.3. Secondo il CESE, per stabilire i fattori di conversione necessari per convertire il peso del pesce immagazzinato in peso di pesce vivo, che variano da uno Stato membro all'altro e quindi incidono sul calcolo delle catture di ciascun paese, non ci si deve basare semplicemente su un calcolo aritmetico medio dei valori applicati negli Stati membri, ma si deve tenere conto anche delle caratteristiche peculiari delle singole attività di pesca. Devono inoltre essere presi in considerazione gli effetti che potrà avere sul principio della stabilità relativa il passaggio dai fattori di conversione nazionali a quelli comunitari.

4.7. Il regolamento che disciplina l'uso del giornale di bordo elettronico ⁽⁸⁾ non prevede che questa misura si applichi ai pescherecci di lunghezza inferiore ai 15 metri. Secondo il CESE, non è opportuno includere i pescherecci di lunghezza compresa tra 10 e 15 metri finché le autorità degli Stati membri non avranno valutato il suo funzionamento e le conseguenze della sua applicazione ai pescherecci di dimensioni maggiori e non si sia acquisita una sufficiente esperienza pratica. Va inoltre ricordato che il giornale di bordo elettronico non sarà obbligatorio fino al 1° gennaio 2010 per i pescherecci di oltre 24 metri e fino al 1° luglio 2011 per quelli di oltre 15 metri. L'articolo 15 della proposta di regolamento, inoltre, non riprende le deroghe alle procedure elettroniche attualmente in vigore per i pescherecci di lunghezza superiore ai 15 metri, per cui il Comitato chiede che vi sia coerenza tra le due disposizioni.

4.8. Il CESE ritiene che la notifica preventiva di cui all'articolo 17 debba avvenire soltanto ove necessaria; la normativa attuale la rende obbligatoria soltanto nel caso di pescherecci che trasportano catture di specie oggetto di piani di ricostituzione, evitando così di imporre un carico di lavoro supplementare che in molti casi non apporterebbe informazioni utili, come avviene nei casi di catture zero. Secondo il Comitato, la notifica delle catture deve essere obbligatoria a partire da una quantità minima rappresentativa.

4.9. Il Comitato ritiene che le notifiche preventive da parte dei comandanti dei pescherecci o dei loro rappresentanti debbano essere inviate sempre allo Stato di bandiera e non agli Stati costieri o di sbarco. Attualmente, la comunicazione deve avvenire sempre tra il peschereccio e il centro di comunicazione del suo Stato di bandiera, e sono i centri di comunicazione a dover trasmettere le informazioni agli altri Stati membri ⁽⁹⁾.

4.10. A giudizio del CESE, il divieto di trasbordare pesce in mare stabilito dall'articolo 18 può causare gravi problemi ad alcune modalità di pesca, in quanto rischia di ridurre la redditività delle flotte interessate. Il fatto di vietare i trasbordi di pesce per la successiva trasformazione o congelazione in mare o nei pressi delle zone di pesca può inoltre rendere il pesce meno idoneo al consumo.

4.11. Per quanto riguarda l'articolo 21, il CESE considera troppo breve, e quindi difficile da rispettare, il limite di due ore per trasmettere per via elettronica i dati della dichiarazione di sbarco. Propone quindi di portare il suddetto limite dalle 48 ore attuali a 24 ore.

4.12. Secondo il comitato, l'articolo 28 dovrebbe stabilire le procedure affinché i contingenti che uno Stato membro non è in grado di esaurire possano essere utilizzati, a determinate condizioni, da altri Stati membri, nonché le procedure per il trasferimento dei contingenti di uno Stato membro da un anno all'anno successivo. Analogamente, nel caso delle misure correttive, la compensazione di uno Stato membro per la chiusura delle attività di pesca deve avvenire attraverso meccanismi rapidi e di facile applicazione.

4.13. Il CESE ritiene che l'articolo 33 possa causare problemi a determinate flotte che catturano piccoli pelagici e che trasbordano in porto le catture per la successiva trasformazione a bordo di navi congelatrici. Analogamente, esso rischia di danneggiare quelle flotte che, appartenendo a un determinato Stato membro, sbarcano le loro catture in un altro Stato membro per il successivo trasporto su strada verso porti di altri Stati membri, in cui esse sono infine commercializzate.

4.14. Per quanto riguarda l'articolo 35, il CESE concorda con l'obbligo di conservare le catture di specie oggetto di un piano di ricostituzione in casse diverse da quelle delle altre catture e contrassegnate da etichette apposite. Il Comitato ritiene tuttavia che l'obbligo di stivare le suddette catture separatamente non comporti un migliore controllo delle catture, in quanto le casse che contengono le specie oggetto di un piano di ricostituzione dovranno essere comunque etichettate con il codice FAO della specie.

4.15. Per quanto riguarda il registro dei rigetti di cui all'articolo 41, il CESE lo considera essenziale per la conservazione delle risorse e per il miglioramento qualitativo delle valutazioni scientifiche, in particolare nel caso di attività di pesca multispecifiche. Il Comitato crede infatti nella riduzione dei rigetti come elemento fondamentale della sostenibilità. Ciò nonostante, ritiene che i requisiti di registrazione dei rigetti siano sproporzionati e incompatibili con la stessa attività di pesca, in quanto causano un sovraccarico di lavoro che rischia di compromettere la sicurezza delle imbarcazioni, il benessere dei pescatori o le condizioni igieniche. L'espressione «senza indugio» è inoltre troppo vaga e fonte di incertezza giuridica.

4.16. In merito alla chiusura di attività di pesca in tempo reale, oggetto degli articoli da 43 a 46, il Comitato ritiene che si tratti di una misura delicata, la cui adozione presuppone una valutazione approfondita. Dato che sarà il regolamento sulle misure tecniche ⁽¹⁰⁾ a stabilire il quadro normativo specifico, il CESE considera più coerente attendere fino alla conclusione delle analisi realizzate in quel contesto. In ogni caso, i meccanismi per chiudere e per riaprire una zona temporaneamente chiusa dovrebbero essere agili e di facile applicazione. In questo senso il Comitato ritiene che la procedura prevista per riaprire zone temporaneamente chiuse, procedura che richiede la presenza a bordo di un osservatore scientifico, sia difficile da espletare con la celerità necessaria a non causare un danno ingiustificato ai pescatori.

⁽⁸⁾ Regolamento del Consiglio (CE) n. 1966/2006 concernente la registrazione e la trasmissione elettronica dei dati sulle attività di pesca e i sistemi di telerilevamento (GU L 409 del 30.12.2006).

⁽⁹⁾ Regolamento della Commissione (CE) n. 1077/2008 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1966/2006 (GU L 295 del 4.11.2008).

⁽¹⁰⁾ Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche (COM(2008) 324 def.).

4.17. Il Comitato non considera ragionevole che all'articolo 47, paragrafo 3, si stabilisca che le catture di specie oggetto di un piano pluriennale effettuate nell'ambito della pesca ricreativa siano imputate al relativo contingente dello Stato membro di bandiera, in quanto detta misura danneggerebbe i pescatori professionisti che vivono della loro attività. Il Comitato ritiene inoltre che, per proteggere le risorse della pesca, sia opportuno regolamentare e controllare adeguatamente la pesca ricreativa in tutti gli Stati membri.

4.18. L'articolo 84 introduce un sistema innovativo di punti di penalizzazione per sanzionare i pescatori che violino le norme della PCP. Secondo il Comitato il sistema proposto non è adeguato, da un lato per la sua natura discriminatoria rispetto alle flotte dei paesi terzi, che non sarebbero sottoposte al sistema e che coprono più del 60 % del consumo interno dell'UE, dall'altro per la considerazione scarsa, o nulla, in cui tiene il principio di proporzionalità quando propone il ritiro dell'autorizzazione di pesca, che comporta la chiusura dell'impresa in questione e la conseguente perdita di posti di lavoro.

4.19. Il CESE considera eccessive le misure finanziarie previste all'articolo 95. La sospensione e la soppressione dell'aiuto finanziario comunitario a uno Stato membro che abbia difficoltà a rispettare gli obblighi previsti dal regolamento avrebbero gravi conseguenze per gli operatori del settore della pesca, che ne sarebbero particolarmente penalizzati.

4.20. L'articolo 96 prevede la chiusura delle attività di pesca per inadempimento degli obiettivi della PCP da parte degli Stati membri. A giudizio del CESE, il testo dell'articolo utilizza termini molto vaghi, che rischiano di indurre in errore. Ritiene inoltre che la chiusura di un'attività di pesca debba avvenire in via eccezionale e soltanto quando sussistano ragioni fondate e confermate. Vanno quindi fissate con chiarezza le soglie che definiscono l'applicazione di questa misura.

4.21. Il Comitato esprime preoccupazione per la difficoltà di garantire la riservatezza e il segreto professionale o commerciale, data la quantità di comunicazioni elettroniche e di mittenti e destinatari delle informazioni e la moltitudine di strumenti di comunicazione, posizionamento e identificazione richiesti.

Esito della votazione	Voti favorevoli: 75	Voti contrari: 98	Astensioni: 11
------------------------------	---------------------	-------------------	----------------

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa ai problemi di deforestazione e degrado forestale da affrontare per combattere i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità

COM(2008) 645 def.

(2009/C 277/12)

Relatore: **RIBBE**

La Commissione europea, in data 17 ottobre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa ai problemi di deforestazione e degrado forestale da affrontare per combattere i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità

COM(2008) 645 def.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore RIBBE.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 14 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 153 voti favorevoli, 5 voti contrari e 6 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la comunicazione della Commissione e condivide gli obiettivi, in essa formulati, di (almeno) dimezzare entro il 2020 e di arrestare entro il 2030 la deforestazione e il degrado delle foreste tropicali. Dall'Unione europea il CESE si attende un'azione ben più energica che in passato.

1.2. Sebbene una parte dello scenario descritto nella comunicazione sia imputabile in alcuni casi all'iniziativa della popolazione locale - ad esempio all'agricoltura di sussistenza che questa pratica - il degrado è dovuto sostanzialmente ad altri motivi: perlopiù, infatti, è solo un numero ristretto di persone o di gruppi di imprese, a volte attivi a livello mondiale, ad ottenere profitti in alcuni casi esorbitanti a danno dell'ambiente, del clima, della biodiversità e delle popolazioni locali, lasciando dietro di sé solo terra bruciata (nel vero senso della parola).

1.3. Se si è arrivati alla situazione attuale, ciò non è dovuto soltanto alle motivazioni economiche dirette così accuratamente descritte dalla Commissione ed associate a regimi poco chiari in materia di proprietà fondiaria, nonché a sistemi amministrativi corrotti o inefficienti. Anche i paesi a cui sono destinati i prodotti hanno una grossa parte di colpa, UE compresa. Il CESE si compiace pertanto che la Commissione voglia procedere a un'analisi del contributo diretto e indiretto dell'UE per poi trarne le conseguenze.

1.4. È positivo che l'UE abbia deciso di voler assumere un ruolo guida nella lotta contro la deforestazione. È evidente che la comunità internazionale deve anche fornire in questo caso un contributo finanziario. Il CESE fa però appello a tutti i politici perché vengano garantiti determinati principi. Di base dovrebbe sempre valere il principio secondo cui «chi inquina paga». Ciò significa che chiunque intraprenda un'azione che, per quanto legale, risulti dannosa per l'ambiente, deve pagarne i relativi costi. L'«internazionalizzazione dei costi esterni», già promossa dal CESE a più riprese, deve pertanto essere applicata una volta per tutte su scala mondiale ed essere resa compatibile con i criteri vigenti in sede di

Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Al posto del principio «chi inquina paga» non deve però prevalere la versione edulcorata secondo cui «è il pubblico a pagare», nel senso che saranno poi il contribuente o la pubblica amministrazione a dover sostenere le spese perché non venga danneggiato l'ambiente.

1.5. I paesi che desiderino beneficiare di strumenti di finanziamento destinati a ridurre il fenomeno della deforestazione o il degrado forestale dovrebbero però mettere in chiaro che non sono interessati a una «vendita di indulgenze», ma a soluzioni sostenibili. Il loro impegno contro la deforestazione e il commercio di legname illegale deve costituire in questo caso un banco di prova. Non ha senso trasferire dei fondi verso paesi che non sono nemmeno pronti, con o senza il sostegno dell'UE, a lottare attivamente contro la deforestazione illegale.

1.6. Anche se le singole misure che l'UE vuole intraprendere per risolvere questo problema mondiale non sono ancora del tutto perfezionate, è già evidente che si tratterà per lo più di misure a cui far ricorso su base volontaria⁽¹⁾. Si nota però che la comunità internazionale, fondata sulla liberalizzazione e sulla globalizzazione, mostra ben presto i suoi limiti quando si tratta di lottare a livello mondiale contro lo sfruttamento ecologico e sociale. Dal momento che mancano in questo caso strumenti efficienti su scala mondiale, si sollecita l'UE a fare in modo che in sede di OMC le iniziative in tal senso non siano più considerate come «ostacoli al commercio».

1.7. Il CESE può aderire all'approccio della volontarietà, ma si attende dall'UE che al più tardi entro tre anni verifichi, nell'ambito di un esame intermedio, se le misure sono realmente efficaci e se vengono raggiunti gli obiettivi prefissati. Qualora emergesse che la deforestazione e il degrado forestale continuano, andrebbe considerata la possibilità di adottare misure «più severe».

(1) Cfr. progetto preliminare di parere CESE (NAT/420 - R/CESE 543/2009) in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legname e prodotti del legno*.

1.8. I sistemi di certificazione sono una prima possibilità di ottenere dei miglioramenti. Essi dovrebbero applicarsi non soltanto al legname e ai derivati del legno importati, ma anche ad altri prodotti che provengono dalle regioni in questione (ad es. mangimi o biomassa per fini energetici).

1.9. Secondo il CESE l'esempio della deforestazione e del degrado forestale serve purtroppo anche a dimostrare che, almeno nel caso delle regioni in questione, la politica di sviluppo ha ampiamente fallito. Non è stato infatti messo a punto alcun modello innovativo, orientato al futuro e alla dimensione regionale, in grado di generare uno sviluppo alternativo all'attuale saccheggio delle risorse naturali. Non è mai troppo tardi, però, per incoraggiare un approccio in questo senso, con l'ausilio e a beneficio della popolazione locale. L'UE dovrebbe inserire nelle proprie riflessioni strategiche delle iniziative a favore dello sviluppo di strutture democratiche e a sostegno della società civile. Il CESE offre ancora una volta la propria collaborazione in questo senso.

2. La comunicazione della Commissione

2.1. Nella comunicazione della Commissione non si parla delle foreste presenti sul territorio comunitario, ma piuttosto di come tutelare meglio, in una prospettiva futura, le superfici forestali non ancora coperte da convenzioni internazionali, ad es. nel quadro dell'accordo sul cambiamento climatico.

2.2. Secondo stime fornite dalla FAO, ogni anno vanno persi circa 13 milioni di ettari di foreste, pari, all'incirca, alla superficie della Grecia. Circa il 96 % dei fenomeni di deforestazione si verifica in regioni tropicali e la maggiore perdita netta di copertura forestale tra il 2000 e il 2005 ha interessato dieci paesi ⁽²⁾.

2.3. I motivi alla base di questa deforestazione imperterrita sono da un lato complessi e molteplici e, dall'altro, relativamente semplici. Da alcune osservazioni contenute nella comunicazione della Commissione quali «le foreste sono distrutte perché nel breve termine è economicamente più vantaggioso utilizzare i terreni per altri scopi che non lasciarle intatte» oppure «usi alternativi dei terreni più vantaggiosi e con un elevato valore di mercato, ad esempio per ottenere materie prime, costituiscono un incentivo alla deforestazione» emerge chiaro che da destinazioni d'uso tutt'altro che sostenibili si possono trarre profitti economici decisamente elevati. «Deve essere esplicitamente riconosciuto che una delle principali cause della deforestazione è di natura economica.»

2.4. Tra gli altri fattori che favoriscono la deforestazione finora incontrollata figura lo sviluppo delle infrastrutture. Nel documento della Commissione si afferma inoltre che «la più importante causa soggiacente è una gestione inefficiente collegata a una carente applicazione delle politiche di utilizzo dei terreni e a regimi fondiari non ben definiti.»

2.5. Le conseguenze di questa situazione sono molteplici:

- al fenomeno della deforestazione descritto in questa sede è imputabile il 20 % circa delle emissioni di CO₂ a livello mondiale, senza che finora siano stati individuati meccanismi in grado di limitare tale impatto fortemente negativo a carico dell'ambiente. Ed è a questo che mira il documento della Commissione anche in vista della conferenza sul clima di Copenaghen, prevista per fine anno.

- La Commissione tiene però a precisare che non è in gioco soltanto il cambiamento climatico. Si pensi che quasi la metà di tutte le specie animali e vegetali della Terra vive nelle foreste tropicali! Se si arrestasse la deforestazione si fornirebbe quindi un contributo importante a un altro obiettivo che la comunità internazionale si è impegnata a perseguire, quello di arginare la perdita di biodiversità.

- Si rileva inoltre che la deforestazione e il degrado forestale possono produrre molteplici effetti negativi per la società, e in particolare per gli strati più poveri, e che le popolazioni indigene perdono così i propri mezzi di sopravvivenza.

2.6. Nella comunicazione figurano alcune valutazioni del valore economico delle foreste tropicali. Si stima, tra l'altro, che, qualora la deforestazione proseguisse, la perdita di beni e servizi connessi con le foreste ammonterebbe entro il 2050 al 5 % del PIL mondiale ⁽³⁾ e si menziona inoltre il forte potenziale di riduzione dei gas serra che si renderebbe accessibile a costi relativamente più bassi per tonnellata di CO₂ risparmiata.

2.7. La Commissione afferma senza ambiguità di sorta che «è giunto il momento di intervenire in modo deciso.» Essa formula «l'obiettivo di arrestare entro il 2030 la perdita di superfici forestali e di ridurre la deforestazione tropicale (...) di almeno il 50 % rispetto ai livelli attuali entro il 2020», e intende inserire tale obiettivo nei negoziati per il dopo-Kyoto.

2.8. Riassumendo: la Commissione ritiene che la tutela del patrimonio forestale mondiale sia irrinunciabile e che l'Europa dovrebbe al riguardo svolgere «un ruolo guida nell'elaborazione di una politica mondiale di risposta alla deforestazione».

2.9. Quanto al possibile contributo dell'UE, nella comunicazione della Commissione vengono individuati diversi campi d'azione nel quadro politico esistente, più precisamente:

- vengono da un lato presentate apposite misure che possono favorire l'utilizzo di legname e di prodotti del legno di origine sostenibile. Ciò appare molto significativo visto che l'UE è uno dei maggiori consumatori di legname e prodotti del legno. Solo nel 2005 sono stati importati nel mercato dell'UE 83 milioni di m³ di legname e prodotti del legno, escludendo pasta di legno e carta. La Commissione reputa che oltre il 19 % delle importazioni provenga da deforestazione illegale,
- si propone d'altro canto di esaminare più accuratamente l'impatto forestale «di qualunque settore delle politiche europee che tratti prodotti non derivati del legno. Si rileva inoltre che» vi è un collegamento tra la domanda di materie prime agricole e la pressione sul territorio. Si preannuncia tra l'altro uno studio sull'impatto del consumo nell'UE di materie prime agricole e non agricole importate (ad esempio, carne, semi di soia, olio di palma, minerali metallici) che potrebbero contribuire alla deforestazione. Alla luce di tale studio si potrebbero considerare «opzioni politiche per ridurre tale impatto».

(2) Brasile, Indonesia, Sudan, Myanmar, Zambia, Repubblica di Tanzania, Nigeria, Repubblica democratica del Congo, Zimbabwe, Venezuela.

(3) Pavan Sukhdev, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (L'economia degli ecosistemi e della biodiversità), relazione intermedia.

2.10. Oltre che alla politica vigente, la Commissione rivolge la propria attenzione ad aspetti come l'entità degli interventi e le fonti di finanziamento di misure contro la deforestazione, nonché i meccanismi a cui poter ricorrere per affrontare tale problema.

- Nella valutazione d'impatto presentata, la Commissione conclude «che sarà necessario un importo stimato tra 15 e 25 miliardi di euro annui per dimezzare la deforestazione entro il 2020». L'UE prevede che «i paesi più sviluppati [dovranno] destinare risorse considerevoli alla lotta contro la deforestazione».
- Andrà pertanto avviata una serie di riflessioni per stabilire quali meccanismi di finanziamento si potrebbero adottare. «Un inserimento dei crediti forestali nel sistema di scambio delle quote di emissione (ETS) dell'UE non appare realistico allo stato attuale, in quanto le emissioni provocate dalla deforestazione sono circa tre volte superiori a quelle disciplinate dall'ETS dell'UE. Una volta [però] che [saranno] istituiti [a livello mondiale] e tra loro interconnessi altri sistemi di scambio di emissioni (...) [potrebbe] essere possibile utilizzare i crediti forestali per finanziare la protezione delle foreste».
- «Tuttavia una quota significativa del finanziamento UE potrebbe derivare dai proventi della vendita all'asta delle quote». Se il 5 % dei proventi attesi dalle aste (stimati tra 30 e 50 miliardi di euro) fosse destinato alle iniziative mondiali di lotta contro la deforestazione, nel 2020 potrebbero essere raccolti da 1,5 a 2,5 miliardi di euro.

2.11. Nel contesto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Unfccc) per il periodo 2013-2020 l'UE si pone l'obiettivo di «istituire un regime di incentivi sostenuto a livello internazionale per ridurre la deforestazione e il degrado forestale nei paesi in via di sviluppo».

- In tale contesto si iscrive l'istituzione di un «meccanismo mondiale per il carbonio forestale» che metterebbe «i paesi in via di sviluppo in condizione di contribuire all'obiettivo di riduzione delle emissioni concordato a livello mondiale mediante l'adozione di azioni per ridurre la deforestazione e il degrado forestale». Le modalità istituzionali e operative di tale meccanismo sono ancora «da definire».
- In una prospettiva più a lungo termine va visto l'inserimento della deforestazione nei mercati del carbonio.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il CESE accoglie con favore la comunicazione della Commissione, nonché il fatto che l'UE senta così il dovere di assumere un ruolo guida nella ricerca di una soluzione di un problema ormai noto da decenni e tanto discusso. I negoziati imminenti relativi a una convenzione sul clima offrono a tal fine un quadro propizio.

3.2. Il CESE vorrebbe innanzitutto formulare una critica; è deplorabile infatti che la comunità internazionale abbia assistito finora più o meno inerte alla devastazione delle foreste. Di motivi per impegnarsi ancor prima nella lotta contro la deforestazione ce ne sarebbero stati fin troppi. L'estinzione delle specie associate alla devastazione e al degrado forestale o la perdita di risorse da cui dipende in via diretta la sopravvivenza delle popolazioni indigene, lo sfruttamento tangibile dei lavoratori o l'espulsione dei piccoli agricoltori dalle terre di produzione che occupavano per tradizione sono fenomeni tutt'altro che nuovi. Pertanto la protezione del clima costituisce soltanto un'occasione ulteriore per affrontare un vecchio problema con un nuovo slancio, o almeno così spera.

3.3. Il CESE riesce ancora a capire in una certa misura la Commissione quando questa dichiara che la «comunicazione non ha l'obiettivo di dare risposte definitive ai molti aspetti relativi alla deforestazione»; si aspetta però che questo tema non venga più accantonato, e finalmente affrontato.

3.4. Il CESE si compiace della chiarezza con cui la Commissione enuncia le motivazioni alla base della devastazione delle foreste. La Commissione precisa che sono degli interessi economici a breve termine a motivare queste forme di sfruttamento del suolo tutt'altro che sostenibili. A causa di regimi fondiari poco chiari, nonché di sistemi amministrativi inesistenti, inefficienti o a volte corrotti, si perpetrano delle devastazioni che, in una prospettiva mondiale, non soltanto suscitano problemi estremamente gravi, ma ignorano completamente le esigenze della popolazione locale.

3.5. Il CESE riconosce naturalmente che agli abitanti di tutte le regioni del nostro pianeta vanno offerte prospettive di sviluppo economico, e cerca ormai da anni soluzioni appropriate in stretto dialogo con gruppi della società civile, ad esempio in America centrale e meridionale, o in India e Cina. Tuttavia, quanto avviene in fatto di degrado e di devastazione delle foreste, e che è al centro della comunicazione della Commissione, non ha nulla a che vedere con uno sviluppo adattato alla realtà regionale. È invece uno sfruttamento inaccettabile dell'uomo e dell'ambiente, senza neanche l'ombra di un approccio sostenibile in materia di sviluppo.

3.6. Nei paesi che subiscono una deforestazione di vasta portata si assiste a un fenomeno ricorrente: un gran numero di agricoltori taglia o incendia i boschi per destinare il terreno all'agricoltura e all'allevamento. Questo utilizzo incontrollato - e tutt'altro che sostenibile - delle risorse naturali è provocato dalla distribuzione ingiusta delle terre e dall'assenza di una politica agricola nelle zone interessate.

3.7. L'utilizzo del suolo praticato nelle regioni in questione va spesso a beneficio solo di un numero esiguo di persone o di imprese, attive a volte sulla scena mondiale, che ottiene profitti in alcuni casi esorbitanti a danno dell'ambiente, del clima, della biodiversità e delle popolazioni locali, lasciando dietro di sé solo terra bruciata (nel vero senso della parola). Numerosi esempi positivi ⁽⁴⁾, che meritano un incoraggiamento, dimostrano che le cose possono andare anche diversamente e che le risorse disponibili in loco possono essere utilizzate in modo sostenibile, offrendo così nuove fonti di reddito e prospettive di sviluppo alla popolazione locale.

⁽⁴⁾ Cfr. il progetto di cooperazione *Rainforestation Farming* tra l'Università di Hohenheim (Germania) e l'Università statale di Leyte (Filippine), <http://troz.uni-hohenheim.de/innovations/InnovXtr/RFFS/>.

3.8. Benché questo sfruttamento eccessivo abbia prima di tutto ripercussioni dirette e spettacolari sulla realtà locale, esse presentano tuttavia anche una dimensione globale in termini di cambiamento climatico e di perdita di biodiversità. Ciò significa che siamo tutti interessati dalle devastazioni perpetrate e che tutti dobbiamo contribuire a risolvere i problemi.

3.9. Non ha molto senso che i paesi avanzati commentino con tono di riprovazione la situazione drammatica dei paesi in via di sviluppo. Infatti siamo anche noi parte integrante del problema: una quantità significativa dei prodotti così ottenuti - per lo più materie prime non lavorate o prodotti scarsamente lavorati - non trova smercio localmente, ma soprattutto in località molto lontane, spesso situate nei paesi più avanzati. Questi prodotti «economici» sono pertanto richiesti anche in Europa.

3.10. Di conseguenza, è perfettamente giusto che la Commissione approfondisca tre questioni in particolare:

1. Qual è la «partecipazione» dell'UE alle devastazioni che si verificano nei paesi in questione (e in che misura tale partecipazione può essere ridotta)?
2. In che modo l'UE (con i suoi Stati membri) può, da un lato, contribuire ad impedire le azioni illegali e di conseguenza tutte le devastazioni che possiamo presumere contrarie agli interessi del paese in questione? Come sviluppare, dall'altro, forme di utilizzo all'insegna della sostenibilità e attente alle esigenze della popolazione locale?
3. Come sviluppare meccanismi di finanziamento che allentino la pressione a favore della devastazione delle foreste?

3.11. Il CESE si compiace del fatto che la Commissione - assieme ad altre istituzioni - si impegni costantemente per arricchire il dibattito sulla tutela del clima e della biodiversità di dati economici, come quelli contenuti nella relazione Stern, in cui si afferma a chiare lettere che il fatto di trascurare il cambiamento climatico ci costerà più caro di un'ambiziosa inversione di rotta, o nella relazione Sukhdev citata nella comunicazione della Commissione, la quale definisce il valore economico di una biodiversità intatta.

3.12. Tali studi e valutazioni mostrano però anche che i valori macroeconomici in essi descritti esistono solo sulla carta. Dal momento che non vanno ad arricchire il PIL, non trovano riscontro nei bilanci delle imprese, né vengono negoziati in borsa. Al contrario, l'esempio della devastazione delle foreste mostra fin troppo bene che esistono fortissime discrepanze tra la ricerca dell'utile a breve termine (= causa della devastazione) e gli interessi comuni macroeconomici a lungo termine (= conservazione della foresta per tutelare il clima e la biodiversità).

3.13. Lo sfruttamento eccessivo delle nostre risorse avviene a scapito della comunità. Dobbiamo quindi affrontare in primo luogo la grande sfida di realizzare una volta per tutte l'«internazionalizzazione dei costi esterni», contribuendo così concretamente all'affermarsi del principio tanto sbandierato secondo cui «chi inquina paga». Gli studi già citati e le altre cifre contenute nel documento della Commissione forniscono una buona indicazione della posta in gioco.

3.14. Il CESE, al pari della Commissione, si rende conto che occorre pensare a degli incentivi in grado di arrestare la devastazione delle foreste. Agli occhi del CESE è però molto importante segnalare che va tutelato un principio essenziale: un trasferimento di fondi pubblici non può essere concesso, quale incentivo, ad imprese o privati per impedir loro di agire a danno della collettività. Occorre sempre adoperarsi per creare condizioni generali a livello mondiale tali da escludere od evitare misure dagli effetti nefasti. Quest'importante principio deve servire da guida anche all'UE, in occasione dei negoziati di Copenaghen. Al momento di prendere provvedimenti, dobbiamo pertanto usare in modo coerente il principio «chi inquina paga», senza ripiegare su una sua versione edulcorata, secondo cui «il pubblico paga» perché non avvengano devastazioni.

3.15. I paesi che vorranno in futuro beneficiare dei relativi strumenti finanziari dovrebbero mettere ben in chiaro che non sono interessati a una «vendita di indulgenze», ma a soluzioni sostenibili a lungo termine. Nel caso della deforestazione, l'impegno contro le pratiche illegali e il degrado forestale deve costituire una sorta di banco di prova. I paesi interessati da tale fenomeno dovrebbero chiarire che - con o senza l'aiuto della comunità internazionale - essi si adoperano seriamente per porre fine a tali pratiche. A giudizio del CESE è importante stabilire che non si tratta di legalizzare pratiche illegali, ma di bloccarle! Ciò comporterebbe già di per sé un notevole miglioramento della situazione!

3.16. I paesi in questione dovrebbero d'altro canto mostrare interesse per soluzioni innovative, sostenibili ed adattate alla realtà regionale, che siano in grado di contrastare la deforestazione o il degrado forestale.

4. Osservazioni specifiche

4.1. La comunicazione della Commissione risulta in numerosi punti non sufficientemente concreta, il che è attribuibile in parte alla carenza di conoscenze e di dati di base, in parte a idee ancora solo abbozzate.

4.2. Con l'andar del tempo l'UE corre il rischio di essere biasimata per la sua mancanza d'interesse se non comincia a lavorare più attivamente ad eventuali misure di lotta contro la devastazione delle foreste.

4.3. Per troppo tempo i nostri amministratori e politici hanno assistito inerti alla devastazione delle foreste e all'arrivo nei porti europei di prodotti ottenuti con pratiche illegali. Anche se spesso può essere difficile rintracciare le origini delle forniture - ad esempio a causa della loro integrazione in altri prodotti o della modifica dei codici - finora sembra sia mancata anche l'effettiva volontà di porre rimedio a questa situazione. Il CESE si aspetta dall'UE un impegno ben maggiore nell'affrontare questa questione di importanza vitale per il mondo intero. Proprio di recente il CESE si è complimentato con l'UE per la decisione di rinunciare completamente ai prodotti derivati dalla foca, benché la caccia alla foca sia considerata legale dal governo canadese. La società civile si attende, date le premesse, un atteggiamento altrettanto convinto da parte dell'UE anche nel caso della tutela delle foreste.

4.4. La comunicazione non risulta sufficientemente concreta ad esempio quando si tratta di stabilire fino a che punto le importazioni di mangime, che arrivano nell'UE in grandi quantità, sono responsabili in via diretta o indiretta delle devastazioni delle foreste⁽⁵⁾. Si tratta di una questione molto controversa, che viene continuamente sollevata anche nella comunicazione della Commissione (cfr. punto 2.9). Il CESE invita la Commissione a procedere con maggior sollecitudine con il preannunciato studio sull'«impatto del consumo nell'UE di materie prime agricole e non agricole importate (ad esempio, carne, semi di soia, olio di palma, minerali metallici) che potrebbero contribuire alla deforestazione», per poter far luce sulla questione.

4.5. A giudizio del CESE, l'UE dovrebbe al più presto mettere a punto dei criteri di sostenibilità per i mangimi, il legname e i prodotti del legno, come ha già fatto per la produzione delle materie prime necessarie per gli «agrocarburanti». Anche se resta da stabilire come strutturare e realizzare un controllo generale di tali criteri a fronte di regimi fondiari poco chiari, nonché di sistemi amministrativi carenti, si tratta comunque di un approccio importante e valido. Perché siano sempre operativi, i criteri di sostenibilità andranno integrati obbligatoriamente nelle regole di gioco del commercio mondiale!

4.6. La deforestazione è però un buon esempio del fatto che la comunità internazionale, fondata sulla liberalizzazione e sulla globalizzazione, mostra ben presto i suoi limiti quando si tratta di lottare a livello mondiale contro lo sfruttamento ecologico e sociale. Dal momento che mancano in questo caso strumenti efficienti, si sollecita l'UE a fare in modo che iniziative analoghe non siano più considerate in sede di OMC come «ostacoli al commercio».

4.7. Il CESE è consapevole altresì del fatto che non esistono ancora idee chiare riguardo al finanziamento delle misure. In questo caso si tratterà di sfruttare di conseguenza i negoziati sulla protezione del clima.

4.8. In futuro non ci si dovrà però limitare ad organizzare dei trasferimenti di fondi nel rispetto di determinati criteri (cfr. sopra). Prima ancora di poter concludere con successo i negoziati, nei paesi interessati si dovranno porre le basi per arrivare a una soluzione del problema. Finché la popolazione locale non avrà il diritto di esprimersi democraticamente riguardo allo sviluppo della propria regione, finché i gruppi indigeni locali (circa 60 milioni di persone!) o i piccoli agricoltori non vedranno riconosciuti i loro diritti e finché non sarà istituita un'amministrazione efficiente (e non corrotta), non si potrà porre fine a uno sfruttamento eccessivo e spesso illegale delle risorse, né si potranno elaborare strategie di sviluppo adattate alla realtà regionale. A questo riguardo la Commissione non formula praticamente nessuna osservazione, e ciò viene considerato come una grossa lacuna.

4.9. Secondo il CESE l'esempio della deforestazione e del degrado forestale serve purtroppo anche a dimostrare che, almeno nel caso delle regioni in questione, la politica di sviluppo ha ampiamente fallito. Non è stato infatti messo a punto alcun modello innovativo, orientato al futuro e alla dimensione regionale, in grado di generare uno sviluppo alternativo all'attuale saccheggio delle risorse naturali. Non è mai troppo tardi, però, per incoraggiare un approccio in questo senso, con l'ausilio e a beneficio della popolazione locale. L'UE dovrebbe inserire nelle proprie riflessioni strategiche delle iniziative a favore dello sviluppo di strutture democratiche e a sostegno della società civile. Il CESE offre ancora una volta la propria collaborazione in questo senso.

Bruxelles, 14 maggio 2009

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI*

⁽⁵⁾ Lo stesso dicasi per gli agrocarburanti, ecc.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Strategia dell'Unione europea per una migliore demolizione delle navi

COM(2008) 767 def.

(2009/C 277/13)

Relatrice: **BREDIMA**

La Commissione, in data 19 novembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Strategia dell'Unione europea per una migliore demolizione delle navi

COM(2008) 767 def.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice Bredima.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio 2009), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 187 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni.

1. Conclusioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la comunicazione e approva la gamma di possibili misure grazie alle quali l'UE potrebbe contribuire a un trattamento più sicuro e compatibile con l'ambiente delle navi in disuso su scala mondiale.

1.2. Il Comitato osserva che il riciclaggio contribuisce positivamente alla conservazione globale dell'energia e delle risorse e riconosce che, se gestito in modo adeguato, il riciclaggio delle navi può diventare un'industria «verde» e sostenibile.

1.3. Il CESE è a favore di una tempestiva ratifica e attuazione della Convenzione IMO sul riciclaggio delle navi (2009). Gli Stati membri e i paesi che praticano il riciclaggio dovrebbero essere sollecitati a prendere tutte le misure necessarie per una sua rapida entrata in vigore.

1.4. Il CESE approva fermamente che tra le misure relative alla demolizione delle navi figurino norme concernenti la demolizione pulita delle navi da guerra e di altre imbarcazioni di Stato.

1.5. Il CESE giudica importante adottare misure per migliorare le condizioni sociali e ambientali disastrose in cui versa l'industria del riciclaggio in diversi impianti esistenti nell'Asia meridionale, migliorandone il funzionamento e garantendo al tempo stesso alle comunità locali il reddito proveniente dai posti di lavoro e dai servizi forniti.

1.6. La capacità di demolizione deve aumentare per far fronte alla domanda sempre crescente e la sfida consiste nel farlo in modo sicuro e sostenibile. Per coprire i costi sostanzialmente più elevati in termini di manodopera, dovuti alla demolizione nei cantieri europei, potrebbero rivelarsi necessarie, contemporaneamente, misure regolamentari e azioni da parte dell'industria.

1.7. Il CESE si rende conto che in un prossimo futuro il cosiddetto «arenamento» delle navi per la loro demolizione continuerà ad essere il metodo preferito. Pertanto, le condizioni attuali devono migliorare affinché i cantieri siano gestiti in modo sicuro ed ecologico. Una eccessiva pressione a migliorare le condizioni negli impianti con sede in Asia meridionale non dovrebbe tuttavia avere l'effetto negativo di «esportare» il problema sulle spiagge di altri paesi in via di sviluppo, il che comporterebbe il moltiplicarsi incontrollato di cantieri asiatici e africani che operano al di sotto degli standard previsti.

1.8. Il CESE propone di dare alle condizioni per la demolizione e il riciclaggio un posto di primo piano negli accordi marittimi o commerciali bilaterali dell'UE con i paesi asiatici. Ad esempio, l'attuale accordo marittimo UE/India dovrebbe contenere disposizioni in materia. Sollecita pertanto la Commissione a sollevare la questione a livello politico.

1.9. Il CESE ritiene che la demolizione e il riciclaggio siano questioni di responsabilità sociale delle imprese. Invita pertanto la Commissione a far sì che i cantieri navali si assumano le loro responsabilità in materia di smantellamento. Gli operatori dovrebbero contribuire, insieme ai cantieri di costruzione, a fornire ai cantieri di demolizione informazioni sui materiali o sulle condizioni presenti sulle loro navi in grado di rappresentare un potenziale pericolo.

1.10. Il CESE sostiene la necessità di elaborare un modello di sistema di gestione integrata (*Integrated management system* - IMS) per la certificazione, effettuata in maniera indipendente a livello internazionale, degli impianti di riciclaggio delle navi volta ad attestare che il riciclaggio avviene in modo sicuro e compatibile con l'ambiente, conformemente alla futura convenzione IMO.

1.11. Il CESE raccomanda che lo studio della Commissione relativo ad un fondo di riciclaggio tenga conto del principio «chi inquina paga» e del principio della responsabilità del produttore, entrambi sanciti dal diritto comunitario, e prenda in considerazione la compatibilità di tale fondo con le norme sugli aiuti di Stato. Occorre inoltre esaminare in che modo tale fondo potrebbe contribuire alla realizzazione degli obiettivi fissati dalla Convenzione.

1.12. Il CESE si rende conto che la creazione di cantieri di demolizione nell'UE potrebbe essere respinta dalle comunità locali per motivi ambientali. Tuttavia, qualora i cantieri già esistenti potessero essere usati allo stesso scopo, rispondendo come si deve agli standard comunitari, internazionali e nazionali, il loro funzionamento verrebbe accettato dal momento che rappresentano un'importante opportunità di creare lavoro. Questi parametri vanno considerati attentamente.

1.13. Il CESE invita la Commissione a definire incentivi politici e premi (esempio il *Clean Marine Award*) destinati agli armatori e ai cantieri che si distinguono nell'ambito del riciclaggio delle navi.

2. Introduzione

2.1. Gli aspetti ambientali e sociali della demolizione delle navi effettuata nelle spiagge dell'Asia meridionale continuano a costituire una fonte di preoccupazione in tutto il mondo e particolarmente in Europa. Di recente il commissario all'Ambiente DIMAS ha invocato nuove procedure e rinnovati controlli sulle navi che vengono mandate nei cantieri di demolizione dell'Asia meridionale per garantire che la loro demolizione avvenga in modo corretto. In base a stime recenti, nel 2009 saranno rottamate mille navi, vale a dire più del triplo di quelle rottamate nel 2008, cosa che mette ancor più sotto pressione la capacità di riciclaggio. La capacità di demolizione deve aumentare per far fronte alla domanda sempre crescente e la sfida consiste nel farlo in modo sicuro e sostenibile.

2.2. La recente comunicazione della Commissione *Strategia dell'Unione europea per una migliore demolizione delle navi* ⁽¹⁾ è basata sui risultati della consultazione pubblica sul *Libro verde - Per una migliore demolizione delle navi* ⁽²⁾. Il CESE ha accolto favorevolmente il Libro verde ⁽³⁾, che attendeva da tempo. Inoltre, il Parlamento ha invitato la Commissione e gli Stati membri a intervenire con urgenza in materia di demolizione delle navi ⁽⁴⁾.

2.3. Contemporaneamente, si stanno avviando azioni concrete a livello internazionale per affrontare la questione. L'Organizzazione marittima internazionale (IMO) ha elaborato la nuova Convenzione internazionale per un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente (qui di seguito «la Convenzione»), la cui adozione è prevista a maggio 2009. La Convenzione ha un approccio verso le navi che può essere definito «dalla culla alla tomba». Essa intende permettere un funzionamento degli impianti per il riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente,

senza compromettere la sicurezza e l'efficienza operativa delle navi. La Convenzione prevede di istituire un adeguato sistema di controllo e di applicazione, cercando in tal modo di raggiungere un livello di controllo equivalente a quello della Convenzione di Basilea ⁽⁵⁾.

2.4. Una prova di tale cooperazione internazionale è l'istituzione del gruppo di lavoro congiunto OIL/IMO/Convenzione di Basilea sulla demolizione delle navi. Le tre organizzazioni, insieme, hanno sviluppato il Programma globale per il riciclaggio sostenibile delle navi, per garantire la sostenibilità futura del settore attraverso un miglioramento della salute e della sicurezza dei lavoratori e della protezione ambientale nei cantieri dell'Asia meridionale.

3. Comunicazione su una Strategia dell'Unione europea per una migliore demolizione delle navi

3.1. La comunicazione su una Strategia dell'Unione europea per una migliore demolizione delle navi non contiene proposte legislative concrete, proponendo invece una serie di misure volte a migliorare le condizioni di demolizione il più rapidamente possibile, anche nel periodo transitorio prima dell'entrata in vigore della convenzione dell'IMO.

3.2. In base alla strategia, la Commissione dovrebbe esaminare la fattibilità di una serie di opzioni per contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Convenzione.

3.3. La valutazione d'impatto ⁽⁶⁾ che accompagna la comunicazione della Commissione giunge alla conclusione che un approccio politico integrato che unisca misure ad hoc legislative e non legislative sia preferibile, in quanto costituisce l'unica opzione che potrebbe produrre effetti ambientali, sociali ed economici positivi a breve, medio e lungo termine.

4. Osservazioni generali

4.1. Il CESE accoglie con favore la comunicazione e approva la gamma di possibili misure grazie alle quali l'UE potrebbe contribuire a un trattamento più sicuro e compatibile con l'ambiente delle navi in disuso su scala mondiale. La comunicazione è tempestiva e opportuna se si considera che circa il 19 % della flotta mondiale batte bandiera di uno Stato membro dello Spazio economico europeo (SEE).

4.2. La produzione di acciaio nuovo a partire da acciaio riciclato richiede solo un terzo dell'energia utilizzata per produrlo dalla materia grezza. Il riciclaggio contribuisce così positivamente alla conservazione globale dell'energia e delle risorse e, se gestito correttamente, il riciclaggio delle navi può diventare un'industria «verde» e sostenibile.

⁽¹⁾ COM(2008) 767 def.

⁽²⁾ COM(2007) 269 def.

⁽³⁾ GU C 120 del 16.5.2008.

⁽⁴⁾ P6_TA(2008)0222.

⁽⁵⁾ Convenzione di Basilea del 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento.

⁽⁶⁾ SEC(2008) 2847 del 19 novembre 2008 - documento di lavoro della Commissione.

4.3. La tendenza allo smantellamento di centinaia di navi ogni anno continuerà con l'eliminazione graduale delle petroliere a scafo unico entro il 2010 (e il 2015). Come conseguenza dell'attuale crisi finanziaria e del trasporto navale, inoltre, le navi portarinfuse più vecchie vengono eliminate rapidamente. Attualmente è in corso la valutazione ai fini di una demolizione di 157 imbarcazioni corrispondenti a 5,5 milioni di tonnellate. Pertanto, l'impatto sociale e ambientale attualmente esercitato proseguirà se non addirittura peggiorerà.

4.4. Più dell'80 % delle navi vengono demolite in cantieri situati nelle spiagge di India, Bangladesh, Pakistan e Turchia. Il Bangladesh è attualmente il paese in cui si realizza la maggior parte delle demolizioni. La maggioranza degli impianti previsti a questo scopo seguono il metodo più economico dell'arenamento per la demolizione delle navi, che garantisce i costi più bassi però, allo stesso tempo, è quello più dannoso dal punto di vista ambientale. Questo metodo causa la perdita di tante vite umane e provoca diverse malattie dovute ad una esposizione a sostanze tossiche. Il CESE si rende conto che l'arenamento delle navi per la loro demolizione continuerà ad essere, anche in un prevedibile futuro, il metodo preferito. Le attuali condizioni dei cantieri devono pertanto migliorare affinché si possa operare in modo sicuro ed ecologico.

4.5. Le cattive condizioni economiche e sociali nei cantieri dell'Asia meridionale sono responsabili della concorrenza sleale con i cantieri europei. Inoltre, l'elevata domanda locale di acciaio riciclato crea un ulteriore problema per la competitività europea.

4.6. La demolizione della nave è un processo complesso che include un ampio spettro di attività dalla rimozione delle attrezzature alla distruzione e riciclaggio della struttura. La demolizione nei bacini di carenaggio dei paesi industrializzati è oggetto di norme precise, mentre sulle spiagge dell'Asia tali attività sono soggette a minori controlli e ispezioni. Uno studio recente ha calcolato che il 20 % della manodopera impiegata sulle spiagge del Bangladesh in cui si demoliscono le navi è costituito da minori di meno di 15 anni. Diverse convenzioni dell'OIL sulla salute e la sicurezza dei lavoratori difficilmente trovano applicazione in questi paesi. I problemi sono acuiti dall'incapacità di gestire e smaltire in modo ecologico i rifiuti a valle.

4.7. Il CESE ribadisce che la povertà strutturale e altri problemi sociali e giuridici sono strettamente collegati alla mancanza o alla non applicazione di norme minime in materia di sicurezza sul lavoro e di protezione ambientale. Questi paesi sono inoltre restii ad innalzare gli standard ed esercitano una influenza sui prezzi del riciclaggio per paura di essere privati di una importante fonte di reddito. Le autorità di tali paesi dovrebbero invece imporre ai responsabili dei cantieri di investire nel miglioramento delle strutture e di garantire ai lavoratori la giusta protezione e adeguate condizioni di lavoro. Nei futuri negoziati con detti paesi, l'UE dovrebbe promuovere, oltre alla formazione delle capacità, l'applicazione di questi standard internazionali e la loro effettiva applicazione.

4.8. Il CESE con il suo parere ⁽⁷⁾ sulla comunicazione *Una politica marittima integrata per l'Unione europea* ha ribadito la grave

scarsità a livello mondiale di impianti di demolizione compatibili con i principi della sostenibilità ambientale e sociale. Per tale ragione, gli obiettivi dell'UE e gli sforzi internazionali dovrebbero concentrarsi sulle azioni condotte dagli Stati dell'Asia meridionale che effettuano il riciclaggio per portare i loro impianti in linea con standard internazionali accettabili.

4.9. Il CESE osserva che la Convenzione, affiancata da linee guida per la sua attuazione, cerca di garantire un livello di controllo e di applicazione equivalente a quello offerto dalla Convenzione di Basilea, e merita pertanto un ampio sostegno.

4.10. Nel contesto dell'approccio alla demolizione delle navi «dalla culla alla tomba», il CESE sollecita la Commissione a far sì che i cantieri in cui le navi sono state costruite si assumano le loro responsabilità in materia di smaltimento delle navi. La stragrande maggioranza delle navi che fanno parte della flotta commerciale mondiale è costruita in cantieri giapponesi, coreani e cinesi. Secondo la catena di responsabilità concernente la qualità dei trasporti marittimi, ogni operatore ha la sua parte di responsabilità. Questo concetto allinea la responsabilità dei cantieri a quella dei costruttori automobilistici o aerei, i quali sono responsabili dei loro prodotti.

4.11. Nell'affrontare tali questioni, il CESE deve trovare un compromesso tra parametri contrastanti. Da un lato le condizioni ambientali e sociali disastrose ancora esistenti nella maggior parte dei cantieri di demolizione in Asia. Dall'altro, lo spettro della disoccupazione cui devono far fronte numerose comunità locali nei paesi dell'Asia meridionale che vivono del reddito di tali cantieri. Il miglioramento di tali condizioni pertanto non deve avere l'effetto negativo di «esportare» il problema verso le spiagge di altri paesi in via di sviluppo.

4.12. Anche l'ISO (Organizzazione internazionale per la normazione) si sta occupando della questione del miglioramento del processo di demolizione delle navi. Le future norme internazionali volontarie (ISO 30000 e ISO 30003), che rappresentano un quadro di controllo e di certificazione delle strutture dedite al riciclaggio delle navi, sono intese a sostenere il lavoro dell'IMO, dell'OIL e della Convenzione di Basilea, evitando accuratamente nel contempo le sovrapposizioni.

5. Osservazioni di carattere particolare

5.1. Attuazione tempestiva della futura convenzione sul riciclaggio delle navi

5.1.1. La Commissione europea prevede che la convenzione non entrerà in vigore prima del 2015. Il CESE è a favore di una tempestiva ratifica e attuazione della Convenzione. Gli Stati membri e i paesi che praticano il riciclaggio dovrebbero essere sollecitati a prendere tutte le misure necessarie per una rapida entrata in vigore. A tale proposito, il CESE è d'accordo sul fatto che i governi dovrebbero essere invitati a considerare l'applicazione delle norme tecniche della Convenzione su base volontaria non appena ciò sia operativamente fattibile.

⁽⁷⁾ GU C 211 del 19.8.2008.

5.1.2. Il CESE approva il recepimento della convenzione nel diritto UE attraverso un regolamento in cui figurino i suoi elementi fondamentali, come è avvenuto per la convenzione IMO-AFS⁽⁸⁾. In parallelo, la Commissione dovrebbe esaminare le vie e gli strumenti per indurre gli Stati in cui si realizza il riciclaggio a prendere un'iniziativa analoga, in altre parole a ratificare e attuare la Convenzione al più presto.

5.2. Demolizione «pulita» delle navi da guerra e altre imbarcazioni di Stato

5.2.1. Il CESE prende atto che la Convenzione non si applicherà a tutte le navi, in particolare alle navi da guerra e alle navi di proprietà dello Stato. Tuttavia, tali navi dovrebbero operare in modo conforme alla Convenzione. Il Comitato pertanto propone di includere queste navi nell'ambito di applicazione delle future misure dell'UE in materia di riciclaggio. Un'iniziativa del genere comporterà un buon numero di posti di lavoro nei cantieri comunitari e contribuirà al tempo stesso alla eliminazione di importanti fonti di inquinamento dai mari. Il CESE suggerisce di affrontare anche la questione dell'inquinamento ambientale prodotto dalle navi da guerra. Ritiene infine che le piccole imbarcazioni con una stazza inferiore alle 500 tonnellate lorde dovrebbero essere inviate nei cantieri comunitari per la demolizione.

5.2.2. Al momento gli impianti di demolizione delle navi nell'UE e in altri paesi OCSE non hanno capacità sufficiente per demolire navi da guerra e altre navi di proprietà statale che vanno smantellate nel corso dei prossimi dieci anni. Il CESE giudica l'impegno delle Harland and Wolff Heavy Industries⁽⁹⁾ nel campo della demolizione delle navi un esempio incoraggiante di come trasformare cantieri per la costruzione e la riparazione delle navi ormai dismessi in impianti di demolizione. Si rende conto inoltre che nonostante la crisi economica mondiale e l'attuale tasso di disoccupazione, la creazione di cantieri di riciclaggio nell'UE potrebbe essere respinta dalle comunità locali per motivi ambientali. Ma qualora i cantieri già esistenti potessero essere usati per gli stessi obiettivi, come prescrive la Convenzione, il loro funzionamento verrebbe accettato dal momento che rappresentano un'opportunità di creare lavoro.

5.2.3. Nel prossimo futuro il vantaggio competitivo dei demolitori di navi dell'Asia meridionale permarrà mentre l'Europa dovrà continuare a far fronte al problema dell'eliminazione delle navi da guerra e delle navi di proprietà dello Stato. L'UE dovrebbe prendere provvedimenti per la demolizione di tali navi in impianti dei paesi OCSE oppure includere clausole di eliminazione delle navi in disuso in tutti gli accordi di vendita di navi da guerra a paesi extracomunitari.

5.3. Le possibili misure del settore nel periodo transitorio

5.3.1. Giustamente la Commissione nutre delle preoccupazioni riguardo al periodo transitorio prima dell'entrata in vigore e della piena applicazione delle Convenzione IMO. Il CESE è d'accordo

sul fatto che il modo più semplice e rapido per cambiare le prassi sul campo sarebbe un impegno volontario da parte delle parti direttamente interessate.

5.3.2. Il CESE ritiene che il riciclaggio sia una questione di responsabilità sociale delle imprese. Invita pertanto la Commissione a definire incentivi politici e premi (ad esempio il Clean Marine Award) destinati agli armatori e ai cantieri che si distinguono nell'ambito del riciclaggio delle navi. Gli incentivi dovrebbero offrire vantaggi interessanti, degni di essere perseguiti.

5.3.3. Il CESE apprezza l'atteggiamento positivo di partecipazione delle organizzazioni del settore e di quelle non governative, nonché il loro sostegno allo sviluppo della Convenzione. Approva inoltre il fatto che il settore⁽¹⁰⁾ abbia individuato una serie di misure che gli armatori potrebbero cercare di attuare per quanto riguarda la demolizione sicura ed ecologica delle navi. Si prevede che sempre più compagnie di navigazione opteranno per una demolizione «verde» delle loro navi, o si impegneranno in tal senso. Tuttavia il processo di riciclaggio delle navi coinvolge molti altri soggetti da parte dei quali è richiesta anche un'azione complementare. Passi importanti in tal senso sarebbero sia l'uso di un contratto standard di vendita e acquisto di navi per il riciclaggio, come per es. il Demolishcon sviluppato da BIMCO⁽¹¹⁾, sia l'impegno contrattuale assunto dai cantieri di applicare le disposizioni della Convenzione nel periodo transitorio.

5.4. Miglior recepimento della normativa sulle spedizioni di rifiuti

5.4.1. Il CESE apprezza l'intenzione della Commissione di pubblicare linee guida per migliorare il rispetto dell'attuale normativa sulle spedizioni di rifiuti in relazione alle navi in disuso, di portare avanti una maggiore cooperazione multilaterale e di valutare la possibilità di introdurre norme sulla redazione di una lista di navi da rottamare.

5.4.2. Conformemente al diritto internazionale sulla spedizione dei rifiuti, una nave riconosciuta come rifiuto ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione di Basilea può essere considerata nave in base ad altre regole internazionali. I punti di vista pertanto divergono su due questioni: il momento in cui una nave diventa «rifiuto» e se possa essere considerata inquinante e l'armatore un inquinatore prima che abbia inizio il processo di demolizione. Le navi vengono vendute dalle compagnie di navigazione ad acquirenti, i quali spesso cambiano la loro bandiera, per poi essere inviate nei cantieri di demolizione, dove il prezzo dell'acciaio riciclato per tonnellata di dislocamento leggero oscilla tra i 150 e i 700 USD. In pratica la maggior parte degli operatori di navi raramente trattano in modo diretto o indiretto con gli impianti di demolizione. Essi dovrebbero tuttavia essere in grado, insieme ai cantieri, di garantire la messa a disposizione di informazioni su qualsiasi materiale o su qualsiasi situazione presenti sulla loro nave in grado di costituire un pericolo, e di determinare le condizioni generali delle navi quando sono consegnate.

⁽⁸⁾ Convenzione internazionale sul controllo dei sistemi antivegetativi nocivi sulle navi (convenzione AFS) (regolamento 782(2003)).

⁽⁹⁾ Harland and Wolff (Belfast) hanno ottenuto recentemente una concessione per la gestione dei rifiuti per la demolizione di imbarcazioni marittime e di strutture marittime e stanno per completare lo smantellamento e il riciclaggio della nave portacontainer MSC Napoli.

⁽¹⁰⁾ Misure provvisorie per armatori che mettono in vendita navi da riciclare (BIMCO - Baltic and International Maritime Council, IACS - International Association of Classification Societies, ICS - International Classification System, Intercargo - International Association of Dry Cargo Shipowners, Intertanko - International Association of Independent Tankers Owners, IPTA, OCIMF - Oil Companies International Marine Forum).

⁽¹¹⁾ BIMCO - The Baltic and International Maritime Council.

5.4.3. Di solito le navi vengono mandate alla demolizione quando tenerle in attività non è più redditizio. L'età di una nave di per sé non riflette il livello di manutenzione, né la sua capacità in termini di attività commerciale, la quale dipende dalle fluttuazioni del mercato merci. Se da un lato sarebbe semplice tenere un elenco di navi che hanno più di un certo numero di anni, dall'altro non sarebbe un compito facile stabilire quando le navi sono considerate idonee alla demolizione e prendere misure di controllo prima dell'entrata in vigore della convenzione. In qualsiasi caso, le navi vecchie e ad alto rischio dovrebbero essere oggetto di un attento controllo ai fini del rispetto degli obblighi prima della demolizione.

5.5. *Le ragioni a favore del controllo e della certificazione degli impianti di demolizione*

5.5.1. La Convenzione assegna delle responsabilità agli Stati di bandiera, agli Stati di approdo e agli Stati in cui si effettua il riciclaggio ma non contiene disposizioni specifiche per il controllo e la certificazione degli impianti. Linee guida complementari stabiliranno tuttavia un regime apposito che sarà applicato dallo Stato che si occupa del riciclaggio. L'obiettivo delle linee guida dell'IMO può inoltre essere promosso anche dall'applicazione parallela delle pertinenti norme ISO, attualmente in corso di elaborazione.

5.5.2. Il CESE fa osservare che l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) aveva commissionato uno studio ⁽¹²⁾ il cui obiettivo era quello di elaborare un modello di un sistema di gestione integrata (*Integrated management system* - IMS) per la certificazione degli impianti di riciclaggio delle navi volta ad attestare che il riciclaggio avvenisse in modo sicuro e compatibile con l'ambiente. L'IMS europeo dovrebbe servire come strumento per l'attuazione della convenzione. IMO Il processo di certificazione deve

avere credibilità sul piano internazionale e questo può essere garantito solo attraverso un sistema di ispezione indipendente.

5.6. *Garantire un finanziamento sostenibile*

5.6.1. Nel 2007 la Commissione ha affermato ⁽¹³⁾ che la questione dell'opportunità di concedere un sostegno finanziario diretto agli impianti dell'UE che effettuano una demolizione «pulita» delle navi, ovvero di concedere tale sostegno ai proprietari delle navi che inviano le proprie imbarcazioni in cantieri «ecologici» per la demolizione completa o solo per una decontaminazione, meritava un'attenzione speciale.

5.6.2. Il CESE prende atto del fatto che la Commissione intende valutare la fattibilità dell'opzione consistente nell'istituire un sistema di finanziamento internazionale obbligatorio per la demolizione pulita delle navi («fondo per la demolizione delle navi») sulla base dei risultati di uno studio. Il CESE auspica che lo studio tenga conto del principio «chi inquina paga» e di quello della responsabilità del produttore, entrambi sanciti dal diritto comunitario, e ritiene che il problema del finanziamento di una demolizione sicura e sostenibile delle navi non sarà risolto finché non saranno prese adeguate misure che garantiscano l'assunzione, da parte di tutti gli interessati, delle proprie responsabilità durante il ciclo di vita delle navi.

5.6.3. L'IMO ha già istituito un Fondo internazionale volontario per il riciclaggio delle navi per promuovere il riciclaggio sicuro e compatibile con l'ambiente delle navi attraverso le proprie attività di cooperazione tecnica. Gli armatori dovrebbero essere incoraggiati a contribuire a questo fondo. È inoltre opportuno analizzare in che modo il fondo possa promuovere gli obiettivi della Convenzione. Un fondo analogo dell'UE presenterebbe problemi di finanziamento in quanto il diritto comunitario non giustifica gli aiuti alla demolizione pulita delle navi.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹²⁾ *Study on the Certification of Ship Recycling Facilities - Final Report* (Studio sulla certificazione degli impianti di riciclaggio delle navi - relazione finale) settembre 2008.

⁽¹³⁾ COM(2007) 269 def.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla fase II del recupero di vapori di benzina durante il rifornimento delle automobili nelle stazioni di servizio

COM(2008) 812 def. — 2008/0229 (COD)

(2009/C 277/14)

Relatore: **Francis DAVOUST**

Il Consiglio, in data 20 gennaio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla fase II del recupero di vapori di benzina durante il rifornimento delle automobili nelle stazioni di servizio

COM(2008) 812 def. - 2008/0229 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore DAVOUST.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 194 voti favorevoli, 2 voti contrari e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione, che è stata preparata a seguito degli impegni assunti:

- nella Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico,
- nella proposta della Commissione di modifica della direttiva 98/70/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel, destinata ad agevolare una maggiore diffusione dei biocarburanti (in particolare del bioetanolo) attenuando i requisiti di tensione di vapore della benzina. La Commissione ha riconosciuto che la conseguenza potrebbe essere un aumento delle emissioni di composti organici volatili e ha espresso l'intenzione di proporre la fase II del recupero dei vapori di benzina per compensare l'eventuale aumento delle emissioni,
- in una dichiarazione che accompagna una nuova direttiva riguardante la qualità dell'aria ambiente in cui la Commissione ha riconosciuto l'importanza di affrontare alla fonte il problema dell'inquinamento atmosferico per conseguire gli obiettivi in materia di qualità dell'aria e ha proposto una serie di nuove misure comunitarie per ridurre l'inquinamento alla fonte, fra cui la fase II del recupero dei vapori di benzina nelle stazioni di servizio.

1.2. Il CESE ricorda che la direttiva 94/63/CE riguarda il recupero dei vapori emessi nell'atmosfera derivanti dal deposito della benzina e dalla sua distribuzione dai terminali alle stazioni di servizio (la cosiddetta «fase I del recupero dei vapori della benzina»). I vapori spostati quando una stazione di servizio riceve una nuova consegna di benzina sono riconvogliati all'autocisterna o alla cisterna mobile e riportati al terminal, dove possono essere ridistribuiti.

1.3. Il CESE esprime soddisfazione per la scelta della Commissione di installare attrezzature per la fase II del recupero dei vapori di benzina:

- a. in tutte le stazioni di servizio nuove e completamente ristrutturate con un flusso annuo di benzina superiore a 500 m³;

- b. in tutte le stazioni di servizio nuove e completamente ristrutturate con un flusso annuo di benzina superiore a 500 m³ e nelle stazioni di servizio esistenti di grandi dimensioni (con un flusso annuo di benzina superiore a 3 000 m³);
- c. nei casi previsti dall'opzione di cui alla lettera b) e nelle stazioni di servizio situate in edifici residenziali;
- d. nei casi previsti dall'opzione di cui alla lettera c) con l'aggiunta di sistemi di controllo automatico delle attrezzature della fase II per limitare la vendita di benzina se l'attrezzatura non funziona correttamente.

1.4. La valutazione dettagliata delle opzioni è inclusa nella valutazione di impatto che accompagna la proposta in esame ed è disponibile anche on line ⁽¹⁾.

1.5. Il CESE raccomanda quindi l'adozione della presente direttiva con le modifiche suggerite agli articoli 3, 4 e 5.

2. Osservazioni generali

2.1. La proposta in esame riguarda il recupero dei vapori di benzina emessi nell'atmosfera durante il rifornimento delle automobili nelle stazioni di servizio (la cosiddetta «fase II del recupero dei vapori di benzina»).

2.2. Il CESE è consapevole del fatto che le emissioni di composti organici volatili contenuti nella benzina contribuiscono ad aggravare a livello locale e regionale i problemi di qualità dell'aria, dovuti al benzene e all'ozono, per i quali esistono norme e obiettivi comunitari. L'ozono troposferico è una sostanza inquinante che attraversa i confini nazionali ed è anche il terzo gas a effetto serra per ordine di importanza. Il benzene ha sull'uomo un effetto cancerogeno comprovato. Gli idrocarburi vengono suddivisi in diverse famiglie a seconda del tipo di struttura molecolare: lineare,

⁽¹⁾ <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/petrol.htm>

ciclica, ecc. Gli idrocarburi aromatici, *in primis* il benzene con formula C_6H_6 , presentano strutture cicliche non sature il cui elemento di base è costituito da sei atomi di carbonio. Il valore massimo di esposizione al benzene fissato a tutela della salute umana dal Parlamento e dalla Commissione era pari a una media annua di $9 \mu g/m^3$ nel 2006, con l'obiettivo di ridurlo a $5 \mu g/m^3$ nel 2010. Il CESE è quindi particolarmente consapevole dell'esigenza di proteggere sia i consumatori che si riforniscono regolarmente nelle stazioni di servizio, sia i lavoratori che operano continuamente all'interno di tali strutture.

2.3. La principale fonte delle emissioni di composti organici volatili è rappresentata dalle perdite di vapori di benzina dai serbatoi dei veicoli o durante i rifornimenti. Le modifiche apportate recentemente alla direttiva relativa alla qualità della benzina, che consentono la presenza di una più elevata percentuale di etanolo nella benzina, accentuano il problema delle suddette emissioni, perché ne risulta un aumento della pressione dei vapori nelle cisterne di stoccaggio. È quindi opportuno studiare nuove soluzioni per ridurre tali emissioni.

2.4. Il CESE raccomanda con insistenza alla Commissione di valutare rapidamente la possibilità di modificare i veicoli cosicché possano trattenere e recuperare i vapori di benzina dei propri serbatoi, come già è obbligatorio negli Stati Uniti, nonché di presentare sin da ora proposte in materia.

2.5. Nel frattempo, il CESE sostiene le attuali proposte della Commissione intese a ridurre le emissioni di vapori di benzina durante il rifornimento dei veicoli.

2.6. Il CESE sottolinea che le pratiche correnti in materia di recupero dei vapori di benzina durante le operazioni di rifornimento variano significativamente tra gli Stati membri. Per questo motivo è favorevole alla proposta della Commissione di ricorrere all'articolo 175 per assicurare a livello europeo norme minime di recupero dei vapori di benzina durante il rifornimento, lasciando agli Stati membri che lo desiderano la facoltà di imporre norme più restrittive.

2.7. Il recupero dei vapori derivanti dal deposito della benzina e dalla sua distribuzione alle stazioni di servizio (la cosiddetta «fase I del recupero dei vapori della benzina») è già disciplinato dalla direttiva 94/63/CE.

2.8. Il CESE ritiene del tutto coerente che, per salvaguardare la qualità dell'aria, venga previsto il recupero dei vapori emessi durante la fase II.

2.9. Per di più il CESE rileva che la proposta in esame è compatibile sia con il Sesto programma comunitario di azione per l'ambiente che con i tre pilastri della strategia di Lisbona. Essa favorirà infatti la domanda e lo sviluppo delle tecnologie necessarie per il recupero dei vapori della fase II.

3. Osservazioni specifiche

Articolo 3

Stazioni di servizio

3.1. Paragrafo 1

3.1.1. Nella prima frase si dovrebbe chiarire la parola «previsto». Il CESE considera difficile, al momento dell'apertura di una

stazione di servizio, essere certi che il flusso di carburante sarà esattamente quello previsto nel progetto.

3.1.2. Il CESE chiede che dopo le parole «500 m³ all'anno» venga aggiunta la seguente frase: «La stazione di servizio è tenuta a dichiarare detto flusso entro tre mesi dall'apertura».

3.1.3. Il CESE ritiene necessario che tutte le stazioni di servizio di nuova costruzione il cui flusso sia inferiore a 500 m³ debbano dichiarare un eventuale aumento di tale flusso che lo porti a superare i 500 m³ annui. Tale dichiarazione deve avere luogo entro tre mesi dall'inizio dell'anno successivo a quello in cui è avvenuto il superamento. In questo caso, l'attrezzatura dev'essere installata entro la fine del sesto mese dello stesso anno.

3.1.4. Nella seconda frase, dopo le parole «o di lavoro» aggiungere «..., fatta eccezione per gli uffici dell'impresa». Gli uffici adibiti alla gestione della stazione servizio possono trovarsi nello stesso edificio.

3.1.5. La formulazione del paragrafo 1 diverrebbe quindi:

Gli Stati membri assicurano che le stazioni di servizio nuove siano equipaggiate con un sistema della fase II del recupero dei vapori di benzina se il flusso effettivo o previsto è superiore a 500 m³ all'anno. La stazione di servizio è tenuta a dichiarare detto flusso entro tre mesi dall'apertura. Le stazioni di servizio di nuova costruzione il cui flusso sia inferiore a 500 m³ devono dichiarare un eventuale aumento di tale flusso che lo porti a superare i 500 m³ annui. Tale dichiarazione deve avere luogo entro tre mesi dall'inizio dell'anno successivo a quello in cui è avvenuto il superamento. In questo caso, l'attrezzatura dev'essere installata entro la fine del sesto mese dello stesso anno. Tuttavia, tutte le stazioni di servizio nuove situate in edifici utilizzati in modo permanente come luoghi di residenza o di lavoro, fatta eccezione per gli uffici dell'impresa, devono essere equipaggiate con un sistema della fase II del recupero dei vapori di benzina indipendentemente dal flusso effettivo o previsto.

3.2. Paragrafo 2

3.2.1. Il CESE ritiene che si debba chiarire l'espressione «ristrutturazione completa». Dovrebbe trattarsi, a suo avviso, di un cambiamento di rilievo, per esempio un aumento di oltre il 20 % della portata delle pompe di erogazione di carburante rispetto al flusso corrispondente iniziale, oppure il passaggio da un impianto *self-service* sorvegliato a uno non sorvegliato.

3.2.2. Il CESE chiede che non vengano considerati come ristrutturazioni complete, e quindi come cambiamenti di rilievo, il cambiamento di marca di una stazione di servizio, il passaggio da impianto tradizionale a impianto *self-service* sorvegliato, o l'adeguamento dell'impianto alle normative in vigore.

3.2.3. La formulazione del paragrafo 2 diverrebbe quindi:

Gli Stati membri assicurano che le stazioni di servizio esistenti con un flusso superiore a 500 m³ all'anno, oggetto di una ristrutturazione completa, siano equipaggiate con un sistema della fase II del recupero dei vapori di benzina al momento della ristrutturazione. Per ristrutturazione completa si intende un cambiamento di rilievo, per esempio un aumento di oltre il 20 % della portata delle pompe di erogazione di carburante rispetto al flusso corrispondente iniziale, oppure il passaggio da un impianto self-service sorvegliato a uno non sorvegliato. Non possono essere invece considerati come ristrutturazioni complete, e quindi come cambiamenti di rilievo, il cambiamento di marca di una stazione di servizio, il passaggio da impianto tradizionale a impianto self-service sorvegliato, o l'adeguamento dell'impianto alle normative in vigore.

3.3. Paragrafo 3

3.3.1. Il CESE raccomanda di aggiungere quanto segue: «Le stazioni di servizio il cui flusso è inferiore a 3 000 m³ all'anno sono tenute a dichiarare l'aumento di tale flusso qualora questo superi i 3 000 m³ nel corso dell'anno civile. In questo caso, l'attrezzatura dev'essere installata entro la fine del sesto mese dello stesso anno.»

3.3.2. La formulazione del paragrafo 3 diverrebbe quindi:

Gli Stati membri assicurano che le stazioni di servizio esistenti con un flusso superiore a 3 000 m³ all'anno siano equipaggiate con un sistema della fase II del recupero dei vapori di benzina entro il 31 dicembre 2020. Le stazioni di servizio il cui flusso è inferiore a 3 000 m³ all'anno sono tenute a dichiarare l'aumento di tale flusso qualora questo superi i 3 000 m³ nel corso dell'anno civile. In questo caso, l'attrezzatura dev'essere installata entro la fine del sesto mese dello stesso anno.

Articolo 4

Livello minimo autorizzato di recupero dei vapori di benzina

3.4. Paragrafo 1

3.4.1. Il CESE propone di sostituire il tasso dell'85 % con quello del 90 %. Tale quota minima di recupero è infatti già prevista in un certo numero di Stati membri.

3.4.2. La formulazione del paragrafo 1 diverrebbe quindi:

Gli Stati membri assicurano che l'efficienza della cattura di idrocarburi di un sistema della fase II di recupero dei vapori di benzina sia pari o superiore all'85 90%.

3.5. Nuovo paragrafo

3.5.1. Il CESE raccomanda di fornire una definizione più chiara delle attrezzature per la fase II del recupero dei vapori di benzina.

Articolo 5

Ispezione periodica e conformità

3.6. Paragrafo 1

3.6.1. Il CESE ritiene che il controllo annuale sia ancora più importante nel caso delle stazioni di servizio che dispongono di un sistema di controllo automatico perché gli eventuali malfunzionamenti avvengono in assenza di un controllo umano.

3.6.2. La formulazione del paragrafo 1 diverrebbe quindi:

Gli Stati membri assicurano che l'efficienza della cattura di idrocarburi sia verificata almeno una volta all'anno, quando sia stato installato un dispositivo di controllo automatico.

3.7. Paragrafo 2

3.7.1. Il CESE propone di sopprimere la prima frase.

3.7.2. Nella seconda frase si raccomanda di sostituire le parole «e arresta automaticamente il flusso di benzina dal distributore difettoso se il guasto non è riparato entro 7 giorni» con «il segnale di malfunzionamento del sistema di recupero della fase II comporta l'arresto della distribuzione di carburante qualora la riparazione non venga effettuata entro 72 ore».

3.7.3. Il termine di sette giorni è infatti troppo lungo. Questo dispositivo andrebbe applicato anche alle stazioni con sorveglianza.

3.7.4. La formulazione del paragrafo 2 diverrebbe quindi:

In caso di installazione di un sistema di controllo automatico, gli Stati membri assicurano che l'efficienza della cattura di idrocarburi sia verificata almeno una volta ogni tre anni. Il sistema di controllo automatico rileva automaticamente i guasti nel corretto funzionamento del sistema della fase II del recupero dei vapori di benzina così come nel sistema stesso di controllo automatico, e indica i guasti al gestore della stazione di servizio e arresta automaticamente il flusso di benzina dal distributore difettoso se il guasto non è riparato entro 7 giorni. Il segnale di malfunzionamento del sistema di recupero della fase II comporta l'arresto della distribuzione di carburante qualora la riparazione non venga effettuata entro 72 ore.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul rendimento energetico nell'edilizia (rifusione)

COM(2008) 780 def. ⁽¹⁾ — 2008/0223 (COD)

(2009/C 277/15)

Relatore: **Algirdas ŠIUPŠINSKAS**

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 27 gennaio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul rendimento energetico nell'edilizia

COM(2008) 780 def. - 2008/0223 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore Algirdas ŠIUPŠINSKAS.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 14 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 147 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

1. Raccomandazioni

1.1. Il CESE approva la proposta di miglioramento della direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia (EPBD - *Energy Performance of Buildings Directive*) elaborata dalla Commissione europea, pur con alcune riserve: la direttiva deve prevedere condizioni di ristrutturazione tali da rendere gli edifici più efficienti non solo in termini di minori consumi energetici, ma anche di costi energetici inferiori.

1.2. Gli Stati membri devono vigilare affinché, con la ristrutturazione degli edifici, il loro maggiore rendimento non solo generi minori consumi energetici, ma anche costi energetici inferiori, come prevedono gli obiettivi politici dell'UE.

1.3. Le disposizioni nazionali, prese in applicazione della direttiva, devono prendere in considerazione le caratteristiche architettoniche e di costruzione degli edifici proprie del paese: riscaldamento, raffreddamento, ventilazione, illuminazione, sistemi meccanici (ascensori ecc.), consumi energetici per la produzione di acqua calda e fredda e sistemi di scarico.

1.4. Il CESE condivide la raccomandazione che, prima di procedere alla costruzione di un edificio, si esplori la fattibilità tecnica di attingere:

- alle energie rinnovabili per la produzione di calore e di energia,
- alla produzione comune di calore ed energia elettrica (cogenerazione) e, eventualmente, alla trigenerazione,
- al teleriscaldamento e al teleraffrescamento,

— alle pompe di calore,

— alla geotermia orizzontale e verticale.

1.5. Il CESE sottolinea la necessità di intensificare, da parte degli Stati membri, gli sforzi per una migliore e più estesa organizzazione della formazione e qualificazione professionale rivolta a un'edilizia sostenibile e all'utilizzo delle energie rinnovabili, da parte degli addetti del comparto dell'edilizia.

1.6. Secondo il CESE, è estremamente importante l'enfasi posta dalla proposta di direttiva nel settore pubblico, come elemento trainante in un processo di miglioramento di tutte le costruzioni.

1.7. Gli Stati membri e gli enti locali sono invitati a utilizzare di più e meglio i fondi messi a disposizione dalla BEI per diffondere le possibilità del finanziamento tramite terzi ⁽²⁾ (FTT), gestito dalle ESCO (società di servizi energetici).

1.8. L'ispezione dei sistemi di riscaldamento, ventilazione e condizionamento dovrebbe avvenire con una frequenza regolare, stabilita dagli Stati membri, anche in rapporto al costo dell'ispezione. Le raccomandazioni formulate nei rapporti d'ispezione dovrebbero menzionare non solo possibili miglioramenti, ma anche i requisiti di sicurezza di funzionamento dei sistemi.

1.9. Nella direttiva rifiuta gli Stati membri sono invitati a prevedere sanzioni e ammende. Il CESE ritiene che esse dovrebbero essere differenziate a seconda del fatto che i destinatari siano pubblici o privati, che il loro importo dovrebbe essere definito in base alla sussidiarietà, e che se il mancato rispetto delle disposizioni comunitarie costituisce un'infrazione, anche tale infrazione dovrebbe essere comunitaria ed essere definita nella direttiva.

⁽¹⁾ Nella versione inglese il documento in esame è il COM(2008) 780 def./2.

⁽²⁾ Cfr. direttiva 93/76/CE, GU L 237 del 22.9.1993, pag. 28-30.

1.10. Il CESE ritiene che gli Stati membri debbano fornire un sostegno tecnico, in relazione alla ristrutturazione degli edifici.

1.11. Le associazioni di proprietari di condomini singoli situati in quartieri, tipici di tutti i nuovi Stati membri, costituiti da abitazioni standardizzate, avrebbero difficoltà a redigere gli attestati per tutte le abitazioni standardizzate. Attestati che si basino sulla valutazione di un altro appartamento rappresentativo delle altre abitazioni standardizzate ⁽³⁾, farebbero risparmiare fondi destinati alla ristrutturazione, e ridurrebbero le pratiche burocratiche.

1.12. Inoltre, coloro che occupano condomini standardizzati singoli potrebbero trovare nel loro comune soluzioni per il finanziamento della ristrutturazione, per i contratti di costruzione, per la supervisione tecnica, per gli attestati di certificazione energetica e altre soluzioni, in applicazione del principio dello sportello unico.

1.13. Secondo il CESE, la nuova direttiva consentirà di ridurre, in un breve periodo, le emissioni di CO₂, oltre ad avere altri benefici di carattere sociale, come:

- la riduzione della domanda di forniture energetiche,
- il miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie più sfavorite,
- l'utilizzo di fasce di disoccupati di lunga durata.

1.14. Il CESE raccomanda che le nuove disposizioni che riguardano l'etichettatura degli infissi e dei materiali da costruzione si raccordino pienamente con la direttiva sul risparmio energetico negli edifici.

1.15. Il CESE ritiene che quando edifici pubblici destinati alla locazione vengono demoliti a causa dell'impossibilità di eseguire una ristrutturazione energetica, le autorità dovrebbero consultare le parti in causa e occorrerebbe trovare un alloggio alternativo agli inquilini. In generale, tutte le misure di attuazione della direttiva dovrebbero comprendere la consultazione delle organizzazioni rappresentative della società civile e, negli Stati in cui sia presente, del CES nazionale ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Estendendo l'interpretazione del punto 5 b dell'art. 10 (nuovo).

⁽⁴⁾ Ciò corrisponderebbe alle disposizioni sulla dignità e il diritto all'alloggio della carta dei diritti fondamentali (articolo 1 e articolo 34, paragrafo 3).

2. Introduzione

2.1. Il CESE ha già elaborato un certo numero di pareri importanti sulla riduzione delle emissioni di CO₂ e sul risparmio energetico collegato alla politica comune dell'UE e alla qualità energetica degli edifici e dei loro sistemi tecnici. Negli edifici costruiti di recente secondo i requisiti degli atti normativi dell'UE si ottengono risultati tangibili, avvertiti in primo luogo dai consumatori e di cui si avvantaggia tutto il paese. Vanno menzionati tra gli altri i pareri TEN/227, 263, 283, 274, 286, 309, 269, 299, 311, 332, 341 ⁽⁵⁾.

2.2. Tuttavia, nei dodici nuovi Stati membri, dopo la loro adesione all'UE, le normative hanno cominciato ad essere applicate, in pratica, molto più tardi e così in termini di risparmio energetico nell'edilizia, questi Stati sono in ritardo rispetto ai vecchi Stati membri, e il patrimonio immobiliare residenziale e amministrativo è ben lontano dal conformarsi ai requisiti minimi della direttiva.

2.3. Il parere CESE sulla direttiva summenzionata è del 17 ottobre 2001 ⁽⁶⁾ e quindi il presente parere si occupa della rifusione della direttiva 2002/91/CE, proposta con il documento COM(2008) 780 def. e intende sottolineare le specificità dei nuovi Stati membri dell'UE in relazione a questa direttiva.

2.4. È lecito esprimere compiacimento per il fatto che tra gli obiettivi della politica dell'UE venga menzionata la possibilità di accrescere il comfort dei cittadini e ridurre i loro costi energetici.

2.5. Nella direttiva in vigore vengono già descritti:

- il metodo di calcolo del rendimento energetico degli edifici nuovi e ristrutturati,
- i requisiti fissati di rendimento energetico,
- l'obbligatorietà dell'attestato di certificazione del rendimento energetico,
- l'ispezione delle caldaie per il riscaldamento,
- l'ispezione dei sistemi di condizionamento dell'aria.

2.6. Tuttavia nella direttiva rifiuta, sentito il parere degli organi competenti, si presentano metodi con cui, agendo in modo mirato, si possono ottenere miglioramenti e si precisano i miglioramenti realizzabili.

⁽⁵⁾ Pubblicazione TEN: *What Energy Policy for Europe? Key points of recent EESC opinions* (Quale politica energetica per l'Europa? Punti chiave del recente parere del CESE - non disponibile in italiano) ed altre fonti CESE.

⁽⁶⁾ Rendimento energetico nell'edilizia (GU C 36 dell'8.2.2002, pag. 20).

3. Osservazioni generali

3.1. Il settore dell'edilizia (residenziale e commerciale) dell'UE rappresenta circa il 40 % del consumo totale di energia e delle emissioni di CO₂. Corrispondentemente l'edilizia rappresenta il 9 % circa del PIL dell'UE (circa 1 300 miliardi di euro) e il 7-8 % dei posti di lavoro (circa 15-18 milioni su un totale di 225,3 milioni di occupati secondo Eurostat) (cfr. documento di lavoro della Commissione SEC(2008) 2865). Il 40 % delle costruzioni appartiene al settore pubblico. Il 74 % di tutte le costruzioni ha una superficie inferiore ai 1 000 mq.

3.2. Nella nostra società acquistano sempre più importanza:

- le preoccupazioni ambientali,
- gli aspetti sanitari dal punto di vista degli utenti (es. qualità dell'aria degli interni; accessibilità per gli anziani ...),
- le questioni riguardanti la comodità della casa,
- l'efficienza delle installazioni elettriche e per il riscaldamento. Tutto il settore è disciplinato da una pletora di regolamenti, spesso in contraddizione tra di loro ⁽⁷⁾.

3.3. La società civile dovrebbe valutare l'impatto economico della direttiva, l'adeguatezza e le future conseguenze delle proposte dal punto di vista dei diversi soggetti interessati e della società in un'ottica di lungo termine.

3.4. La certificazione energetica degli edifici è uno strumento per inserire una costruzione in una determinata classe energetica, ma è anche uno stimolo alla ricerca di nuove soluzioni progettuali.

3.5. Il settore delle costruzioni costituisce un importante giacimento di nuova occupazione, grazie agli interventi necessari per prevenire il cambiamento climatico.

3.5.1. La direttiva 2002/91/CE e la recente proposta di rifusione possono consentire di creare una media di 60 000 nuovi posti di lavoro all'anno nei 15 vecchi Stati membri e 90 000 nuovi posti di lavoro all'anno nei 12 nuovi Stati membri.

3.5.2. Nel caso di interventi finalizzati a un'alta qualità energetica (abitazioni con un consumo non superiore a 50 kWh/mq/anno) si potrebbe raggiungere la cifra di 1 000 000 di nuovi posti di lavoro ⁽⁸⁾ all'anno nell'intera UE (cioè il 10 % dell'occupazione del settore).

⁽⁷⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Mercati guida: un'iniziativa per l'Europa* (COM(2007) 860 def.).

⁽⁸⁾ Studio della DG Ambiente (Agenzia per lo sviluppo sociale).

3.5.3. Attualmente non vi è nel settore dell'edilizia un numero sufficiente di lavoratori con le qualificazioni richieste nelle tecnologie necessarie per raggiungere alti livelli di efficienza energetica. L'obiettivo che propone la direttiva è quello di formare personale che sia in grado di lavorare per un «edificio sostenibile».

3.6. Proprio lo sguardo al futuro è importante nel nostro caso, in quanto il CESE nel punto 3.4 del parere INT/415 ⁽⁹⁾ ha formulato un concetto applicabile a qualsiasi atto normativo. In base a tale concetto, un atto giuridico deve essere: comprensibile, accessibile, accettabile, cogente, tenendo presente gli aspetti tecnici della direttiva, a ciò bisogna aggiungere i requisiti dell'opportunità, dell'eseguibilità e della realizzabilità.

3.7. Nel punto 2.1.3 del parere TEN/299 ⁽¹⁰⁾ si presentano cifre che mostrano che, negli edifici d'abitazione in cui sono installati impianti normali, i soli consumi per il riscaldamento giungono a 180 kWh/mq/anno. In base ai dati a disposizione del relatore e dell'esperto, nelle abitazioni standard dei paesi baltici dello steso periodo i consumi di energia medi per il riscaldamento sono pari a circa 150 kWh/mq/anno. L'esperienza dimostra che grazie alla ristrutturazione e all'isolamento termico degli edifici, i consumi, a parità di condizioni climatiche, possono essere ridotti della metà.

3.8. Nel punto 3.1 del parere TEN/299 si fa riferimento agli atti giuridici che caratterizzano la situazione esistente nell'UE ⁽¹⁰⁾.

3.9. Le DG ENV e ENTR stanno elaborando importanti atti giuridici tesi all'etichettatura degli elementi che, pur non producendo energia, contribuiscono a ridurre il consumo energetico, come infissi, pareti, elementi di incasso per elettrodomestici.

3.10. I nuovi regolamenti o la rifusione dei precedenti potranno dare un notevole contributo alla riduzione del consumo energetico negli edifici.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Le modifiche sostanziali, previste nella rifusione, prevedono:

- l'aumento del campo di applicazione della direttiva. La certificazione verrà estesa a tutti gli edifici. Val la pena ricordare che gli edifici al di sotto dei 1 000 mq rappresentano il 72 % degli edifici costruiti nell'UE,
- l'espansione e l'impulso alla certificazione nel settore pubblico,

⁽⁹⁾ *L'approccio proattivo al diritto*, GU C 175 del 28.7.2009, pag. 26.

⁽¹⁰⁾ *Efficienza energetica degli edifici - contributo degli utilizzatori finali* (GU C 162 del 25.6.2008, pag. 62).

- il rafforzamento del ruolo dei certificatori di efficienza energetica, previsti dalla direttiva,
- nuove misure concrete che dovranno essere adottate dagli Stati membri, per facilitare il finanziamento degli investimenti tesi al miglioramento dell'efficienza energetica,
- una maggiore attenzione ai problemi del raffrescamento dell'aria,
- un continuo aggiornamento degli standard CEN di efficienza energetica.

4.2. Le percentuali dei consumi energetici degli edifici presentate nel considerando 6 della direttiva in vigore risultano essere sensibilmente più alte nei paesi freddi ed è per questo che il considerando 8 della nuova direttiva propone a ragione di tener conto delle condizioni climatiche e locali, soprattutto al momento di concedere risorse per gli investimenti.

4.3. Il CESE approva le disposizioni dell'articolo 10 secondo cui la certificazione può basarsi su una certificazione comune dell'intero edificio per i condomini dotati di un impianto di riscaldamento comune ovvero sulla valutazione di un altro appartamento rappresentativo dello stesso condominio; tuttavia i paesi UE potrebbero applicare in modo anche più esteso ai condomini standardizzati una procedura di certificazione più semplice.

4.4. Gli attestati di certificazione del rendimento energetico degli edifici secondo l'articolo 10, obbligatori o volontari, se affidabili rendono l'edificio più attraente per un futuro acquirente o affittuario. Per garantire l'affidabilità della certificazione, la proposta B1 di condurre verifiche a campione degli attestati è secondo il CESE accettabile e la sua applicazione va raccomandata, anche se ciò non deve tradursi in una procedura sanzionatoria in base all'articolo 22. È auspicabile che l'attestato per un appartamento di nuova costruzione diventi un documento che garantisca la sua qualità energetica nel tempo. L'esperto indipendente (articolo 16) dovrebbe rilasciare l'attestato per l'impianto di riscaldamento installato insieme con l'installatore.

4.5. Il CESE è d'accordo con le disposizioni della direttiva relative alla certificazione degli impianti di riscaldamento di potenza nominale superiore ai 20 kW (articolo 13) e alla soglia di una potenza nominale di 12 kW per gli impianti di condizionamento dell'aria (articolo 14). Gli Stati membri nelle proprie regioni potrebbero stabilire regole diverse relativamente alle soglie per gli impianti di riscaldamento e alla periodicità dell'ispezione in funzione del combustibile utilizzato, di fonte fossile o rinnovabile. Nel contempo, il controllo a campione della qualità dei rapporti d'ispezione dovrebbe essere condotto a norma dell'articolo 17, anche se non è chiaro se le raccomandazioni di un esperto relative al miglioramento dell'impianto avranno carattere vincolante o rimarranno lettera morta ovvero se le conseguenze finanziarie di cui si parla all'articolo 19 si tradurranno in sanzioni. Negli Stati membri dovrebbe essere legalmente prevista la facoltà d'accesso degli ispettori alle proprietà private allo scopo di ispezionare i sistemi di riscaldamento.

4.6. L'efficienza energetica di una caldaia immessa nel mercato dal fabbricante è certificata in un laboratorio specializzato secondo criteri standard e il grado di efficienza è iscritto sull'etichetta della caldaia. Così si evita una pubblicità ingannevole e si garantisce la qualità. Le raccomandazioni che vanno nel senso di un'ispezione regolare o volontaria successiva di una caldaia funzionante in condizioni concrete incentiverebbero il proprietario a cercare di avere una caldaia dal funzionamento efficiente e calibrato sulle massime possibilità tecniche della caldaia stessa.

4.7. Un esame comparato di tutte le disposizioni della direttiva rifiuta di affermare che esse sono degne d'attenzione, ragionevoli e le modalità di aumento dell'efficienza energetica degli edifici proposte non sono in contraddizione l'una con l'altra e possono essere attuate contemporaneamente.

4.8. Valori orientativi di consumo di energia a livello UE, in base all'articolo 5 della direttiva e all'opzione D1 del documento di lavoro della Commissione, sono necessari, in quanto in questo momento gli stessi consumi misurati in kWh/mq/anno nei diversi paesi sono difficilmente confrontabili a causa delle particolarità del clima. Stabiliti i valori orientativi regionali, si dovrebbero distinguere i consumi di energia per il riscaldamento e per il raffrescamento. I livelli dei valori orientativi sarebbero fissati in modo più adeguato non in base alla temperatura media esterna dell'aria, ma in funzione del numero caratteristico per ogni Stato membro degli *heating-degree-days* e dei *cooling-degree-days* (indici che definiscono il numero dei giorni in cui i gradi di temperatura si discostano da una temperatura data e che determinano l'aumento del consumo di energia per il riscaldamento o il raffrescamento), che rispecchiano l'influenza del clima sul consumo di energia meglio di quanto non faccia la temperatura media dell'aria.

4.9. Senza dubbio, i parametri (non i loro valori numerici) alla base del calcolo del rendimento energetico devono essere uniformi in tutti i paesi dell'UE, come pure vi dev'essere un unico metodo di calcolo. Tuttavia, difficilmente tali calcoli daranno un'indicazione reale del livello di rendimento energetico di un paese: ovvero se si tratti del rendimento ottimale o invece di un rendimento inferiore al livello ottimale, dal momento che molti altri parametri (non climatici) tipici di un'economia di libero mercato concorrono a determinare tale livello.

4.10. I risultati di una ristrutturazione a norma dell'articolo 4 (e dell'opzione D3 del documento di lavoro della Commissione) degli edifici vecchi, dei fabbricati temporanei e degli edifici che hanno gli indicatori energetici peggiori sono quelli più visibili e meglio percepibili. D'altro canto, però, gli edifici con il rendimento più basso sono la maggior parte delle volte vetusti e fatiscenti. Non vale la pena incentivare la ristrutturazione di tali edifici con l'aiuto dello Stato, se il periodo di ammortamento degli investimenti manifestamente è superiore alla durata prevista di utilizzazione dell'edificio. Un tale approccio alle ristrutturazioni avrebbe conseguenze negative. La scelta di ristrutturazione degli edifici con il più basso rendimento energetico dovrebbe essere oggetto di un esame particolarmente attento.

4.11. Poiché non esistono praticamente case con un indicatore di emissioni pari a zero (articolo 9), non si dovrebbe andare troppo oltre dato che, secondo il CESE, è più facilmente applicabile un'opzione più morbida, che permetta agli Stati membri di scegliere di volta in volta le soluzioni ottimali e di perseguire l'indicatore di emissioni zero solo come ideale futuro.

4.12. Val la pena ricordare che, oggi, la casa cosiddetta «passiva» ha un fabbisogno energetico inferiore a 15 kWh/mq/anno; e la casa di classe A ha un fabbisogno energetico inferiore a 30 kWh/mq/anno.

5. Conclusioni

5.1. Il CESE vede nelle conclusioni della valutazione d'impatto della direttiva di rifusione una buona prospettiva di risparmio energetico e ritiene che l'ampliamento della direttiva avrà un effetto positivo per la realizzazione del potenziale di risparmio energetico negli edifici.

5.2. Il CESE ritiene che con 8 miliardi di euro di investimenti annui sarà difficile conseguire l'obiettivo di miglioramento stabilito nella direttiva rifiuta e l'effetto finanziario voluto, in quanto già solo dall'esempio dei nuovi Stati membri è possibile stabilire che il volume dei lavori di ristrutturazione è notevolmente più consistente. Il costo e la portata della ristrutturazione sono determinati da certi fattori che non dipendono dalle disposizioni della direttiva.

5.3. Le seguenti cifre illustrano la portata e il fabbisogno per quanto riguarda la Lituania: vi sono in Lituania circa 40 000 edifici di abitazione vecchi, che consumano energia in modo non efficiente dal punto di vista economico; in circa 600 edifici sono stati svolti lavori di miglioramento che hanno ridotto i consumi energetici (il più delle volte sono state sostituite le finestre) e in tutto sono stati ristrutturati completamente 60 edifici circa. I dati di fonti diverse sono differenti tra loro, ma tutti mostrano che vi è un ritardo notevole rispetto ai programmi. Così, con questi ritmi, i lavori di ristrutturazione durerebbero oltre 100 anni. Addirittura le ristrutturazioni a titolo della direttiva vigente non sono ancora in corso.

5.4. Ragioni finanziarie. Un esempio caratteristico: In base ai dati di *Vilniaus energija*, la società che fornisce energia termica alla capitale della Lituania Vilnius, per il riscaldamento e per la produzione di acqua calda di un appartamento di 60 mq si consumano circa 200 kWh/mq/anno, di cui circa 140 ⁽¹¹⁾ kWh/mq/anno per il riscaldamento. Isolando termicamente l'abitazione e risparmiando il 50 % di energia termica destinato al riscaldamento, a un costo di 0,072 € per il kWh gli abitanti risparmierebbero all'anno 5,07 €/mq vale a dire 304,2 €. Secondo i dati del comune di Vilnius, la ristrutturazione completa di un condominio comporta in media una spesa di 165 €/mq ⁽¹²⁾. Se i fondi presi a prestito per la ristrutturazione sono rimborsati in 20 anni, allora gli abitanti di questo immobile dovrebbero pagare ogni

mese non meno di 41,3 € a testa. Un sondaggio indica che solo il 5 % degli abitanti è disposto a destinare mensilmente a tal fine una somma del genere.

Il bilancio statale non è in grado di cofinanziare la ristrutturazione termica degli edifici. Dal 2004, quando è stato approvato il programma di modernizzazione dei condomini di abitazione, al mese di novembre 2008 a tale scopo sono stati destinati € 37,3 miliardi, vale a dire 1/200 del bilancio annuale ⁽¹³⁾. In seguito all'approvazione della direttiva rifiuta da parte del PE, conformemente alle proposte della parlamentare Silvia-Adriana ȚICĂU (RO), un'assegnazione vantaggiosa dei fondi strutturali darebbe nuovo slancio al processo di ristrutturazione.

5.5. Ragioni psicologiche e giuridiche. Il consumo di energia viene ridotto fondamentalmente solo dall'isolamento dell'edificio, ma il periodo di ammortamento di un intervento del genere è di alcuni decenni. Dal punto di vista della durata di vita di una persona si tratta di un periodo di tempo troppo lungo per fare previsioni. I giovani non sanno dove vivranno fra 20 anni, coloro che si avvicinano ai 60 dubitano se saranno ancora vivi dopo 20 anni e ambedue queste fasce di popolazione non sono interessate alla ristrutturazione (in tutto circa il 20 % degli abitanti) ⁽¹⁴⁾. Ad essi occorre ancora aggiungere le persone prive di mezzi per le quali le spese per il riscaldamento in parte sono sovvenzionate. Ecco che l'argomento secondo cui la ristrutturazione accresce il valore dell'edificio risulta indebolito. Una volta che un vecchio edificio viene demolito, il proprietario rimane senza una dimora e spesso senza diritti di proprietà sul terreno in cui si trovava l'immobile, se non li aveva acquisiti in precedenza. L'articolo 19 della direttiva rifiuta migliorerà la situazione, dato che esso prevede misure d'informazione dei proprietari o locatari degli edifici anche relative ai programmi comunitari.

5.6. Tra i consumatori è diffusa un'opinione non favorevole alla ristrutturazione termica degli edifici, secondo la quale con la ristrutturazione i proprietari si accollano un debito a lungo termine, che possono non essere in grado di rimborsare nel caso di un peggioramento della situazione economica, mentre le entrate dei fornitori di energia provenienti dall'edificio ristrutturato non decrescono o addirittura aumentano dopo la regolamentazione delle tariffe, su cui influiscono le attività illegali di lobby e la corruzione. Un certo fondamento per il formarsi di una opinione del genere è dato dal fatto che le imprese che forniscono il teleriscaldamento che predomina nei nuovi paesi membri, nella loro ricerca di profitti aggiuntivi, in presenza di una riduzione del consumo di energia termica, aumentano il suo prezzo per tutti, anche per gli immobili ristrutturati; non è stato chiarito come risolvere il problema. Una volta introdotte le disposizioni ampliate della direttiva rifiuta sulla certificazione obbligatoria degli impianti in uso, con il miglioramento della fatturazione e con l'applicazione delle sanzioni in caso di infrazione a norma dell'articolo 22, sarà possibile con misure tecniche e amministrative dissipare le apprensioni dei consumatori.

⁽¹¹⁾ K. Nėnius, Programma del comune di Vilnius *Ristrutturiamo la casa - Rinnoviamo la città* (in lituano), http://www.krea.lt/uploads/Busto_prog_bendrijos_EAIP.ppt#22.

⁽¹²⁾ E. Levandraitytė, *La politica del pugno duro è inevitabile*, Rivista dell'edilizia e dell'architettura 2008/12, pagg. 26-29 (in lituano).

⁽¹³⁾ V. Martinaitis, *La situazione energetica dei condomini lituani e le sfide per l'economia lituana - materiali del seminario «La stagione più costosa dal punto di vista del riscaldamento»*, 22.10.2008 (in lituano).

⁽¹⁴⁾ Dipartimento di statistica, *Residenti e abitazioni del comune di Vilnius* (in lituano): http://www.stat.gov.lt/uploads/docs/Vilniaus_saviv.pdf.

5.7. A causa dell'ampiezza della ristrutturazione si risparmierà sull'energia termica degli edifici, ma può non esservi la diminuzione attesa delle emissioni di CO₂. Nella fornitura di energia termica da impianti di cogenerazione il calore viene fornito dal calore di scarto della produzione di energia. Con la diminuzione del consumo di calore una parte del calore di scarto può essere impiegata per il riscaldamento delle nuove case consentendo il contenimento delle emissioni di biossido di carbonio.

5.8. Senza garanzie statali, aiuti e prospettive, i consumatori tendono a essere pessimisti. Oltre a ciò, né la direttiva in vigore, né la nuova garantiscono nel processo di ristrutturazione il principio dello sportello unico che auspicano tutte le persone e i consumatori interessati. Per i consumatori è fonte di perplessità il requisito della presentazione di un attestato in caso di vendita o

locazione di un appartamento in un condominio (articolo 11, paragrafi 3 e 4), quando è possibile verificare il consumo di energia dalle fatture per l'energia pagate e c'è l'accordo di tutte e due le parti. Si tratta di spese supplementari.

5.9. Esiste una grande quantità di materiali per l'edilizia creati dall'uomo ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾ tra cui si possono scegliere quelli più adeguati. Tuttavia, l'immissione sul mercato di un flusso gigantesco di investimenti destinati alla ristrutturazione per rilanciare il settore della costruzione, a causa della corsa ad assorbire questi fondi, può influire negativamente sulla qualità dei materiali scelti. Tuttavia le disposizioni sugli esperti indipendenti e sul sistema indipendente di controllo (articoli 16 e 17), nella misura in cui estendono le loro competenze, dovrebbero eliminare il rischio che vengano usati materiali scadenti.

Bruxelles, 14 maggio 2009

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo*
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ Prodotti da costruzione - condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione, GU C 218 dell'11.09.2009, pag. 15.

⁽¹⁶⁾ Ciò corrisponderebbe alle disposizioni sulla dignità e l'assistenza abitativa della carta dei diritti fondamentali (articolo 1 e articolo 34, paragrafo 3).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi

COM(2008) 775 def./2 — 2008/0220 (CNS)

(2009/C 277/16)

Relatore: **CEDRONE**

Il Consiglio europeo, in data 10 dicembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 100 e 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi

COM(2008) 775 def./2 - 2008/0220 (CNS).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore CEDRONE.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 182 voti favorevoli, 3 voti contrari e 8 astensioni.

1. Conclusioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che la proposta, al di là del merito, abbia il grande pregio di *semplificare la normativa* vigente in materia, in quanto si passa dai tre provvedimenti in vigore ad uno soltanto. Essa consente inoltre di snellire le procedure amministrative degli Stati membri, dato che allinea gli obblighi di stoccaggio a quelli dell'Agenzia internazionale per l'energia (in realtà l'allineamento non è poi così rilevante).

1.2. La proposta tiene conto del *principio di sussidiarietà* e lo applica correttamente a un bene di pubblica utilità; il mercato interno deve garantire che, in caso di crisi mondiale, tutte le scorte messe in circolazione possano essere acquistate liberamente da parte di tutti i paesi coinvolti, a prescindere dalla loro appartenenza all'Agenzia internazionale per l'energia (AIE).

1.3. Almeno il *coordinamento*, allo stato attuale, rappresenta la migliore modalità per mantenere un livello elevato di sicurezza dell'approvvigionamento di petrolio nell'Unione europea e per consentire l'adozione di criteri comuni.

1.4. La proposta di direttiva in esame facilita l'adozione di *provvedimenti rapidi e più efficaci* in caso di crisi, anche rispetto al rapporto finora instaurato tra sistema UE e AIE, in quanto tiene conto delle reali necessità che possono sorgere nelle situazioni di emergenza.

1.5. Il CESE ritiene che occorra una *strategia globale*, volta a realizzare, nei limiti del possibile, la massima autosufficienza energetica dell'Unione.

1.6. La proposta di direttiva si muove in questa direzione, ma è ancora *insufficiente* a raggiungere l'obiettivo auspicato.

1.7. Il CESE ritiene che il problema principale non sia tanto quello della titolarità (la proprietà) delle scorte, che potrebbe determinare conseguenze finanziarie molto pesanti almeno per alcuni Stati membri dell'Unione, quanto quello del loro *controllo*, che deve essere estremamente rigoroso, pubblico, preferibilmente gestito a livello europeo.

1.8. Perciò le scorte specifiche e quelle di sicurezza possono essere detenute anche dalle imprese, a condizione che il controllo rimanga nelle mani degli Stati o, meglio ancora, in mano europea. Solo nel caso che tali controlli si rivelino inefficaci si potrebbe adottare il criterio di imporre la proprietà pubblica delle scorte specifiche, secondo la proposta della Commissione.

1.9. Il CESE ritiene più consono il criterio di costituzione di *scorte per 70 gg. di consumo* che non quello che prevede scorte per 90 gg. di importazioni nette.

1.10. Può essere perseguito anche l'obiettivo di trasformare parte delle scorte commerciali in scorte di sicurezza. Per una effettiva solidarietà intraeuropea, si potrebbe mettere in atto un principio di rapida messa in comune degli stock in caso di crisi; si potrebbe studiare ed adattare, ad esempio, la regola dello *use it or lose it* già in uso nel mercato europeo dell'energia.

1.11. Il CESE invita la Commissione a valutare la possibilità di omogeneizzare le imposte (accise) sulle scorte petrolifere dei vari paesi.

2. Proposte

2.1. Il CESE chiede un *maggior intervento* della Commissione in materia di scorte petrolifere che attenga, in particolare, al coordinamento ed al controllo. Un intervento analogo va richiesto in materia di scorte di gas naturale.

2.2. Perciò l'Unione, nella prospettiva di tendere alla realizzazione del *mercato unico dell'energia*, deve assumere un ruolo di maggior rilievo.

2.3. Ogni Stato membro dovrebbe obbligare e controllare che le rispettive imprese detengano una quantità di scorte necessaria ad affrontare le eventuali crisi.

2.4. La Commissione, successivamente, deve monitorare la situazione a livello comunitario e gli Stati eventualmente inadempienti dovranno essere sanzionati con l'obbligo di costituire scorte specifiche di loro proprietà. In tutti i casi, il finanziamento di questi stock dovrebbe avvenire nella più grande trasparenza.

2.5. È preferibile una gestione delle scorte a prevalente *carattere privatistico*, supportata magari, a livello interno, dalla costituzione di un fondo rotativo (che faciliti la circolazione delle scorte dalle imprese abilitate allo Stato, senza dar luogo ad eccessivi sperperi di denaro), ma che sia sottoposta al *controllo vigile dell'autorità pubblica*.

2.6. Il *coinvolgimento dell'Unione* è comunque ritenuto decisivo dal Comitato, per garantire che gli Stati agiscano a parità di condizioni e che, di conseguenza, l'obbligo di costituire e conservare e mettere a disposizione le scorte sia effettivamente rispettato, in caso di necessità per uno o più Stati membri.

2.7. Occorre la costituzione di un *comitato di coordinamento* o di un'*agenzia* con un reale potere di intervento o meglio utilizzare l'Agenzia per la cooperazione dei regolatori dell'energia.

2.8. Il CESE chiede che la Commissione presenti annualmente un rapporto al Parlamento europeo sulla condizione delle scorte.

3. Introduzione

3.1. Negli ultimi anni, in particolare nell'ultimo periodo, sono aumentati i rischi di interruzione degli approvvigionamenti dei prodotti energetici, ai quali si è sopperito con la messa in circolazione di petrolio proveniente dalle scorte. In effetti, negli ultimi quarant'anni si sono verificate in tutto il mondo diverse interruzioni fisiche dell'approvvigionamento e l'utilizzo delle scorte possedute dai diversi paesi ha consentito di attenuare questi problemi in maniera controllata. Poiché nell'UE esiste un mercato interno, unificato per i prodotti petroliferi, è probabile che qualsiasi interruzione degli approvvigionamenti si ripercuota in maniera uniforme su ciascun paese; pertanto è opportuno e utile per l'Europa adottare un approccio coordinato per la detenzione delle scorte petrolifere e per la gestione della loro messa in circolazione in caso di future interruzioni.

3.2. Ciò comporta la necessità di migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento nell'Unione europea e nei singoli Stati membri, ricercando sistemi migliori e più efficaci per fronteggiare i periodi di crisi.

3.3. L'UE ha elaborato una legislazione che obbliga gli Stati membri a mantenere un livello minimo di scorte petrolifere per un certo numero di anni, in accordo con la raccomandazione generale dell'AIE di garantire la disponibilità permanente di scorte sufficienti per un periodo di 90 giorni. Tuttavia, nel marzo 2007 il Consiglio, riesaminando le questioni relative alla sicurezza energetica, ha chiesto una revisione dei meccanismi comunitari di approvvigionamento petrolifero, con particolare attenzione alla disponibilità di petrolio nei periodi di crisi, insistendo altresì sulla complementarità con i meccanismi di crisi previsti dall'AIE.

3.4. Ciò è ancor più necessario, a causa delle lacune che presenta l'attuale sistema; lacune che potrebbero impedire un corretto approvvigionamento in caso di necessità, con ripercussioni gravi sul sistema economico.

3.5. Dato che il petrolio costituisce ancora la principale risorsa energetica dell'Unione occorre rendere il sistema delle scorte più affidabile, tenuto conto che il settore energetico NON opera ancora in un regime di mercato unico; ma non solo: siamo anche in assenza di procedure di intervento coordinato, né esiste un rapporto tra il sistema UE e quello dell'AIE.

3.6. Praticamente nell'UE ognuno fa quello che vuole; esiste una grande varietà di sistemi e di pratiche, che, tra l'altro, può portare anche a forme di distorsione della concorrenza tra gli operatori economici.

4. Sintesi della proposta

4.1. Prima di formulare la proposta di direttiva, la Commissione ha svolto numerose consultazioni e, anche attraverso degli esperti, ha formulato uno **studio di impatto**.

4.2. La valutazione dell'impatto ha preso in considerazione quattro ipotesi:

- *ipotesi 0*: non prevede cambiamenti rispetto alla situazione attuale, che è del tutto insoddisfacente,
- *ipotesi 1*: prevede il rafforzamento dei meccanismi di controllo e il coordinamento dell'attuale sistema, lasciando invariata la normativa esistente; rimarrebbero così le stesse lacune attuali, senza ottenere miglioramenti significativi,
- *ipotesi 2*: prevede la creazione di un sistema comunitario centralizzato, abbinato all'obbligo di proprietà pubblica delle scorte per un periodo di 90 giorni, separate da quelle commerciali; ciò consentirebbe una migliore capacità di fronteggiare le situazioni di emergenza, ma a costi elevati,
- *ipotesi 3*: prevede la creazione di scorte di sicurezza specifiche, attraverso una revisione del sistema attuale; questa ipotesi assicurerebbe la disponibilità di volumi supplementari in caso di necessità e appare quindi la scelta più adeguata.

4.3. La Commissione basa la sua proposta sull'ipotesi 3. Tuttavia, viene imposta agli Stati membri unicamente la costituzione delle scorte di sicurezza, equivalenti al quantitativo maggiore tra quelli corrispondenti a 90 giorni di importazioni o a 70 giorni di consumo. Gli Stati membri non sono obbligati a creare scorte specifiche, a meno che non s'impegnino volontariamente in tal senso. Sono introdotte norme atte al rafforzamento dei controlli ed è inoltre previsto che ciascuno Stato elabori una relazione annuale, recante le indicazioni relative all'ubicazione ed ai detentori delle scorte di sicurezza.

4.4. È previsto un riavvicinamento degli obblighi generali di stoccaggio a quelli dell'AIE.

4.5. Gli Stati membri potranno beneficiare di una maggiore elasticità per la definizione delle modalità sugli obblighi di stoccaggio, potendone delegare la gestione anche ad un altro Stato membro.

4.6. Vengono stabilite norme e procedure da seguire qualora sia in corso un intervento dell'AIE (decisione internazionale effettiva di messa in circolazione delle scorte). L'azione dei paesi che sono fuori dall'AIE viene coordinata dall'Unione.

4.7. È previsto che dopo tre anni la Commissione possa proporre che il governo o un'agenzia tenga obbligatoriamente una parte delle scorte specifiche di ciascuno Stato membro.

5. Osservazioni generali

5.1. Il Comitato condivide l'opinione della Commissione favorevole all'ipotesi 3 dello studio d'impatto, in quanto questa è meno impegnativa dell'ipotesi 2, che sembra al momento eccessiva soprattutto sul piano finanziario; ed anzi ritiene, anche sulla base del lavoro istruttorio compiuto esposto nei documenti che accompagnano la proposta della Commissione, che la costituzione di scorte specifiche, intese come quantitativi di prodotti petroliferi di proprietà degli Stati, possa entrare in contrasto con l'opportunità di mantenere congiuntamente scorte a fini di sicurezza e scorte commerciali, eventualmente addirittura negli stessi serbatoi.

5.1.1. Da un punto di vista tecnico questa sembra l'opzione preferibile, fatta salva, ovviamente, l'assoluta esigenza di garantire la costante disponibilità della parte di scorte detenute a fini di sicurezza insieme a quelle commerciali. In ogni caso, vanno prese in considerazione le conseguenze che, tanto a livello sociale quanto sul piano ambientale, ciascuna delle misure elencate potrebbe produrre.

5.2. Il CESE condivide l'obiettivo della proposta di direttiva, che è quello di far fronte alle crisi riscontrate nei rifornimenti del petrolio e/o dei prodotti petroliferi.

5.3. La disponibilità delle scorte, come afferma correttamente la Commissione, è il migliore strumento possibile per far fronte alle conseguenze più acute delle crisi che possono verificarsi sul mercato petrolifero (non trascurando, tuttavia, il ruolo centrale che, al giorno d'oggi, riveste il mercato del gas, sebbene esso non sia contemplato nella direttiva proposta).

5.4. Il CESE non condivide la proposta di una separazione fisica tra le scorte di sicurezza e quelle commerciali. Dette scorte possono essere tenute negli stessi impianti o serbatoi.

5.5. Il Comitato ritiene che vadano perseguite e rafforzate le altre tre strategie indicate dalla Commissione e che l'Agenzia internazionale dell'energia ha già promosso a partire dal 1974, ovvero:

5.5.1. *l'aumento della produzione interna* (che alcuni Stati membri non perseguono, allo scopo di conservare riserve strategiche nel sottosuolo, o di mantenere i prezzi del greggio più elevati).

5.5.2. *L'ampliamento delle alternative tecnologiche* negli impieghi dell'energia, puntando sulla strategia di accrescere la gamma delle alternative di utilizzo di combustibili primari nella produzione di energia elettrica; ciò si può ottenere sostituendo l'olio combustibile, nei limiti ovviamente di quanto consentito dalle conoscenze tecniche e dalle compatibilità ambientali e finanziarie, soprattutto con il gas naturale, con il carbone (il cui utilizzo «pulito» sembra avere importanti prospettive) e con i combustibili nucleari (anche in questo caso con le tecnologie di ultima generazione).

5.5.3. *La limitazione dei consumi*, che dovrebbe riguardare non tanto il riscaldamento domestico o l'industria chimica, quanto piuttosto il settore del trasporto privato, nel quadro di una strategia globale di preferenze per i trasporti pubblici.

5.5.3.1. Questa strategia, tenuto conto del fatto che una situazione di rischio per i rifornimenti energetici può ripresentarsi in Europa a breve scadenza (anche se per ora non sussiste quell'urgenza minacciosa che sembrava incombere l'estate scorsa), si giustifica anche per la circostanza che il trasporto privato sembra aver raggiunto sotto molti aspetti (soprattutto di carattere ambientale) dei limiti che richiedono una riflessione attenta su possibili misure di riequilibrio.

6. Osservazioni specifiche

6.1. È auspicabile l'inserimento, nella proposta di direttiva, di una più chiara distinzione tra le scorte specifiche (art. 9) e le scorte di sicurezza (art. 3: si dovrebbe indicare se la differenza tra le due categorie verta esclusivamente sulla sussistenza o meno, per gli Stati membri, dell'obbligo di costituirle, o se la diversa definizione coinvolga anche la tipologia dei prodotti petroliferi oggetto di stoccaggio, lasciando alla discrezionalità di ciascuno Stato membro la scelta di assumersi o meno l'obbligo di accumulare le scorte di altri prodotti, che, in questo caso, non costituiscono scorte di sicurezza. Non è chiara la motivazione che induce ad includere nel novero delle scorte taluni prodotti o talune qualità di petrolio, escludendo le altre.

6.2. Non è ben definito (art. 3) il luogo in cui le scorte di sicurezza debbano essere conservate, dato l'utilizzo dell'espressione «sul territorio della Comunità». Potrebbe essere opportuno inoltre individuare i requisiti geografici e climatici dei siti (oltre che delle connessioni alle RTE-E, se nel futuro le RTE-E riguarderanno anche il petrolio) che consentano, in caso di necessità, un'adeguata accessibilità delle scorte a tutti i paesi. È opportuno che il compito di provvedere allo stoccaggio sia assegnato ad una pluralità di Stati membri, anche a rotazione.

6.3. Bisogna chiarire meglio il contenuto dell'art. 5, che così come formulato attualmente si può prestare ad equivoci. In particolare i paragrafi 1 e 2 sembrano contraddittori: mentre infatti il paragrafo 1 impone che gli Stati membri garantiscano in permanenza l'accessibilità fisica e la disponibilità delle scorte di sicurezza e delle scorte specifiche che si trovino sul loro territorio nazionale, in virtù del paragrafo 2 pare che gli stessi Stati possano decidere, anche in maniera difforme, sulla destinazione e sulla messa in circolazione delle scorte.

6.4. Potrebbe essere opportuno fissare dei requisiti omogenei a cui ciascun organismo centrale di stoccaggio dovrà attenersi nel garantire le condizioni di offerta delle scorte (art. 7, par. 4).

6.5. Le funzioni attribuite al gruppo di coordinamento (art. 18) non sono particolarmente rilevanti, in quanto si limitano ad una mera partecipazione dello stesso alla realizzazione di valutazioni relative alla sicurezza dell'approvvigionamento di petrolio nella Comunità (laddove la funzione di controllo è invece attribuita alla Commissione) ed al contributo prestato al coordinamento ed all'applicazione di misure in tale ambito. Sarebbe invece auspicabile attribuire a tale gruppo un mandato più incisivo, ad esempio, in materia di verifica e di controllo delle scorte e delle procedure (costituendo, magari, una vera e propria agenzia).

6.6. Le misure «necessarie», che gli Stati membri debbono adottare (art. 21), in caso d'interruzione grave dell'approvvigionamento non sono ben specificate. Sarebbe opportuno definire in via preventiva le percentuali di petrolio greggio e di prodotti petroliferi che ciascuno Stato deve mettere in circolazione, o l'entità dei tagli che ciascuno Stato membro dovrebbe praticare sul consumo, preferibilmente in via paritaria, o quantomeno proporzionale all'ammontare delle scorte disponibili, o a quelle consumate. Inoltre dato che la ragione degli stock è quella di avere una solidarietà europea, sarebbe opportuno definire meglio delle forme di solidarietà e di compensazione tra gli Stati membri in caso di crisi, in particolare gli obblighi da parte dei paesi produttori, membri dell'UE. Inoltre sarebbe opportuno informare l'opinione pubblica europea su questioni così vitali, al fine di avvicinare i cittadini all'Unione.

6.7. Il CESE ritiene che in caso di crisi la riduzione delle forniture non debba riguardare il trasporto pubblico di persone e il trasporto di merci; quelle che vanno assolutamente garantite sono le forniture atte ad assicurare il riscaldamento alla popolazione in generale, ma soprattutto ai servizi pubblici come scuole ed ospedali. Va anche garantito il rifornimento dell'industria petrolchimica.

6.8. Per assicurare l'armonizzazione delle procedure (art. 21, par. 3) previste dall'Accordo AIE, gli Stati contestualmente membri della Comunità europea e dell'AIE possono utilizzare le loro scorte specifiche (laddove istituite) e le rispettive scorte di sicurezza per far fronte agli obblighi internazionali. In tal caso, però, si configura una situazione in cui interverrebbero soltanto gli Stati che sono membri, contemporaneamente, della UE e dell'AIE. Per evitare ciò, potrebbe essere opportuno rendere obbligatoria la costituzione di scorte specifiche da parte di tutti i paesi UE o utilizzare quelle già previste, da mettere ad esclusiva disposizione della Commissione, secondo il principio di sussidiarietà e gestite dal gruppo di coordinamento.

6.9. Non è ben chiaro quali siano i destinatari delle sanzioni (art. 22); se le stesse sono rivolte soltanto alle imprese, sembra corretto che gli Stati ne prevedano l'entità e che gli stessi si preoccupino d'irrogarle. Qualora invece gli Stati stessi possano essere oggetto di sanzioni pecuniarie, queste debbono essere previste e regolate a livello comunitario.

6.10. L'istituzione di un apposito comitato (art. 24), di ausilio alla Commissione, non risulta utile, a meno che non si tratti del comitato, o gruppo di coordinamento già previsto. Inoltre, l'art. 24 non cita né le eventuali funzioni da attribuire al comitato, né la modalità di reclutamento, né tanto meno il numero dei suoi componenti, così come non si fa alcun accenno alle modalità di finanziamento dello stesso. La proposta in esame non precisa chiaramente le differenze tra «servizio di controllo della Commissione» (art. 19), «gruppo di coordinamento» (art. 19) e «comitato» (art. 24). Il CESE lo deplora nella misura in cui ciò non porta alcun contributo alla trasparenza ed alla democrazia.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto

COM(2008) 887 def. - 2008/0263 (COD)

(2009/C 277/17)

Relatore: **ZBOŘIL**

Il Consiglio, in data 29 gennaio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 295 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto

COM(2008) 887 def. - 2008/0163 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 aprile 2009 sulla base del progetto predisposto dal relatore ZBOŘIL.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 183 voti favorevoli, 3 voti contrari e 6 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE approva l'iniziativa della Commissione e giudica indispensabile garantire l'esistenza di un sistema affidabile, funzionale, efficiente e sicuro nel settore del trasporto stradale (compresi i servizi offerti in questo settore).

1.2. Il Comitato, ai fini della realizzazione del piano d'azione relativo ai sistemi di trasporto intelligenti (ITS), approva l'adozione della proposta di direttiva, la quale definisce il quadro giuridico necessario al coordinamento del sistema di trasporto intelligente, preservando nel contempo la flessibilità indispensabile al rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà.

1.3. Per garantire la praticabilità della rete di infrastrutture stradali e la possibilità di circolarvi agevolmente, è essenziale disporre in permanenza, senza interruzioni, di informazioni e dati stradali aggiornati, relativi a eventi o fenomeni che limitano, completamente o in parte, in un determinato punto o settore, la possibilità di circolare sulla rete infrastrutturale. I sistemi di trasporto intelligenti devono fornire in tempo reale informazioni precise, affidabili e uniformi, cosicché gli utenti abbiano la libertà di scegliere.

1.4. Il CESE ritiene che sarebbe opportuno realizzare una struttura standardizzata comune, che descriva i fenomeni e gli eventi che hanno ripercussioni sulla percorribilità o praticabilità della rete di infrastrutture stradali, oppure sulla sicurezza e fluidità della circolazione stradale (come il sistema Alert-C). Occorre inoltre definire un formato comune XML per lo scambio di dati sulla situazione del traffico e di informazioni sulla circolazione. Occorre altresì definire due tipi di regole: da un lato le regole che disciplineranno la creazione di una rete georeferenziata unica, che rappresenterà le infrastrutture stradali al fine di rendere possibile una localizzazione digitale univoca di fenomeni ed eventi, e, dall'altro, le regole sulle informazioni in merito alla rete stradale, ai suoi componenti e agli elementi collegati.

1.5. I dati necessari, la loro analisi e diffusione agli utenti finali interessati dovrebbero circolare all'interno del sistema senza

aumentare eccessivamente il carico di lavoro dei conducenti e permettendo invece di migliorare il comfort di questi ultimi e, quindi, di rafforzare la sicurezza stradale.

1.6. Il CESE raccomanda di realizzare rapidamente la struttura dei sistemi di trasporto intelligenti a livello nazionale e di integrare in tali sistemi funzioni chiaramente definite. Raccomanda inoltre di definire norme minime per attrezzare gli assi delle reti transeuropee di trasporto (RTE-T) con sistemi telematici in grado di svolgere le funzioni concrete necessarie.

1.7. Il Comitato fa rilevare che per la realizzazione di tale infrastruttura è necessario disporre di un finanziamento adeguato da parte sia della Comunità, sia degli Stati membri e del settore privato. I costi d'esercizio andrebbero coperti attraverso risorse provenienti da tasse, entrate fiscali o pedaggi già esistenti. Sarebbe inoltre opportuno definire con maggiore chiarezza le esigenze legate ai servizi centrali nazionali incaricati della raccolta, analisi, comunicazione, pubblicazione, diffusione e scambio transfrontaliero di dati e informazioni riguardanti il traffico.

1.8. Gli ITS sono fondati sull'utilizzo crescente di un volume massiccio di dati. Per la loro attuazione occorre quindi elaborare una visione a lungo termine che tenga conto non soltanto dell'applicazione attuale ma anche dei possibili sviluppi futuri dei sistemi, così come del ruolo e della responsabilità dei diversi soggetti interessati. I futuri sistemi di trasporto intelligenti dovranno rispettare rigorosamente la protezione dei dati personali. La direttiva e il piano di azione devono garantire la protezione contro qualsiasi abuso grazie a strumenti tecnici, tecnologici, organizzativi e giuridici conformi alla legislazione dell'UE e degli Stati membri ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Parere 4/2004 del gruppo di lavoro per la tutela dei dati personali (articolo 29) relativo al trattamento dei dati personali mediante video-sorveglianza, WP 89, 11 febbraio 2004. Dichiarazione del Gruppo di lavoro ex Articolo 29 sull'esecuzione, WP 101, 25 novembre 2004; http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/2004_en.htm.

1.9. Il CESE raccomanda di completare il piano di azione con strumenti adeguati per la promozione delle tecnologie moderne dell'informazione nei trasporti, ad esempio sotto forma di concorsi intesi a premiare i veicoli intelligenti.

2. Introduzione, documenti della Commissione

2.1. Dalla revisione intermedia del Libro bianco della Commissione sulla politica europea dei trasporti si evince che l'innovazione svolgerà un ruolo fondamentale nel rafforzare la sostenibilità del trasporto stradale (sicurezza, rapporto costi-benefici, maggiore rispetto dell'ambiente e continuità), grazie, in particolare, alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e più precisamente agli ITS.

2.2. Dinanzi alla crescente congestione del sistema di trasporto europeo (entro il 2020, il trasporto su strada delle merci dovrebbe aumentare del 55 % e quello dei passeggeri del 36 %) e tenuto conto del consumo di energia e delle ricadute negative sull'ambiente che ne derivano (le emissioni di CO₂ provocate dal trasporto aumenteranno di un ulteriore 15 % entro il 2020), sarebbe opportuno elaborare una strategia innovativa per soddisfare le esigenze e i bisogni crescenti del trasporto e della mobilità. Considerata la portata della sfida, non basteranno misure tradizionali come l'ampliamento delle reti di trasporto esistenti: si dovranno invece trovare nuove soluzioni.

2.3. Ciononostante, l'adozione dei sistemi di trasporto intelligenti è più lenta del previsto e rimane generalmente frammentaria. Ne deriva una molteplicità di soluzioni nazionali, regionali e locali, prive di una chiara armonizzazione. Di conseguenza gli ITS non vengono utilizzati in modo efficace, e quindi non contribuiscono in modo utile né a realizzare gli obiettivi auspicati (in materia di politica dei trasporti), né a porre rimedio alle crescenti difficoltà del trasporto stradale.

2.4. Tra gli obiettivi specifici si possono menzionare, in particolare, una maggiore interoperabilità dei sistemi, la garanzia di un accesso ininterrotto, la continuità dei servizi e la realizzazione di un meccanismo di cooperazione efficace tra tutte le parti interessate. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, una direttiva (quadro) è ritenuta il mezzo migliore per raggiungere l'obiettivo perseguito.

2.5. Tuttavia, le modalità tecniche di attuazione, ossia le procedure e le specifiche, saranno adottate dalla Commissione, la quale sarà coadiuvata da un comitato composto di rappresentanti degli Stati membri. Fatte salve le attribuzioni di tale comitato, la Commissione istituirà un gruppo consultivo europeo sui sistemi di trasporto intelligenti, composto di rappresentanti delle parti interessate del settore (fornitori di servizi ITS, associazioni di utenti, operatori del trasporto ed esercenti di impianti, imprese produttrici, parti sociali, associazioni professionali esistenti, ecc.). Il gruppo sugli ITS avrà il compito di fornire consulenza sugli aspetti tecnici e commerciali dell'attuazione e della diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nell'Unione europea. Esso raccoglierà e compilerà i contributi di istanze esistenti (forum eSafety, Ertrac, ecc.) alle discussioni.

2.6. La proposta in esame riguarda le applicazioni e i servizi ITS legati al trasporto stradale, in particolare le loro interfacce con

altre modalità di trasporto. Nel settore del trasporto stradale è già in vigore un certo numero di disposizioni, in particolare la direttiva 2004/52/CE sui sistemi di telepedaggio stradale, il regolamento (CE) n. 3821/85 relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada e la direttiva 2007/46/CE, che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli. Sarà assicurata la necessaria coerenza tra i lavori dei pertinenti comitati.

2.7. La proposta sostiene molti degli obiettivi (microeconomici) della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, in particolare il conseguimento dell'obiettivo di favorire la diffusione e l'uso effettivo dei sistemi di trasporto intelligenti. Contribuirà, inoltre, ai seguenti obiettivi:

- favorire tutte le forme di innovazione: trasferimento transfrontaliero delle conoscenze relative alla diffusione degli ITS,
- estendere, migliorare e collegare le infrastrutture europee e completare i progetti transfrontalieri prioritari: vagliare l'opportunità di introdurre sistemi di tariffazione adeguati per l'uso delle infrastrutture,
- incoraggiare l'uso sostenibile delle risorse e rafforzare le sinergie tra la tutela dell'ambiente e la crescita, in particolare favorendo lo sviluppo di mezzi che permettano di internalizzare i costi esterni,
- aumentare e migliorare l'investimento nelle attività di ricerca e sviluppo, in particolare da parte delle imprese: migliorare le condizioni quadro per il ricorso a soluzioni innovative in materia di sistemi di trasporto intelligenti.

2.8. La comunicazione dal titolo *Rendere i trasporti più ecologici*, adottata dalla Commissione nel luglio 2008 (COM(2008) 433 def.), prevede, al capitolo 4, un piano d'azione relativo ai sistemi di trasporto intelligenti nel trasporto stradale, accompagnato da un'iniziativa legislativa diretta a definire un approccio comune per la commercializzazione e l'utilizzo delle tecnologie esistenti. Inoltre, con un uso più efficiente delle infrastrutture esistenti, si ridurrà il bisogno di nuove infrastrutture, il che consentirà di evitare la frammentazione degli habitat e l'impermeabilizzazione del suolo.

2.9. La presente proposta rientra, inoltre, nella strategia UE per lo sviluppo sostenibile perché affronta molte delle questioni fondamentali che, nel riesame del 2005, sono state annoverate tra quelle a cui va impresso uno slancio maggiore. La risoluzione di tali questioni persegue un obiettivo comune: aumentare la sostenibilità dei trasporti, per esempio attraverso il miglioramento della gestione della domanda e il dimezzamento del numero di morti sulle strade entro il 2010 (rispetto ai livelli del 2000). Altre questioni che saranno trattate indirettamente sono, ad esempio, la riduzione del consumo energetico nell'Unione europea e, quindi, l'attenuazione degli effetti del cambiamento climatico. Inoltre, la proposta sostiene l'attuazione del regolamento (CE) n. 1/2005 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate (sistemi di navigazione).

2.10. La proposta di direttiva definisce un quadro per l'attuazione di un piano d'azione sui sistemi di trasporto intelligenti. Gli obblighi che impone agli Stati membri saranno sostenuti da specifiche comuni, che la Commissione fisserà tramite la procedura di comitato per garantire la diffusione coordinata di ITS interoperabili nell'Unione europea. La Commissione sarà assistita dal comitato europeo sugli ITS, che fungerà anche da ambito per lo scambio di informazioni con gli Stati membri. Nella proposta di piano d'azione sugli ITS vengono individuati alcuni settori prioritari per accelerare la diffusione coordinata di applicazioni e servizi ITS in tutta l'Unione europea.

2.11. Il piano d'azione si basa su una serie di iniziative in corso della Commissione, segnatamente il piano d'azione per la logistica del trasporto merci ⁽²⁾, il piano d'azione sulla mobilità urbana ⁽³⁾, lo sviluppo del sistema Galileo ⁽⁴⁾, il pacchetto «trasporti più ecologici» ⁽⁵⁾, l'iniziativa i2010 sui veicoli intelligenti ⁽⁶⁾, l'iniziativa eSafety ⁽⁷⁾, il settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico ⁽⁸⁾, l'iniziativa eCall ⁽⁹⁾, le piattaforme tecnologiche europee ⁽¹⁰⁾ e i loro programmi strategici di ricerca, e infine l'iniziativa CARS 21 ⁽¹¹⁾.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE approva l'iniziativa della Commissione e giudica indispensabile garantire l'esistenza di un sistema di trasporti stradali che sia affidabile, funzionale, efficiente e sicuro (ciò vale anche per i servizi offerti in questo settore). La diffusione coordinata dei sistemi di trasporto intelligenti consentirà di garantire, nei tempi più brevi e con la massima estensione possibile, la possibilità di circolare sulla rete delle infrastrutture stradali e la praticabilità di tale rete nei singoli Stati membri e nell'insieme dell'UE.

3.2. Il Comitato approva, ai fini della realizzazione del piano d'azione relativo ai sistemi di trasporto intelligenti, l'adozione della proposta di direttiva, la quale definisce il quadro giuridico necessario al coordinamento del sistema di trasporto intelligente, preservando nel contempo la flessibilità indispensabile al rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà.

3.3. È essenziale raggiungere gli obiettivi della proposta di direttiva, in particolare la garanzia di una maggiore funzionalità, affidabilità, efficacia e sicurezza del trasporto stradale, al fine di instaurare un clima economico e sociale più stabile in ciascuno degli Stati membri, ma anche nell'insieme dell'UE. La diffusione degli ITS avrà un impatto sullo sviluppo delle regioni, in particolare in quelle in cui il volume delle merci supera le capacità di trasporto della rete stradale esistente. In occasione dell'attuazione della direttiva e del piano d'azione, le regioni dovrebbero avere un ruolo significativo nello scambio delle rispettive esperienze e nella condivisione dei risultati ottenuti.

⁽²⁾ COM(2007) 607 def.

⁽³⁾ La Commissione europea presenterà il documento nel corso del 2009.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/galileo/index_fr.htm.

⁽⁵⁾ COM(2008) 433 def.

⁽⁶⁾ COM(2007) 541 def.

⁽⁷⁾ <http://www.esafetysupport.org>.

⁽⁸⁾ http://cordis.europa.eu/fp7/home_it.html.

⁽⁹⁾ http://www.esafetysupport.org/en/ecall_toolbox.

⁽¹⁰⁾ <http://cordis.europa.eu/technology-platforms>.

⁽¹¹⁾ COM(2007) 22 def.

3.4. La direttiva non contiene disposizioni dettagliate che garantiscano la distribuzione effettiva degli ITS sulla rete stradale dei diversi Stati membri mediante meccanismi di controllo concreti, neppure quando entrano in gioco il finanziamento fornito dalla Commissione e i progetti menzionati in precedenza (EasyWay, ecc.).

3.5. Per garantire la praticabilità della rete di infrastrutture stradali e la possibilità di circolarvi agevolmente, è essenziale disporre in permanenza, senza interruzioni, di informazioni e dati stradali aggiornati, relativi a eventi o fenomeni che limitano, completamente o in parte, in un determinato punto o settore, la possibilità di circolare sulla rete infrastrutturale.

3.6. I sistemi di trasporto intelligenti devono fornire, in tempo reale, informazioni affidabili, uniformi e sufficientemente precise, e devono descrivere la situazione del trasporto intermodale in modo da garantire agli utenti la libertà di scelta tra i modi di trasporto disponibili.

3.7. Gli ITS sono fondati sull'utilizzo crescente di un volume massiccio di dati. Per la loro attuazione occorre quindi elaborare una visione a lungo termine che tenga conto non soltanto dell'applicazione attuale ma anche dei possibili sviluppi futuri dei sistemi, così come del ruolo e della responsabilità dei diversi soggetti interessati. Per quanto riguarda la protezione dei privati, il trattamento delle informazioni relative alle persone identificate dovrebbe essere regolamentato da disposizioni giuridiche e soluzioni tecniche tali da garantire che la trasmissione dei dati personali venga consentita soltanto per scopi chiaramente e giuridicamente definiti conformemente alla normativa dell'UE e degli Stati membri.

3.8. L'esigenza fondamentale è quella di introdurre una sistematica anonimità dei dati presso il fornitore primario. Il gruppo consultivo deve cooperare con il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) e consultarlo sulle varie questioni; a tale proposito si raccomanda di considerare la possibilità che tale garante sia direttamente rappresentato nel quadro del gruppo consultivo.

3.9. Il sistema di navigazione satellitare dell'UE Galileo non dovrebbe avere un ruolo esclusivo: occorre invece rendere possibile una cooperazione con tutti i sistemi di navigazione satellitare accessibili.

3.10. Per garantire la disponibilità e lo scambio di informazioni e dati stradali riguardanti la limitazione parziale o totale della circolazione sulla rete stradale e la praticabilità di quest'ultima, è opportuno unificare, su scala europea, la struttura standardizzata e il formato comune XML di scambio dei dati, che servono a comunicare i fenomeni e gli eventi che limitano la praticabilità della rete, la sua sicurezza o la fluidità del traffico.

3.11. Un'altra condizione importante è l'unificazione dei parametri di creazione della rete georeferenziata unica, rappresentativa delle infrastrutture stradali, al fine di consentire una localizzazione digitale univoca e la registrazione di fenomeni ed eventi, oltre che di informazioni sulla rete stradale, i suoi componenti e gli elementi correlati. A tale proposito si dovrebbero utilizzare le migliori pratiche messe a punto finora dagli Stati membri. In questo contesto rientrano anche i sistemi di gestione del fondo stradale, intesi ad assicurare in permanenza un buono stato tecnico dei collegamenti stradali.

3.12. I dati necessari, il loro trattamento e la loro diffusione agli utenti finali interessati dovrebbero circolare all'interno del sistema, senza aumentare eccessivamente il carico di lavoro dei conducenti e permettendo invece di migliorare il comfort di questi ultimi e, quindi, di rafforzare la sicurezza stradale anche tenendo conto dell'invecchiamento della popolazione. La direttiva dovrebbe pertanto prevedere un supporto di informazione destinato agli utenti degli ITS, in modo da rafforzare al massimo la funzionalità, l'efficacia e la sicurezza del sistema di trasporto, riducendo nel contempo la frequenza degli incidenti.

3.13. Gli ITS inglobano, inoltre, i sistemi di informazione utilizzati dalla polizia, dai pompieri, dai servizi di soccorso, dai gestori della rete stradale, dai servizi meteorologici e dai conducenti. Le informazioni e i dati ottenuti grazie a questi sistemi devono costituire parte integrante delle informazioni relative alla rete di trasporto.

3.14. Oltre a rafforzare i processi che consentono di migliorare la praticabilità della rete stradale e la circolazione, è essenziale continuare a sviluppare le vie di comunicazione, attraverso la costruzione (soprattutto in zone dove la rete stradale non è ancora presente), il ripristino e la riparazione. Ciò consentirà di dotare la rete di una capacità ricettiva sufficiente rispetto alle caratteristiche dei diversi territori e alle condizioni di vita. Gli ITS devono entrare a far parte non soltanto delle infrastrutture delle RTE-T di nuova costruzione, ma anche delle reti stradali esistenti.

4. Osservazioni specifiche

4.1. La direttiva e il piano d'azione dovrebbero definire alcuni obiettivi concreti che appaiono raggiungibili, in una prima fase, da tutti gli Stati membri:

- garantire la raccolta e il trattamento, a livello nazionale, di dati e informazioni relativi alla situazione del traffico sul territorio dello Stato membro,
- assicurare in tempo reale lo scambio transfrontaliero di dati e informazioni relativi allo stato della circolazione sulla rete RTE-T,
- consentire ai conducenti di disporre gratuitamente di servizi di informazione di base a titolo di servizio pubblico.

4.2. Nel quadro di questi processi, le informazioni e i dati relativi ai punti o settori della rete stradale in cui la circolazione sia parzialmente o totalmente bloccata oppure impraticabile vengono utilizzati per:

- verificare e controllare i meccanismi che consentono di eliminare o risolvere i problemi all'origine degli ingorghi stradali o dell'impraticabilità delle strade, per porvi rimedio in via definitiva,

- informare l'insieme degli utenti della rete stradale (conducenti di veicoli ordinari, di emergenza, ecc.) in merito ai tratti saturi o impraticabili, alla durata, all'ampiezza e ai motivi del problema,
- gestire il traffico sulla rete stradale per garantirne la praticabilità e la possibilità di circolarvi, in funzione dei dati disponibili sugli elementi che perturbano la circolazione stradale (gestione del traffico in un punto preciso della rete, itinerari alternativi, ecc.),
- analizzare i motivi per cui si verificano taluni fenomeni che limitano la praticabilità della rete stradale e la possibilità di circolarvi in alcuni punti o in determinati settori. L'obiettivo è proporre e attuare disposizioni che ne limitino o impediscano la comparsa.

4.3. Le proposte non definiscono le funzioni che gli ITS dovrebbero svolgere e non indicano neppure una data entro la quale gli esperti si pronunceranno a tale proposito. Si tratta di documenti d'insieme, troppo generali, che potrebbero avere come effetto lo sviluppo di un approccio non unificato relativamente a responsabilità o settori collegati.

4.4. Il Comitato propone quindi di definire alcune funzioni dei sistemi di trasporto intelligenti così come segue:

4.4.1. Sistemi specifici: permettono di raccogliere le informazioni e di analizzarle nel quadro delle responsabilità delle autorità, delle organizzazioni e delle istituzioni coinvolte (polizia, pompieri, servizi di soccorso); talune caratteristiche di questi dati grezzi possono essere utilizzate per conoscere meglio la situazione del traffico in tempo reale.

4.4.2. Raccolta dei dati e delle informazioni grazie alle applicazioni telematiche: consente di monitorare alcune caratteristiche precise dei diversi elementi dei sistemi di trasporto intelligenti in settori precisi della rete stradale.

4.4.3. Gestione e indirizzo del traffico: a partire dalla valutazione di informazioni concrete e di dati raccolti automaticamente tramite sensori o con l'intervento dell'operatore, i sistemi di trasporto intelligenti gestiscono il traffico in un dato settore con l'ausilio di strumenti adeguati (pannelli a messaggio variabile che riportano ingiunzioni o divieti, frecce o segnalazioni luminose, ecc.).

4.4.4. Sorveglianza: grazie a sistemi di telecamere condivise, le autorità, organizzazioni e istituzioni competenti possono visualizzare e seguire il traffico stradale.

4.4.5. Diffusione di informazioni: le informazioni e i dati relativi alla limitazione parziale o totale della possibilità di circolare sulla rete stradale e alla praticabilità di quest'ultima sono pubblicati o comunicati per essere accessibili all'insieme dei clienti e degli utenti della rete stradale. La diffusione di informazioni avviene attraverso mezzi di comunicazione di base accessibili e tecnologie dell'informazione; viene effettuata da società pubbliche o private e il conducente può ricorrervi prima o durante lo spostamento.

4.4.6. Controllo e repressione: i sistemi telematici permettono di verificare che i conducenti rispettino determinati obblighi (versamento del pedaggio o altro) oltre che il codice della strada; le infrazioni più gravi possono essere sanzionate (ad esempio, superamento dei limiti di velocità, passaggio con semaforo rosso, superamento del peso totale ammesso, furto di autoveicoli) in conformità delle norme di circolazione degli Stati membri e della loro possibile armonizzazione nel quadro dell'UE ⁽¹²⁾.

4.4.7. Controllo operativo tecnico: i sistemi telematici garantiscono, inoltre, il controllo dell'affidabilità operativa dei vari elementi del sistema. Essi consentono in particolare l'identificazione automatica dei problemi e l'avvio di procedure progressive o di salvaguardia.

4.5. Il CESE raccomanda, inoltre, di definire norme europee minime (oppure un elenco di esempi) per attrezzare le vie di comunicazione che appartengono alle reti transeuropee di trasporto (RTE-T) con sistemi telematici di base per la raccolta di dati, la sorveglianza e la gestione del traffico, come:

- un sistema di telecamere di sorveglianza,
- metodi di controllo della situazione del traffico, di individuazione degli ingorghi e di conteggio dei veicoli,
- sistemi costituiti da pannelli con messaggio variabile e dispositivi di informazione stradale,
- un sistema di informazione meteorologica stradale,
- una gestione dinamica degli assi stradali,
- un sistema di soccorso.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

4.6. A partire da questi sistemi e dalle informazioni provenienti da sistemi specifici, si può valutare in tempo reale la possibilità di circolare sulla rete stradale, la praticabilità di quest'ultima e la durata del tragitto per raggiungere le principali destinazioni.

4.7. Il CESE mette in guardia contro le difficoltà che potrebbero sorgere in caso di dotazione successiva dei veicoli con dispositivi specifici dei sistemi di trasporto intelligenti; la struttura dei sistemi deve garantire la compatibilità. Le infrastrutture e i sistemi dei veicoli devono essere progettati con l'ausilio di piattaforme aperte. Ciò non vale soltanto per i sistemi e le tecnologie, bensì anche per i servizi che consentono di offrire.

4.8. È certo che i sistemi di trasporto intelligenti beneficeranno delle numerose tecnologie (dell'informazione o di altro tipo) attualmente disponibili; l'approccio coordinato adottato dall'UE dovrebbe consentire, inoltre, di definire un certo numero di settori target, da sviluppare fino a consentirne un'applicazione concreta. È altrettanto importante poter contare su un finanziamento adeguato da parte della Comunità, degli Stati membri e del settore privato. Gli investimenti e i costi d'esercizio dovrebbero essere coperti da risorse provenienti da tasse, entrate fiscali o pedaggi già esistenti.

4.9. Inoltre, nei diversi settori chiave del piano d'azione le proposte della Commissione europea introducono un certo numero di disposizioni pratiche relative alla diffusione degli ITS. Nell'arco dei periodi indicati sarà indispensabile, naturalmente, prevedere i tempi necessari a formare gli utenti finali, vale a dire i conducenti, e a familiarizzarli con i diversi elementi del sistema. A tale fine si potrebbe, tra l'altro, promuovere la pubblicità e la sensibilizzazione del pubblico in merito a queste tecnologie moderne, anche con metodi non tradizionali (ad esempio sostenendo lo sviluppo di autoveicoli intelligenti e organizzando un concorso europeo per premiare tali invenzioni).

⁽¹²⁾ Parere CESE in merito alla *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio per agevolare l'applicazione transfrontaliera della normativa in materia di sicurezza stradale*, relatore: SIMONS, 17 settembre 2008 (TEN/348), GU C 77 del 31.3.2009, pag. 70-72.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per favorire la ripresa economica tramite la concessione di un sostegno finanziario comunitario a favore di progetti nel settore dell'energia

COM(2009) 35 def. — 2009/0010 (COD)

(2009/C 277/18)

Relatore generale: **RETUREAU**

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 10 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 156 e dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per favorire la ripresa economica tramite la concessione di un sostegno finanziario comunitario a favore di progetti nel settore dell'energia

COM(2009) 35 def. - 2009/0010 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato, in data 24 febbraio 2009, la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 453a sessione plenaria del 13-14 maggio 2009 (seduta del 14 maggio 2009), ha nominato relatore generale RETUREAU e ha adottato il seguente parere con 129 voti favorevoli, 5 voti contrari e 3 astensioni.

1. Proposte

1.1. Per contribuire a lottare contro le conseguenze della crisi sul piano economico, a fine gennaio 2009 la Commissione ha proposto di riassegnare 5 miliardi di euro inutilizzati a titolo del bilancio 2008 e provenienti da fondi strutturali del settore agricolo. L'obiettivo della proposta era consentire di realizzare investimenti nelle energie «sostenibili» e nell'accesso delle zone rurali alla banda larga.

1.2. I dibattiti all'interno del Consiglio e le richieste di alcuni parlamentari hanno portato gli Stati membri a negoziare tra di loro l'elenco dei progetti da finanziare. Il Parlamento ha dal canto suo lamentato la mancanza di investimenti nel risparmio energetico.

1.3. A metà aprile, la Commissione e i due colegislatori sembrano aver raggiunto un accordo informale sul capitolo energetico, per un ammontare di 3 miliardi e 980 milioni di euro rispetto ai 3 miliardi e mezzo previsti dalla proposta di regolamento. Detto accordo prevede che se i 3 miliardi e 980 milioni di euro di stanziamenti destinati ai progetti nel campo dell'energia (interconnessioni per l'energia elettrica e il gas, progetti eolici in mare, cattura e stoccaggio del carbonio) non saranno spesi interamente di qui a fine 2010, potranno essere utilizzati per altri progetti, in particolare per migliorare l'efficienza energetica.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato accoglie favorevolmente l'iniziativa di assegnare risorse finanziarie inutilizzate nel 2008 a progetti destinati a rilanciare l'economia europea, precipitata in uno stato di recessione a

causa vuoi di una crisi che coinvolge tutto il sistema e che colpisce l'economia mondiale vuoi del fatto che gli istituti finanziari non sembrano disposti a contribuire con prestiti a tasso ridotto al finanziamento delle imprese esistenti, in particolare le PMI, e alla creazione di nuove imprese.

2.2. Nell'attuale contesto, è indispensabile agire il più rapidamente possibile, dando la priorità a progetti concreti che si inseriscono nelle prospettive a medio e lungo termine dello sviluppo sostenibile, ad esempio le energie rinnovabili e lo sviluppo delle reti a banda larga nelle zone non ancora collegate alla rete mondiale per la mancanza di tecnologie sufficientemente efficaci.

2.3. Il Comitato condivide pertanto l'approccio generale del regolamento e al tempo stesso si rende conto che la proposta iniziale potrebbe subire modifiche in funzione dei diversi interessi e delle diverse preoccupazioni nazionali in materia di lotta al cambiamento climatico.

2.4. È adesso opportuno attuare quanto prima le misure previste; il fattore tempo è infatti determinante nella lotta contro la crisi. L'assenza di volontà politica o l'eccessivo ritardo nell'adozione delle misure potrebbero compromettere la realizzazione degli obiettivi prefissati.

3. Osservazioni particolari

3.1. Il Comitato tuttavia si rammarica che le misure proposte dalla Commissione per lottare contro la crisi siano in linea di massima poco incisive rispetto all'impatto sull'occupazione e sulle imprese che si prevede sarà rapido e generalizzato. Deplora inoltre che nei mesi già trascorsi non siano state formulate proposte più ambiziose né dati segnali più forti.

3.2. Il CESE sarà molto probabilmente chiamato a formulare un parere su altre proposte, concernenti ad esempio la regolamentazione dei movimenti transfrontalieri di capitali o la lotta ai paradisi fiscali. Il Comitato si esprimerà al momento opportuno, ma attende proposte concrete ed efficaci, atte a fronteggiare una crisi che già da ora si rivela, per le conseguenze che comporta, più grave delle precedenti.

Bruxelles, 14 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — L'iniziativa «materie prime» — Rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa

COM(2008) 699 def.

(2009/C 277/19)

Relatore: **FORNEA**

La Commissione, in data 4 novembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - L'iniziativa «materie prime» - Rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa

COM(2008) 699 def.

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 23 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore FORNEA.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 194 voti favorevoli, 4 voti contrari e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni ⁽¹⁾

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda quanto segue:

1.1. L'UE dovrebbe rivedere le analisi condotte a livello nazionale sulle materie prime strategiche e fondamentali e compilare una relazione sulla situazione nell'UE, analoga a quelle elaborate dal *National Research Council* per quanto concerne gli Stati Uniti o il Giappone. Gli Stati membri dovrebbero in particolare riformulare le loro politiche di approvvigionamento delle materie prime e precisare che cosa essi (così come l'UE nel suo complesso) intendano per «importanza fondamentale» delle singole materie prime, concetto che deve essere costantemente aggiornato, possibilmente ogni due o tre anni, al fine di tenere sotto controllo eventuali cambiamenti.

1.2. Un seminario a cura del BIAC (comitato consultivo per le imprese e l'industria dell'OCSE) sull'accesso alle materie prime potrebbe sì fornire un punto di partenza ma limiterebbe sin dall'inizio il raggio d'azione dell'UE. Dopo aver proceduto all'identificazione di un certo numero di materie prime fondamentali, i paesi fornitori o potenzialmente fornitori dovrebbero essere valutati in funzione delle loro capacità in termini di proficua cooperazione. A questo dovrebbero far seguito iniziative di carattere diplomatico.

1.3. Il CESE approva fermamente l'idea di partecipare, nel 2009 e nel 2010, ai convegni organizzati dalle successive presidenze di Repubblica ceca, Svezia e Spagna su questioni quali l'offerta e la domanda di risorse minerarie, l'accesso al terreno, le migliori tecnologie a disposizione e la formazione delle capacità.

1.4. La Commissione dovrebbe incrementare i suoi sforzi a favore di negoziati efficaci a livello internazionale, non solo per eliminare ostacoli e distorsioni inique in ambito commerciale ma anche per contribuire all'elaborazione di accordi bilaterali e multilaterali sugli investimenti.

1.5. La Commissione dovrebbe inoltre attivare i necessari meccanismi d'azione in caso di violazione delle norme OMC da parte di paesi extracomunitari (es. dazi/restrizioni all'esportazione di materie prime).

1.6. Le tariffe esterne dell'UE dovrebbero venir fissate in modo da garantire che le materie prime prodotte in modo sostenibile non siano escluse dal mercato comunitario. È necessario avviare una revisione delle tariffe doganali esistenti al fine di identificare quelle suscettibili di modifica.

1.7. L'UE dovrebbe perseguire attivamente una diplomazia delle materie prime al fine di garantire l'accesso a tali prodotti e contribuire, in tal modo, a creare fondi e programmi incentrati sulla formazione delle capacità, tali da promuovere la produzione sostenibile di materie prime e il progresso economico e sociale dei paesi in via di sviluppo.

1.8. La Commissione dovrebbe partecipare attivamente alle riunioni annuali del Forum mondiale dei ministri responsabili dell'attività mineraria e del Forum intergovernativo sui minerali e i metalli, allo scopo di migliorare le relazioni con le varie autorità mondiali in questo campo e di identificare e potenziare le opportunità di investimento per l'UE.

1.9. È necessario elaborare un catalogo delle migliori pratiche regolamentari esistenti nell'UE per quanto concerne l'accesso al suolo per le industrie produttrici di materie prime, al fine di semplificare le procedure e ridurre la sterilizzazione delle risorse minerarie dovuta a pratiche inadeguate di pianificazione nell'uso del suolo.

⁽¹⁾ Ulteriori raccomandazioni particolareggiate del CESE figurano nel parere *L'industria estrattiva non energetica in Europa*, adottato il 9 luglio 2008 e pubblicato sulla GU C 27 del 3.2.2009, pag. 82. Le raccomandazioni contenute nel presente parere devono essere viste come complemento a quelle formulate nel precedente parere del CESE.

1.10. La Commissione dovrebbe continuare a dare sostegno alla Piattaforma tecnologica europea sulle risorse minerarie sostenibili e includere i temi ad essa relativi nelle future gare d'appalto per il periodo 2009-2013. È inoltre importante proseguire il dibattito sulle questioni relative alle materie prime nell'ambito degli interventi prioritari previsti dall'ottavo programma quadro di R&S, ad esempio la promozione dell'uso razionale delle risorse e dell'efficienza energetica.

1.11. La Commissione dovrebbe promuovere una metodologia oggettiva, basata sull'analisi di un ciclo di vita completo, per valutare la validità delle misure a favore di un uso efficiente delle risorse e di qualsiasi «politica di sostituzione delle materie prime».

1.12. I servizi della Commissione dovrebbero potenziare il riciclaggio e facilitare l'uso delle materie prime secondarie nell'UE. Dovrebbero inoltre proporre strategie valide di riciclaggio, recupero e riutilizzo nei paesi extracomunitari, promuovendo le migliori pratiche a livello internazionale.

1.13. Un proseguimento del processo di consultazione e di ricerca è necessario per stabilire fino a che punto la metodologia applicata alle materie prime minerali non energetiche si adatti alla situazione specifica delle materie prime rinnovabili non energetiche, ad esempio il legno o i pellami (la comunicazione della Commissione si concentra essenzialmente sulla sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime minerali non energetiche. Ci si può chiedere se questa sia la procedura migliore da utilizzare per altre materie prime, ma è certo che una intensa cooperazione tra i servizi specializzati della Commissione permetterà di creare uno strumento integrato per la valutazione di tutte le materie prime strategiche e fondamentali per l'industria e la difesa dell'UE).

2. Contesto

2.1. La tendenza ad un aumento costante del prezzo delle materie prime ha subito una fase d'arresto, per lo meno temporanea. Nella comunicazione, la Commissione parte dal presupposto che tale tendenza ricomincerà e che «i livelli di crescita delle economie emergenti dovrebbero continuare ad esercitare una forte pressione sulla domanda». Un *primo* elemento fondamentale in tale contesto è la capacità o meno dei paesi emergenti, e in particolare della Cina, di passare senza traumi da un modello di sviluppo basato essenzialmente su investimenti fissi, dettati da opportunità imprenditoriali in settori manifatturieri orientati all'esportazione, verso un altro modello maggiormente orientato al consumo interno. Un *secondo* fattore d'importanza cruciale è l'eventuale possibilità che quest'ultimo modello di sviluppo comporti lo stesso tasso di crescita della domanda di materie prime.

2.2. Come sottolineato nella comunicazione, l'UE è autosufficiente per quanto riguarda i minerali da costruzione (settore nel quale i fornitori stranieri sono ostacolati da costi di trasporto troppo elevati rispetto al valore delle materie prime) ma dipende dalle importazioni di taluni materiali d'importanza economica strategica. Tale importanza deriva in primo luogo dal fatto che le materie prime in questione risultano essenziali per la produzione

industriale molto più di quanto il loro valore economico faccia pensare, e in secondo luogo dal fatto che le forniture provengono da un piccolo numero di imprese e di paesi, alcuni dei quali presentano un elevato rischio politico.

2.3. A proposito dell'approvvigionamento, la comunicazione formula una serie di considerazioni allarmanti. In funzione della prospettiva e dell'origine degli ostacoli all'approvvigionamento, esistono quattro tipi di rischi tali da rappresentare un potenziale problema:

- una crescente concorrenza per le materie prime tra le industrie di trasformazione, concorrenza che si traduce in prezzi più elevati e, nel caso delle risorse primarie e secondarie, in una deviazione verso altre destinazioni,
- un «accumulo» di materie prime per colpa di ostacoli alle esportazioni, ad esempio tasse all'esportazione e sistemi di doppia tariffazione (la comunicazione ne fornisce vari esempi),
- la corsa ad attività per la produzione di materie prime nei paesi terzi (ad esempio la concorrenza per le opportunità di investimento o per l'accesso ai depositi minerari in Africa),
- il rischio di interrompere la fornitura fisica di materie prime che rivestono importanza economica strategica (esempio: una possibile interruzione nell'approvvigionamento di terre rare; tutte le tecnologie pulite o tendenti all'efficienza energetica si basano su un consumo crescente di terre rare, ad esempio un'automobile con motore ibrido contiene circa 20 kg di terre rare. La Cina ne è il principale fornitore mondiale ma anche il principale consumatore. Attualmente, vi sono pochissime alternative economicamente possibili all'approvvigionamento di terre rare provenienti dalla Cina, la cui fornitura è fortemente concentrata e che si rivelano importanti in diverse applicazioni). I minerali fondamentali possono diventare un ottimo strumento di scambio o addirittura un'arma in caso di guerra commerciale.

2.4. I primi due tipi di rischi colpiscono direttamente la competitività dell'industria europea di trasformazione delle materie prime e sono dovuti a pratiche anticoncorrenziali o a misure di politica commerciale, ragion per cui le loro conseguenze devono essere affrontate nel contesto della politica commerciale e della politica di concorrenza.

2.5. Il terzo tipo di rischio potrebbe essere meno allarmante per le industrie che hanno bisogno di materie prime, dato che i detentori delle risorse naturali non hanno di per sé alcun interesse a discriminare i clienti, agendo a scapito dell'industria europea. È invece possibile nutrire preoccupazioni sia per l'impatto sulla posizione concorrenziale a lungo termine dell'industria estrattiva europea sia per le conseguenze sulla posizione centrale dell'Europa in termini di finanziamento dell'industria estrattiva, sviluppo tecnologico e attività imprenditoriale in rete. Le recenti evoluzioni in tale contesto mettono in discussione le prospettive di sviluppo sostenibile nei paesi in via di sviluppo che dipendono dalle esportazioni di risorse naturali.

2.6. Il quarto tipo di rischio, infine, potrebbe causare seri danni alla struttura economica dell'Unione europea e una perdita di posti di lavoro, portando la produzione ad una situazione di stallo per la mancanza delle necessarie materie prime. Questo rischio deve essere affrontato di petto, eventualmente anche attraverso misure totalmente inedite. Vale la pena notare che tanto gli Stati Uniti (cfr. *Minerals, Critical Minerals and the US Economy* - Minerali, minerali essenziali ed economia USA - relazione a cura del Consiglio nazionale delle ricerche, www.nap.edu/catalog.php?record_id=12034.) quanto il Giappone (cfr. Orientamenti per garantire le risorse nazionali, www.meti.go.jp/english/press/data/nBackIssue200803.html) hanno preso tale rischio sul serio, al punto da giustificare nuove iniziative politiche. Nei comunicati stampa si afferma inoltre che la Cina si è impegnata a costituire stock di materie prime per mitigare gli effetti di eventuali interruzioni degli approvvigionamenti.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato economico e sociale europeo accoglie favorevolmente la comunicazione della Commissione (COM(2008) 699 def., iniziativa Materie prime), in quanto elemento chiave per garantire l'approvvigionamento sostenibile dell'UE in materie prime non energetiche, in particolare risorse minerali (cfr. pag. 3 del COM(2008) 699 def.), e soddisfare in tal modo le esigenze cruciali dell'UE in termini di sviluppo e di occupazione. Il CESE auspica che vengano rapidamente messe a punto la struttura e le risorse necessarie per l'attuazione delle misure previste.

3.2. I rappresentanti della società civile reclamano da tempo un approccio integrato su questo aspetto, che riunisca diverse politiche e diversi programmi comunitari. Con l'iniziativa oggetto del presente parere la Commissione ha il merito di aver illustrato possibili soluzioni alle sfide dettate dalla necessità di assicurare l'approvvigionamento sostenibile di materie prime non energetiche alle industrie europee, da un lato migliorando l'approvvigionamento interno ed extracomunitario e dall'altro adottando misure per promuovere l'efficienza in termini di risorse e le attività di riciclaggio.

3.3. Gli sviluppi internazionali hanno in particolare dimostrato la necessità di un approccio maggiormente coordinato a livello europeo, pur salvaguardando il principio di sussidiarietà applicabile su tutto il territorio europeo per quanto concerne le politiche di approvvigionamento delle risorse e di assetto territoriale.

3.4. Il CESE nota con compiacimento che nella sua comunicazione, la Commissione ha adottato un approccio analogo a quello raccomandato dal CESE nel suo più recente parere d'iniziativa in materia ⁽²⁾, individuando quasi le stesse sfide e le stesse soluzioni. Il parere era stato elaborato affinché la Commissione europea potesse disporre in anticipo del punto di vista della società civile ed era il risultato di un ampio processo di consultazione avviato dalla commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI) del CESE in risposta al documento informativo della Commissione *Assicurare l'approvvigionamento di materie prime alle industrie dell'UE* (IP/07/767 del 5 giugno 2007) il cui obiettivo era di anticipare l'attuale iniziativa Materie prime.

3.5. Tenendo conto dell'impegno assunto dall'UE di sviluppare un approccio globale nell'affrontare gli effetti del cambiamento climatico migliorando le tecnologie per l'efficienza energetica, promuovendo un uso responsabile delle risorse naturali e rendendo le proprie industrie maggiormente compatibili con l'ambiente, il CESE sottolinea ancora una volta l'importanza strategica di assicurare l'approvvigionamento di risorse minerali non energetiche e di portare avanti al tempo stesso la politica energetica europea, due settori che sono dipendenti l'uno dall'altro per via di fattori tecnologici.

3.6. L'UE è fortemente dipendente dalle importazioni di metalli *high tech* e non potrà effettuare la transizione verso la produzione sostenibile e le tecnologie pulite finché non avrà l'accesso garantito a tali metalli e alle materie prime rare (in termini di concorrenza, rischi, concentrazione geografica delle risorse e impianti di produzione) ⁽³⁾.

3.7. La comunicazione all'esame rappresenta una specie di analisi SWOT dell'attuale politica di approvvigionamento di materie prime. Risultano pertanto necessari il sostegno degli Stati membri e un'azione coordinata da parte dei vari servizi della Commissione (DEV, ENTR, ENV, Eurostat, REGIO, RELEX, RTD), al fine di portare avanti una serie di iniziative che coinvolgano non solo la Commissione stessa ma anche le principali parti interessate: industrie estrattive a valle (in quanto rappresentante di tutto il settore delle risorse minerarie, il Consiglio internazionale sull'estrazione di minerali e metalli (ICMM) dovrebbe essere invitato a partecipare per dare una visione dello sviluppo e per fornire consulenze che vadano al di là del punto di vista di Euromines, maggiormente centrato sull'UE), imprese, servizi di rilevazione geologica, società civile organizzata, promuovendo in tal modo la sicurezza dell'approvvigionamento dell'UE conformemente agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

3.8. Le strutture UE che finora hanno trattato tali questioni si sono rivelate troppo deboli e devono essere potenziate attraverso organi decisionali di più alto livello. È al tempo stesso opportuno condurre un'analisi tecnica ed economica più solida circa le future esigenze di materie prime e definire un'azione più incisiva per ottenere il massimo tecnicamente ed economicamente possibile dalle fonti europee e per migliorare l'approvvigionamento sostenibile dalle fonti non europee. In tale contesto, risultano necessari una strategia a più lungo termine e un meccanismo periodico di revisione, considerando che molto spesso gli investimenti nell'estrazione di materie prime si rivelano economicamente redditizi solo sul lungo periodo.

3.9. I principi su cui si basano le proposte presentate

3.9.1. La sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime comporta per l'UE la necessità di assicurare che l'economia europea non subisca danni causati da una crisi nell'approvvigionamento di materie prime, di salvaguardare gli interessi dei consumatori, delle industrie europee che dipendono dalle importazioni di materie prime e delle industrie europee che producono

⁽²⁾ Parere del CESE sul tema *L'industria estrattiva non energetica in Europa*, GU C 27 del 3.2.2009.

⁽³⁾ Parere del CESE sul tema *L'industria estrattiva non energetica in Europa*, GU C 27 del 3.2.2009, punto 2.5.

materie prime, e infine di garantire condizioni eque per tutti. Occorre prendere in considerazione e rispettare i vari interessi in gioco, tenendo conto degli impegni e delle politiche UE concernenti lo sviluppo a livello internazionale e la sostenibilità ambientale e sociale. Lo sfruttamento delle materie prime deve essere ottimizzato, tenendo presente i legami esistenti con l'ambiente, con le esigenze delle comunità e con l'uso sostenibile dell'energia.

3.9.2. La politica dell'UE di approvvigionamento di materie prime deve poggiare su una **solida base analitica**. È dunque importante disporre delle opportune conoscenze in questo campo, analizzate sulla base delle migliori metodologie esistenti.

3.10. Le pratiche regolamentari concernenti le materie prime variano notevolmente all'interno dell'UE e molto si può fare per migliorare la situazione nei singoli paesi attraverso la diffusione di informazioni sulle migliori pratiche.

4. Osservazioni sulle misure politiche proposte ⁽⁴⁾

4.1. *Primo pilastro: l'accesso alle materie prime sui mercati mondiali, senza distorsione delle condizioni*

4.1.1. Nella comunicazione, si propone all'UE di perseguire attivamente una diplomazia delle materie prime al fine di garantire l'accesso a tali prodotti, di promuovere una cooperazione internazionale rafforzata e di dare all'accesso alle materie prime la priorità nell'ambito della politica commerciale e regolamentare.

4.1.2. Dopo aver individuato quali sono i paesi maggiormente ricchi in risorse, è opportuno discutere con i loro rappresentanti le questioni relative all'accesso alle materie prime. Nell'ambito della propria politica di sviluppo, l'UE dovrebbe creare **fondi e programmi tali da promuovere, in detti paesi, la produzione e lo sviluppo sostenibili di materie prime**.

4.1.3. Bisognerebbe rivedere i sistemi di finanziamento destinati dall'UE ai paesi che sono o Stati membri o paesi confinanti, considerando che il trasporto di risorse da tali paesi risulterebbe maggiormente sostenibile. Gli aiuti andrebbero concessi in particolare agli stati di più recente adesione, ai paesi dei Balcani, a quelli dell'Africa settentrionale e alla Turchia. L'iniziativa dell'ICMM sulla disponibilità di risorse, lanciata nel 2004 dall'*International Council on Mining and Metals* (Consiglio internazionale sull'estrazione di minerali e metalli) al fine di individuare le migliori pratiche per gli investimenti nell'attività di estrazione di minerali e metalli a livello nazionale, regionale e aziendale nei paesi in via di sviluppo, potrebbe rappresentare un modello utile per le strategie in materia di risorse e di sviluppo.

4.1.4. Una serie di raccomandazioni vengono formulate al fine di **migliorare la compatibilità tra la politica di sviluppo dell'UE e le esigenze comunitarie in materia di accesso senza**

distorsioni alle materie prime. Le proposte intese a rafforzare gli Stati, a favorire un clima d'investimento sano e ad incoraggiare una gestione sostenibile delle materie prime sono tutte pertinenti e costruttive.

4.1.5. L'UE dovrebbe fissare le proprie tariffe esterne cercando di assicurare che le materie prime prodotte in modo sostenibile non vengano escluse dal mercato comunitario. Una revisione delle tariffe doganali esistenti andrebbe condotta per identificare quelle suscettibili di modifica.

4.1.6. L'assistenza ai paesi in via di sviluppo nel settore delle materie prime dovrebbe concentrarsi sulla **formazione delle capacità** e puntare a sostenere e ad agevolare lo sviluppo e l'applicazione di politiche volte a massimizzare il contributo della produzione e dell'esportazione di materie prime allo sviluppo. In tale contesto, è molto importante sostenere politiche ed approcci inclusivi e partecipativi, che diano priorità alle esigenze e agli interessi delle popolazioni di tali paesi.

4.1.7. **Gli aiuti allo sviluppo** nel settore delle materie prime devono inoltre poggiare su ampie coalizioni e partenariati al fine di garantire l'impegno di tutte le parti interessate tra cui, in particolare, l'industria delle materie prime, le organizzazioni della società civile e tutti i livelli di governo.

Una delle principali componenti dell'assistenza ai paesi in via di sviluppo dovrebbe essere il sostegno alla **creazione di infrastrutture** che possano essere utilizzate contemporaneamente dalle imprese produttrici di materie prime e da imprese più piccole, da comunità agricole e da imprese dedite ad altre attività economiche rurali. Questo particolare modo di cooperazione è stato oggetto di critiche in quanto il contributo fornito allo sviluppo è stato inferiore alle aspettative, ma è anche importante riconoscere che tale approccio risponde all'esigenza, fortemente manifestata dai paesi in via di sviluppo, di stimolare lo sviluppo stesso attraverso il miglioramento dell'infrastruttura, e che altri meccanismi per finanziare questo tipo di investimenti si sono rivelati inadeguati.

4.1.8. La comunicazione sottolinea chiaramente la questione spinosa relativa alle **statistiche sul commercio** delle risorse minerarie. Tali statistiche si basano su relazioni doganali stilate in funzione della Classificazione standard del commercio internazionale, del Sistema armonizzato, oppure delle Categorie economiche generali. Le relazioni presentate da alcuni paesi sono alquanto povere di dati. Inoltre, le statistiche commerciali non sono tali da fornire informazioni adeguate sul consumo reale di risorse minerarie da parte delle economie mondiali, informazioni di cui c'è estremo bisogno, in quanto non tengono conto del contenuto di minerali o metalli nei concentrati, nei prodotti semilavorati o nei manufatti che circolano sul mercato. È opportuno condurre ricerche, basate su un consenso internazionale, per stabilire come migliorare il sistema statistico attuale, con l'obiettivo di valutare in maniera più adeguata il consumo reale di minerali e metalli, possibilmente attraverso l'uso di un valore «approssimativo» del contenuto di minerali e metalli in un'automobile tipo, una tonnellata standard di carta, ecc.

⁽⁴⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *L'industria estrattiva non energetica in Europa*, GU C 27 del 3.2.2009.

4.1.9. La comunicazione tratta in modo abbastanza specifico la politica regolamentare e la politica commerciale. Le proposte individuano settori d'interesse vitale per l'UE e sembrano essere degne di attuazione. Un punto merita di essere sottolineato in maniera particolare: l'UE deve anche esaminare il proprio regime tariffario al fine di garantirne **la coerenza con lo sviluppo della domanda di materie prime nell'UE**, e in particolare **valutare gli strumenti che consentono di ridurre le restrizioni all'importazione di materie prime**.

4.1.10. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile devono essere conseguiti tenendo conto degli effetti che possono avere al di fuori dell'UE e non dovrebbero rappresentare una scusa o un pretesto per portare avanti pratiche di limitazione al commercio contrarie agli interessi dei consumatori e dell'ambiente. È importante che la sicurezza dell'approvvigionamento e l'eliminazione di condizioni inique di concorrenza basate su un accesso privilegiato alle materie prime non vengano usate per promuovere il protezionismo o per limitare il commercio o l'accesso al mercato comunitario da parte dei produttori dei paesi in via di sviluppo.

4.2. *Secondo pilastro: favorire l'approvvigionamento sostenibile di materie prime provenienti da fonti europee*

4.2.1. Lo sviluppo sostenibile locale e regionale dell'UE dipende direttamente dallo sviluppo futuro di quei settori economici in grado di sfruttare le potenzialità di ciascuna regione. Secondo il CESE, calcolando le riserve di ciascun deposito minerario, le attività economiche estrattive sono tali da contribuire allo sviluppo di comunità locali e anche degli Stati membri dell'UE, i quali vengono riforniti di risorse. Le attività estrattive possono dare tale contributo:

- sviluppando la produzione industriale e fornendo le materie prime necessarie per condurre le attività industriali,
- riducendo la dipendenza dalle importazioni e assicurando un migliore uso delle risorse,
- mantenendo un numero ragionevole di lavoratori qualificati in questo settore, al fine di garantire la sopravvivenza delle attività esplorative ed estrattive nell'UE,
- creando un maggior numero di posti di lavoro, al tempo stesso più sicuri,
- assicurando la coesione sociale e lo sviluppo regionale,
- migliorando le condizioni di vita e di lavoro.

4.2.2. Data la sua lunga tradizione nel campo estrattivo, l'Europa deve essere leader in materia di know-how e di competenze per quanto concerne questioni quali la gestione della estrazione di materie prime, l'ottimizzazione del contributo fornito dalla produzione di materie prime allo sviluppo economico, il loro uso sostenibile e la riconversione del suolo in modo da arrecare beneficio alla collettività.

4.2.3. Gli Stati membri dovrebbero valutare fino a che punto i processi di pianificazione dell'uso del suolo da essi condotti tengono conto del potenziale di materie prime e verificare se la fissazione delle priorità in caso di possibili utilizzi in concorrenza

tra loro sia adeguata al punto da rispondere alla necessità di garantire un approvvigionamento sostenibile di materie prime, vale a dire applicando il principio di prossimità in tutti i casi in cui ciò risulti possibile e commercialmente valido.

4.2.4. Le conoscenze geologiche evolvono continuamente e pertanto le procedure dovrebbero essere sufficientemente flessibili per consentire l'accesso futuro a risorse naturali non ancora identificate.

4.2.5. Sarebbe necessario elaborare **un catalogo delle migliori pratiche regolamentari** esistenti nell'UE per quanto concerne l'accesso al suolo per le industrie produttrici di materie prime, al fine di:

- **semplificare le procedure** per armonizzarle all'interno dell'UE, assicurando al tempo stesso che si tenga adeguatamente conto di altri possibili usi del suolo, ad esempio la conservazione,
- **ridurre la sterilizzazione delle risorse minerarie** dovuta a pratiche inadeguate di pianificazione nell'uso del suolo. È particolarmente importante che le disposizioni per garantire l'accesso al suolo non riguardino esclusivamente le zone minerarie già note.

4.2.6. L'elaborazione di orientamenti sulla compatibilità di Natura 2000 con l'estrazione di materie prime dovrebbe spingere gli Stati membri a rivedere i loro propri orientamenti nazionali e assicurare che le autorità competenti siano coscienti del fatto che **Natura 2000 non vieta l'estrazione di materie prime** (l'articolo 6 della direttiva sugli habitat è uno strumento eccellente per garantire il rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile da parte delle industrie estrattive).

4.2.7. Al fine di **migliorare le conoscenze di base sull'approvvigionamento** di materie prime economicamente strategiche e **sull'uso delle materie prime** all'interno dell'UE, quest'ultima dovrebbe condurre un'analisi analoga a quella condotta negli Stati Uniti dal Consiglio nazionale delle ricerche (*National Research Council*). Obiettivo dell'analisi dovrebbe essere quello di identificare e valutare sia i rischi potenziali per l'approvvigionamento di materie prime da parte dell'industria dell'UE sia l'importanza delle diverse materie nei loro impieghi finali (dovrebbero essere presi in considerazione i seguenti aspetti: disponibilità fisica di taluni minerali che possono essere estratti nei paesi dell'UE, grado di sostituzione, rischi geopolitici relativi al commercio internazionale di materie prime strategiche e di importanza fondamentale, esigenze dell'UE in materia di difesa).

La comunicazione contiene una serie di raccomandazioni volte a migliorare le conoscenze di base sulle materie prime. Tuttavia, non presenta proposte per migliorare le conoscenze sull'impiego delle materie prime all'interno dell'UE. Questa dovrebbe essere una delle priorità fondamentali in quanto risponde alla necessità di elaborare politiche coerenti e di garantire la massima efficacia delle misure. La relazione degli Stati Uniti sulle materie prime d'importanza fondamentale definisce una metodologia che potrebbe essere applicata alla situazione europea.

4.2.8. Sarebbe in particolare auspicabile una **valutazione completa del potenziale di risorse geologiche**, da condurre con l'ausilio delle moderne tecnologie, nonché delle capacità da parte dei servizi geologici nazionali di fornire dati, informazioni e perizie di qualità sulle risorse minerarie. Azioni specifiche di sostegno all'acquisizione di dati geologici (espressione che include tutti i dati geologici tematici, ad esempio i dati geochimici e geofisici) dovrebbero essere definite e applicate nell'ambito del futuro ampliamento dei servizi territoriali del GMES e/o del Fondo europeo di sviluppo regionale. La Commissione dovrebbe inoltre effettuare una revisione ufficiale della situazione nei vari Stati membri.

4.2.9. Le istituzioni europee dovrebbero dare il proprio **sostegno alle presidenze ceca, svedese e spagnola, in particolare per quanto concerne le attività da condurre in questo ambito**, ad esempio:

- un convegno, da organizzare nell'ambito della presidenza svedese dell'UE, per identificare le buone pratiche in materia di pianificazione territoriale e gestione sostenibile del suolo dopo l'estrazione,
- un convegno sull'attività estrattiva e lo sfruttamento delle risorse minerarie, da tenersi a Rovaniemi (Finlandia) nel dicembre 2009, in cui si affronti il tema delle migliori pratiche nella promozione dell'attività estrattiva in Europa,
- la preparazione di un convegno sull'attività estrattiva nell'Europa sud-orientale e nei Balcani, con la partecipazione dei servizi TAIEX dell'UE.

4.2.10. **Alla ricerca e allo sviluppo tecnologico nel settore delle materie prime dovrebbe essere attribuita la priorità, dando una particolare enfasi alle tecnologie compatibili con rigorose politiche di conservazione.** Occorre inoltre promuovere **migliori pratiche nei settori della prospezione, produzione ecologica e riciclaggio**, in particolare per mettere in atto quelle pratiche che si avvalgono di incentivi basati sul mercato e che sono economicamente fattibili. Il programma di ricerca strategica e il piano di attuazione elaborati dalla Piattaforma tecnologica europea sulle risorse minerarie sostenibili potrebbero servire di base per la realizzazione di tale obiettivo.

4.3. *Terzo pilastro: ottimizzare il consumo di materie prime primarie nell'UE*

4.3.1. La pubblica opinione ritiene che le persone giuridiche, vale a dire le industrie estrattive e le imprese commerciali, siano i principali responsabili delle condizioni ambientali, ma in realtà ad

essere responsabile è tutta la società, in quanto consuma beni e prodotti che contengono tali risorse.

I cittadini europei devono rendersi conto che la loro vita dipende dallo sfruttamento delle risorse minerarie. Al tempo stesso è **importantissimo proteggere l'ambiente e promuovere un consumo responsabile delle materie prime.**

4.3.2. Lo sviluppo di politiche e l'elaborazione di misure pratiche per ottimizzare l'uso delle materie prime non possono ignorare interessi legittimi che sussistono al di fuori dell'UE e devono tener presente le attuali capacità esistenti nei paesi in via di sviluppo, per quanto concerne tanto la regolamentazione quanto l'uso delle tecnologie. Le norme REACH sono state severamente criticate da diversi paesi africani preoccupati che potessero portare ad un'indebita discriminazione delle loro esportazioni di minerali. Allo stesso modo, la Convenzione di Basilea sui rifiuti pericolosi ha comportato conseguenze inattese in alcuni paesi asiatici, tra cui il moltiplicarsi di imprese non ufficiali nel settore del riciclaggio di metalli le quali ricorrono a pratiche rischiose in quanto tagliate fuori dalle fonti legittime di materie prime.

4.3.3. Le industrie e i centri di ricerca europei dovrebbero essere incoraggiati a **sviluppare prodotti sostitutivi per le materie prime di capitale importanza**. A tale scopo, la Commissione europea dovrebbe avviare, nell'ambito del settimo programma quadro, un'analisi particolareggiata dell'elenco di metalli e di materie prime considerate essenziali, al fine di offrire un contesto per le nuove tecnologie pulite e per i prodotti rispettosi dell'ambiente.

4.3.4. Il processo di riciclaggio non dovrebbe essere considerato una semplice attività amministrativa ma un quadro regolamentare che può contare su un approccio imprenditoriale fondato su basi commerciali. Per attuare tale principio è necessario disporre di:

- un quadro giuridico per la raccolta, la classificazione, la gestione e il riciclaggio dei rifiuti industriali e domestici,
- incentivi che spingano i consumatori a partecipare alle attività di riciclaggio,
- vere e proprie reti specializzate a livello nazionale e internazionale per la raccolta, la conservazione e il riciclaggio industriale,
- una adeguata gestione dei rifiuti, su base commerciale, di competenza delle amministrazioni locali e/o degli enti regionali.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione Far fronte alla crisi dell'industria automobilistica europea

COM(2009) 104 def.

(2009/C 277/20)

Relatore generale: **ZÖHRER**

La Commissione europea, in data 25 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione - Far fronte alla crisi dell'industria automobilistica europea

COM(2009) 104 def.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato, in data 23 marzo 2009, la commissione consultiva per le trasformazioni industriali di preparare i lavori del Comitato in materia (relatore: ZÖHRER, correlatore: GLAHE).

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della sessione plenaria del 13-14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), ha nominato relatore generale ZÖHRER e ha adottato il seguente parere con 141 voti favorevoli, 2 voti contrari e 5 astensioni.

1. Contesto e sintesi del documento della Commissione

1.1. L'industria automobilistica è stata colpita dalla crisi più rapidamente e più duramente degli altri settori industriali. Per tale motivo, la Commissione e gli Stati membri hanno intrapreso, negli ultimi mesi, una serie di iniziative per sostenere il settore in questa difficile situazione. Nella sua comunicazione del 25 febbraio 2009, la Commissione fa riferimento all'importanza di un'industria automobilistica dinamica e competitiva. Oltre al calo della domanda di autovetture e di veicoli commerciali e alle difficoltà di accesso al credito, la Commissione evoca anche i problemi strutturali a lungo termine antecedenti alla crisi.

1.1.1. Attraverso il gruppo di alto livello CARS 21, il forum sulle ristrutturazioni dell'ottobre 2007 e numerosi altri gruppi di lavoro, la Commissione si occupa già da diverso tempo delle sfide del settore automobilistico. Il Comitato ha già fornito un valido contributo a questo dibattito adottando, nel dicembre 2007, una relazione informativa sulla situazione e le prospettive dell'industria automobilistica europea (CCMI/046 - Relazione informativa sul tema *L'industria automobilistica in Europa: situazione attuale e prospettive* (CESE 1065/2007 fin riv.)). Il CESE sta attualmente elaborando un parere sui mercati dei componenti e sui mercati a valle del settore automobilistico (CCMI/059 - Parere sul tema *Mercati dei componenti e mercati a valle del settore automobilistico*).

1.2. Nella seconda parte della sua comunicazione, la Commissione descrive le misure già adottate e quelle semplicemente previste a livello comunitario o dei singoli Stati membri nel quadro del piano di ripresa economica in generale e a favore del settore automobilistico in particolare.

2. Osservazioni e conclusioni

2.1. Il Comitato accoglie favorevolmente la comunicazione all'esame, in cui la Commissione si dichiara disposta, insieme agli Stati membri, a sostenere l'industria automobilistica in questa situazione drammatica. Sottolinea inoltre la necessità di un

quadro coerente e concordato volto da un lato ad impedire tendenze protezionistiche e dall'altro a formulare obiettivi comuni.

2.2. Nella crisi attuale è opportuno agire rapidamente. Alcune misure devono essere attuate quanto prima al fine di proteggere dal fallimento soprattutto le PMI subfornitrici e di consentire con urgenza la realizzazione dei necessari investimenti.

2.2.1. È importante innanzi tutto assicurare un accesso rapido a risorse finanziarie sufficienti e mirate attraverso le banche, la BEI, oppure mediante aiuti quali garanzie e sovvenzioni degli Stati membri.

2.2.2. Non è tuttavia da escludere il rischio fallimento. Il Comitato chiede pertanto alla Commissione e agli Stati membri di esaminare le disposizioni del diritto fallimentare valutando fino a che punto contribuiscono alla sopravvivenza delle imprese.

2.3. Ma la sfida più grande della crisi consiste nel garantire l'occupazione. Si tratta, in tale contesto, di scongiurare la disoccupazione e di salvaguardare le competenze nell'industria. Gli Stati membri dispongono di diverse misure per superare un calo temporaneo degli ordinativi (ad esempio il lavoro a tempo parziale). In alcuni paesi queste possibilità tuttavia non esistono, il che provoca una diminuzione massiccia dei posti di lavoro. Il Comitato chiede pertanto di intensificare lo scambio di buone pratiche e gli aiuti mirati al fine di mantenere l'occupazione. I periodi di rallentamento dell'attività devono essere utilizzati per attuare misure di perfezionamento professionale destinate ai lavoratori.

2.3.1. Il Comitato accoglie con favore gli sforzi condotti nel quadro del FSE per consentire il finanziamento di misure a favore dell'occupazione. Appoggia la proposta di adattare il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione tenendo conto della crisi attuale. Dato che gli stanziamenti previsti (pari a 500 milioni di euro) potrebbero non essere sufficienti, propone di aumentarli a 1 miliardo di euro (cfr. il parere CCMI/063).

2.3.2. I gruppi maggiormente colpiti dalla crisi e dalla conseguente perdita di posti di lavoro sono quelli dei lavoratori a tempo determinato e dei lavoratori temporanei. Il Comitato chiede dunque di adottare misure specifiche a loro favore e di adeguare rapidamente il quadro giuridico, soprattutto per quanto concerne i lavoratori temporanei.

2.4. Risultano necessari incentivi per stimolare la domanda. In tale contesto, è opportuno assicurare che tutte le iniziative di carattere finanziario o fiscale (ad esempio i premi alla rottamazione) siano tali da sostenere e accelerare la conversione tecnologica del settore (efficienza energetica dei macchinari, riduzione delle emissioni). Il Comitato chiede inoltre agli Stati membri, alla Commissione, alla BCE e infine alle parti sociali di creare condizioni macroeconomiche generali volte a garantire il reddito e quindi a rafforzare la domanda interna.

2.5. Per quanto concerne i problemi strutturali di lungo periodo, il CESE rimanda alla relazione informativa elaborata dalla commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI) nel novembre 2007 sulla situazione e le prospettive dell'industria automobilistica in Europa, in cui ha descritto chiaramente le sfide davanti alle quali si trova il settore e ha sottolineato la possibilità di una sua profonda trasformazione, processo che sarà accelerato dalla crisi attuale.

2.5.1. In primo luogo, la crisi e le misure nazionali di sostegno determineranno soprattutto uno spostamento del mercato verso modelli più piccoli, più ecologici e meno costosi. Questo fenomeno avrà notevoli ripercussioni sulla creazione di valore aggiunto da parte dei produttori e dei fornitori ed è destinato ad influire a lungo sul settore.

2.5.2. Per far sì che il settore esca rafforzato dalla crisi, è necessario fin da adesso intensificare gli sforzi nel campo della ricerca e sviluppo, dell'innovazione e della qualificazione dei lavoratori. Questo compito rientra tra le responsabilità non solo delle imprese, ma anche degli Stati membri e della Comunità. Il Comitato pertanto approva le iniziative descritte dalla Commissione.

2.5.3. È necessario agire con prudenza nel ridurre i problemi strutturali alla questione di un eccesso di capacità. Negli ultimi anni l'Europa ha vissuto una notevole riduzione delle capacità (soprattutto in Spagna, Portogallo e Regno Unito). In tale contesto, esistono grosse differenze tra i singoli costruttori e diversi approcci in materia. L'eccesso di capacità è in parte inerente al sistema (ad es. cambio di modello, concorrenza interna). Attualmente però c'è il rischio che la crisi comporti un «taglio netto» della produzione che più tardi, quando la domanda ricomincerà a salire, potrebbe essere all'origine di una scarsa capacità e dunque

di un aumento delle importazioni. Il Comitato pertanto raccomanda di discutere questo aspetto nel quadro del gruppo ad alto livello CARS 21.

2.5.4. Sono soprattutto i produttori americani a subire una profonda crisi strutturale. Il Comitato approva gli sforzi intrapresi dalla Commissione per dare una risposta politica efficace alle difficoltà della General Motors Europa e dei suoi fornitori, coordinando le attività degli Stati membri interessati. L'UE deve insistere espressamente presso gli Stati Uniti e la General Motors affinché la parte europea di questa impresa (OPEL/Vauxhall/SAAB) abbia una chance di sopravvivere.

2.5.5. Per far fronte alle sfide in gioco, il CESE è del parere che non saranno solo le imprese ma anche gli Stati membri e l'Unione europea nel suo complesso a dover portare avanti ulteriori sforzi. Il Comitato approva dunque le proposte della Commissione volte a mettere in pratica i risultati della consultazione condotta nell'ambito dell'iniziativa CARS 21 e a definire l'approccio da seguire successivamente. Si dichiara a favore di un proseguimento del processo volto a sostenere, conformemente alla strategia di Lisbona, una politica industriale europea a lungo termine.

2.5.6. Il Comitato desidera inoltre fare riferimento all'importanza dei mercati a valle del settore automobilistico (un tema in merito al quale è in corso di elaborazione un parere che sarà adottato prossimamente). Chiede pertanto di istituire, sulla base delle esperienze condotte nell'ambito del CARS 21, un gruppo di alto livello che si occupi delle sfide specifiche cui dovranno far fronte gli operatori di questi mercati.

2.5.7. Il partenariato avviato dalla Commissione per anticipare i cambiamenti nell'industria automobilistica è un passo importante per far fronte anche alle conseguenze sociali delle ristrutturazioni. Il Comitato, alla luce di questa situazione drammatica, chiede alle parti sociali interessate e alla Commissione di istituire un vero e proprio dialogo sociale efficace.

2.6. Un accesso libero ai mercati mondiali e un'equa concorrenza sono i presupposti per continuare a garantire il successo dell'industria automobilistica europea. Il Comitato accoglie pertanto favorevolmente l'intenzione della Commissione di approfondire il dialogo con i partner commerciali. In particolare occorre seguire gli sviluppi negli Stati Uniti e in Asia per assicurare parità di condizioni, per scongiurare misure protezionistiche e discriminatorie e per proteggere in modo concreto la proprietà intellettuale. Il CESE sottolinea che nel contesto attuale della firma di un accordo di libero scambio con la Corea del Sud, è opportuno insistere sulla creazione di un quadro equilibrato per l'industria automobilistica europea. L'attuale stato dei negoziati non tiene conto dell'obiettivo di una rimozione delle barriere commerciali non tariffarie a favore dei produttori europei.

Bruxelles, 13 maggio 2009

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo*
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa ad orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione

COM(2008) 869 def. - 2008/0252 (CNS)

(2009/C 277/21)

Relatore unico: **Thomas JANSON**

Il Consiglio, in data 3 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di decisione del Consiglio relativa ad orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione

COM(2008) 869 def. – 2008/0252 (CNS).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 6 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore JANSON.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio 2009), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 193 voti favorevoli, 7 voti contrari e 9 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. A norma dell'articolo 128, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, la validità per il 2009 degli orientamenti in materia di occupazione attualmente in vigore deve essere confermata con una decisione del Consiglio, dopo aver consultato il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo.

1.2. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene la proposta di confermare la validità per il 2009 degli orientamenti in materia di occupazione 2008-2010, tenendo conto delle osservazioni riportate qui di seguito.

1.3. I programmi nazionali di riforma dovrebbero essere più ambiziosi in materia di politica occupazionale e di diritti e doveri dei lavoratori.

1.4. Occorre prestare un'attenzione molto maggiore all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e bisogna continuare a concentrare l'attenzione sulla lotta alle discriminazioni.

1.5. Il passaggio ad un'economia della conoscenza richiede un approccio molto più rigoroso e mirato alla formazione professionale e continua. Per conseguire questo obiettivo è essenziale una maggiore coerenza nell'integrare gli investimenti nella ricerca, nello sviluppo e nell'innovazione.

1.6. A giudizio del CESE, gli orientamenti in materia di occupazione non prestano un'attenzione sufficiente alla tematica della parità di genere e alla necessità di conciliare impegni professionali e vita familiare.

1.7. La crisi economica determinerà un aumento della disoccupazione e un abbassamento dei tassi di occupazione, rendendo in tal modo più difficile per l'UE la realizzazione degli obiettivi fissati nell'agenda di Lisbona.

1.8. È essenziale che gli Stati membri attribuiscono la priorità agli orientamenti che sostengono l'occupazione e la crescita (1) attuando strategie volte alla piena occupazione, a migliorare la qualità e la produttività del lavoro e a potenziare la coesione sociale e territoriale; (2) creando mercati del lavoro inclusivi e rendendo il lavoro più attraente e finanziariamente interessante per

chi cerca un'occupazione, per le persone meno favorite e quelle inattive e (3) incrementando e migliorando gli investimenti nel capitale umano (1).

1.9. Il CESE sottolinea che le parti economiche e sociali e la società civile devono partecipare a tutte le fasi dello sviluppo e dell'attuazione degli orientamenti.

2. Sintesi del documento della Commissione

2.1. Gli orientamenti costituiscono impegni nazionali presi a livello UE e definiscono obiettivi generali per gli Stati membri da attuare nell'ambito dei rispettivi programmi nazionali di riforma (PNR). Gli orientamenti integrati scadranno al termine del primo ciclo triennale e dovranno quindi essere rinnovati per il ciclo successivo.

2.2. Secondo la Commissione, nel primo ciclo triennale (2005-2008) gli Stati membri hanno proseguito nell'attuazione di riforme strutturali. Le riforme ispirate dalla strategia di Lisbona hanno accresciuto il potenziale di crescita dell'economia degli Stati membri e hanno anche contribuito a conferire all'economia europea maggiore resistenza nei confronti degli shock esterni, quali il rincaro dell'energia e dei beni di consumo e le fluttuazioni monetarie.

2.3. Il nuovo sistema di *governance* della strategia di Lisbona, che pone l'accento sul partenariato tra il livello europeo e il livello degli Stati membri, si è rivelato valido a giudizio della Commissione, secondo la quale gli orientamenti stanno svolgendo la loro funzione e non richiedono una revisione.

3. Precedenti osservazioni del Comitato

3.1. Gli orientamenti e le relative carenze sono stati analizzati dal CESE in un parere elaborato l'anno scorso e tale analisi è tuttora valida (2).

(1) Orientamenti integrati n. 17, 19 e 23 (COM(2007) 803 def./ 3, Parte V). (Ndt. Documento non disponibile in italiano).

(2) Parere del Comitato economico e sociale europeo del 13 febbraio 2008 in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione* (GU C 162 del 25.6.2008), relatore: Wolfgang GREIF.

3.2. Secondo il CESE, i programmi nazionali di riforma non appaiono sufficientemente ambiziosi in materia di politica occupazionale e di diritti e doveri dei lavoratori. Ciò dipende dal fatto che nell'ambito degli orientamenti attuali si mette l'accento sulla facoltà degli Stati di stabilire i loro propri obiettivi, per cui persistono i timori che le misure in materia di occupazione non possano più essere giudicate rispetto a obiettivi specifici e quantificabili.

3.3. Occorre prestare un'attenzione molto maggiore all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e continuare a incentrarsi sulla lotta alle discriminazioni legate all'età, alle disabilità, alle origini etniche o all'orientamento sessuale.

3.4. Perché l'UE diventi un'economia ad alta intensità di conoscenze, occorre adottare, per il passaggio ad un'economia di questo tipo, un approccio molto più rigoroso e mirato alla formazione professionale e continua per consentire un rapido adattamento alle nuove tecnologie, una ristrutturazione della base industriale e l'acquisizione da parte dei singoli di competenze trasferibili. Un modo per conseguire questo obiettivo consiste nell'adottare un approccio più coerente nel destinare investimenti alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione, sia per stimolare l'economia sia per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro ⁽³⁾.

3.5. Gli orientamenti in materia di occupazione non prestano un'attenzione sufficiente alla tematica della parità di genere e alla necessità di conciliare impegni professionali e vita familiare. Si tratta di una questione essenziale per far fronte ai cambiamenti demografici e all'invecchiamento della forza lavoro.

3.6. Il CESE ha inoltre sottolineato l'importanza di disporre di finanziamenti adeguati a livello nazionale ed europeo per poter attuare le misure di politica occupazionale.

4. Osservazioni di carattere generale

4.1. La crisi economica determinerà a breve o medio termine un aumento della disoccupazione e un abbassamento dei tassi di occupazione, rendendo in tal modo più difficile per l'UE la realizzazione degli obiettivi fissati nell'agenda di Lisbona.

4.2. Sebbene si siano compiuti dei progressi prima dell'insorgere della crisi, le persistenti disparità tra i vari paesi nel grado di conseguimento degli obiettivi e nell'attuazione delle diverse misure all'interno degli Stati membri e tra di loro continuano a costituire un grosso problema, creando una situazione che è aggravata dalla crisi economica.

4.3. Per evitare il ripetersi della depressione che travolse l'Europa negli anni '30, è essenziale, secondo il CESE, che gli Stati membri attribuiscano la priorità agli orientamenti che sostengono l'occupazione e la crescita. La crisi colpirà prevalentemente i paesi i cui governi non sono intervenuti a favore dell'occupazione, continuando invece a portare avanti le stesse politiche seguite in tempi normali.

4.4. Ci si riferisce in questo contesto ai seguenti orientamenti: (1) attuare strategie volte alla piena occupazione, a migliorare la qualità e la produttività del lavoro e a potenziare la coesione sociale e territoriale; (2) creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e finanziariamente interessante per chi cerca occupazione, per le persone meno favorite o quelle inattive e (3) incrementare e migliorare gli investimenti nel capitale umano ⁽⁴⁾.

4.5. In questo quadro è fondamentale che la Commissione e le altre parti interessate semplifichino le regole che disciplinano l'uso dei fondi strutturali, del Fondo sociale europeo e del Fondo di adeguamento alla globalizzazione per sostenere l'attuazione degli orientamenti a favore dell'occupazione. Il Comitato ribadisce inoltre l'importanza di mettere a disposizione finanziamenti adeguati a livello europeo e nazionale per dare la priorità alle iniziative in materia di occupazione.

4.6. Il Comitato vorrebbe che la Commissione svolgesse un ruolo più incisivo nella definizione degli obiettivi a livello europeo e nazionale, nonché nel monitoraggio e nella valutazione dei progressi compiuti. Ciò accrescerebbe l'impatto e il valore delle relazioni annuali relative ai programmi nazionali di riforma negli Stati membri.

4.7. Il CESE sottolinea che le parti economiche e sociali e la società civile devono partecipare a tutte le fasi dello sviluppo e dell'attuazione degli orientamenti.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽³⁾ Il CESE si è già occupato di questo argomento nei seguenti pareri:

- parere del 12 luglio 2007 sul tema *Investire nella conoscenza e nell'innovazione* (strategia di Lisbona), relatore: WOLF (GU C 256 del 27.10.2007);
- parere del 26 febbraio 2009 sul tema *La cooperazione e il trasferimento delle conoscenze tra gli organismi di ricerca, l'industria e le PMI: un presupposto importante per l'innovazione*, relatore: WOLF (GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 8).

⁽⁴⁾ Cfr. nota 1.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 92/85/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento

COM(2008) 637 def. — 2008/0193 (COD)

(2009/C 277/22)

Relatrice: **Mária HERCZOG**

Il Consiglio, in data 7 novembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 92/85/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento

COM(2008) 637 def. - 2008/0193(COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 6 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice HERCZOG.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 82 voti favorevoli, 37 voti contrari e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta di una nuova direttiva intesa a migliorare la protezione offerta alle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento.

1.2. Considera quest'iniziativa come un'opportunità per rafforzare una legislazione che non soltanto garantisca alle donne un recupero adeguato dopo il parto, ma le incoraggi anche ad allattare al seno e le aiuti a costruire un legame forte con il neonato.

1.3. Il Comitato considera inaccettabile che le donne lavorino in condizioni di scarsa sicurezza durante la gravidanza e l'allattamento al seno. Ritiene quindi che le donne incinte dovrebbero essere incoraggiate a informare il datore di lavoro del loro stato al più presto, in modo che sia possibile valutare ed eliminare qualsiasi rischio che minacci la loro salute e la loro sicurezza. Si dovrebbe in particolare prestare attenzione ai possibili rischi per la fertilità, sia maschile che femminile, e a quelli per l'embrione.

1.4. Il Comitato raccomanda inoltre di fornire un sostegno specifico ai genitori e ai bambini con speciali esigenze o che si trovano in una situazione particolare: si pensa ad esempio ai casi di parti prematuri, di neonati disabili o ammalati, di parti plurigravidi, ricovero in ospedale, adozione, affidamento ecc.

1.5. Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità di garantire a tutte le lavoratrici gestanti un congedo retribuito di maternità di almeno 18 settimane. Invita tuttavia la Commissione a tenere conto delle raccomandazioni formulate dalla Piattaforma delle ONG europee del settore sociale ⁽¹⁾ - che comprende la *European Women's Lobby* - nonché dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ⁽²⁾ e dall'Unicef ⁽³⁾: tali raccomandazioni si fondano sul primario interesse per il bambino di essere nutrito esclusivamente con latte materno durante i primi sei mesi di vita, come misura preventiva per la salute sia sua che della madre. Raccomanda pertanto di ricercare ulteriori soluzioni giuridiche e pratiche che possano agevolare, in termini di spazio e di tempo, l'allattamento al seno.

1.6. D'altro canto il Comitato ritiene che eventuali periodi di congedo di malattia durante la gravidanza non dovrebbero incidere sulla durata complessiva del congedo di maternità: esso invita tuttavia la Commissione a precisare il periodo antecedente al parto a cui si fa riferimento.

⁽¹⁾ Posizione comune del gruppo di indirizzo della Piattaforma delle ONG europee del settore sociale in merito agli emendamenti alla direttiva recante modifica della direttiva 92/85/CEE sul congedo di maternità, 19 febbraio 2009.

⁽²⁾ «A titolo di raccomandazione globale in materia di sanità pubblica, i neonati dovrebbero essere nutriti esclusivamente con latte materno per i primi sei mesi di vita ai fini di una crescita, uno sviluppo e una salute di livello ottimale» (*Global Strategy on Infant and Young Child Feeding* («Strategia globale in materia di nutrimento dei neonati e dei bambini»). A55/15, punto 10, in http://www.who.int/nutrition/topics/infantfeeding_recommendation/en/index.html). Cfr. anche Michael S. Kramer, Ritsuko Kakuma. *The optimal duration of exclusive breastfeeding - A systematic review* («La durata ottimale del nutrimento esclusivamente a base di latte materno - Una rassegna sistematica»). OMS, 2002, in http://www.who.int/nutrition/topics/optimal_duration_of_exc_bfeeding_review_eng.pdf.

⁽³⁾ Cfr. <http://www.unicef.org/>

1.7. Il Comitato si compiace della disposizione in base alla quale gli Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie per proteggere le lavoratrici gestanti o in periodo di allattamento, di cui all'articolo 2 della direttiva originaria ⁽⁴⁾, dalle conseguenze di un licenziamento illegittimo.

1.8. Concorda che si dovrebbe garantire il diritto delle lavoratrici sia ad essere reintegrate nel loro posto di lavoro o in un posto equivalente secondo termini e condizioni uguali, sia a beneficiare degli eventuali miglioramenti delle condizioni di lavoro a cui avrebbero avuto diritto durante la loro assenza.

1.9. Il Comitato è nettamente favorevole al pagamento, durante il congedo di maternità, di un'indennità equivalente al salario percepito in precedenza. Questa disposizione non costituisce soltanto una necessità, ma anche un riconoscimento del valore della maternità.

1.10. Conformemente ai principi comuni della flessicurezza e dell'approccio basato sul ciclo di vita, il Comitato ritiene che la proposta in esame vada considerata alla luce delle difficoltà relative alle esigenze di assistenza dei bambini di età inferiore ai due anni ⁽⁵⁾. In tale contesto ha dato buoni risultati il ricorso all'orario di lavoro flessibile per i genitori lavoratori negoziato tra tutte le parti in causa.

1.11. Il congedo di maternità come mezzo per proteggere la gravidanza e la maternità va distinto chiaramente dal congedo parentale. La durata di 18 settimane proposta per il congedo di maternità serve innanzi tutto a permettere il recupero della puerpera, e in secondo luogo a garantire un periodo minimo di allattamento al seno e il tempo necessario perché si stabilisca una relazione affettiva tra la madre e il neonato. Il Comitato sottolinea l'importanza del congedo parentale come opportunità per entrambi i genitori di trascorrere del tempo con il loro bambino, ma ritiene che tale congedo dovrebbe seguire il congedo di maternità ed essere concesso anche ai padri.

1.12. In tale contesto il Comitato suggerisce di prendere in considerazione iniziative atte a permettere ai nonni e ad altri familiari di occuparsi dei bambini, se anche i genitori lavoratori lo

desiderano e a condizione che ciò sia nell'interesse del bambino. Una misura di questo tipo permetterebbe di rispondere meglio alle esigenze del mercato del lavoro e contribuirebbe alla conciliazione tra vita familiare e vita privata. Questa ulteriore possibilità di assistenza temporanea a carico dei familiari non può tuttavia sostituirsi al dovere dello Stato di fornire servizi di custodia diurna adeguati in termini quantitativi e qualitativi.

1.13. Il Comitato riconosce l'importanza di applicare a tali questioni un approccio ampio e globale, per non perdere di vista il quadro generale e per favorire il progresso economico e sociale. Pertanto i responsabili politici dovrebbero tenere conto delle differenti esigenze, dei valori concorrenti e dei conflitti di interesse che caratterizzano le seguenti questioni:

- problemi demografici (compreso il basso tasso di natalità e il rapido aumento del numero di pensionati),
- esigenze del mercato del lavoro,
- istruzione e apprendimento permanente,
- pari opportunità tra uomini e donne,
- conciliazione tra vita professionale, familiare e privata,
- servizi di custodia dell'infanzia accessibili, a prezzi contenuti e di elevata qualità,
- cittadinanza attiva,
- solidarietà tra le generazioni,
- lotta alla povertà e all'esclusione sociale,
- perseguimento dell'interesse del bambino ⁽⁶⁾.

Il Comitato invita pertanto le istituzioni europee e gli Stati membri a considerare l'esigenza di seguire un approccio integrato nella proposta in esame, evitando di limitarne la portata e le implicazioni.

1.14. Il Comitato ritiene che se l'obiettivo della proposta in esame è quello di favorire la conciliazione tra vita familiare e vita professionale, il congedo di maternità non può essere visto separatamente dai diversi altri strumenti esistenti nei settori summenzionati.

1.15. In tale contesto è essenziale il ruolo delle parti sociali, in quanto soggetti chiave nel mercato del lavoro. Secondo il Comitato, anche la società civile deve partecipare attivamente al processo, sia assicurando l'applicazione della direttiva da parte degli Stati membri, sia favorendo in tutti i modi l'approccio a vasto raggio menzionato più sopra.

⁽⁴⁾ Cfr. la direttiva 92/85/CEE del 19 ottobre 1992, articolo 2 «Definizioni»: Ai fini della presente direttiva si intende per:

- a. lavoratrice gestante, ogni lavoratrice gestante che informi del suo stato il proprio datore di lavoro, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali;
- b. lavoratrice puerpera, ogni lavoratrice puerpera ai sensi delle legislazioni e/o prassi nazionali che informi del suo stato il proprio datore di lavoro, conformemente a dette legislazioni e/o prassi;
- c. lavoratrice in periodo di allattamento, ogni lavoratrice in periodo di allattamento ai sensi delle legislazioni e/o prassi nazionali, che informi del suo stato il proprio datore di lavoro, conformemente a dette legislazioni e/o prassi.

⁽⁵⁾ Cfr. Lamb, M. E.; Ahnert, L. (2006). *Nonparental child care: Context, correlates and consequences* («La custodia e l'assistenza ai bambini da parte di persone esterne alla famiglia: contesto, concetti, correlazioni e conseguenze»), in Damon, W.; Lerner, R. M.; Renninger, K. A.; Sigel, T. E. (cur.). *Handbook of Child Psychology. Vol. 4: Child Psychology in Practice*. Hoboken, N.J. e Chichester, Wiley, pp. 950-1016.

⁽⁶⁾ Nel contesto della comunicazione della Commissione *Verso una strategia sui diritti dei minori*, del 4 luglio 2006 (<http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/r12555.htm>).

2. Il contesto

2.1. La proposta in esame, tesa a modificare la direttiva 92/85/CEE, ha lo scopo di migliorare la protezione offerta alle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento. Detta protezione è necessaria per varie ragioni. La durata del congedo di maternità è influenzata da numerosi fattori di cui si dovrebbe tener conto in fase di regolamentazione. La precedente direttiva prevedeva un congedo di maternità della durata minima di 14 settimane consecutive e conteneva prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro per proteggere le gestanti, le puerpere e le donne in periodo di allattamento. Inoltre prevedeva che una donna non possa essere licenziata durante il congedo di maternità. Uno strumento giuridico ancora precedente, e cioè la direttiva 76/207/CEE, prevedeva all'articolo 2, paragrafo 7, che alla fine del congedo di maternità la donna ha diritto ad essere reintegrata nel proprio posto di lavoro o in un posto equivalente, precisando che qualsiasi trattamento meno favorevole costituisce una discriminazione.

Nella sua «tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010» (7) la Commissione si era impegnata a riesaminare la legislazione comunitaria vigente. La direttiva 92/85/CEE non era però stata inclusa nella rifusione decisa in tale occasione e pertanto adesso essa deve essere riveduta.

2.2. Il Consiglio europeo del marzo 2006 ha sottolineato la necessità di garantire un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata se si vuole ottenere crescita economica, prosperità e competitività e ha dato il suo appoggio al patto europeo per la parità tra uomini e donne (8). Il Parlamento europeo si è pronunciato a più riprese a favore di miglioramenti della legislazione vigente in materia di protezione delle lavoratrici gestanti, della concessione del congedo parentale, nonché di misure volte a una migliore conciliazione della vita professionale con quella privata e familiare. Nella risoluzione del 21 febbraio 2008 sul futuro demografico dell'Europa (9), il Parlamento ha invitato gli Stati membri ad adottare le prassi migliori per quanto riguarda la durata del congedo di maternità e la sua possibile influenza sul tasso di natalità per il tramite di politiche pubbliche concertate, che creino un ambiente materiale e psicologico favorevole alla famiglia e all'infanzia. In una precedente risoluzione del 27 settembre 2007 (10), esso aveva già sollecitato gli Stati membri a mutualizzare i costi delle indennità di maternità e del congedo parentale e aveva auspicato una consultazione in merito con le parti sociali. Esso aveva inoltre chiesto agli Stati membri di lottare contro le discriminazioni di cui sono vittime le donne incinte nel mercato del lavoro, nonché di assicurare un livello elevato di protezione della maternità. Il Consiglio europeo del marzo 2008 ha ribadito che sono necessari ulteriori sforzi per dar modo

sia alle donne che agli uomini di conciliare l'attività lavorativa con la vita privata e familiare (11).

La direttiva 92/85/CEE è la decima direttiva specifica coperta dall'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva quadro 89/391/CEE sulla salute e sicurezza sul lavoro. La proposta di revisione in esame comporta un'estensione della base giuridica di quest'ultima all'articolo 141 del Trattato CE in materia di parità di trattamento.

2.3. I rappresentanti dei cittadini e della società civile consultati dalla Commissione si sono dichiarati preoccupati in quanto il fatto di avere figli influisce molto di più sulle prospettive di lavoro delle donne che su quelle degli uomini. Il tasso d'occupazione delle donne con figli a carico è solo del 65 %, rispetto al 91,7 % degli uomini. Le donne si trovano a dover combattere le conseguenze di idee preconcepite circa le loro responsabilità domestiche e la loro idoneità al lavoro (12). Il risultato può essere che un numero minore di donne ritorna sul mercato del lavoro dopo la maternità.

3. Osservazioni generali

3.1. In una comunicazione del 2006 sul tema dei diritti dei minori (13), la Commissione ha affermato che tali diritti costituiscono una priorità per l'UE e che gli Stati membri sono tenuti a rispettare la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e i relativi protocolli facoltativi, come pure gli obiettivi di sviluppo del Millennio. Il Consiglio europeo del marzo 2006 ha chiesto agli Stati membri «di adottare le misure necessarie per ridurre in modo rapido e significativo la povertà infantile, offrendo a tutti i bambini pari opportunità a prescindere dal loro ambiente sociale» (14). Per quanto riguarda l'argomento del presente parere, ciò significa prevedere per tutti i bambini la possibilità di essere allattati al seno, di ricevere un'assistenza adeguata alle loro esigenze di sviluppo da parte delle persone che ne sono direttamente responsabili e, se del caso, di essere accuditi in strutture di custodia diurna accessibili, flessibili, di qualità elevata e dal costo contenuto.

3.2. La politica occupazionale dell'UE promuove un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita, riconoscendo che i lavoratori hanno esigenze e priorità diverse a seconda delle diverse fasi della loro vita. La direttiva sulla protezione delle lavoratrici durante la gravidanza, il congedo di maternità e il periodo di allattamento deve tener conto di tale approccio.

(7) Una tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010 (COM(2006) 92 def.).

(8) Cfr. l'allegato II alle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 23 e 24 marzo 2006 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/89024.pdf).

(9) Risoluzione del Parlamento europeo, del 21 febbraio 2008, sul futuro demografico dell'Europa (2007/2156 (INI)) (A6-0024/2008): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0066+0+DOC+XML+V0//IT>

(10) Risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2007 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea - 2007 (2007/2065(INI)) (P6_TA(2007)0423): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0423+0+DOC+XML+V0//IT>

(11) Cfr. le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del 13 e 14 marzo 2008: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st07/st07652-re01.it08.pdf>

(12) Comunicazione della Commissione: *Citizen's Summary - Better maternity leave provisions designed to promote reconciliation of family and working life* («Sintesi del cittadino - Migliori disposizioni sul congedo di maternità per promuovere la conciliazione tra famiglia e vita lavorativa») (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=611&langId=en>). Posizione comune della Piattaforma delle ONG europee del settore sociale sulla revisione della direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996 concernente l'accordo quadro sul congedo parentale, gennaio 2009.

(13) *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori* (COM(2006) 367 def.).

(14) Cfr. le conclusioni della presidenza del 23 e 24 marzo 2006, paragrafo 72 (cit. più in alto nota 8).

3.3. Come ha affermato la *European Women's Lobby*, le disposizioni sulla maternità riguardano specificamente le donne. I responsabili politici, i datori di lavoro e l'intera società devono riconoscere e tenere nella dovuta considerazione i processi fisici connessi al parto, al periodo post parto e all'allattamento al seno ⁽¹⁵⁾. Come si è detto più in alto, l'Europa dispone in effetti di un quadro giuridico che, attraverso una serie di misure legislative, vieta la discriminazione di genere. Tuttavia le donne spesso riducono il proprio orario di lavoro o prendono periodi di congedo non retribuito più lunghi per accudire i propri figli, il che si traduce per esse in retribuzioni e pensioni di ammontare inferiore. Si rende pertanto necessaria una migliore applicazione dell'attuale legislazione sulla parità di trattamento.

3.4. Si dovrebbe, da un lato, lasciare alle donne la possibilità di scegliere quando prendere il congedo di maternità, ma dall'altro mettere in grado i datori di lavoro di programmare adeguatamente le risorse umane richieste per la sostituzione. In tale programmazione essi dovrebbero prevedere un congedo minimo di almeno sei settimane dopo il parto ⁽¹⁶⁾.

3.5. In base alla proposta, le donne che ritornano a lavorare dopo un congedo di maternità avrebbero il diritto di chiedere un orario flessibile al proprio datore di lavoro, il quale avrebbe l'obbligo di prendere in esame tale richiesta in funzione delle sue esigenze e di quelle della lavoratrice interessata. Il Comitato accoglie con favore questa disposizione.

3.6. Per potere essere realizzati, gli obiettivi comunitari in materia di attuazione della strategia di Lisbona, programma di Barcellona, situazione demografica, solidarietà tra le generazioni, parità di opportunità tra uomini e donne e conciliazione della vita professionale e di quella privata devono venire meglio chiariti e armonizzati.

3.7. Per cercare di aumentare il numero di donne che lavorano ⁽¹⁷⁾, l'UE dovrebbe offrire le opportunità necessarie per conciliare attività lavorativa, famiglia e vita privata, in modo che sia possibile gestire e monitorare in maniera trasparente esigenze diverse, valori concorrenti e conflitti d'interessi.

3.8. In gran parte degli Stati membri sono state definite misure intese a promuovere una migliore conciliazione della vita professionale, privata e familiare: tali misure rispecchiano le diverse esigenze dei mercati del lavoro nazionali e la diversità delle tradizioni e delle culture presenti in Europa. Se la proposta in esame mira a favorire tale conciliazione, allora il congedo di maternità non può essere considerato separatamente dagli altri strumenti esistenti in questo campo, come le strutture di custodia per l'infanzia, l'orario di lavoro flessibile, il congedo parentale e le altre forme di congedo che, in molti casi, contribuiscono in misura ancora maggiore a migliorare la conciliazione tra vita professionale e familiare.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Il principale fondamento giuridico della proposta in esame è quello della salute e della sicurezza delle donne durante la gravidanza e il successivo periodo di allattamento. Esiste ad ogni modo un nesso logico fra i problemi della salute e della sicurezza e (i) il diritto dei figli a un'assistenza adeguata, (ii) la conciliazione

della vita familiare con quella lavorativa e (iii) le opportunità di lavoro e di carriera. Inoltre la situazione demografica in Europa richiede una politica che incoraggi e sostenga tassi di natalità più elevati. Gli argomenti trattati nella proposta di direttiva in esame non sono disgiunti tra loro, ma – com'è suggerito nelle raccomandazioni – devono essere considerati come un'unica problematica complessa.

4.2. Si dovrebbe prestare una particolare attenzione ai rischi per la fertilità sia maschile che femminile. Sia alle donne che agli uomini deve poi essere garantita una protezione contro i fattori responsabili delle mutazioni genetiche che conducono alla sterilità e, peggio ancora, a malformazioni dell'embrione.

4.3. Il congedo di maternità come mezzo per proteggere la gravidanza e la maternità va distinto chiaramente dal congedo parentale. La durata di 18 settimane proposta per il congedo di maternità serve innanzi tutto a permettere il recupero della puerpera e in secondo luogo a garantire un periodo minimo di allattamento al seno. Pur sostenendo questo approccio, il Comitato raccomanda che vengano ricercate anche altre soluzioni giuridiche e pratiche volte a facilitare l'allattamento o la raccolta di latte materno nei luoghi di lavoro in modo da garantire alle madri il tempo necessario per l'allattamento al seno esclusivo, conformemente alle raccomandazioni dell'OMS e dell'Unicef ⁽¹⁸⁾ (ad esempio, l'equiparazione del tempo dedicato all'allattamento a tempo di lavoro).

4.4. Per i casi speciali - vale a dire, neonati prematuri, disabili o malati, parti plurimi, ricovero ospedaliero - la Commissione raccomanda agli Stati membri di prevedere un periodo di congedo retribuito più lungo, in considerazione della necessità di fornire cure particolari. Il Comitato ritiene che, anziché formulare un elenco restrittivo di tali casi, occorre dare ai singoli Stati membri la possibilità di tenere conto anche di altri, come ad esempio i parti cesarei e le complicazioni post-parto. Il congedo parentale dovrebbe essere garantito anche in caso di adozione o di affidamento di neonati.

4.5. In linea con la convenzione 183 dell'Organizzazione internazionale del lavoro ⁽¹⁹⁾, il Comitato accoglie con favore la proposta di un periodo di congedo obbligatorio di almeno sei settimane dopo il parto, ma sottolinea che si tratta di una durata minima. Tale periodo minimo è essenziale per consentire alle donne una ripresa adeguata dopo il parto, incoraggiare l'allattamento al seno e contribuire alla formazione di un forte legame affettivo tra madre e neonato.

4.6. Conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo ⁽²⁰⁾, la Commissione dovrebbe condurre uno studio parallelo per tenere conto dell'impatto delle misure proposte sui bambini interessati. Questi ultimi devono potere ricevere cure appropriate ed essere allevati adeguatamente, con la debita attenzione al loro benessere. Il benessere dei bambini, al pari del valore dell'infanzia in questa fase così importante dell'esistenza, è già di per sé fondamentale, ma allo stesso tempo non va dimenticato che i bambini sono la forza lavoro del futuro e che l'assenza di cure e sostegno in questo periodo della vita potrebbe tradursi poi in insuccessi nella scuola e nella successiva integrazione sociale.

⁽¹⁸⁾ Cfr. note 2 e 3.

⁽¹⁹⁾ <http://www.ilo.org/public/italian/region/eurpro/rome/standards/c183.htm>

⁽²⁰⁾ Convenzione sui diritti del fanciullo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989 ed entrata in vigore il 2 settembre 1990, conformemente al disposto dell'articolo 49: http://www.pariopportunita.gov.it/Pari_Opportunita/UserFiles/Convenzione_UNU.pdf

⁽¹⁵⁾ Proposte della *European Women's Lobby* in merito alla proposta della Commissione sulla direttiva recante modifica della direttiva 92/85/CEE, gennaio 2009, pag. 2.

⁽¹⁶⁾ Cfr. il punto 4.5 delle Osservazioni specifiche.

⁽¹⁷⁾ In particolare attraverso la summenzionata strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

4.7. Il Comitato concorda con la nuova disposizione, in base alla quale i periodi di congedo di malattia durante la gravidanza dovuti a complicazioni o malattie non dovrebbero influire sulla durata del congedo di maternità: esso invita tuttavia la Commissione a specificare la durata del periodo antecedente al parto cui si fa riferimento. La relativa disposizione della direttiva non deve dare spazio ad ambiguità ⁽²¹⁾.

4.8. Il Comitato conviene che gli Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie per proteggere le lavoratrici gestanti o in periodo di allattamento, di cui all'articolo 2 della direttiva ⁽²²⁾, dalle conseguenze di un licenziamento illegittimo.

4.9. Consapevole del fatto che in alcuni Stati l'indennità di maternità non può superare quella di malattia, il Comitato sottolinea che percepire un'indennità inferiore al salario precedente ha un effetto negativo, penalizza le donne per il loro ruolo biologico di madri e non tiene conto del valore della maternità. La minore retribuzione ha pure un impatto a lungo termine, segnatamente sui diritti alla pensione.

4.10. Salvaguardando il posto di lavoro si può assicurare un aumento delle nascite, una durata adeguata dei congedi e una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro. In tale contesto occorre flessibilità negli orari e nelle condizioni di lavoro. Come riferito nella relazione che introduce la proposta di direttiva ⁽²³⁾, «(...) è possibile modificare le curve della natalità con politiche pubbliche concertate, che creino un ambiente materiale e psicologico favorevole alla famiglia e all'infanzia».

4.11. Bisognerebbe tenere maggiormente in considerazione il ruolo che svolgono i nonni e i membri della famiglia allargata quando si prendono cura dei bambini, alleviando così il carico dei genitori che lavorano. L'estensione di tale ruolo ad altri membri della famiglia potrebbe contribuire alla preservazione delle strutture familiari, coinvolgendo i più anziani e riducendo la pressione sui genitori che lavorano, e potrebbe altresì permettere di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro e di meglio conciliare vita familiare e vita lavorativa. A questo proposito si dovrebbe

tenere conto delle iniziative e dei programmi per una genitorialità positiva sostenuti da tutti gli Stati membri, come anche dei molti progetti nazionali a disposizione ⁽²⁴⁾. Questa ulteriore possibilità di assistenza temporanea fornita dai familiari non può tuttavia sostituirsi al dovere dello Stato di fornire servizi di custodia diurna adeguati in termini quantitativi e qualitativi.

4.12. La fornitura di servizi di custodia e assistenza per i bambini costituisce un'opportunità di occupazione per le donne, ma la qualità e il livello di tali servizi deve essere garantita. In base agli obiettivi di Barcellona, entro il 2010 dovrebbero essere disponibili in ogni paese strutture di custodia diurna per almeno il 33 % dei bambini di età inferiore ai tre anni e per almeno il 90 % dei bambini di età compresa fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico: tali obiettivi non prevedono però disposizioni specifiche in relazione ai differenti tipi di custodia. Per di più, se anche il 33 % potesse essere accudito in strutture di custodia diurna che ne sarà dei rimanenti 2/3?

4.13. Circa la qualità dell'assistenza prestata ai bambini, esistono poche informazioni sui servizi di custodia forniti informalmente a livello domestico da bambinaie, baby-sitter e ragazze alla pari, la maggior parte delle quali manca di una qualificazione, non è registrata formalmente e rimane al di fuori dei sistemi di sorveglianza riconosciuti. Queste lavoratrici, inoltre, non rientrano nelle strutture formali dell'occupazione e quindi mancano di un'adeguata protezione sul luogo di lavoro. Gli Stati membri e gli enti locali dovrebbero impegnarsi a garantire servizi di qualità per la custodia e l'assistenza dei bambini in tutte le loro possibili forme. Le parti sociali dovrebbero premere affinché si assicurino la regolamentazione e la trasparenza non soltanto dei servizi professionali di custodia dei bambini, ma anche di tutti i tipi di assistenza domestica e informale, appoggiando e rendendo obbligatorie la formazione professionale e la vigilanza in questo settore. Con degli incentivi fiscali si potrebbero predisporre strutture di custodia di migliore qualità. Poiché nel settore dei servizi per la custodia e l'assistenza dei bambini lavorano molte donne, il fatto di migliorare le condizioni di lavoro e le qualifiche di questo settore contribuirebbe anche alla strategia generale dell'UE nel campo del lavoro femminile.

Bruxelles, 13 maggio 2009

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI*

⁽²¹⁾ Il nuovo articolo 8, paragrafo 5 indica un periodo di «quattro settimane o più» (COM(2008) 637 def., pag. 15).

⁽²²⁾ Cfr. nota 4.

⁽²³⁾ COM(2008) 637 def., pag. 1.

⁽²⁴⁾ http://www.coe.int/t/dg3/youthfamily/enfance/parenting_en.asp

ALLEGATO

al Parere

del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti emendamenti, che hanno ottenuto più di un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso del dibattito (articolo 54, paragrafo 3, del Regolamento interno):

Punto 1.5

Modificare come segue:

«Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità di garantire a tutte le lavoratrici gestanti un congedo retribuito di maternità di almeno 18 settimane. Invita tuttavia la Commissione a tenere conto delle raccomandazioni formulate dalla Piattaforma delle ONG europee del settore sociale — che comprende la European Women's Lobby — nonché dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e dall'Unicef che si basano sull'interesse per il bambino di essere nutrito esclusivamente con latte materno durante i primi sei mesi di vita come misura preventiva per la salute sia della madre che del bambino. Raccomanda pertanto di ricercare ulteriori soluzioni giuridiche e pratiche che possano semplificare, in termini di spazio e di tempo, l'allattamento al seno. Per quanto riguarda la durata minima del congedo di maternità retribuito, il Comitato raccomanda alla Commissione di fondare su statistiche concrete la sua proposta di prolungare tale congedo oltre le 14 settimane. Non esistono prove concrete del fatto che, in termini di salute e di sicurezza, il congedo di 14 settimane attualmente previsto sia insufficiente.»

Esito della votazione:	Voti favorevoli: 40	Voti contrari: 83	Astensioni: 5
-------------------------------	---------------------	-------------------	---------------

Punto 1.9

Modificare come segue:

«Il Comitato è nettamente favorevole al pagamento, durante il congedo di maternità, di un'indennità equivalente al salario percepito in precedenza. Questa disposizione non costituisce soltanto una necessità, ma anche un riconoscimento del valore della maternità. Pur tenendo conto del fatto che l'indennità versata durante il congedo di maternità debba essere equivalente al salario percepito in precedenza, il Comitato invita la Commissione a tenere conto dei considerevoli costi aggiuntivi che ciò comporta non soltanto per gli Stati membri, ma anche per le imprese, e in particolare per le PMI, la cui sopravvivenza nell'attuale clima economico è essenziale.»

Esito della votazione:	Voti favorevoli: 39	Voti contrari: 79	Astensioni: 3
-------------------------------	---------------------	-------------------	---------------

Punto 1.11

Modificare come segue:

«Il congedo di maternità come mezzo per proteggere la gravidanza e la maternità va distinto chiaramente dal congedo parentale. La durata di 18 settimane proposta per tale congedo Il congedo di maternità serve innanzi tutto a garantire il recupero della puerpera, un periodo minimo di allattamento al seno e il tempo necessario perché si stabilisca una relazione affettiva tra la madre e il neonato. Il Comitato sottolinea l'importanza del congedo parentale come opportunità per entrambi i genitori di trascorrere del tempo con il loro bambino, ma ritiene che tale congedo dovrebbe seguire il congedo di maternità ed essere concesso anche ai padri.»

Esito della votazione:	Voti favorevoli: 41	Voti contrari: 79	Astensioni: 3
-------------------------------	---------------------	-------------------	---------------

Punto 4.3

Modificare come segue:

«Il congedo di maternità come mezzo per proteggere la gravidanza e la maternità va distinto chiaramente dal congedo parentale. La durata di 18 settimane proposta per tale congedo Il congedo di maternità serve innanzi tutto a garantire il recupero della puerpera e un periodo minimo di allattamento al seno. Pur sostenendo questo approccio, il Comitato raccomanda che vengano ricercate ulteriori soluzioni giuridiche e pratiche che facilitino l'allattamento o la raccolta di latte materno nei luoghi di lavoro in modo da garantire alle madri il tempo necessario per l'allattamento al seno esclusivo, conformemente alle raccomandazioni dell'OMS e dell'Unicef (ad esempio, l'equiparazione del tempo dedicato all'allattamento a tempo di lavoro).»

Esito della votazione:	Voti favorevoli: 41	Voti contrari: 79	Astensioni: 3
-------------------------------	---------------------	-------------------	---------------

Punto 4.9

Modificare come segue:

«Consapevole del fatto che in alcuni Stati l'indennità di maternità non può superare quella di malattia, il Comitato sottolinea che percepire un'indennità inferiore al salario precedente ha un effetto negativo, penalizza le donne per il loro ruolo biologico di madri e non tiene conto del valore della maternità. La minore retribuzione ha pure un impatto a lungo termine, segnatamente sui diritti alla pensione. D'altro canto l'Unione europea dovrebbe tener presenti i conseguenti notevoli costi supplementari non solo per gli Stati membri, ma anche per le imprese, specie PMI, la cui sopravvivenza nell'attuale congiuntura economica riveste un'importanza cruciale.»

Esito della votazione:	Voti favorevoli: 39	Voti contrari: 79	Astensioni: 3
-------------------------------	---------------------	-------------------	---------------

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi

COM(2008) 727 def. — 2008/0215 (CNS)

(2009/C 277/23)

Relatore: **BURANI**

Il Consiglio, in data 2 dicembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 94 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi

(COM(2008) 727 def. - 2008/0215 (CNS)).

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore BURANI.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009, (seduta del 13 maggio 2009), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 193 voti favorevoli, 3 voti contrari e 8 astensioni.

1. Riassunto e conclusioni

1.1. La proposta di direttiva presentata dalla Commissione mira ad estendere l'applicazione della direttiva 2003/48/CE, che è attualmente limitata agli interessi sul risparmio, ad una serie di prodotti finanziari nuovi che pur producendo benefici non ricadono sotto le disposizioni attualmente in vigore.

1.2. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) manifesta il suo pieno accordo sull'iniziativa, ma esprime perplessità su alcune complicazioni amministrative e legali che le nuove norme comportano. La Commissione ha riconosciuto l'esistenza del problema ed ha fatto del suo meglio per ridurre al minimo le incombenze: si tratta di uno sforzo encomiabile, ma che tuttavia ha trovato dei limiti nella complessità delle nuove adempimenti previste e nelle difficoltà di applicazione delle disposizioni.

1.3. Un aspetto di rilievo è costituito dai costi, che graverebbero non soltanto sugli operatori e quindi sul mercato in generale, ma anche sulle amministrazioni fiscali, a causa sia dell'aspetto gestionale che della necessità di più accurati ed estesi controlli. Le semplificazioni non sono sempre agevoli ma rimangono comunque necessarie; il CESE ricorda peraltro che, più che dei costi, ci si debba preoccupare della qualità delle informazioni: norme difficili o complicate danno spesso, come risultato, informazioni scadenti.

1.4. Il CESE attira anche l'attenzione sulla necessità di evitare che le nuove norme debbano essere applicate unilateralmente dalla sola UE: senza accordi con i paesi terzi e con i «paesi dell'accordo» si potrebbe infatti assistere a uno spostamento di grandi masse di operazioni dall'Europa verso altre aree. Al tempo stesso si rischia di provocare una posizione fortemente squilibrata, dal punto di vista della concorrenza, dell'Europa nei confronti del resto del mondo. L'UE dovrebbe quindi intavolare negoziati per concordare l'adozione di misure analoghe e in contemporanea sulle principali piazze finanziarie mondiali.

2. Introduzione

2.1. La direttiva 2003/48/CE ha stabilito le modalità necessarie per assoggettare ad imposizione fiscale gli interessi sul risparmio provenienti da uno Stato membro e destinati a beneficiari residenti in un altro Stato membro. Nel settembre 2008 la Commissione ha presentato al Consiglio un rapporto sugli effetti prodotti dalla direttiva, basato sulle comunicazioni ricevute dalle amministrazioni fiscali degli Stati membri (SM), relative ai primi due anni di esperienza.

2.2. Le favorevoli risultanze di questo rapporto hanno incoraggiato la Commissione a proseguire nella sua opera di progressivo affinamento della direttiva originale, estendendone nel contempo il campo di applicazione. Sono state quindi introdotte nuove definizioni dei concetti di «beneficiario effettivo» e di «agente pagatore», si è estesa la gamma dei prodotti finanziari i cui benefici rientrano nell'ambito della direttiva, e si sono riveduti o modificati numerosi aspetti procedurali.

3. Considerazioni di carattere generale

3.1. Il CESE prende atto del considerevole impegno profuso dalla Commissione nel redigere la sua proposta, sulle cui linee generali non può che manifestare il suo **pieno accordo**. La consultazione degli SM e delle parti in causa ha permesso di pervenire alla formulazione di norme intese a migliorare quelle esistenti, assicurando un'efficace tassazione dei redditi a beneficio delle amministrazioni fiscali degli SM e, indirettamente, correggendo le distorsioni nei movimenti di capitali. Esistono tuttavia aspetti sui quali il CESE non può esimersi dal formulare alcune riserve.

3.2. Nel suo insieme la proposta della Commissione sembra rispondere ad una logica di **progressivo adeguamento della legislazione fiscale alla realtà di un mercato finanziario** che ha

visto, prima dell'insorgere della crisi attuale, la nascita di una quantità di prodotti innovativi con caratteristiche difficilmente classificabili e non previste dalla direttiva del 2003. Diversi di tali prodotti potrebbero permettere di *eludere* la legislazione fiscale in modo perfettamente legale: logico quindi che la nuova direttiva tenti di mettere fine a questo «vuoto» legislativo, **includendo nel concetto di «reddito da risparmio» (interessi) alcuni altri redditi da prodotti finanziari innovativi o da alcune forme di assicurazione vita, che peraltro dovrebbero essere meglio precisate.** Il CESE è d'accordo su questo approccio: osserva tuttavia che lo scopo di tale estensione non è quello di includere in tale concetto le assicurazioni vita in generale, le pensioni e le rendite vitalizie dato che la finalità di tali prodotti è chiaramente una copertura del rischio a lungo termine. Inoltre, vista la varietà e la sofisticazione dei prodotti finanziari innovativi, non sarà sempre semplice calcolare l'importo del reddito da dichiarare o la sua base imponibile.

3.3. Nella parte introduttiva la Commissione assicura che nel redigere la proposta di direttiva si è tenuto conto degli **oneri amministrativi** per gli operatori insiti nelle modifiche che si intende apportare alla direttiva di base e che a tal fine si erano consultate sia le amministrazioni fiscali nazionali che il gruppo di esperti a suo tempo istituito, in conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità stabiliti dall'art. 5 del Trattato.

3.3.1. Il CESE considera però che, nonostante i buoni propositi, il punto debole della proposta consista invece proprio nel **considerevole aggravio degli oneri amministrativi** che essa introduce per gli operatori, unitamente alla necessità di modificare le procedure elettroniche esistenti o di introdurne altre del tutto nuove. A questo si aggiunga che in alcuni casi le nuove norme appaiono di incerta o difficile applicazione. L'impressione generale è che gli interessi delle amministrazioni fiscali nazionali - ovviamente favorevoli in quanto destinatarie delle disposizioni - abbiano prevalso sulla considerazione che **ogni aggravio di oneri per gli operatori finisce inevitabilmente per gravare sui consumatori**, e più in generale sul mercato. Né occorre dimenticare che norme di difficile applicazione danno spesso, come risultato, delle informazioni di scarsa qualità.

3.3.2. Il CESE ritiene che, fermi restando i concetti fondamentali ai quali la proposta si ispira, si debbano apportare solo le modifiche che, senza alterare la portata dei provvedimenti, siano utili per **semplificare e rendere meno costose le procedure amministrative**, inserendo altresì dei chiarimenti quando essi si rivelino necessari. Questo vale in particolare per le procedure previste per stabilire l'identità e la residenza degli investitori: le modifiche proposte dalla Commissione implicano adempimenti troppo rigidi e pesanti. Il CESE ritiene che in questo campo le modifiche dovrebbero prendere come guida le recenti raccomandazioni del FISCO (*Fiscal Compliance Expert Group*), organo di consultazione istituito dalla Commissione stessa, il quale ha suggerito, in relazione alle richieste di esenzione, che la ritenuta alla fonte sia documentata da un'autocertificazione di residenza dell'investitore.

3.3.3. In ogni caso, occorre che la direttiva stabilisca esplicitamente un principio di fondamentale importanza: tutte le nuove

procedure, disposizioni e obblighi dovrebbero avere effetto a partire dall'entrata in vigore della nuova direttiva, senza effetti retroattivi. Le procedure elettroniche sono infatti state programmate sulla base della direttiva in vigore: nuovi adempimenti con valenza retroattiva implicherebbero lunghe e complicate modifiche.

3.4. La Commissione si è certamente resa conto della complessità degli adempimenti richiesti da parte degli operatori: e infatti l'**entrata in vigore** della direttiva dovrebbe avvenire dopo **tre anni** a partire dalla sua data di pubblicazione, un termine che sembra ragionevole e congruo. L'esperienza della direttiva precedente ha mostrato tuttavia che diversi SM hanno adottato con considerevole ritardo le opportune disposizioni regolamentari, con conseguenti problemi amministrativi per gli operatori; la proposta dovrebbe quindi prevedere che **gli SM sono obbligati a pubblicare le norme di applicazione almeno due anni prima che la direttiva entri in vigore.**

3.5. La **parità di condizioni di concorrenza** (*level playing field*) con i «paesi dell'accordo» (*agreement countries*), evocata nel 24° considerando della direttiva del 2003, è un obiettivo raggiunto solo parzialmente, e in ogni caso non applicabile ai paesi che non hanno aderito all'accordo; la presente proposta non menziona la possibilità di **estendere l'applicazione della nuova direttiva a paesi terzi**. Pur non potendo escludere l'eventualità di negoziazioni che portino ad un nuovo accordo, la situazione di attuale crisi dei mercati tenderebbe a fare dubitare della riuscita di una tale iniziativa a breve termine. Di questo non soffrirebbe soltanto la parità di condizioni di concorrenza: ben più serie conseguenze deriverebbero da una **fuga di capitali**, evento paventato dal considerando più sopra menzionato ma non evocato nella nuova proposta. Il CESE ritiene che sia sconsigliabile creare **nuove divergenze** fra le obbligazioni degli agenti pagatori degli SM e quelle degli altri paesi, siano essi «paesi dell'accordo», paesi terzi o altri territori dipendenti o associati. Questa posizione vale anche per quanto riguarda l'annunciata estensione della direttiva ad altri introiti.

4. Osservazioni specifiche

4.1. La proposta contiene una serie di nuove prescrizioni in materia di documentazione da presentare per l'**identificazione e la determinazione del luogo di residenza fiscale dei beneficiari effettivi**. L'art. 3(2) in particolare richiede, unitamente all'indicazione della data e luogo di nascita, anche il codice fiscale ⁽¹⁾, per il quale ciascun paese ha adottato una diversa struttura, laddove la direttiva in vigore richiede solo o l'uno o l'altra. Una possibile semplificazione potrebbe essere quella di sostituire, quando possibile, al codice fiscale il luogo e data di nascita, elemento che in ogni SM è sufficiente per l'identificazione di ogni residente.

4.1.1. Altri onerosi adempimenti sono costituiti dal fatto che la **documentazione** prodotta in origine deve essere **costantemente aggiornata**. Il CESE ritiene che questa norma sia di attuazione pressoché impossibile, e comunque molto onerosa: propone quindi che la documentazione sia considerata di perdurante validità, con l'osservanza degli standard in materia di «migliore informazione disponibile».

⁽¹⁾ In inglese: TIN (*Tax Identification Number*); in francese: NIF (*Numéro d'Identification Fiscale*).

4.1.2. Sembrerebbe peraltro, sulla base di successivi chiarimenti, che tanto il codice fiscale quanto gli aggiornamenti siano di carattere facoltativo, nel senso che essi sono da comunicare **soltanto qualora essi siano in possesso dell'intermediario**. Qualora così fosse, cadrebbe la ragione fondamentale delle obiezioni formulate, e cioè l'onerosità delle procedure.

4.2. Il nuovo articolo 4(1) estende il concetto di beneficiario effettivo uniformandolo ai concetti stabiliti dalla direttiva antiriciclaggio (2005/60/CE) e crea l'obbligo di una procedura d'indagine («look-through») per le entità e costruzioni giuridiche di paesi terzi, secondo le indicazioni dell'allegato I alla proposta di direttiva. Di conseguenza, un pagamento fatto a tali entità o costruzioni giuridiche è considerato come fatto al loro beneficiario effettivo ai sensi delle disposizioni della direttiva antiriciclaggio.

4.2.1. Il CESE sottolinea le **divergenze fra gli obiettivi perseguiti dalla direttiva sulla tassazione dei risparmi e la citata direttiva antiriciclaggio**. Mentre la prima chiede agli agenti pagatori di identificare i contribuenti che devono dichiarare i redditi da risparmio al loro SM di residenza, la seconda impone agli agenti pagatori di accertare, unitamente all'identità della società o costruzione giuridica intestataria del conto, anche l'identità della persona che effettivamente possiede, controlla o trae beneficio dalla società o costruzione giuridica. Inoltre, mentre la direttiva antiriciclaggio è applicata con il necessario rigore solo ai casi sospetti, la presente proposta si dovrebbe applicare a **tutti** i beneficiari; la differenza sta nel livello di approfondimento richiesto dai casi di riciclaggio, che va ben oltre la «dovuta diligenza» della normativa fiscale. L'osservanza delle norme proposte non è quindi soltanto difficile ma anche costosa e aleatoria.

4.3. L'art. 4.2 chiarisce la natura dell'«**agente pagatore all'atto del ricevimento**», vale a dire un'entità non imponibile, ai sensi della legislazione nazionale del suo «**paese di gestione principale**», per i suoi redditi o per la parte di redditi attribuibili ai suoi membri non residenti (le categorie, diverse da paese a paese, sono elencate nell'Allegato III alla proposta di direttiva). Per «paese di gestione principale» si intende il paese ove risiede la persona che detiene il titolo di proprietà principale e assicura la gestione dell'attività. I pagamenti ricevuti o attribuiti all'agente pagatore all'atto del ricevimento sono considerati come fatti direttamente ai **beneficiari effettivi** giuridicamente destinatari dei redditi imponibili.

4.3.1. L'estensione della qualifica di «agente pagatore all'atto del ricevimento», difficile da configurare in pratica con le norme dell'attuale direttiva, potrebbe creare problemi amministrativi e di sistema per gli operatori originari, e questo malgrado lo sforzo

fatto con l'elencazione delle tipologie contenuta nell'allegato III. Inoltre, il luogo di «effettivo controllo» può essere difficile da accertare per l'operatore originario. Queste innovazioni suscitano quindi **serie perplessità di carattere operativo e gestionale**. Non solo l'agente pagatore all'atto del ricevimento è investito di nuove e pesanti incombenze e relative responsabilità, ma anche le amministrazioni fiscali verrebbero appesantite da procedure complicate e costose. Gli aventi causa hanno già manifestato i problemi che deriverebbero dall'adozione delle misure proposte, con argomentazioni di carattere tecnico troppo complesse per i non addetti ai lavori. Il CESE non ritiene di dover prendere posizione a questo proposito, ma invita la Commissione e i legislatori a **tenere in seria considerazione i problemi sollevati dagli operatori**: molto spesso il mancato raggiungimento degli obiettivi perseguiti è attribuibile ad una legislazione che sottovaluta le difficoltà pratiche.

4.4. L'art. 6 rivela lo sforzo della Commissione per **includere nel concetto di «interesse» qualsiasi beneficio derivante da investimenti**: la lunga e minuziosa casistica è volta infatti ad assoggettare a imposizione anche i frutti di **prodotti finanziari innovativi**, anomali o comunque non contemplati dalle norme attuali. Il CESE ritiene che sotto questo profilo la Commissione abbia fatto un lodevole sforzo per attuare il principio della **parità di oneri fra i contribuenti**, indipendentemente dalla forma, definizione o sofisticazione dei loro investimenti. Ma al tempo stesso considera che sia necessario **difendere la competitività dei mercati finanziari ed assicurativi** dell'UE: l'applicazione delle regole contenute nella nuova direttiva anche da parte dei «paesi dell'accordo» e dei paesi terzi dovrebbe quindi costituire una **condizione essenziale, da negoziare** prima che le nuove norme entrino in vigore. Uno squilibrio che penalizzasse l'Europa non è infatti certamente la migliore delle soluzioni.

4.4.1. Diversi paragrafi di questo articolo stabiliscono le modalità da osservare da parte dell'**agente pagatore**, che spesso è un'entità diversa dall'emittente degli strumenti finanziari o dal fornitore di dati. La maggior parte di tali modalità includono analisi, indagini e valutazioni che in taluni casi non rientrano nelle possibilità dell'agente pagatore: un elementare principio di equità dovrebbe *esplicitamente* stabilire che, dopo avere dato prova di aver esercitato la dovuta diligenza e di aver agito in buona fede, esso **non sia responsabile** nei confronti delle amministrazioni fiscali **quando i dati comunicati sono frutto di informazioni fornite da terzi**, non verificabili con i normali mezzi d'indagine. D'altra parte, altrettanto esplicitamente dovrebbero essere ritenuti responsabili gli intermediari o i diretti interessati, fornitori di informazioni errate, carenti o false.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto in relazione all'evasione fiscale connessa all'importazione e a altre operazioni transfrontaliere

COM(2008) 805 def. — 2008/0228 (CNS)

(2009/C 277/24)

Relatore: **Umberto BURANI**

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 28 gennaio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto in relazione all'evasione fiscale connessa all'importazione e a altre operazioni transfrontaliere

COM(2008) 805 def. - 2008/0228 (CNS).

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore BURANI.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio 2009), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 192 voti favorevoli e 5 astensioni.

1. Riassunto e conclusioni

1.1. Nella comunicazione della Commissione ⁽¹⁾, presentata contemporaneamente alla proposta di direttiva in esame, si propone un **piano d'azione a breve termine**, forse più realistico e realizzabile di altri ideati in passato per la **lotta alla frode fiscale**. I precedenti si ispiravano a strategie più ampie e a lungo termine, ma non hanno ottenuto l'appoggio convinto di diversi Stati membri. Il piano d'azione a breve termine prevede **norme comuni per la registrazione** e cancellazione nei registri VIES ⁽²⁾, migliori **strumenti di controllo** attraverso una potenziata comunicazione e cooperazione fra gli Stati membri e, in prospettiva, la creazione di Eurofisc, un organismo di indagine ed intervento. Infine, il **recupero del gettito fiscale**: una proposta di direttiva viene pubblicata contemporaneamente alla comunicazione, costituendo la prima proposta concreta di messa in opera del piano d'azione.

1.2. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la comunicazione, che traccia un panorama non del tutto insoddisfacente dell'applicazione del regime IVA, ancora definito «provvisorio» dopo diversi decenni di vita. Il sistema è tuttavia ancora troppo complicato e costoso, ma soprattutto rischia di **consentire un'evasione considerevole**. Le procedure elettroniche costituiscono la premessa indispensabile della lotta all'evasione, ma la loro efficacia dipende dalla loro **adozione uniforme** da parte degli Stati membri; per il momento, si è ancora piuttosto

lontani da questi obiettivi. Un pericolo che si profila è quello dell'adozione di **soluzioni nazionali scollegate o divergenti**.

1.3. Vengono formulati alcuni suggerimenti circa **aspetti che potrebbero essere inclusi nel piano d'azione**: una revisione del modello SCAC (*Standing Committee for the Administrative Cooperation*), una migliore accessibilità e fruibilità delle banche dati ed una legislazione che trovi il punto di equilibrio fra protezione dei dati e collaborazione fra le amministrazioni, la creazione di figure professionali di riferimento che costituiscano l'interfaccia fra le diverse amministrazioni, la certificazione dell'affidabilità degli operatori.

1.4. La **proposta di direttiva** chiarisce in primo luogo alcune disposizioni della direttiva di base relative alle **esenzioni dall'imposta**, la cui interpretazione si presta ad abusi: si è constatato che **l'applicazione della norma** secondo la quale l'esenzione è concessa quando le merci importate sono vendute all'interno della Comunità **è difficilmente controllabile** sul campo. Le nuove norme stabiliscono una serie di adempimenti cautelativi, fra i quali l'obbligo per l'importatore di fornire *al momento dell'importazione* i dati per l'identificazione del destinatario finale.

1.5. Il CESE è certamente d'accordo con queste norme, così come con quelle che riguardano la **responsabilità solidale fra venditore e compratore residenti in paesi diversi** nei casi in cui uno dei due non assolva alle sue obbligazioni in materia di IVA. Non si tratta peraltro di una norma nuova o innovatrice: essa esiste già ed è applicata con rigore all'interno degli Stati membri, ma è tuttavia quasi **ignorata quando fa intervenire la collaborazione fra amministrazioni di Stati membri diversi**.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo su una strategia coordinata per migliorare la lotta contro le frodi a danno dell'IVA nell'Unione europea (COM(2008) 807 def.).

⁽²⁾ VAT Information Exchange System.

1.6. A proposito di responsabilità, il CESE attira l'attenzione su un aspetto che non viene mai preso in considerazione: le **responsabilità delle amministrazioni nei confronti del contribuente** e le **responsabilità delle amministrazioni fra di loro**, nei casi in cui errori o ritardi abbiano provocato danni di natura patrimoniale o giuridica. Un elementare principio di equità e di trasparenza dovrebbe indurre a regolare questa materia.

2. Introduzione

2.1. La proposta di direttiva e la **comunicazione** della Commissione fanno seguito a due altre comunicazioni: quella del 2006, che ha dapprima lanciato un dibattito sull'esigenza di un «approccio coordinato» alla lotta contro le frodi fiscali in generale, e quella del 2007, che ha concentrato l'attenzione sulle frodi in materia di IVA sviluppando gli elementi chiave di una strategia. Nel febbraio 2008 un'ulteriore comunicazione ha ottenuto l'approvazione del Consiglio su una proposta di adozione di due misure «ambiziose» di modifica del sistema IVA per combattere la frode: un sistema di **tassazione delle operazioni intracomunitarie** e un **sistema generale di inversione contabile**. Per la seconda di queste soluzioni la Commissione aveva offerto di lanciare un progetto pilota; il Consiglio Ecofin non è tuttavia riuscito a raggiungere un accordo.

2.2. Di fronte all'evidente mancanza della volontà politica di adottare una politica comune che agisse in profondità, la Commissione ha ripiegato sulla proposta di un **piano d'azione a breve termine** corredato da un calendario d'attuazione: una soluzione «convenzionale» che potrebbe avere migliori possibilità di essere accolta.

2.3. Un approccio comunitario si rende necessario, a livello sia legislativo che operativo, quest'ultimo sino ad ora di competenza esclusiva degli Stati membri. Le differenze di metodi fra le differenti amministrazioni hanno incoraggiato gli autori di frodi a spostare le loro attività verso quei paesi che non adottano misure adeguate. D'altra parte, esiste anche un problema di costi di adempimento per le imprese, costrette ad adottare procedure differenti a seconda dei paesi in cui operano.

2.4. La **proposta di direttiva**, pubblicata in contemporanea alla comunicazione, costituisce una prima iniziativa nell'ambito delle misure convenzionali. L'**esenzione specifica all'importazione** è già regolata dalla direttiva IVA di base (2006/112/CE), ma la sua formulazione originale aveva peraltro permesso delle interpretazioni che si sono poi concretizzate in abusi. La proposta chiarisce le condizioni e i limiti per ottenere l'esenzione; al tempo stesso, fornisce agli Stati membri uno strumento per recuperare l'IVA eventualmente evasa.

3. Il contenuto della comunicazione

3.1. L'esame delle misure adottate in passato, effettuato dalla Commissione nell'ambito del gruppo di esperti sulla strategia di lotta contro la frode fiscale (ATFS), ha permesso di individuare tre aree primarie sulle quali ci si deve concentrare per l'attuazione di un **piano d'azione a breve termine** per combattere la frode: un sistema IVA meno permeabile, rafforzati strumenti di controllo e investigazione, migliori mezzi per il recupero del gettito fiscale.

3.2. In materia di **permeabilità del sistema**, occorrono precise norme comuni per la registrazione e cancellazione dei dati che alimentano il sistema VIES. In alcuni Stati membri i numeri di partita IVA vengono mantenuti in vita anche quando il soggetto si è reso colpevole di frodi; in tal modo si permette che esso continui nella sua attività. La Commissione presenterà a breve una proposta legislativa su norme comuni per la **registrazione e cancellazione in VIES** che conterrà anche disposizioni sul diritto degli operatori di **accedere per via elettronica alle informazioni** su nome, indirizzo e numero di partita IVA delle loro controparti, un diritto oggi negato o limitato in alcuni Stati membri. Altre norme riguarderanno un sistema comune di **fatturazione** semplificata e modernizzata. Infine, saranno date disposizioni sullo **scambio di informazioni**, eliminando le differenze di interpretazione che esistono fra gli Stati membri in materia di esigibilità dell'IVA e garantendo che la trasmissione delle informazioni avvenga contemporaneamente fra le amministrazioni interessate.

3.3. Gli **strumenti di controllo** costituiscono la parte più delicata del sistema e, forse, la più carente; l'attenzione è focalizzata sui **punti deboli** che da tempo sono stati individuati: la **comunicazione**, la **cooperazione** e l'**accesso alle informazioni**. Una serie di proposte legislative sono allo studio. Uno strumento operativo promettente sembra essere quello di **Eurofisc**, una rete europea di allerta precoce sul modello di Eurocanet, sistema istituito dall'amministrazione fiscale belga e sostenuto dalla Commissione e dall'OLAF.

3.4. Il terzo capitolo del piano d'azione - i **mezzi per il recupero del gettito fiscale** - **prevede una serie di misure**. In primo luogo, si incoraggiano gli Stati membri ad adottare misure legali contro gli autori delle frodi che operano nel loro territorio e le cui azioni hanno provocato perdite IVA in un altro Stato membro. La parte più importante riguarda tuttavia il **principio della responsabilità solidale fra operatori residenti in Stati membri diversi**, un principio che ha già una base giuridica ma che finora ogni Stato membro ha applicato solo sul proprio territorio e limitatamente agli operatori sottoposti alla propria giurisdizione. Sarà

inoltre presentata una proposta di sistemi uniformi, esecutivi o cautelari, per migliorare le prospettive di riscossione transfrontaliera delle imposte. Infine, si procederà ad una definitiva soluzione del problema della **protezione transfrontaliera delle entrate IVA**, indipendentemente dallo Stato membro al quale sono dovute: un problema che solo alcuni paesi stanno già studiando.

4. Considerazioni di carattere generale

4.1. La Commissione continua nella sua opera di affinamento delle norme sull'applicazione, gestione e riscossione dell'IVA, che è ancora in «regime provvisorio» dopo quarant'anni dalla sua istituzione. La trasformazione in regime definitivo presuppone l'armonizzazione delle aliquote e la possibilità per i soggetti passivi di versare l'importo direttamente nel proprio paese emettendo fatture con IVA, come avviene oggi nel traffico interno: un obiettivo il cui raggiungimento non è nemmeno in vista. Le ragioni non sono né tecniche né giuridiche: sono di carattere politico e per questo presentano problemi di soluzione quasi impossibile. Le misure ora proposte rientrano quindi nel quadro delle «misure convenzionali» per rendere efficace un regime che di "provvisorio" ha soltanto il nome.

4.2. Fatta questa premessa, occorre dire che il panorama dell'IVA nel suo complesso non è del tutto insoddisfacente, pur presentando numerosi aspetti migliorabili, ma è complicato, costoso e - quel che è peggio - si presta ancora ad un'evasione massiccia a livello internazionale. Il difetto sta nell'origine stessa del regime provvisorio, che solo una volontà politica oggi inesistente potrà trasformare in un più semplice e più efficace regime definitivo.

4.3. La Commissione fa del suo meglio per ovviare agli inconvenienti maggiori e più evidenti, stretta com'è fra un Consiglio incapace di prendere decisioni all'unanimità e comportamenti degli Stati membri che, ciascuno nel proprio ambito, lavorano per risolvere i propri problemi con le proprie soluzioni. Un primo esempio che la Commissione rammenta è quello delle **procedure elettroniche** che regolano le relazioni fra i soggetti passivi e le amministrazioni. Alcuni Stati membri, così come diversi paesi terzi, sono al passo con i tempi, altri sono rimasti indietro; la Commissione dà un giudizio complessivo: «la gestione del sistema IVA nell'UE non ha tenuto il passo con i progressi della tecnologia dell'informazione» ⁽³⁾. Il CESE non può che concordare.

4.4. Non sorprende quindi che diversi Stati membri, tra cui in particolare quelli più avanzati ma anche altri, lavorino con i propri operatori alla ricerca di soluzioni gestionali migliori. La Commissione se ne preoccupa, in quanto vede il **pericolo che vengano adottate soluzioni nazionali scollegate e divergenti**, e raccomanda di «coordinare le proprie attività». Il CESE vorrebbe

a questo punto richiamarsi al **realismo**: quando si tratta di coordinare attività di portata comunitaria, la Commissione ha il potere di regolamentare, e questo potere essa lo ha esercitato e lo esercita in modo esemplare. Quando invece i problemi sono di carattere interno ai singoli Stati membri, ove il potere della Commissione non arriva, **le raccomandazioni hanno un debole impatto**: ciascuno ha una buona ragione per giustificare un comportamento autonomo. Solo quando esistono interessi comuni fra due o più paesi si assiste alla nascita di soluzioni coordinate.

4.5. Con questa premessa, il CESE si felicitava con la Commissione per un'iniziativa che prudentemente viene qualificata di «suggerimento», ossia la creazione di un gruppo ad hoc con la partecipazione delle autorità fiscali e delle imprese (ma non vengono menzionati gli operatori certificati) con il compito di ricercare un approccio comune ai diversi problemi che nascono dai rapporti delle prime con le seconde. Si raccomanda alle parti in causa di mettere a disposizione l'esperienza e le risorse necessarie per dare a tale esercizio reali possibilità di successo, una raccomandazione alla quale il CESE augura il successo.

5. Considerazioni su problemi ancora aperti

5.1. Il CESE approfitta dell'occasione per suggerire che **nel piano d'azione vengano inclusi aspetti** importanti, seppure non legati direttamente alla lotta contro la frode; strutture efficienti e regole efficaci contribuiscono di per sé stesse alla costruzione di un sistema impermeabile agli abusi o, quanto meno, a prevenirli e, nel peggiore dei casi, a reprimerli.

5.2. In materia di **procedure elettroniche** la Commissione ha già fatto quanto in suo potere con il *Regolamento (CE) n. 1798/2003 del Consiglio, del 7 ottobre 2003, relativo alla cooperazione amministrativa in materia d'imposta sul valore aggiunto e che abroga il regolamento (CEE) n. 218/92*. Sul terreno pratico si rileva che il modello SCAC (*Standing Committee for the Administrative Cooperation*), utilizzato per lo scambio delle informazioni e le richieste di intervento, andrebbe rivisto al fine di rendere le procedure più rispondenti alle esigenze di immediatezza e di puntualità nelle risposte.

5.3. In materia di **banche dati** il problema diventa più delicato; non si tratta solo di un problema di fruibilità, ma anche e soprattutto di **accessibilità e di completezza delle informazioni**. Rimane in parte da trovare, con specifico riferimento all'IVA, il **punto di equilibrio fra protezione dei dati e collaborazione fra amministrazioni**, un problema che potrà essere risolto soltanto con una **legislazione** che precisi i limiti delle rispettive esigenze, quali dati debbano essere protetti e quali no, in quali circostanze e con quali modalità l'accesso alle informazioni è consentito. Le raccomandazioni o gli accordi non bastano: la materia ha bisogno di una solida base giuridica che, senza ledere le libertà fondamentali, consideri l'interesse pubblico come prioritario.

⁽³⁾ Comunicazione della Commissione, COM(2008) 807 def.; punto 4, primo paragrafo.

5.4. Un problema pratico da risolvere è quello delle **informazioni da acquisire sul territorio**: gli Stati membri dovrebbero creare **figure professionali di riferimento**, in grado di acquisire informazioni utili allo Stato membro richiedente ed autorizzate a scambiarle con i loro omologhi degli altri Stati membri interessati. Un intervento comunitario potrebbe contribuire a creare una vera e propria «rete» di **pronto intervento** che abbia la possibilità di interagire in modo diretto e attraverso canali riservati, in collaborazione con eventuali altre autorità inquirenti.

5.5. Il CESE sottolinea che qualunque soluzione di tipo comune non può prescindere da un **perfetto funzionamento del sistema VIES**, che permetta alle amministrazioni di **disporre in tempo reale** dei dati relativi a ciascuna transazione. Alla base di tutto sta l'**affidabilità** dei soggetti ai quali viene assegnato un codice IVA, un'affidabilità che deve essere oggetto di un accertamento preventivo delle qualità necessarie. Se, e quando, sarà possibile riunire le due condizioni - funzionamento in tempo reale e certificazione preventiva - le frodi basate sui «caroselli» o commesse dai «missing traders» potranno diminuire drasticamente.

5.6. In attesa di soluzioni integrali, che non si prevedono prossime, si potrebbe esaminare in via prioritaria la possibilità di «**certificare**» l'**affidabilità degli operatori** del settore con regole uniche per tutti i paesi dell'UE: se ad ogni numero identificativo IVA corrispondesse un titolo rilasciato dall'autorità fiscale competente, si otterrebbe il duplice risultato di tutelare gli interessi nazionali degli Stati membri e quelli commerciali degli operatori comunitari. La messa in rete delle informazioni permetterebbe la conoscenza immediata di ogni provvedimento di revoca o sospensione.

6. La proposta di direttiva: precisazioni e nuove regole

6.1. Come dichiarato nella parte introduttiva della proposta, «essa costituisce parte della prima serie di proposte annunciate nella presente comunicazione». Si tratta di introdurre **due modifiche alla direttiva di base** 2006/112/CE, l'una per chiarire alcune disposizioni sull'**esenzione dall'IVA** all'importazione - la cui interpretazione ha dato luogo ad **abusi** che hanno permesso di evadere il pagamento dell'IVA -, l'altra per introdurre l'**obbligatorietà - anziché la facoltà - di applicare la responsabilità in solido** in taluni casi di cessione di beni intracomunitaria.

6.2. L'**esenzione dall'IVA all'importazione** (articolo 143, lettera d) è permessa quando l'importazione è seguita da una cessione o da un trasferimento intracomunitario dei beni importati a un altro soggetto passivo di uno Stato membro; in termini più semplici, **l'esenzione è concessa quando le merci importate sono vendute dall'importatore ad un altro soggetto passivo all'interno dell'UE**. Gli investigatori antifrode hanno segnalato un **abuso su larga scala**, dovuto ad una «inadeguata» applicazione della norma comunitaria nel diritto nazionale. Secondo

la Commissione, il risultato è che «all'interno della Comunità non è garantito il controllo da parte delle autorità doganali e fiscali della circolazione fisica dei beni importati». Nel gergo fiscale, si tratta di «**frodi carosello intracomunitarie**» (MTIC - frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente).

6.2.1. Le disposizioni riportate nella proposta prevedono la presentazione di documentazione atta a provare che il richiedente dell'esenzione è effettivamente in possesso dei requisiti già previsti dalla direttiva di base, vale a dire: identificazione ai fini dell'IVA o designazione di un rappresentante fiscale nello Stato membro di importazione; obbligo di dichiarare che i beni importati saranno spediti o trasportati verso un altro Stato membro; obbligo per l'importatore di fornire *al momento dell'importazione* l'identificazione del destinatario dei beni in un altro Stato membro.

6.2.2. Il CESE non ha alcun commento particolare da formulare, trattandosi di una materia nella quale la *ratio* delle disposizioni va ricercata nel miglioramento dei sistemi amministrativi per evitare possibili frodi. Rimane solo un certo **dubbio riguardante i cosiddetti «territori terzi»**. Il concetto di «Stato membro» nel contesto della regolamentazione IVA è contenuto nell'articolo 5.2 della direttiva di base; il successivo articolo 6 stabilisce che **la direttiva non si applica ai «territori terzi»** ⁽⁴⁾, esentati dal pagamento dell'IVA alle importazioni in base alle disposizioni dell'articolo 143, lettere c) e d). La norma non è di dubbia interpretazione: sarebbe peraltro da accertare se, e in quale misura, questa esenzione non sia tale da mettere l'applicazione dell'IVA al riparo di abusi.

6.3. La nuova norma della proposta di direttiva (articolo 1, paragrafo 2) sostituisce l'articolo 205 della direttiva di base, che stabilisce che una persona diversa dal debitore d'imposta sia **responsabile in solido con l'esportatore** per l'assolvimento dell'IVA. In pratica, e in estrema sintesi, la norma prevede che **il venditore dichiari le proprie operazioni intracomunitarie** e questo allo scopo di mettere lo Stato membro dell'acquirente in grado di conoscere le operazioni tassabili sul suo territorio.

6.3.1. Il principio della responsabilità solidale mira a rendere attento il venditore non solo all'assolvimento dei suoi obblighi di notifica, ma anche implicitamente a ben **scegliere e conoscere il suo cliente** e la sua solvibilità: qualora quest'ultimo non adempia alle sue obbligazioni, il suo Stato membro è autorizzato a recuperare presso il venditore l'importo dell'IVA non pagata e delle eventuali penalità. Gli Stati membri hanno applicato diligentemente la norma, ma **limitatamente alle operazioni nazionali**. Implicitamente, trascurando di estendere il principio alle operazioni internazionali, hanno dimenticato il loro obbligo di collaborare a proteggere *anche* gli interessi delle amministrazioni degli Stati membri di destinazione.

⁽⁴⁾ Territori che fanno parte del territorio doganale della Comunità: Monte Athos, Isole Canarie, dipartimenti francesi d'oltremare, Isole Aland, Isole Anglo-Normanne; territori che non fanno parte del territorio doganale della Comunità: isola di Helgoland, territorio di Bue-singen, Ceuta, Melilla, Livigno, Campione d'Italia, acque italiane del Lago di Lugano.

6.3.2. La nuova proposta tende a colmare questa lacuna, estendendo esplicitamente il principio della responsabilità solidale alle operazioni internazionali; si noti peraltro che secondo la Commissione ⁽⁵⁾ questo principio esisteva già nella norma dell'articolo 205, «ma fino ad ora gli Stati membri lo hanno applicato solo alle operazioni nazionali».

6.3.3. Il CESE manifesta il suo pieno accordo alla proposta della Commissione; attira peraltro l'attenzione sulla necessità di regolamentare e rendere praticabile il recupero del credito dell'amministrazione di uno Stato membro nei confronti di un residente in un altro Stato membro. La via giudiziaria implica il ricorso alle norme in materia di collaborazione giudiziaria; un recupero per via amministrativa tramite l'amministrazione dello Stato membro

dell'esportatore richiede precisi accordi e la soluzione dei problemi giuridici sottostanti.

6.3.4. Viene formulata un'ulteriore osservazione, di portata generale ma pertinente all'argomento trattato dalla proposta, il cui fine principale è quello di difendere gli interessi delle amministrazioni fiscali. In nessuna parte del testo si parla delle **responsabilità**, patrimoniali e legali, **delle amministrazioni nei confronti del contribuente** derivanti da errate o ritardate comunicazioni dei codici della controparte, né delle **responsabilità dell'amministrazione di un paese nei confronti di un'altra amministrazione**. Una legislazione ispirata ad equità e trasparenza dovrebbe sempre tener conto dei diritti del contribuente nei confronti del più forte potere dello Stato.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽⁵⁾ Comunicazione della Commissione, COM(2008) 807 def., punto 3.3.1, secondo paragrafo.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle agenzie di rating del credito

COM(2008) 704 def. — 2008/0217 (COD)

(2009/C 277/25)

Relatore: **Peter MORGAN**

Il Consiglio, in data 1° dicembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle agenzie di rating del credito

COM(2008) 704 def. - 2008/0217 (COD).

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore MORGAN.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 157 voti favorevoli, 4 voti contrari e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il contesto dell'elaborazione del presente parere è la peggiore crisi economica in tempo di pace degli ultimi ottant'anni. Tale crisi sta danneggiando severamente gli interessi degli imprenditori, dei lavoratori e di tutti gli altri gruppi rappresentati dal CESE, nonché la società civile in generale. Le aziende falliscono, l'occupazione è in calo, le persone perdono la propria casa, le pensioni sono messe a repentaglio, si diffondono le tensioni nella società e i governi sono in bilico. Una delle cause profonde di questa crisi è rintracciabile nell'operato delle agenzie di rating (*credit rating agency* o CRA), che non sono soggette ad alcuna regolamentazione. La funzione delle CRA è cruciale per il funzionamento del sistema finanziario e per questo motivo non può essere lasciata senza vigilanza. L'autoregolamentazione si è rivelata un totale fallimento e il settore ha dato pessima prova di sé. Il CESE dà quindi il proprio pieno sostegno al piano che prevede la registrazione e la regolamentazione delle CRA.

1.2. Per motivi storici l'attività di valutazione del merito di credito (o *credit rating*) è un oligopolio mondiale che comprende tre principali agenzie di rating, vale a dire Fitch, Moody's e S&P. Sebbene abbiano la loro sede centrale negli Stati Uniti, esse sono anche i principali prestatori di servizi di rating nell'Unione europea. Negli Stati Uniti le CRA sono soggette all'obbligo di registrazione presso la Commissione di vigilanza sulla Borsa (*Securities and Exchange Commission* o SEC) dall'anno 2007. A tutt'oggi nell'Unione europea non è previsto alcun obbligo di registrazione. La registrazione costituisce, ovviamente, il preludio della regolamentazione.

1.3. A cominciare dal 2007 negli Stati Uniti è vertiginosamente aumentata la percentuale di debitori morosi e di esecuzione delle ipoteche relative a mutui ipotecari ad alto rischio (*subprime*), generando turbolenze sui mercati sia per i titoli RMBS (*residential mortgagebacked security* - mutui ipotecari residenziali cartolarizzati) emessi sulla base di tali mutui, sia per i titoli CDO (*collateralised debt obligation* - titolo obbligazionario garantito da crediti) collegati ai suddetti titoli RMBS. Man mano che l'andamento di questi titoli continuava a peggiorare, le tre CRA più attive nell'assegnare un rating a questi strumenti finanziari hanno abbassato di livello un numero consistente dei loro rating. I risultati dell'attività di assegnazione di rating a questi prodotti finanziari strutturati

hanno suscitato interrogativi sull'accuratezza dei rating assegnati dalle CRA in generale, nonché sull'integrità dell'intero processo di rating.

1.4. Nel 2006 la Commissione europea ha illustrato il suo approccio in materia di regolamentazione delle agenzie di rating e ha affermato che avrebbe monitorato con grande attenzione gli sviluppi in questo settore. Nell'ottobre 2007 i ministri delle Finanze dell'UE hanno approvato una serie di conclusioni sulla crisi finanziaria, tra cui la proposta di valutare il ruolo svolto dalle agenzie di rating e di occuparsi dei problemi a questo livello. Dopo ampie consultazioni e tenendo conto dell'azione in altri paesi, la Commissione ha presentato la proposta di regolamento in esame.

1.5. Tale proposta persegue quattro obiettivi generali:

- in primo luogo, garantire che le agenzie di rating evitino conflitti di interessi nel processo di rating o almeno li gestiscano adeguatamente,
- in secondo luogo, migliorare la qualità delle metodologie utilizzate dalle agenzie di rating e la qualità dei rating,
- in terzo luogo, accrescere la trasparenza fissando obblighi di comunicazione delle informazioni in capo alle agenzie di rating,
- in quarto luogo, garantire una rete di registrazione e vigilanza efficiente, evitando l'arbitraggio regolamentare tra i diversi Stati membri dell'UE.

1.6. Dopo la pubblicazione delle proposte di regolamentazione della Commissione, il gruppo Larosière ha pubblicato a sua volta la sua relazione. Per quanto riguarda le agenzie di rating, il gruppo presieduto da Larosière ha avanzato le seguenti raccomandazioni:

- all'interno dell'UE, responsabile per la registrazione e la vigilanza delle CRA dovrebbe essere un Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR) rafforzato,
- si dovrebbe intraprendere un esame approfondito del modello aziendale delle CRA, delle loro fonti di finanziamento e della possibilità di separare l'attività di valutazione del merito di credito da quella di consulenza,

- l'utilizzo dei rating nella regolamentazione del settore finanziario dovrebbe, con il tempo, essere sensibilmente ridotto,
- la valutazione del merito del credito per i prodotti strutturati andrebbe modificata con l'introduzione di codici appositi per questi prodotti.

Queste raccomandazioni sono discusse nelle relative sezioni del presente parere.

Il gruppo Larosière ha inoltre osservato che «è cruciale che queste modifiche della regolamentazione siano accompagnate da un aumento della diligenza dovuta e da una valutazione più approfondita da parte degli investitori, nonché da una migliore vigilanza». Il CESE condivide pienamente questa osservazione.

1.7. Anche il Coreper ha esaminato le proposte normative della Commissione. Il CESE dà il suo sostegno alla proposta di approvare rating assegnati in paesi terzi.

1.8. In linea di massima, il Comitato appoggia le proposte della Commissione. Le CRA hanno svolto un ruolo determinante nello sviluppo e nella credibilità dei prodotti strutturati, che si sono poi rivelati «tossici» e hanno bruciato miliardi di dollari di attivi. Le disposizioni della proposta di regolamento in esame rappresentano il minimo necessario in queste circostanze. Il CESE reputa inoltre che le norme proposte non costituiranno un onere ingiustificato per le CRA gestite in modo efficiente.

1.9. Le CRA godono di una posizione privilegiata nel settore dei servizi finanziari perché i soggetti regolamentati di questo settore devono detenere titoli che sono valutati in una certa classe di rating, denominata *investment grade* (titoli di buona qualità). Su entrambe le sponde dell'Atlantico le autorità competenti hanno deciso di riconoscere pochissime CRA a fini regolamentari. Il CESE esorta la Commissione ad utilizzare il nuovo processo di registrazione sia per consentire che nuove CRA intraprendano l'attività di valutazione del merito di credito - in particolare favorendo qualsiasi iniziativa tesa a creare un'agenzia europea indipendente -, sia per riscrivere la normativa finanziaria allo scopo di riconoscere a fini regolamentari i rating assegnati da tutte le CRA registrate nell'UE. Per le nuove CRA non sarà facile affermarsi e acquistare credibilità. Ciononostante, l'ascesa di Fitch nell'ultimo decennio, finanziata da una *holding* francese, dimostra che ciò è possibile.

1.10. La regolamentazione dei servizi finanziari è stata la ragione principale dell'oligopolio delle CRA, in ragione dell'assegnamento che si fa sui rating ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali. Il CESE raccomanda alle autorità di regolamentazione dell'UE di non fare assegnamento in modo ingiustificato sui rating, soprattutto in considerazione dell'esperienza recente che ha mostrato come certi rating non avessero alcun valore. Questa raccomandazione è coerente con quella formulata dal gruppo Larosière, secondo cui l'utilizzo dei rating nella regolamentazione del settore finanziario dovrebbe essere significativamente ridotto nel corso del tempo.

1.11. Inoltre, in tale contesto, il CESE chiede alla Commissione di occuparsi della dichiarazione di esclusione della responsabilità (*disclaimer*) delle CRA. Poiché tale dichiarazione tende a svuotare di valore i rating, questi ultimi non rappresentano in realtà una base soddisfacente per calcolare i requisiti patrimoniali. Vanno adottate misure che prevedano la responsabilità delle CRA per i rating da loro assegnati. Possono essere tollerati gli errori, ma non la mancanza della dovuta diligenza.

1.12. Il CESE appoggia la proposta secondo cui le CRA devono essere una persona giuridica stabilita nella Comunità e l'autorità di regolamentazione dovrebbe essere quella dello Stato membro di origine. La Commissione ha esposto le ragioni alla base della scelta di non affidare l'attività di regolamentazione e vigilanza a un organismo centrale. Anche se ciò è in contrasto con la proposta formulata dal gruppo Larosière, il Comitato non scarta a priori l'idea di creare una nuova autorità di vigilanza a livello dell'UE, se le disposizioni sulla cooperazione tra gli Stati membri si dimostrassero insufficienti.

1.13. Il CESE nota con soddisfazione che il regolamento proposto è realmente incisivo. Le misure di vigilanza a disposizione delle autorità competenti comprendono la revoca della registrazione e l'avvio di azioni penali. Le sanzioni devono riguardare i casi di grave scorrettezza professionale e l'omissione della dovuta diligenza; inoltre, devono essere efficaci, proporzionate ed avere un effetto dissuasivo. Le sanzioni devono essere applicate uniformemente in tutti gli Stati membri. Secondo il CESE, tale aspetto dovrebbe essere coordinato dal CESR.

1.14. Per quanto riguarda la struttura organizzativa, si attribuisce notevole peso al ruolo degli amministratori indipendenti senza incarichi esecutivi. Il Comitato ritiene che si dovrebbe rendere obbligatoria la preventiva autorizzazione dell'autorità competente per tutte le nomine di membri senza incarichi esecutivi. Considerata la configurazione del regolamento proposto, tale approvazione è indispensabile.

1.15. Il CESE chiede alle autorità competenti degli Stati membri, nel quadro della loro vigilanza sull'assetto organizzativo delle CRA, di sorvegliare attentamente il collegamento tra l'attività di valutazione del merito di credito e le aspettative degli azionisti. Il modello aziendale di una CRA non può essere facilmente adattato alle regole che informano le società per azioni. Si dovrebbe prestare una particolare attenzione alla struttura dei bonus che vengono attribuiti agli amministratori con incarichi esecutivi in funzione dei risultati raggiunti. Il gruppo Larosière ha espresso la stessa preoccupazione e ha chiesto di approfondire l'esame del modello aziendale delle CRA. Il Comitato appoggia questa richiesta.

1.16. Il CESE accoglie favorevolmente le disposizioni contenute nell'articolo 7. La pubblicazione delle metodologie rivelerà se i rating sono stati assegnati non applicando totalmente le procedure previste o aggirandole. Inoltre, con queste disposizioni le CRA sono tenute a verificare le proprie fonti d'informazione e a garantire che esse siano tali da permettere la determinazione di un rating. Aspetto altrettanto importante, se le norme sulle modifiche alle metodologie e alle relative ipotesi di base fossero già state in vigore esse avrebbero potuto evidenziare gli errori nei rating assegnati ai titoli RMBS molti anni prima del 2007.

1.17. Per quanto riguarda l'informativa al pubblico, il CESE si dichiara particolarmente soddisfatto che l'UE vada oltre quanto previsto negli Stati Uniti per i prodotti strutturati, imponendo l'obbligo di segnalare chiaramente, in un modo o nell'altro, le caratteristiche potenzialmente «tossiche» di tali prodotti ai possibili investitori. Il gruppo Larosière ha proposto l'utilizzo di un sistema di notazione distinto. Tale proposta costituisce l'opzione preferita dal CESE.

1.18. Le obiezioni all'utilizzo di una simbologia di rating ad hoc per i prodotti strutturati si riferiscono alla probabilità che, dopo i massicci declassamenti di rating operati, i titoli obbligazionari per cui verrebbe usata questa diversa notazione possano essere considerati come investimenti di qualità inferiore. A parere del CESE, ciò non rappresenterebbe un male, in attesa che questi strumenti finanziari tornino ad avere, in termini di merito del credito, una buona reputazione.

1.19. Le varie disposizioni generali sulle informazioni da comunicare sia a fini regolamentari che a fini di mercato sono considerate soddisfacenti, con due riserve. Il CESE gradirebbe, in primis, che le disposizioni del regolamento UE riguardanti la divulgazione semestrale dei tassi di inadempimento fossero assai specifiche e, in secondo luogo, che la norma relativa alla divulgazione da parte delle CRA dei nomi delle entità valutate o di terzi collegati dai quali proviene oltre il 5 % del loro fatturato annuale fosse rivista dal CESR.

1.20. Su entrambe le sponde dell'Atlantico si sono espresse preoccupazioni per la possibilità che il regime statunitense e quello comunitario comportino norme confliggenti. È stata anche avanzata la proposta di un unico regime normativo a livello mondiale. Il CESE giudica soddisfacente la normativa comunitaria proposta, che non ritiene sarà in conflitto con il corrispondente regime statunitense. Quando le imprese devono adattarsi a regole differenti previste da legislazioni diverse, è consuetudine adottare politiche improntate al «massimo comun divisore». Non esiste alcun motivo perché tale approccio non debba applicarsi al caso in esame.

2. Introduzione

2.1. I titoli RMBS sono creati da un *arranger* (in genere, una banca d'affari), che mette insieme un «pacchetto» di prestiti ipotecari (generalmente, migliaia di singoli mutui) riuniti in un fondo (*trust*). Il fondo emette titoli basati sul portafoglio di mutui cartolarizzati e utilizza il ricavato della vendita dei titoli per acquistare il portafoglio di mutui. I pagamenti complessivi mensili che affluiscono al portafoglio di mutui in conto interessi e rimborso del capitale a titolo dei singoli mutui ipotecari sono utilizzati per il pagamento degli interessi e per i rimborsi in linea capitale agli investitori nei titoli RMBS. Per trasformare questi pacchetti di titoli di dubbia qualità (*subprime*) in prodotti finanziari con rating AAA si utilizzano tre meccanismi: (i) i titoli RMBS sono emessi suddivisi per classi (*tranche*), che presentano una gerarchia in termini di garanzia e rendimento; (ii) si opera una *over-collateralisation* (sovracollateralizzazione), in modo che il valore dei mutui in portafoglio sia superiore a quello dei titoli RMBS emessi; (iii) si applica un *excess spread* (divario più accentuato tra l'interesse percepito e quello pagato), in modo che gli interessi percepiti sui mutui nel portafoglio siano maggiori degli interessi da pagare per i titoli emessi. Alla base di tutto questo vi era inoltre l'ipotesi che i prezzi della proprietà immobiliare residenziale non avrebbero smesso di aumentare.

2.2. I titoli CDO sono concettualmente simili, tranne per il fatto che essi utilizzano non mutui ipotecari ma titoli di debito. L'utilizzo di titoli RMBS a garanzia di titoli CDO è aumentato dal

43,3 % del 2003 al 71,3 % del 2006, creando così un secondo castello di carte sul castello di carte già esistente. La *Securities and Exchange Commission* (SEC) degli Stati Uniti ha trovato una e-mail interna di una CRA in cui ci si riferiva al mercato dei titoli CDO come a un «mostro» («speriamo di essere tutti ricchi e già in pensione prima che crolli questo castello di carte»).

2.3. Una fase cruciale nella creazione e nella vendita di un titolo RMBS collegato a un mutuo a rischio elevato (*subprime*), o di un titolo CDO, è la determinazione della categoria di rating per ciascuna *tranche* di titoli emessa dal fondo. Nell'agosto 2007 la SEC ha avviato un esame sul ruolo delle CRA nelle turbolenze che si sono verificate, concentrando in particolare l'attenzione sul modo in cui le CRA avevano valutato i titoli RMBS e i titoli CDO. L'esame ha riguardato principalmente i seguenti aspetti:

- a) politiche, procedure e prassi di rating, compresi i modelli, le metodologie, le ipotesi di fondo, i criteri e i protocolli;
- b) adeguatezza della comunicazione degli elementi di cui sopra;
- c) rispetto o meno delle proprie procedure da parte delle CRA;
- d) efficacia delle procedure relative ai conflitti di interesse;
- e) accertamento dell'esistenza o meno di un'influenza indebita sulla determinazione dei rating dovuta a conflitti d'interesse.

2.4. I risultati generali sono stati i seguenti:

- a) c'è stata una consistente crescita, in termini sia di numero che di complessità, delle operazioni RMBS e CDO a partire dal 2002. Alcune CRA hanno fatto fatica a gestire tale crescita, specialmente in relazione alle operazioni CDO, con conseguenti ripercussioni sulla completezza del processo di rating;
- b) non sempre sono stati comunicati aspetti rilevanti del processo di rating (ad esempio, i criteri di rating). Si sono effettuati degli aggiustamenti «fuori modello» senza giustificazioni documentate;
- c) nessuna delle agenzie di rating possedeva procedure documentate per l'assegnazione del rating a titoli RMBS e CDO, né aveva istituito politiche o procedure specifiche per individuare eventuali errori o rimediarsi nei suoi modelli o nelle sue metodologie;
- d) le CRA avevano iniziato a seguire nuove prassi per esaminare le informazioni ricevute dagli emittenti ai fini del rating, ma in precedenza le CRA non avevano l'obbligo di verificare le informazioni relative ai portafogli di titoli RMBS, né insistevano perché gli emittenti usassero la dovuta diligenza nell'esame di tali portafogli;
- e) non sempre le CRA hanno documentato le fasi significative del processo di rating (compresa la giustificazione sia delle deviazioni rispetto ai loro modelli, sia delle azioni e decisioni dei comitati di rating) e non sempre hanno documentato la presenza di partecipanti di rilievo ai comitati di rating;
- f) le procedure di sorveglianza dei rating già assegnati seguite dalle CRA sembrano essere state meno rigorose rispetto a quelle applicate per assegnare il rating iniziale. La mancanza di risorse ha influito sulla regolarità nel tempo della sorveglianza, l'attività di sorveglianza condotta era scarsamente documentata e mancavano procedure scritte;

- g) si sono riscontrati dei problemi in relazione alla gestione dei conflitti d'interesse e alla loro influenza sul processo di rating. È stato consentito a persone con compiti importanti nel processo di rating di partecipare alle discussioni sui compensi;
- h) le procedure di revisione interna variavano notevolmente da un'agenzia di rating all'altra. Soltanto una delle tre CRA eseguiva controlli adeguati sul rispetto delle regole.

2.5. Esiste un conflitto intrinseco nel modello aziendale di questo settore, perché l'emittente del debito paga per ottenere un rating, conflitto che nel caso dei prodotti strutturati è però acuito perché (i) l'*arranger*, in quanto soggetto che progetta l'operazione - che può così essere strutturata con una certa flessibilità per ottimizzare il rating - può anche scegliere tra le CRA quella che darà all'emissione un rating favorevole, e per il fatto che (ii) esiste un'alta concentrazione di *arranger*.

2.6. Analizzando un campione di 642 operazioni RMBS, si è rilevato che oltre l'80 % di queste operazioni era gestito da 12 *arranger*; in un campione di 368 operazioni CDO, 11 *arranger* gestivano l'80 % delle operazioni; inoltre, 12 dei 13 principali sottoscrittori di operazioni RMBS erano anche i 12 più importanti sottoscrittori di operazioni CDO. La combinazione dell'influenza degli *arranger* sulla scelta dell'agenzia di rating da un lato e, dall'altro, l'elevata concentrazione di *arranger* che dispongono di una tale influenza sembra aver accentuato il conflitto d'interessi intrinseco al modello «l'emittente paga».

2.7. La SEC ha pubblicato i suoi risultati nel luglio 2008, quando aveva già avviato le consultazioni in merito a delle proposte di regolamentazione. La nuova regolamentazione statunitense è stata varata il 3 dicembre 2008. La Commissione europea ha pubblicato la proposta di regolamento COM(2008) 704 def. il 12 novembre 2008 ed è ad essa che si riferisce il presente parere.

2.8. Il settore è stato esaminato non solo dalle autorità di regolamentazione. Il 18 ottobre 2008 il *Financial Times* (FT) ha pubblicato un articolo che conteneva delle rivelazioni sul ruolo di Moody's nella crisi dei mutui *subprime* e il contenuto di questo articolo non è stato contestato dall'agenzia di rating. I paragrafi da 2.9 a 2.12 espongono alcuni degli elementi principali di detto articolo.

2.9. Moody's è diventata una società per azioni nel 2000. Dopo essere stata ammessa alla quotazione in Borsa, il cambiamento è stato drastico. Vi è stata un'improvvisa concentrazione dell'interesse sui profitti, si sono distribuiti diritti di opzione sulle azioni (*stock option*) al personale dirigente e l'intero centro di gravità si è spostato. Moody's ha pubblicato risultati che indicavano i margini di profitto più alti di tutte le società comprese nell'indice S&P 500 e l'agenzia di rating ha mantenuto questo primato per 5 anni consecutivi. Il valore delle sue azioni è aumentato del 500 % nei primi quattro anni di contrattazione, in un periodo in cui il resto del mercato era in ribasso. In dieci anni i ricavi di Moody's sono cresciuti del 900 %.

2.10. Agli inizi del 2000 era quasi impossibile che un'operazione CDO ottenesse da Moody's un rating pari a una tripla A, se la garanzia collaterale era esclusivamente composta da mutui ipotecari. L'agenzia aveva una procedura consolidata di attribuzione del punteggio in funzione della diversificazione, che impediva ai

titoli con collaterale omogeneo di ottenere il livello di rating più alto. Il risultato di questa prassi è stato che Moody's ha perso quote di mercato perché le due società concorrenti non applicavano questa norma ispirata alla prudenza. Moody's ha rinunciato a tale regola nel 2004 e da allora la sua quota di mercato è aumentata in modo vertiginoso.

2.11. Nel 2006 Moody's ha iniziato ad assegnare un rating ai titoli CPDO (*constant proportion debt obligation* - strumenti derivati sintetici basati sulla leva finanziaria) e il rating assegnato era la tripla A. Fitch, a cui non è stato chiesto di assegnare un rating ad alcun titolo di questo tipo, ha affermato che secondo i suoi modelli queste obbligazioni erano appena sopra il livello «carta straccia» (*junk*). Secondo alcune voci, i titoli CPDO sono stati lo strumento finanziario più redditizio che Moody's abbia mai gestito. All'inizio del 2007 è stato individuato un errore nel codice informatico per la simulazione modellistica dell'andamento dei titoli CPDO. È così risultato che a questi prodotti finanziari era stato attribuito un rating quattro volte superiore a quello reale. Dell'errore non sono stati informati né gli investitori né i clienti e il codice informatico è stato rivisto in modo che il risultato finale fosse di nuovo un rating tripla A. In seguito, quando le rivelazioni del FT hanno reso l'errore di dominio pubblico, sono stati avviati procedimenti disciplinari interni.

2.12. Verso la metà del 2007 il rallentamento del mercato immobiliare statunitense si era già chiaramente manifestato. Moody's si è allora resa conto che i suoi modelli non erano appropriati e nell'agosto 2007 ha iniziato a declassare i titoli collegati a mutui ipotecari e sono cominciate le turbolenze sui mercati finanziari. Negli ultimi mesi dell'anno Moody's ha declassato più obbligazioni che in tutti i 19 anni precedenti. Moody's sostiene con forza che in nessun modo avrebbe potuto prevedere lo scoppio della crisi creditizia, ma era dal 2002 che Moody's non aggiornava le sue ipotesi statistiche di base sul mercato statunitense dei mutui ipotecari. Nel 2006 all'interno della società era stato avviato un dibattito sulla questione, ma mancavano le risorse adeguate per il necessario lavoro di riesame e rivalutazione.

2.13. Sia le prove concrete fornite dalla SEC che gli elementi aneddotici offerti dal FT mostrano che sono necessari molti cambiamenti perché le CRA svolgano correttamente il loro ruolo e soddisfino i livelli qualitativi che ci si aspetta da loro.

3. Sintesi della proposta di regolamento

Quadro di riferimento per la registrazione e la vigilanza

3.1. L'articolo 2 stabilisce che il regolamento si applica ai rating utilizzati a fini regolamentari, mentre l'articolo 4 prevede che gli enti finanziari possono utilizzare per tali fini solo rating assegnati da CRA stabilite nella Comunità e registrate conformemente al regolamento.

3.2. L'articolo 12 dispone che le CRA possono fare domanda di registrazione, per garantire che i loro rating possano essere utilizzati a fini regolamentari, purché esse abbiano lo status di persona giuridica stabilita nella Comunità. L'autorità competente dello Stato membro di origine registra la CRA, se essa soddisfa le condizioni fissate nel regolamento, e tale registrazione è valida in tutta la Comunità.

3.3. La domanda di registrazione iniziale deve essere presentata al Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR), che la trasmette al pertinente Stato membro di origine (articolo 13), dove sarà esaminata (articolo 14) e poi accettata o respinta dall'autorità competente di quello Stato membro dopo consultazione con il CESR (articolo 15). È prevista la revoca della registrazione se la CRA non soddisfa più i requisiti previsti (articolo 17). Le CRA devono presentare una domanda di registrazione entro sei mesi dall'entrata in vigore del regolamento (articolo 35).

3.4. L'articolo 20 stabilisce i poteri delle autorità competenti, cui non è consentito di interferire con il contenuto dei rating. Tuttavia, esse possono:

- avere accesso a qualsiasi documento sotto qualsiasi forma e riceverne o farne una copia,
- richiedere informazioni a qualsiasi persona e, se necessario, convocare e interrogare qualsiasi persona per ottenere informazioni,
- eseguire ispezioni in loco con o senza preavviso,
- richiedere registrazioni riguardanti comunicazioni telefoniche e scambi di dati.

3.5. L'articolo 21 espone le misure di vigilanza a disposizione delle autorità competenti. Tali misure comprendono la revoca della registrazione, il divieto temporaneo di assegnare rating, la sospensione dell'utilizzo dei rating assegnati dalle CRA, la comunicazione al pubblico delle violazioni commesse e l'avvio di azioni penali.

3.6. Gli articoli dal 22 al 28 comprendono disposizioni dettagliate per la cooperazione tra autorità competenti, in modo da assicurare la registrazione e la vigilanza in tutto il mercato interno. Gli articoli 29 e 30 contengono disposizioni per la cooperazione con paesi terzi.

3.7. L'articolo 31 tratta delle sanzioni comminate dalle autorità competenti. Esso stabilisce che le sanzioni devono quanto meno riguardare i casi di grave scorrettezza professionale e l'omissione della dovuta diligenza; inoltre, tali sanzioni devono essere efficaci, proporzionate ed avere un effetto dissuasivo.

Indipendenza e prevenzione dei conflitti di interesse

3.8. L'articolo 5, paragrafo 1, stabilisce che le CRA garantiscono che l'assegnazione dei rating non è influenzata da alcun conflitto di interesse, esistente o potenziale che sia. La sezione A (requisiti organizzativi) e la sezione B (requisiti operativi) dell'allegato I del regolamento prevedono un sistema rigoroso di controlli ed equilibri.

3.9. A livello organizzativo, la responsabilità ricade sul consiglio di amministrazione o di sorveglianza e l'alta dirigenza deve godere di una buona reputazione. Il consiglio di amministrazione o di sorveglianza deve comprendere almeno tre amministratori indipendenti senza incarichi esecutivi, la cui retribuzione non

deve essere collegata ai risultati economici della società. La durata in carica di tali amministratori deve essere prefissata e non può superare i cinque anni; inoltre, l'incarico non è rinnovabile e sono previste limitazioni alla possibilità di revocarlo prima della scadenza. Tutti i membri del consiglio di amministrazione o di sorveglianza devono avere un'adeguata esperienza ed almeno un amministratore indipendente senza incarichi esecutivi deve possedere una profonda conoscenza dei mercati dei titoli strutturati.

3.10. Sugli amministratori indipendenti senza incarichi esecutivi ricade la specifica responsabilità di controllare la politica e il processo di rating, nonché di evitare l'insorgere di conflitti d'interesse. Le politiche e le procedure devono essere conformi alle disposizioni del regolamento. Gli amministratori indipendenti senza incarichi esecutivi devono periodicamente presentare dei pareri su questi argomenti al consiglio di amministrazione o di sorveglianza e, se richiesto, anche all'autorità competente. Perché gli amministratori indipendenti senza incarichi esecutivi possano adempiere efficacemente alla loro funzione, i sistemi di rating devono essere stati creati in modo corretto, devono essere sostenuti da controlli interni ed essere soggetti a una revisione indipendente.

3.11. A livello operativo, le CRA individuano ed eliminano o, laddove opportuno, gestiscono e divulgano qualsiasi conflitto di interesse, effettivo o potenziale che sia. Vengono indicati chiaramente i conflitti a livello sia della singola persona che della società. Ad esempio, le CRA non forniscono servizi di consulenza alle entità valutate o a terzi collegati per quanto riguarda la loro struttura societaria o giuridica, il loro attivo e il loro passivo o le loro attività. Analogamente, una CRA garantisce che i suoi analisti non presentino proposte o raccomandazioni, formalmente o informalmente, in ordine alla concezione di strumenti finanziari strutturati in merito ai quali ci si attende che l'agenzia sia chiamata ad emettere un rating.

3.12. Le CRA conservano la documentazione e le tracce dei controlli (*audit trail*) di tutte le loro attività, compresi gli accordi commerciali e tecnici con le entità valutate. Tale documentazione è conservata e messa a disposizione su richiesta delle autorità competenti.

Dipendenti

3.13. Ai sensi dell'articolo 6, i dipendenti che partecipano al processo di rating dovrebbero possedere conoscenze ed esperienze adeguate, non dovrebbero essere coinvolti nelle trattative commerciali con le entità valutate, non si dovrebbero occupare di una data entità per un periodo inferiore a due anni e superiore a quattro e, infine, il livello della loro retribuzione non dovrebbe essere legato ai compensi pagati dalle entità valutate per le quali essi sono responsabili.

3.14. Nell'allegato I, sezione C, vengono specificate ulteriori disposizioni riguardanti i dipendenti. Tali disposizioni vietano agli analisti o alle persone ad essi collegate sia il possesso o la compravendita di strumenti finanziari emessi da entità per le quali essi sono responsabili, sia la richiesta a tali entità di regali o favori. Altre disposizioni disciplinano le questioni legate alla riservatezza e alla sicurezza delle informazioni.

3.15. Due disposizioni riguardano l'eventuale assunzione di un analista da parte di un'entità del cui rating questo analista si era occupato. Il regolamento prevede anche, in caso di assunzione di un analista da parte di un'entità valutata, che venga rivisto il lavoro dell'analista in questione durante i due anni precedenti la sua partenza.

Metodologie di rating

3.16. L'articolo 7 prevede che le CRA comunichino al pubblico le metodologie, i modelli e le principali ipotesi di fondo utilizzate. Esse adottano tutte le misure necessarie affinché le informazioni usate ai fini dell'assegnazione del rating siano di qualità sufficiente e provengano da fonti affidabili.

3.17. Le CRA sorvegliano i propri rating e, se necessario, li rivedono. In caso di modifica delle metodologie, dei modelli o delle principali ipotesi di fondo, la CRA si attiva immediatamente per comunicarne il probabile effetto, per rivedere i rating interessati dalle modifiche, nonché per cambiarli di conseguenza.

Comunicazione e presentazione dei rating

3.18. Ai sensi dell'articolo 8, le CRA comunicano tutti i rating assegnati e tutte le decisioni di ritirare un rating assegnato su base non selettiva e in modo tempestivo.

3.19. La sezione D dell'allegato I prevede che le CRA debbano comunicare:

- se l'entità valutata sia stata informata del rating assegnato prima della sua divulgazione e, in caso affermativo, se tale rating sia stato cambiato dopo la comunicazione di tale informazione all'entità valutata,
- la metodologia o le metodologie principali usate per determinare il rating,
- il significato di ciascuna categoria di rating,
- la data in cui il rating è stato emesso per la prima volta e la data del suo ultimo aggiornamento.

Le CRA dovrebbero anche indicare chiaramente qualsiasi caratteristica o limite dei rating, soprattutto in rapporto alla qualità delle informazioni disponibili e alle verifiche di tali informazioni.

3.20. Quando la mancanza di dati affidabili, la complessità della struttura di un nuovo strumento finanziario o la qualità insoddisfacente delle informazioni disponibili suscitano seri dubbi circa la capacità di una CRA di dare una valutazione credibile del merito di credito, la CRA in questione deve astenersi dall'assegnare un rating o ritirare il rating assegnato.

3.21. Quando annuncia un rating, la CRA dovrebbe spiegarne gli elementi fondamentali. In particolare, in caso di assegnazione del rating a uno strumento finanziario strutturato, la CRA fornisce informazioni in merito all'analisi svolta sulle perdite e sui flussi di cassa.

3.22. Inoltre, in relazione agli strumenti finanziari strutturati, la CRA deve spiegare la sua valutazione delle procedure di diligenza dovuta svolte in ordine alle attività sottostanti (ad esempio, un portafoglio di mutui ipotecari ad alto rischio - *subprime*). Se ci si è affidati alla valutazione di terzi, la CRA dovrebbe comunicare in che modo i risultati di tale valutazione abbiano influito sul rating.

3.23. L'articolo 8 affronta anche la preoccupazione riguardante la non comparabilità dei rating per i titoli finanziari strutturati e dei rating per strumenti di debito tradizionali. È infatti previsto che le CRA debbano adottare una diversa simbologia, abbandonando la notazione alfabetica tradizionale, oppure - in alternativa - fornire una spiegazione dettagliata sia della diversa metodologia di rating usata per questi strumenti finanziari sia delle differenze del loro profilo di rischio rispetto agli strumenti tradizionali.

Comunicazioni generali e periodiche

3.24. L'obbligo di divulgazione delle informazioni previsto agli articoli 9 e 10 è illustrato in modo dettagliato nella sezione E dell'allegato I. Le informazioni generali devono essere disponibili al pubblico e aggiornate costantemente. Le informazioni specifiche riguardano gli elementi più importanti ai fini regolamentari, come i conflitti di interesse, la politica di divulgazione delle informazioni, le disposizioni in materia di retribuzione, le metodologie di rating, i modelli e le loro ipotesi di base, i cambiamenti delle politiche e delle procedure, ecc.

3.25. Le informazioni periodiche comprendono i dati sui tassi d'inadempimento, da pubblicare con cadenza semestrale, e le informazioni sulla clientela, da pubblicare con cadenza annuale.

3.26. Inoltre, le CRA hanno l'obbligo di presentare ogni anno una relazione di trasparenza. Tale relazione deve fornire: informazioni dettagliate sulla struttura giuridica e sugli assetti proprietari, una descrizione del sistema di controllo interno della qualità, statistiche sull'allocazione del personale in funzione del compito svolto, dati dettagliati sulla politica di conservazione della documentazione, i risultati della revisione annuale interna in merito al rispetto del requisito di indipendenza, una descrizione della politica di rotazione del personale assegnato ai vari clienti, informazioni sulle fonti di reddito e una dichiarazione sulla *governance*.

4. Posizione del CESE

4.1. Le CRA godono di una posizione privilegiata nel settore dei servizi finanziari perché i soggetti regolamentati di questo settore devono detenere titoli che sono valutati in una certa classe di rating, denominata *investment grade* (titoli di buona qualità). Su entrambe le sponde dell'Atlantico le autorità competenti hanno deciso di riconoscere pochissime CRA ai fini regolamentari. Il CESE esorta la Commissione ad utilizzare il nuovo processo di registrazione sia per consentire che nuove CRA intraprendano l'attività di valutazione del merito di credito - in particolare favorendo qualsiasi iniziativa tesa a creare un'agenzia europea indipendente -, sia per riscrivere la normativa finanziaria allo scopo di riconoscere ai fini regolamentari i rating assegnati da tutte le CRA registrate nell'UE.

4.2. La regolamentazione dei servizi finanziari è stata la ragione principale alla base dell'oligopolio delle CRA, in ragione dell'assegnamento che si fa sui rating ai fini del calcolo dei requisiti patrimoniali. Il CESE raccomanda alle autorità di regolamentazione dell'UE di non fare assegnamento in modo ingiustificato sui rating, soprattutto in considerazione dell'esperienza recente da cui è emerso che i rating hanno dimostrato di non avere alcun valore.

4.3. Inoltre, il CESE chiede alla Commissione di occuparsi della questione della dichiarazione di esclusione della responsabilità (*disclaimer*) fatta valere dalle CRA. La formula tipica della dichiarazione è la seguente: «chiunque utilizzi le informazioni qui contenute non dovrebbe basarsi sulle valutazioni del merito del credito, o su qualsiasi parere qui espresso per le proprie decisioni d'investimento». Sostenere che i rating non sono altro che un parere e che non bisogna basare su di essi le decisioni svuota il concetto di patrimonio di vigilanza di ogni valore, come dimostrato dall'attuale crisi. La nuova regolamentazione dovrebbe prevedere l'obbligo per le CRA di assumersi la responsabilità dei rating assegnati.

4.4. Il CESE appoggia inoltre la proposta secondo cui le CRA devono essere una persona giuridica stabilita nella Comunità e l'autorità di regolamentazione dovrebbe essere quella dello Stato membro di origine. Tuttavia il Comitato non scarta a priori l'idea di creare una nuova autorità di vigilanza a livello dell'UE, se le disposizioni sulla cooperazione tra gli Stati membri si dimostrassero insufficienti.

4.5. Il CESE nota con soddisfazione che la regolamentazione proposta è dotata degli strumenti necessari per essere efficace, come chiaramente previsto negli articoli 21 e 31 (cfr. *supra* punti 3.5 e 3.7). L'assenza di sanzioni nella corrispondente normativa degli Stati Uniti è stata oggetto di forti critiche. È importante che le sanzioni siano applicate con la stessa fermezza in tutti gli Stati membri. A questo riguardo il CESE ritiene che tale aspetto andrebbe coordinato dal CESR.

4.6. Le norme proposte per i requisiti organizzativi e per quelli operativi sono ben concepite. L'obbligo di nominare tre amministratori indipendenti senza incarichi esecutivi è in linea con quanto previsto dal codice sul governo societario (*corporate governance*) adottato nel Regno Unito e altrove. Si attribuisce notevole peso al ruolo degli amministratori indipendenti senza incarichi esecutivi. La loro condotta e i risultati della loro attività saranno determinanti per il successo delle norme organizzative. Il CESE reputa che si dovrebbe rendere obbligatoria la preventiva autorizzazione dell'autorità competente per tutte le nomine di membri senza incarichi esecutivi. Considerata la configurazione del regolamento proposto, tale approvazione è indispensabile.

4.7. Fitch è detenuta all'80 % da Fimalac SA, che a sua volta è detenuta al 73 % da Marc de Lacharrière. S&P fa parte del gruppo azionario McGraw Hill. Fino all'anno 2000 Moody's faceva parte del gruppo Dun & Bradstreet. Gli elementi risultanti dall'indagine del FT suggeriscono che dopo il 2000 la storica professionalità di Moody's può essere stata compromessa dagli imperativi di borsa. Il CESE chiede alle autorità competenti degli Stati membri, nel quadro della loro vigilanza sull'assetto organizzativo delle CRA, di sorvegliare attentamente il collegamento tra l'attività di valutazione del merito di credito e le aspettative degli azionisti. Si dovrebbe prestare una particolare attenzione alla struttura dei pacchetti retributivi per gli amministratori con incarichi esecutivi.

4.8. A livello operativo, i divieti illustrati al punto 3.11 di cui sopra sono fondamentali per tenere sotto controllo ed evitare gli aspetti più rilevanti dei conflitti d'interesse che sono stati individuati. Per effetto di tali divieti, le CRA non possono più assegnare un rating alle operazioni per le quali hanno prestato consulenza.

4.9. Anche le norme sui dipendenti delle CRA sono state concepite in modo da eliminare i conflitti di interesse. Analogamente a quanto è previsto per i revisori esterni dei conti, si sono fissati limiti al periodo di tempo durante il quale un analista può occuparsi dello stesso cliente, anche se il limite di quattro anni potrebbe essere esteso a cinque. Inoltre, come avviene per i revisori esterni dei conti e per tutti i rami del settore dei servizi finanziari, gli analisti non possono detenere partecipazioni nelle entità valutate, né possedere loro azioni. Il CESE si compiace del fatto che ora queste norme prudenziali saranno rispettate dalle CRA.

4.10. Il CESE è molto favorevole alle disposizioni dell'articolo 7. Esse costituiscono una risposta agli evidenti abusi individuati dall'indagine della SEC, in quanto la pubblicazione delle metodologie rivelerà se i rating sono stati assegnati non applicando totalmente le procedure previste o aggirandole. Inoltre, con queste disposizioni le CRA sono tenute a verificare le proprie fonti d'informazione e a garantire che esse siano tali da permettere la determinazione di un rating. Aspetto altrettanto importante, se le norme sulle modifiche alle metodologie e alle relative ipotesi di base fossero già state in vigore, avrebbero potuto evidenziare gli errori nei rating assegnati vari anni prima del 2007. Il Comitato propone di sorvegliare da vicino il rispetto dell'articolo 7 e, se necessario, di rafforzare le relative disposizioni.

4.11. L'articolo 8 chiude il cerchio prevedendo che le CRA comunichino in quale modo hanno applicato ad ogni operazione valutata le norme specificate nell'articolo 7. Il CESE si dichiara particolarmente soddisfatto che l'UE vada oltre quanto previsto negli Stati Uniti per i prodotti strutturati, imponendo l'obbligo di segnalare chiaramente, in un modo o nell'altro, le caratteristiche potenzialmente «tossiche» di tali prodotti.

4.12. Le obiezioni all'utilizzo di una simbologia di rating ad hoc si riferiscono alla probabilità che, dopo i massicci declassamenti di rating operati, i titoli obbligazionari per cui verrebbe usata questa diversa notazione possano essere considerati come investimenti di qualità inferiore. A parere del CESE, ciò non rappresenterebbe un male, in attesa che questi strumenti finanziari riacquistino, in termini di merito del credito, una buona reputazione.

4.13. I lavori del Coreper hanno fatto emergere che la proposta di regolamento non si occupa specificamente dei rating sviluppati da agenzie stabilite in paesi terzi. Il CESE appoggia la proposta del Coreper secondo cui tali rating possono essere utilizzati a fini regolamentari nell'UE se approvati da una CRA già registrata nell'UE, purché:

- le due agenzie in questione facciano parte dello stesso gruppo,
- l'agenzia non stabilita nell'UE rispetti obblighi simili a quelli previsti dalla normativa comunitaria,
- esista un motivo oggettivo per l'emissione del rating da parte di un'agenzia stabilita in un paese terzo,
- vi sia una cooperazione consolidata tra le pertinenti autorità competenti.

4.14. Le varie disposizioni sulle informazioni da comunicare sia a fini regolamentari che a fini di mercato sembrano soddisfacenti, con forse due riserve.

— I tassi d'inadempimento sono importanti perché forniscono una misura della qualità (o della sua mancanza) dell'attività di valutazione del merito del credito di ciascuna CRA. Gli obblighi previsti dalla normativa statunitense a questo proposito sono precisi: le CRA devono pubblicare statistiche sulle prestazioni annuali, triennali e decennali per ciascuna

categoria di rating, in modo che sia chiara la capacità dei rating di prevedere i casi d'inadempimento. Il CESE preferirebbe che anche la corrispondente disposizione del regolamento comunitario fosse molto precisa su questo punto.

— Si prevede anche l'obbligo per le CRA di divulgare i nomi delle entità valutate da cui deriva oltre il 5 % del loro fatturato annuale. Questo limite può essere troppo basso; il CESE chiede quindi che il CESR analizzi la questione più approfonditamente.

Bruxelles, 13 maggio 2009

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI*

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni
Piano d'azione per l'attuazione della strategia europea in materia di salute animale**

[COM(2008) 545 def.]

(supplemento di parere)

(2009/C 277/26)

Relatore: **Leif E. NIELSEN**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 24 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, lettera A, delle Modalità d'applicazione del proprio Regolamento interno, di elaborare un supplemento di parere in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: piano d'azione per l'attuazione della strategia europea in materia di salute animale

COM(2008) 545 def.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 aprile 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore NIELSEN.

Alla sua 453a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 maggio 2009 (seduta del 13 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 189 voti favorevoli, 2 voti contrari e 11 astensioni.

1. Conclusioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) appoggia il piano d'azione per l'attuazione della strategia europea in materia di salute animale proposto dalla Commissione e riconosce che quest'ultima ha tenuto conto di gran parte delle osservazioni da esso formulate a suo tempo sulla proposta di una nuova strategia. Il CESE ribadisce la necessità di rafforzare l'impegno dell'UE per prevenire, monitorare e combattere le malattie gravi e contagiose degli animali da produzione, molte delle quali continuano a comportare rischi a livello globale. Il CESE continua pertanto ad augurarsi che le future disposizioni UE fungeranno quanto più possibile da esempio per i partner commerciali. La Commissione dovrebbe inoltre adoperarsi per assicurare che la nuova legislazione UE venga ben compresa nei paesi terzi interessati, e mettere a frutto le competenze e le risorse degli Stati membri per gestire con successo le crisi. Occorre però dar prova di un impegno maggiore riguardo ai paesi in via di sviluppo e predisporre indicatori che, per la loro fondamentale importanza, vanno considerati come uno degli obiettivi prioritari. È inoltre importante che il Fondo veterinario venga mantenuto, e che il cofinanziamento da parte degli Stati membri venga armonizzato per evitare distorsioni di concorrenza.

2. Antefatto

2.1. Nel 2007 il CESE ha appoggiato la proposta della Commissione per una nuova strategia in materia di salute degli animali per

il periodo 2007-2013 ⁽¹⁾. Il piano d'azione ora in esame, che dà espressione concreta a tale strategia, contiene un calendario per le 31 iniziative specifiche ⁽²⁾ da attuare entro il 2013 in quattro aree di attività (definizione delle priorità, quadro giuridico, prevenzione e ricerca). Gli elementi più importanti sono una nuova legislazione UE sulla salute degli animali e la revisione della condivisione dei costi e delle responsabilità. A ciò si aggiungono l'intenzione dell'UE, a termine, di diventare membro dell'OIE (Organizzazione mondiale della salute animale), le misure contro le barriere sanitarie alle esportazioni, la definizione di categorie e priorità per i rischi legati alle malattie degli animali e per i rischi chimici, gli orientamenti in materia di biosicurezza negli allevamenti e nelle zone di confine, lo sviluppo di sistemi elettronici di informazione, l'ampliamento delle banche europee per gli antigeni e i vaccini, lo sviluppo di nuovi farmaci e vaccini e, infine, il monitoraggio della resistenza agli antibiotici dei microrganismi zoonotici. L'obiettivo globale è quello di semplificare e migliorare la legislazione in vigore e quella futura, oltre che garantire regole più efficaci. La Commissione procederà pertanto ad una valutazione sistematica delle singole proposte, ed esaminerà possibili alternative per garantire una legislazione migliore e più semplice.

(1) Parere del Comitato economico e sociale europeo del 16 gennaio 2008 (GU C 151 del 17.6.2008) in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su una nuova strategia per la salute degli animali nell'Unione europea (2007-2013): «Prevenire è meglio che curare»* (COM(2007) 539 def.).

(2) Benché la comunicazione della Commissione (COM(2008) 545 def.) contenga 21 iniziative, la pianificazione interna ne prevede 31 (cfr. ad esempio http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/pillars/action_en.htm, disponibile solo in inglese).

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il piano d'azione è pertinente e ben ponderato. Il CESE apprezza la grande apertura e la forte volontà di cooperazione che hanno finora caratterizzato il processo, e si compiace fra l'altro che la Commissione abbia tenuto conto delle sue osservazioni. Sarebbe tuttavia opportuno accelerare la definizione dei settori di intervento compresi nel piano d'azione e del loro ordine di priorità, cosa che dovrebbe avvenire ponderando, rispettivamente, l'entità dei rischi che queste malattie comportano per gli esseri umani, la sofferenza che esse provocano per gli animali e le conseguenze economiche per i produttori e le imprese.

3.2. Come il CESE ha già fatto presente in precedenza, per la credibilità dell'UE è determinante che le istituzioni europee e gli Stati membri rispettino le scadenze che essi stessi hanno previsto per la presentazione, l'adozione e l'attuazione delle disposizioni concrete, il che purtroppo è molto più spesso l'eccezione piuttosto che la regola. È quindi importante che la Commissione stabilisca scadenze realistiche per la presentazione delle proprie proposte e relazioni, e che, nella pratica, le rispetti.

3.3. Nel caso delle scadenze relative alle singole misure dovrebbe quindi risultare chiaro che il «calendario indicativo delle iniziative legislative» e la «data indicativa per il completamento» menzionati nella comunicazione della Commissione in esame si riferiscono alla presentazione delle proposte, e non alla decisione finale, che invece scaturirà da un successivo, lungo, processo decisionale. Particolarmente poco chiara risulta l'affermazione secondo cui le azioni specifiche per il benessere degli animali già descritte nel relativo piano d'azione comunitario del 2006 ⁽³⁾ sono adesso parte integrante della strategia comunitaria in materia di salute animale, visto che per gran parte delle azioni le scadenze stabilite risultavano già disattese subito dopo la presentazione del piano d'azione stesso.

3.4. È fondamentale che l'attuazione delle singole misure rafforzi il livello di protezione, e che le misure stesse siano più efficaci, il tutto in linea con il principio di proporzionalità e con gli sforzi intesi a migliorare e a semplificare la regolamentazione. È inoltre importante che il seguito (*follow-up*) alla strategia in materia di salute animale avvenga in aperta collaborazione con gli Stati membri e con i gruppi di interesse, attraverso tra l'altro il piano di comunicazione e il Comitato consultivo per la salute degli animali.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Il CESE sottoscrive l'obiettivo generale di creare un quadro regolamentare unico, che stabilisca principi e requisiti comuni in materia di salute animale e indichi le interfacce con l'*acquis* comunitario in settori quali il benessere degli animali, la sicurezza alimentare, la sanità pubblica, la politica agricola ecc. La semplificazione e la maggiore efficacia della legislazione auspicate contribuiranno inoltre a creare una politica più chiara e aperta. Ciò presuppone però di adottare un approccio intersettoriale e di tener conto della sicurezza alimentare, della salute animale e della prevenzione dei contagi. È necessario sfruttare la sinergia in questi settori, e far sì che il benessere animale, laddove opportuno,

venga considerato parte integrante della salute degli animali da produzione, più di quanto non sia avvenuto nel passato.

4.2. La categorizzazione delle malattie animali e la definizione di «livello di rischio accettabile» comporta una grande sfida per la collaborazione fra le parti interessate. Il lavoro dovrà fondarsi su basi scientifiche, in modo che le malattie possano essere categorizzate in base a criteri epidemiologici e alle possibilità di controllo. Al tempo stesso è comunque necessario che la valutazione tenga conto delle conseguenze economiche e commerciali delle malattie.

4.3. Secondo il piano d'azione, gli interventi e le risorse saranno destinati «prevalentemente alle malattie con una rilevanza pubblica significativa». Se è vero che le «malattie con rilevanza pubblica significativa» sono quelle che, per loro stessa natura, rappresentano una minaccia per la salute umana, è vero altresì che la «rilevanza pubblica» riguarda anche le malattie che hanno importanti conseguenze economiche per il settore, e quindi per l'economia degli Stati membri. Gli interventi e le risorse dovrebbero pertanto essere indirizzati anche verso questo tipo di malattie.

4.4. Per semplificare e rivedere la legislazione vigente nel settore è inoltre determinante prevedere una più forte armonizzazione tra le norme UE e le raccomandazioni dell'OIE. È poi importante evitare inopportune barriere competitive sia tra gli Stati membri sia con i paesi terzi. Elaborando una nuova legislazione in campo veterinario e in materia di benessere animale è quindi necessario che l'UE si adoperi per renderla comprensibile per i paesi terzi, e per raggiungere il massimo grado possibile di armonizzazione.

4.5. L'auspicato «modello di condivisione dei costi efficace e responsabile» dovrebbe continuare a basarsi sul finanziamento comune da parte dell'UE e degli Stati membri, ma anche sulla responsabilità del settore e sugli attuali costi per la prevenzione e la lotta contro le malattie. Il finanziamento UE attraverso il Fondo veterinario dovrebbe pertanto essere mantenuto, ma il cofinanziamento da parte degli Stati membri andrebbe armonizzato per evitare distorsioni di concorrenza provocate da differenze nella ripartizione dei finanziamenti tra i soggetti pubblici e quelli privati. Dovrebbe potere essere possibile effettuare un rimborso a copertura dei costi diretti e indiretti, in modo che nella futura strategia per la salute degli animali venga assolutamente mantenuto l'incentivo a notificare la comparsa di malattie gravi e contagiose degli animali da produzione. Come afferma la Commissione, prima di elaborare proposte per un modello armonizzato per la condivisione dei costi, occorrerà procedere ad un'analisi approfondita delle possibilità disponibili.

4.6. Il settore dell'alimentazione animale è molto importante per la salute degli animali. Tutte le operazioni connesse ai mangimi (dalla produzione all'utilizzo finale) sono quindi importanti per prevenire i contagi. Il CESE constata d'altro canto l'assenza di una motivazione più precisa della proposta di introdurre garanzie finanziarie nel settore dei mangimi: a quanto pare non si è tenuto conto delle conclusioni della relazione sulle garanzie finanziarie nel settore dell'alimentazione animale ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo del 26 ottobre 2006 (GU C 324 del 30.12.2006) in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio su un programma d'azione comunitario per la protezione ed il benessere degli animali 2006-2010* (COM(2006) 13 def.).

⁽⁴⁾ Allegato alla Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle disposizioni legislative, sui sistemi e sulle pratiche vigenti negli Stati membri e a livello comunitario in relazione alla responsabilità nei settori degli alimenti e dei mangimi, nonché su sistemi affidabili di garanzie finanziarie nel settore dei mangimi a livello comunitario (COM(2007) 469 def.).

4.7. Come già fatto presente dal CESE, è opportuno ricorrere alle vaccinazioni intese a contrastare la diffusione delle malattie quando possono sostituire o limitare l'abbattimento di animali sani, fra l'altro per rendere la politica in materia accettabile per l'opinione pubblica. Come precisa anche la Commissione, le vaccinazioni vanno comunque decise tenendo conto della situazione concreta e basandosi su principi e fattori riconosciuti, fra cui l'accessibilità e l'efficacia del vaccino, i test convalidati, le linee guida internazionali e gli eventuali ostacoli agli scambi, l'efficacia sotto il profilo dei costi e i possibili rischi connessi all'uso dei vaccini.

4.8. È necessario approfondire la ricerca e lo sviluppo in questo campo. Al riguardo è inoltre decisivo che la Commissione si adoperi per una migliore comprensione generalizzata della politica europea sulle vaccinazioni al di fuori dei confini dell'UE, in modo da ridurre il numero di casi dubbi nelle esportazioni.

4.9. Finora la gestione delle crisi acute è stata affidata essenzialmente ai singoli Stati membri e ai paesi terzi di volta in volta interessati. In proposito è decisivo che anche in futuro i problemi siano risolti insieme dalle parti interessate. L'attuale ripartizione del lavoro si è dimostrata efficace. Va dunque mantenuta la possibilità di avvalersi del diritto ad un negoziato individuale, purché la Commissione venga costantemente tenuta al corrente.

4.10. Oggi le misure prese nella maggior parte delle aziende agricole sono una combinazione di interventi concreti, procedure standard e comune buon senso. Ciò comporta però una forte incertezza giuridica quando le misure volontarie di prevenzione dei contagi, nella maggior parte dei casi attuate su iniziativa dei produttori o sulla base della consulenza delle organizzazioni interessate, vengano applicate nel quadro dell'elaborazione di un modello per la condivisione dei costi.

4.11. Anche se, a prima vista, sembra giusto valutare fino a che punto i produttori di bestiame si siano adoperati per impedire l'introduzione e la diffusione di una malattia animale contagiosa, il fatto di prendere tale valutazione come base per decidere della compensazione economica comporta delle difficoltà. Attualmente

è infatti molto difficile applicare tali regole nella pratica, date le insufficienti conoscenze circa gli effetti delle misure preventive sui diversi animali. È pertanto necessario un lavoro di ricerca e sviluppo inteso a individuare le possibilità esistenti e a verificarne l'applicazione pratica.

4.12. Le regole fondamentali per la biosicurezza dovrebbero essere stabilite per via legislativa, introducendo poi regole più specifiche sotto forma di linee guida adattate alle diverse specie animali o ai diversi modelli di produzione (ad esempio la pratica dell'agricoltura come hobby). Sono inoltre necessarie costanti campagne d'informazione che coinvolgano sia le autorità che le organizzazioni di produttori.

4.13. La ricerca, lo sviluppo e la consulenza sono determinanti per realizzare gli obiettivi della strategia. La maggior parte delle attività di ricerca hanno valore solo dal momento in cui i loro risultati sono utilizzabili per la produzione, la consulenza e i controlli. Il trasferimento delle conoscenze è pertanto essenziale. L'Agenda strategica europea per la ricerca non si concentra quindi a sufficienza sulla prevenzione sotto forma di iniziative che non implicino il ricorso alla medicina veterinaria. Le organizzazioni degli allevatori di animali da produzione dovrebbero pertanto essere maggiormente coinvolte nella ricerca di soluzioni di quanto la Commissione non sembri prevedere.

4.14. Con un maggior numero di Stati membri aumenta il rischio che le norme vengano fissate al minimo comune denominatore. I singoli Stati membri dovrebbero poter adottare provvedimenti più avanzati, a condizione di non ledere gli interessi della Comunità. Ciò consentirà di accumulare un'esperienza che potrà poi tornare utile agli altri Stati membri. La Commissione, ad esempio, prevede di presentare la proposta sull'identificazione elettronica dei bovini (che sostituirà il marchio auricolare) solo nel 2011, data alla quale seguirà poi un lungo processo decisionale. Dati gli evidenti vantaggi (meno lavoro per le aziende, migliore registrazione degli animali trattati e quindi analisi più affidabili e maggiore sicurezza dei prodotti), dovrebbe essere possibile accelerare l'introduzione di questo sistema.

Bruxelles, 13 maggio 2009

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

2009/C 277/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto — COM(2008) 887 def. — 2008/0263 (COD)	85
2009/C 277/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per favorire la ripresa economica tramite la concessione di un sostegno finanziario comunitario a favore di progetti nel settore dell'energia — COM(2009) 35 def. — 2009/0010 (COD)	90
2009/C 277/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — L'iniziativa «materie prime» — Rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa — COM(2008) 699 def.	92
2009/C 277/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione Far fronte alla crisi dell'industria automobilistica europea — COM(2009) 104 def.	98
2009/C 277/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa ad orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione — COM(2008) 869 def. — 2008/0252 (CNS)	100
2009/C 277/22	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 92/85/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento — COM(2008) 637 def. — 2008/0193 (COD)	102
2009/C 277/23	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi — COM(2008) 727 def. — 2008/0215 (CNS)	109
2009/C 277/24	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto in relazione all'evasione fiscale connessa all'importazione e a altre operazioni transfrontaliere — COM(2008) 805 def. — 2008/0228 (CNS)	112
2009/C 277/25	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle agenzie di rating del credito — COM(2008) 704 def. — 2008/0217 (COD)	117
2009/C 277/26	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Piano d'azione per l'attuazione della strategia europea in materia di salute animale — [COM(2008) 545 def.]	125

PREZZO DEGLI ABBONAMENTI 2009 (IVA esclusa, spese di spedizione ordinaria incluse)

Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	1 000 EUR all'anno (*)
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	100 EUR al mese (*)
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, su carta + CD-ROM annuale	22 lingue ufficiali dell'UE	1 200 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	700 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	70 EUR al mese
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	400 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	40 EUR al mese
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, CD-ROM mensile (cumulativo)	22 lingue ufficiali dell'UE	500 EUR all'anno
Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici), CD-ROM, 2 edizioni la settimana	multilingue: 23 lingue ufficiali dell'UE	360 EUR all'anno (= 30 EUR al mese)
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie C — Concorsi	lingua/e del concorso	50 EUR all'anno

(*) Vendita a numero:

- fino a 32 pagine: 6 EUR
- da 33 a 64 pagine: 12 EUR
- oltre 64 pagine: prezzo fissato caso per caso

L'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, pubblicata nelle lingue ufficiali dell'Unione europea, è disponibile in 22 versioni linguistiche. Tale abbonamento comprende le serie L (Legislazione) e C (Comunicazioni e informazioni).

Ogni versione linguistica è oggetto di un abbonamento separato.

A norma del regolamento (CE) n. 920/2005 del Consiglio, pubblicato nella Gazzetta ufficiale L 156 del 18 giugno 2005, in base al quale le istituzioni dell'Unione europea non sono temporaneamente vincolate dall'obbligo di redigere tutti gli atti in lingua irlandese e di pubblicarli in tale lingua, le Gazzette ufficiali pubblicate in lingua irlandese vengono commercializzate separatamente.

L'abbonamento al Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici) riunisce le 23 versioni linguistiche ufficiali in un unico CD-ROM multilingue.

L'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dà diritto a ricevere, su richiesta, i relativi allegati. Gli abbonati sono informati della pubblicazione degli allegati tramite un «Avviso al lettore» inserito nella Gazzetta stessa.

Vendita e abbonamenti

Le pubblicazioni a pagamento dell'Ufficio delle pubblicazioni sono disponibili presso i nostri distributori commerciali. L'elenco dei distributori commerciali è disponibile al seguente indirizzo:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accesso diretto e gratuito al diritto dell'Unione europea. Questo sito consente di consultare la *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e comprende anche i trattati, la legislazione, la giurisprudenza e gli atti preparatori della legislazione.

Per ulteriori informazioni sull'Unione europea, consultare il sito: <http://europa.eu>



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT