

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario</u>	<u>Pagina</u>
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	391ª sessione plenaria del 29 e 30 maggio 2002	
2002/C 221/01	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa» (COM(2001) 466 def. — 2001/0185 (COD))	1
2002/C 221/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'omologazione CE dei trattori agricoli o forestali, dei loro rimorchi e delle loro attrezzature intercambiabili trainate, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche di tali veicoli» (COM(2002) 6 def. — 2002/0017 (COD))	5
2002/C 221/03	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante venticinquesima modifica della direttiva 76/769/CEE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia d'immissione sul mercato e d'uso di talune sostanze e preparati pericolosi (sostanze classificate come cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione)» (COM(2002) 70 def. — 2002/0040 (COD))	8

Prezzo: 22,00 EUR

IT

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommar io (<i>segue</i>)	Pagina
2002/C 221/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Progetto di regolamento della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi verticali e pratiche concordate nell'industria automobilistica»	10
2002/C 221/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una disciplina comunitaria per la classificazione delle emissioni sonore degli aerei subsonici civili ai fini del calcolo della tassa sul rumore» (COM(2001) 74 def. — 2001/0308 (COD))	17
2002/C 221/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada» (COM(2001) 573 def. — 2001/0241 (COD))	19
2002/C 221/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la revisione dell'allegato I della decisione n. 1336/97/CE in merito a una serie di orientamenti sulle reti di telecomunicazione transeuropee» (COM(2001) 742 def. — 2001/0296 (COD))	22
2002/C 221/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una disciplina per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la Direttiva 96/61/CE del Consiglio» (COM(2001) 581 def. — 2001/0245 (COD))	27
2002/C 221/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio» (COM(2001) 729 def. — 2001/0291 (COD)) . . .	31
2002/C 221/10	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Una strategia per il futuro delle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea»	37
2002/C 221/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio concernente le norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, e relative al contenuto dello status di protezione» (COM(2001) 510 def. — 2001/0207 (CNS))	43
2002/C 221/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia d'immigrazione», e (COM(2001) 387 def.) — alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla politica comune in materia d'asilo, recante un metodo aperto di coordinamento» (COM(2001) 710 def.)	49



<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2002/C 221/13	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Gli indicatori sociali»	54
2002/C 221/14	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Possibili opzioni per la riforma delle pensioni»	58
2002/C 221/15	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative all'assistenza giudiziaria e ad altri aspetti finanziari dei procedimenti civili» (COM(2002) 13 def. — 2002/0020 (CNS))	64
2002/C 221/16	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Coordinamento a lungo termine delle politiche economiche»	67
2002/C 221/17	Parere del Comitato economico e sociale concernente la «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione delle vendite nel mercato interno» (COM(2001) 546 def. — 2001/0227 (COD))	73
2002/C 221/18	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti (COM(2002) 71 def. — 2002/0043 (CNS))	80
2002/C 221/19	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce per l'anno 2004 un sistema di ecopunti per gli automezzi pesanti che transitano attraverso l'Austria» (COM(2001) 807 def. — 2001/0310(COD))	84
2002/C 221/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Verso un partenariato globale per uno sviluppo sostenibile» (COM(2002) 82 def.)	87
2002/C 221/21	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alle «Proposte di decisioni del Consiglio relative ai programmi specifici che attuano il programma quadro 2002-2006 della Comunità europea di attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione relative ai programmi specifici che attuano il programma quadro 2002-2006 della Comunità europea dell'energia atomica di attività di ricerca e formazione», e (COM(2001) 279 def. — 2001/0122 (CNS), 2001/0123 (CNS), 2001/0124 (CNS), 2001/0125 (CNS), 2001/0126 (CNS)) — alla «Proposta modificata di decisione del Consiglio concernente il programma specifico 2002-2006 di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione destinato ad integrare e rafforzare lo spazio europeo della ricerca» (COM(2001) 594 def. — 2001/0122 (CNS))	97
2002/C 221/22	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati» (COM(2001) 425 def. — 2001/0173 (COD))	114

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa»

(COM(2001) 466 def. — 2001/0185 (COD))

(2002/C 221/01)

Il Consiglio, in data 20 dicembre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Wilkinson, in data 8 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002 nel corso della 391ª sessione plenaria, con 79 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con l'introduzione del mercato interno le disposizioni relative alla circolazione dei prodotti soggetti ad accisa hanno subito modifiche radicali⁽¹⁾. I controlli fisici alle frontiere nazionali sono stati sostituiti da controlli amministrativi i quali presuppongono che le merci spedite da uno Stato membro all'altro oppure importate nella (o esportate dalla) Unione europea siano munite di documenti.

1.2. Le aliquote relative sia alle accise che all'IVA applicate a tali merci non sono state armonizzate, e rimangono molto diverse da uno Stato membro all'altro⁽²⁾. Questo dà una prospettiva degli ingenti profitti che in taluni casi possono essere ottenuti grazie alle frodi. I punti deboli del sistema sono ora sfruttati su larga scala, e sempre di più dal crimine organizzato.

1.3. Uno studio del 1996 cui hanno contribuito le autorità di tutti gli Stati membri ha stimato che il minor gettito sui prodotti a base di tabacco e sulle bevande alcoliche ammontava, per quell'anno, a circa 4,8 miliardi EUR⁽³⁾. Durante il medesimo anno il totale del gettito percepito dagli Stati membri sulle accise è stato di circa 234 miliardi EUR, pari a circa l'8,1 % delle entrate fiscali complessive⁽⁴⁾. Gli importi complessivi e la relativa percentuale di gettito presentavano notevoli disparità a seconda degli Stati membri.

1.4. Nel 1998 il Consiglio Ecofin ha accolto la raccomandazione della Commissione di introdurre un sistema di controllo informatizzato sulle merci soggette ad accisa⁽⁵⁾, per ridurre le frodi, come obiettivo da realizzare a lungo termine in funzione dell'esito di uno studio di fattibilità che⁽⁶⁾ è stato poi ultimato nel 2000. Il documento COM(2001) 466 def. avanza una proposta per l'introduzione di tale sistema informatizzato. Questo è generalmente conosciuto come EMCS (Excise Movement and Control System: sistema di informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa). La proposta in oggetto si prefigge il duplice obiettivo di ridurre le frodi e di semplificare il sistema.

(1) Direttiva del Consiglio 92/12/CEE.

(2) — Ecco alcune differenze tra le aliquote minime e massime constatate negli Stati membri:

— oli minerali: benzina senza piombo 2,1/1; gasolio 2,6/1;
— alcol: bevande spiritose 9,1/1; birra 17/1. Per il vino tranquillo le aliquote vanno da 0 a 2 900 EUR per ettolitro di alcol puro;
— tabacco (aliquota di accisa complessiva): 4,6/1.

(3) Di questi il 69 % era imputabile a frodi sui prodotti a base di tabacco e il 31 % a frodi sulle bevande alcoliche.

(4) Questo totale comprende le accise sugli oli combustibili, che non erano state prese in considerazione nello studio.

(5) I prodotti soggetti ad accisa sono gli oli minerali, le bevande alcoliche e i prodotti a base di tabacco.

(6) Compiuto da Alcatel TITN Answare.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. L'attuale sistema non è soddisfacente per il fatto che si basa sulla trasmissione di documenti su supporto cartaceo per i movimenti di appuramento in regime sospensivo. Quando non vengono inoltrati i documenti previsti, oppure vengono trasmessi con errori, lo speditore (che non ha alcun controllo su tali errori) può essere esposto a sanzioni finanziarie molto pesanti. Di conseguenza gli operatori sono decisamente favorevoli alla proposta in esame d'introdurre un sistema informatizzato per la registrazione delle operazioni. Essi confidano che ciò favorirà le transazioni legittime consentendo al tempo stesso controlli effettivi da parte degli Stati membri. Essi sottolineano che l'EMCS dovrebbe essere applicato in maniera uniforme da tutti gli Stati membri e da tutti gli operatori⁽¹⁾.

2.2. Dato però che nella migliore delle ipotesi l'EMCS non potrà essere operativo prima del 2007, il Comitato sottolinea la necessità che la Commissione (in consultazione con gli Stati membri e gli operatori economici) continui ad adoperarsi per apportare all'attuale sistema dei miglioramenti⁽²⁾ che contribuiranno anche a facilitare l'introduzione dell'EMCS. Occorrerà evitare che tali miglioramenti provvisori appesantiscano ulteriormente l'attuale sistema⁽³⁾.

2.3. Il sistema è visto con favore anche da tutti gli Stati membri, per quanto sia chiaro che alcuni hanno più da guadagnare di altri, vista la diversa entità sia delle frodi che degli scambi che interessano le bevande alcoliche e i prodotti a base di tabacco.

2.4. La stessa proposta della Commissione dà atto «della vastità, della complessità e del costo globale del progetto». Esso dovrebbe incorporare vari elementi in uso presso tutte le amministrazioni degli Stati membri, la Commissione, l'OLAF e gli operatori economici (produttori, imbottiglieri, depositi, operatori, ecc.) di tutti gli Stati membri. Anche la sicurezza costituirebbe un elemento di fondamentale importanza.

2.5. Il sistema dovrebbe essere molto solido per assicurare la sua disponibilità 24 ore su 24, 365 giorni all'anno e consentire un tempo di recupero molto breve in caso di eventuali interruzioni o problemi (emergenze o manutenzione). Lo studio di fattibilità stima il numero delle transazioni a 16 milioni all'anno (per i quindici Stati membri dell'Unione europea e per i prodotti a base di tabacco e le bevande alcoliche). Il numero delle transazioni risulterà molto superiore se si aggiungeranno gli oli minerali e se si prenderanno in considerazione i futuri Stati membri.

(1) L'applicazione dell'attuale sistema non è uniforme, ad esempio negli approcci adottati dagli Stati membri circa le prove alternative dello scarico.

(2) Al riguardo i più importanti sono i miglioramenti al SEED (System for Exchange of Excise Data: sistema di scambio di dati sulle accise) e una flessibilità per gli operatori circa le prove alternative dello scarico di movimenti di AAD elettronico (informazioni relative ai movimenti).

(3) In particolare andrebbe rivisto il cosiddetto sistema di allerta preventivo.

2.6. Attualmente si stima che gli operatori economici siano 80 000, ai quali dovremmo aggiungere gli operatori economici degli Stati candidati che entreranno effettivamente nell'Unione europea prima del 2007, data a partire dalla quale, nella migliore delle ipotesi, il sistema potrebbe diventare operativo⁽⁴⁾. La Commissione stima che dopo l'ampliamento il numero complessivo degli operatori economici sarà di circa 200 000.

2.7. Il Comitato appoggia pienamente la proposta di passare quanto prima all'EMCS a causa della necessità sia di combattere le frodi sia di migliorare il funzionamento dei movimenti in regime sospensivo necessari per completare il mercato interno. La proposta sarà inoltre accolta con favore dai cittadini europei, i quali apprezzeranno i miglioramenti che possono contribuire a contrastare le frodi.

3. Costi

3.1. Si prevede che il progetto comporterà costi elevati. Alla Commissione occorreranno 35 milioni EUR per realizzare e rendere operativo il sistema, e successivamente 4 milioni EUR all'anno per i costi di funzionamento. Stando allo studio di fattibilità, ciascuno Stato membro dovrà sostenere costi compresi tra i 5 e i 12 milioni EUR nelle fasi di realizzazione e messa in opera del sistema, mentre in seguito occorreranno da 1,7 a 10 milioni all'anno. Attualmente ciascuno Stato membro sta valutando i propri costi.

3.2. Per gli operatori economici, che dovranno tutti aderire al sistema, i costi saranno relativamente contenuti tranne quando un operatore importante decida di mettere a punto una propria applicazione specifica come interfaccia del sistema della Comunità. Al riguardo la stima è di 140 000 EUR per lo sviluppo e di 15 000 EUR all'anno per i costi di funzionamento.

3.3. Le stime presumono che gli operatori economici ricevano gratuitamente dai rispettivi Stati membri sia l'addestramento che il software necessari.

3.4. Rispetto all'attuale sistema su supporto cartaceo, il sistema proposto dovrebbe consentire agli operatori economici dei risparmi che ridurrebbero i costi di conformità. La proposta non contiene stime circa tali economie. Gli Stati membri si attendono di recuperare i costi mediante la riduzione delle frodi. Ne consegue che il sistema sarà efficace sotto il profilo dei costi a condizione che le stime siano corrette.

(4) Stando all'articolo 2 della proposta in esame i lavori per realizzare e rendere operativo il sistema di informatizzazione dovranno iniziare entro un termine massimo di nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente decisione e richiederanno cinque anni per essere portati a termine.

3.5. Il Comitato rileva che nella scheda finanziaria la proposta presenta solo i costi dettagliati previsti sino alla fine del 2006. Sarebbe invece opportuno prolungare tali stime almeno fino al 2007 (vedere il punto 2.2 che precede) indicando anche i costi previsti successivamente per includere nel sistema i futuri Stati membri.

3.6. Dato il ruolo chiave che la Commissione svolgerà nel sistema proposto, non dovrà intervenire alcun taglio nel personale preventivato. Anzi, affinché la Commissione possa continuare ad apportare i miglioramenti indispensabili all'attuale sistema cartaceo (vedere il punto 2.2. che precede), durante il lavoro sull'EMCS sarà molto opportuno assegnare un organico più numeroso di quello previsto dalla proposta.

4. Partecipazione

4.1. Come evidenziato nella proposta, l'EMCS sarà efficace solo se tutti gli Stati membri e la Commissione si assumeranno in maniera vincolante gli obblighi giuridici e finanziari loro assegnati dalla proposta. Data la portata e la complessità dell'EMCS, si deve riconoscere che la stima dello studio di fattibilità circa le risorse necessarie può risultare decisamente approssimativa.

4.2. Visto il calendario, è praticamente sicuro che taluni paesi candidati aderiranno all'UE prima che il sistema entri in funzione. L'articolo 9 dovrebbe tenerne conto precisando che i paesi candidati all'adesione «saranno» (e non già «possono essere») informati dalla Commissione e che essi non solo potranno partecipare ai test che saranno effettuati, ma potranno essere presi in considerazione per aiuti nella realizzazione e nella messa in opera del sistema. Dato che una tale iniziativa avrà conseguenze finanziarie, queste dovranno essere prese in considerazione.

4.3. Un ulteriore motivo di preoccupazione è che taluni paesi candidati all'adesione non dispongono ancora di sistemi di controllo dei prodotti soggetti ad accisa che soddisfano alle condizioni della direttiva CEE 92/12. Se ne parlerà senza dubbio durante i negoziati di adesione, tuttavia sarà necessario che i paesi interessati si familiarizzino con il sistema dell'UE prima di poter pretendere di aderire all'EMCS.

4.4. È probabile che l'adesione di nuovi Stati membri all'EMCS prolunghi il periodo necessario all'entrata in funzione del sistema.

5. Sicurezza

5.1. La responsabilità per gli effetti legati alla sicurezza rivestirà particolare importanza: questi aspetti devono riguardare anche il possesso e l'uso delle informazioni confidenziali sotto il profilo commerciale che saranno inserite nel sistema. Data la volontà di avvalersi degli ultimissimi strumenti disponibili in materia di sicurezza al momento dell'avvio del sistema, si fa presente che a questo stadio la proposta non può essere più specifica al riguardo.

5.2. Il sistema deve consentire d'identificare chiaramente chi sarà legalmente responsabile di merci in regime sospensivo in una qualsiasi località del mercato unico.

6. Aspetti tecnici

6.1. La probabilità che l'EMCS sia fattibile sotto il profilo tecnico è molto elevata. In una certa misura questo giudizio si basa sul successo dell'introduzione del NCTS (New Computerised Transit System: nuovo sistema di transito computerizzato).

6.2. Il rapporto tra l'EMCS e quest'ultimo dovrebbe essere chiarito nella proposta stessa (e non già solo nella relazione che la precede): in effetti, ad esempio, si prevede che entrambi i sistemi avranno in comune alcuni elenchi di riferimento nonostante la partecipazione ai due sistemi sia diversa. Occorrerà altresì prestare attenzione alla compatibilità con altri sistemi, come ad esempio il progetto del G7 sulla semplificazione doganale.

6.3. La proposta in esame interessa unicamente le merci soggette ad accisa trasferite in regime sospensivo all'interno del mercato interno. È necessario che essa evidenzi chiaramente la necessità di collegamenti adeguati fra, da un lato, il sistema UE (depositi collegati), gli impianti produttivi dell'UE e, dall'altro, i punti di entrata e di uscita per, rispettivamente, le importazioni e le esportazioni da paesi terzi.

6.4. Viene rilevato che taluni Stati membri intendono offrire tutti i servizi per via elettronica entro il 2005: sarà importante assicurare che tali servizi siano pienamente compatibili con l'EMCS proposto.

7. Sintesi

7.1. Il Comitato approva pienamente la proposta, e ciò sia per la necessità di combattere più efficacemente le frodi, sia per i miglioramenti che si attendono per gli operatori economici all'interno del mercato unico.

7.2. Il Comitato formula tuttavia le seguenti osservazioni:

- è indispensabile che ciascuno Stato membro, e ciascun paese candidato prima della propria entrata nell'Unione europea, s'impegni formalmente a tener fede agli obblighi giuridici e finanziari che gli sono assegnati dalla proposta; in caso contrario quest'ultima non potrà funzionare.
 - A causa delle carenze dell'attuale sistema su supporto cartaceo e del lungo periodo di tempo necessario affinché l'EMCS entri in funzione, il Comitato invita vivamente la Commissione a proseguire gli sforzi per migliorare con la massima sollecitudine l'attuale sistema.
- Le stime dettagliate relative ai costi dovranno essere estese almeno al 2007.
 - Occorre tener pienamente conto della prevista adesione di vari paesi candidati durante il periodo preso in considerazione. Essi dovranno essere tenuti pienamente al corrente e dovranno poter disporre di assistenza per la realizzazione e la messa in opera dell'EMCS.
 - Dovranno essere presi in considerazione tutti gli aspetti dell'EMCS che riguardano la sicurezza.
 - Occorrerà chiarire il rapporto fra, da un lato, l'EMCS e, dall'altro, l'NCTS e altri sistemi.
 - Occorrerà chiarire ogni altra disposizione per, da un lato, i movimenti dagli impianti produttivi e, dall'altro, le esportazioni e importazioni da e verso i paesi terzi.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'omologazione CE dei trattori agricoli o forestali, dei loro rimorchi e delle loro attrezzature intercambiabili trainate, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche di tali veicoli»

(COM(2002) 6 def. — 2002/0017 (COD))

(2002/C 221/02)

Il Consiglio, in data 12 febbraio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 8 maggio 2002 (Relatore: Levaux).

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 29 maggio 2002, nel corso della 391^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Obiettivi della proposta

1.1. Nel quadro dell'armonizzazione delle procedure di omologazione è diventato indispensabile allineare le disposizioni della direttiva 74/150/CEE del Consiglio del 4 marzo 1974, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei trattori agricoli o forestali a ruote, a quelle della direttiva 70/156/CEE del Consiglio del 6 febbraio 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, e a quelle della direttiva 92/61/CEE del Consiglio del 30 giugno 1992, relativa all'omologazione dei veicoli a motore a due o tre ruote.

1.2. La proposta di direttiva in esame costituisce la seconda tappa della codifica della direttiva 74/150/CEE, con l'obiettivo, in particolare, di estenderne il campo d'applicazione a categorie più specifiche di trattori, ai rimorchi e alle attrezzature intercambiabili trainate.

1.3. La Commissione sottolinea che tale proposta è stata elaborata cercando di sopprimere la regolamentazione eccessiva e di semplificare l'attuazione dei testi legislativi, al fine di aumentarne l'efficacia e la trasparenza.

1.4. Proponendo di sostituire alle omologazioni nazionali l'omologazione unica CE, la Commissione sostiene l'armonizzazione comunitaria totale.

1.5. La proposta è stata anche elaborata tenendo conto di talune regolamentazioni internazionali, come quelle della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

1.6. Infine, la Commissione ritiene che la direttiva proposta contribuirà ad accelerare le formalità amministrative che i fabbricanti devono espletare prima di poter commercializzare i loro prodotti.

1.7. La direttiva eviterà inoltre agli interessati di dover mantenere le varianti tecniche dei loro prodotti attualmente necessarie per rispettare requisiti nazionali divergenti, e consentirà loro di sottoporre i nuovi tipi di veicoli ad una procedura unica di omologazione comunitaria in un unico Stato membro.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. La proposta di direttiva riguarda un importante settore di attività, la cui produzione viene stimata dall'Unione europea a 16 miliardi EUR.

2.2. Tale settore occupa direttamente 140 000 persone all'interno di 5 000 imprese e, indirettamente, altre 150 000 nella distribuzione e nella vendita.

2.3. Viene sottolineato che, come tendenza, la produzione presenta una leggera crescita a lungo termine, con un incremento degli scambi intracomunitari e con i paesi al di fuori dell'Unione (soprattutto verso gli Stati Uniti e l'Europa centrale).

2.4. Il Comitato nota con soddisfazione che la Commissione ha previsto tempi adeguati per l'attuazione della direttiva proposta, che consentiranno ai fabbricanti di adeguarsi alle nuove procedure armonizzate.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Il Comitato osserva che il campo di applicazione della direttiva 74/150/CEE era limitato ai trattori agricoli e forestali a ruote. Il campo di applicazione della direttiva proposta è più esteso, poiché comprenderà i trattori in generale, che siano a ruote o a cingoli, i loro rimorchi e le attrezzature intercambiabili trainate.

3.2. Il Comitato osserva che nella proposta di direttiva non vengono menzionate le attrezzature intercambiabili trasportate e ritiene che, per migliorare la comprensione e la leggibilità del testo, sarebbe molto opportuno rammentare nei considerando della proposta che le attrezzature in questione sono regolamentate da un'altra direttiva.

3.3. Il Comitato propone quindi di aggiungere ai considerando della proposta un paragrafo 2 bis così formulato: «Le attrezzature intercambiabili trasportate per uso agricolo e forestale sono regolamentate dalla direttiva 98/37/CE relativa alle "macchine" ⁽¹⁾ per quanto riguarda gli aspetti di sicurezza sul lavoro».

3.4. Il Comitato ha preso nota della scheda di impatto redatta dalla Commissione e ritiene che la proposta di direttiva interessi sia le grandi imprese, che fabbricano i trattori, sia diverse piccole e medie imprese di componentistica distribuite in modo omogeneo su tutto il territorio dell'UE. Grazie all'omologazione unica tali imprese potranno più facilmente esportare i propri prodotti.

3.5. Infatti, se è evidente l'interesse rivestito dall'armonizzazione delle procedure e dell'omologazione CE nel favorire il dinamismo del mercato interno, ciò deve costituire anche un'opportunità per rilanciare le esportazioni all'esterno della Comunità, in particolare al di là dei paesi dell'Europa centrale, molti dei quali sono già candidati all'adesione.

3.6. Il Comitato appoggia l'intento della Commissione di armonizzare le procedure e di creare un'omologazione unica CE che, nel lungo periodo, consentirà ai fabbricanti di esercitare la loro attività in condizioni di concorrenza trasparenti ed equilibrate, grazie ad una regolamentazione comune, soprattutto in materia di sicurezza sul lavoro, per l'utilizzo dei trattori agricoli e forestali e delle loro attrezzature.

3.7. Il Comitato approva gli obiettivi stabiliti dalla Commissione che, nelle conclusioni della relazione, osserva: «... la direttiva proposta contribuirà a semplificare e ad accelerare le formalità amministrative che i fabbricanti devono espletare prima di poter commercializzare i loro prodotti».

3.8. Tuttavia, esaminando le procedure, le esenzioni, la gestione dei casi particolari e gli allegati alla direttiva, il Comitato si interroga sulla complessità del dispositivo, che rinvia a più di 43 direttive specifiche a tutt'oggi, elencate nell'allegato II, capitolo B, parte I: «Elenco delle direttive specifiche».

3.9. Il Comitato ritiene che, nonostante gli sforzi di semplificazione compiuti, il dispositivo proposto sia ancora complesso e che senza dubbio le formalità amministrative a carico dei fabbricanti non saranno accelerate in misura considerevole.

3.10. Il Comitato osserva che, all'articolo 21, la Commissione ha previsto di essere assistita da un comitato specializzato per l'adeguamento al progresso tecnico, composto di rappresentanti degli Stati membri. Tale comitato potrebbe occuparsi dei problemi relativi alla classificazione, in ciascuna categoria, dei nuovi materiali, in particolare i «quads» recentemente comparsi sul mercato.

3.11. Il Comitato si rammarica che tale comitato debba limitare il proprio intervento soltanto agli adeguamenti legati al progresso tecnico e non possa svolgere una funzione di valutazione per misurare gli effetti reali prodotti dalle nuove procedure sulla semplificazione e sull'accelerazione delle formalità amministrative. Trattandosi di un obiettivo fondamentale indicato dalla Commissione per evidenziare l'utilità della direttiva proposta, il Comitato ritiene che si debba evitare la proliferazione di comitati o di osservatori e che tale «comitato per l'adeguamento» dovrebbe, a tre anni dall'attuazione, esaminare i miglioramenti, talvolta legati al progresso tecnico, intesi a semplificare e ad accelerare le procedure amministrative.

3.12. Il Comitato ha notato che, ai sensi dell'articolo 23 della direttiva, gli Stati membri dovranno recepirne entro e non oltre il 31 dicembre 2004 e che le nuove disposizioni saranno applicate a decorrere dal 1° gennaio 2005.

3.13. Il Comitato osserva anche che, ai sensi dell'articolo 24, la sostituzione delle omologazioni nazionali tramite l'omologazione CE, che costituisce l'obiettivo della direttiva, avverrà per ciascuna categoria di veicoli non appena saranno state adeguate le direttive specifiche corrispondenti. La tabella contenuta all'allegato II, capitolo B, parte II «Elenco delle direttive specifiche» indica che, per numerosi tipi di veicoli, le direttive specifiche sono applicabili sin da ora.

Di conseguenza, per questi tipi di veicoli, l'omologazione CE dovrà essere applicata sin dall'attuazione delle nuove disposizioni, vale a dire il 1° gennaio 2005 come previsto all'articolo 23.

3.14. Per le categorie di veicoli oggetto di direttive specifiche già esistenti che devono essere emendate oppure che non esistono ancora, la Commissione prevede di rinviare l'attuazione dell'omologazione CE a:

- tre anni dopo l'entrata in vigore dell'ultima direttiva specifica da adottare, per i nuovi tipi di veicoli;
- sei anni dopo l'entrata in vigore dell'ultima direttiva specifica da adottare, per tutti i veicoli.

(1) GUL 207 del 23.7.1998.

3.15. Dato che non viene fornita alcuna indicazione sulla data limite di pubblicazione delle ultime direttive specifiche da adottare, il Comitato si interroga sulla data effettiva in cui la direttiva proposta verrà realmente attuata nella sua interezza e potrà infine produrre tutti gli effetti positivi previsti.

3.16. Il Comitato giudica necessario prevedere scadenze ragionevoli che consentano ai fabbricanti di adeguarsi e agli Stati membri di organizzarsi; tuttavia, data l'urgenza e l'interesse che per i fabbricanti riveste un'omologazione unica che agevoli le esportazioni, esso auspica che i tempi summenzionati siano ridotti da 3 e 6 anni rispettivamente a 2 e 4 anni.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato appoggia l'intento della Commissione di armonizzare le modalità di omologazione CE per categoria di trattore agricolo o forestale e approva la proposta di direttiva.

4.2. Il Comitato auspica che l'adozione della direttiva rappresenti un'occasione per rendere più dinamiche le esportazioni in questo settore innovatore e competitivo. Pertanto propone alla Commissione di presentare uno studio economico prospettico sulle nuove possibilità che saranno a disposizione dei fabbricanti europei dopo l'applicazione, da parte degli Stati membri, delle modalità di tale omologazione CE.

4.3. Il Comitato auspica che la Commissione fissi una scadenza precisa circa le date di pubblicazione delle ultime direttive specifiche e riduca i tempi di attuazione dell'omologazione CE dopo l'adozione di tali direttive, per consentire ai fabbricanti di avere una buona visibilità e sviluppare meglio il proprio mercato.

4.4. Il Comitato si rammarica del fatto che la direttiva proposta, intesa a semplificare e ad accelerare le procedure amministrative, non prevede una valutazione degli effetti delle nuove disposizioni in materia. Per facilitare il compito della Commissione ed evitare la creazione di una nuova struttura, questo compito di valutazione dovrebbe essere affidato al comitato per l'adeguamento al progresso tecnico, previsto all'articolo 21, all'interno del quale gli Stati membri sarebbero liberi di designare i rappresentanti adeguati.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante venticinquesima modifica della direttiva 76/769/CEE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia d'immissione sul mercato e d'uso di talune sostanze e preparati pericolosi (sostanze classificate come cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione)»

(COM(2002) 70 def. — 2002/0040 (COD))

(2002/C 221/03)

Il Consiglio, in data 28 febbraio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 8 maggio 2002 (Relatore: Colombo).

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 29 maggio 2002, nel corso della 391^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di direttiva in esame costituisce l'ulteriore periodico aggiornamento dei punti 29, 30 e 31 della direttiva 76/769/CEE che vietano la commercializzazione delle sostanze inserite in appositi elenchi, in quanto riconosciute cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione.

1.2. A scadenza semestrale, secondo quanto disposto dalla direttiva 94/60/CE, la Commissione ha l'obbligo di presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio ulteriori proposte di inserimento di quelle sostanze che alla luce delle nuove conoscenze scientifiche dimostrano di possedere le caratteristiche negative soprariportate. Lo scopo è quello di raggiungere una sempre più elevata protezione della salute dei cittadini europei ed una salvaguardia del mercato interno.

1.3. Sulle modifiche precedenti il Comitato ha espresso il proprio parere, ultimo dei quali «Sostanze pericolose — CMR ⁽¹⁾», ai quali si rimanda per le osservazioni di carattere procedurale e applicative delle decisioni finali di questi periodici aggiornamenti.

1.4. Occorre sottolineare che, secondo la Commissione, la procedura di «modifica» e quindi di progressivo e periodico aggiornamento, costituisce l'unica strada percorribile alla luce dell'attuale legislazione in vigore.

2. Proposta della Commissione

2.1. La proposta della Commissione prevede, sulla base delle conoscenze sino ad oggi disponibili, l'inserimento nell'appendice relativa ai punti 29, 30 e 31 dell'allegato I della direttiva 76/769/CEE del seguente numero di sostanze:

- 2 classificate come cancerogene di categoria 1;
- 19 classificate come cancerogene di categoria 2;
- 5 classificate come mutagene di categoria 2;
- 1 classificata come tossica di categoria 1;
- 16 classificate come tossiche di categoria 2.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato considera positivo che, sulla base del disposto della direttiva 94/60/CE (limitazione dell'immissione sul mercato e dell'uso di talune sostanze e preparati pericolosi) e di quanto previsto dalla direttiva 67/548/CEE (ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose), la Commissione presenti ulteriori proposte al Parlamento europeo ed al Consiglio per aggiungere nuove sostanze classificate CMR 1 e 2 entro i sei mesi stabiliti.

3.2. Il Comitato ritiene la proposta, di inserire le sostanze di cui al punto 2.1 sopra nell'appendice relativa ai punti 29, 30 e 31 dell'allegato I della direttiva 76/769/CEE, positiva e necessaria ai fini della lotta contro il cancro ed utile alla salvaguardia del mercato interno.

3.3. Tale valutazione si basa sulle conoscenze sino ad oggi disponibili su queste sostanze e tiene conto della bassa incidenza economica ed occupazionale e di un uso ormai limitato di tali sostanze, anche a seguito di una tempestiva informazione fornita alle imprese per la loro sostituzione.

⁽¹⁾ GU C 311 del 7.11.2001.

3.4. Il Comitato sottolinea l'importanza della proposta perché, oltre ad inserire delle norme uniformi per la circolazione di sostanze e preparati classificati come cancerogeni, mutageni e tossici per la riproduzione, rafforza la strategia dell'Unione europea tesa a sviluppare una serie coordinata di politiche mirate ad una rigorosa difesa e miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini europei.

3.5. Nella lotta contro il cancro il Comitato sottolinea, come sostenuto con forza nel suo parere sul «Piano di azione contro il cancro nell'ambito del programma quadro per la sanità pubblica»⁽¹⁾, come negli ultimi decenni la mortalità per il cancro sia aumentata in uno scenario progressivo di invecchiamento della popolazione.

3.6. I dati più recenti indicano infatti un'insorgenza nell'UE di 1,5 milioni/anno di nuovi casi di cancro con quasi 1 milione di morti. I decessi dimostrano un legame sempre più stretto con lo stile e le condizioni di vita. Il Comitato sottolinea l'esigenza di porre in atto azioni positive in grado di contribuire

⁽¹⁾ GU C 393 del 31.12.1994.

a modificare tali comportamenti, anche attraverso iniziative adeguate in tema di istruzione, a partire dalla popolazione scolastica.

4. Osservazioni conclusive

4.1. Il Comitato di fronte a questo flagello per la società moderna, mentre apporta il suo sostegno alla proposta in esame, sottolinea l'esigenza di passare da questa fase — spesso caratterizzata da un intervento tardivo rispetto all'insorgere dei problemi — alla fase attuativa dei programmi di revisione globale prevista dal Libro bianco «Strategia per una politica futura in materia di sostanze chimiche»⁽²⁾. Questo, che in una prima fase prevede l'esame di 30 000 sostanze chimiche, costituisce il vero salto di qualità per la produzione, la commercializzazione e l'uso delle sostanze chimiche nell'UE.

4.2. Il Comitato rilancia quindi un rapido avanzamento del nuovo programma per facilitare il passaggio dall'attuale strategia sostanzialmente difensiva a quella basata sul principio fondamentale della prevenzione, prevista dai programmi attuativi del Libro bianco stesso.

⁽²⁾ COM(2001) 88 def.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Progetto di regolamento della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi verticali e pratiche concordate nell'industria automobilistica»

(2002/C 221/04)

La Commissione, in data 11 febbraio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al progetto di cui sopra ⁽¹⁾.

La sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 8 maggio 2002 (Relatore: Regalado).

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002, nel corso della 391^a sessione plenaria, con 90 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. L'art. 81, paragrafo 1, del trattato vieta alle imprese di concludere accordi che limitano la concorrenza e pregiudicano il commercio tra gli Stati membri. Tuttavia, la Commissione, in base al Regolamento 19/65/CEE del Consiglio, può stabilire a titolo individuale o per regolamento che il divieto di cui al paragrafo 1, non sia applicabile a qualsiasi accordo o categoria di accordi tra imprese, in virtù del paragrafo 3, quando sono soddisfatte le quattro condizioni previste.

1.2. Gli accordi verticali di distribuzione e servizi post vendita nell'industria automobilistica, per quanto concerne l'art. 81 del trattato, sono attualmente disciplinati dal Regolamento (CE) n. 1475/95 che scadrà il 30 settembre 2002.

1.3. L'esperienza acquisita con questa tipologia di accordi, iniziata nel lontano 1974 con la decisione BMW, proseguita nel 1985 con l'adozione del Regolamento (CEE) n. 123/85, confermata nel 1995 dall'attuale Regolamento (CE) n. 1475/95, ha consentito di definire categorie di accordi verticali che hanno soddisfatto nel tempo le condizioni previste all'art. 81, paragrafo 3.

1.4. La Commissione si chiede se il sistema che combina distribuzione selettiva ed esclusiva e che prevede un unico modello per la distribuzione degli autoveicoli assolve a quanto richiesto all'art. 81, par. 3, del trattato, che prevede di autorizzare accordi tra imprese se «contribuiscono a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori finali (consumatori) una congrua parte dell'utile che ne deriva».

1.5. Gli sviluppi del processo di valutazione dell'applicazione del regolamento (CE) n. 1475/95 contenuti nel rapporto della Commissione europea ⁽²⁾, gli studi sull'evoluzione delle tecniche di gestione della struttura distributiva ⁽³⁾ e sulla preferenza dei consumatori sulla distribuzione automobilistica ⁽⁴⁾ e, non da ultimo, la rilevanza del mutato approccio della politica della concorrenza in tema di restrizioni verticali con l'adozione del Regolamento (CE) n. 2790/1999, hanno indotto la Commissione a ritenere superate le attuali regole fissate nel Regolamento (CE) n. 1475/95. L'attuale regolamento, secondo la Commissione, non sarebbe più in grado di rispondere adeguatamente ai cambiamenti strutturali del mercato e al soddisfacimento dei bisogni dei consumatori; per poter beneficiare compiutamente dei vantaggi del sistema si devono creare le condizioni per una maggior concorrenza che consenta ai consumatori stessi di godere del mercato unico acquistando il veicolo nello Stato membro dove il prezzo è più basso. Da qui l'esigenza di elaborare un nuovo regolamento di esenzione relativo alla categoria di accordi verticali e pratiche concordate nell'industria automobilistica per la distribuzione di autoveicoli e per il servizio di assistenza alla clientela.

1.6. Il nuovo regolamento, dopo il periodo di consultazione, e previa adozione formale da parte della Commissione, dovrebbe entrare in vigore il 1° ottobre 2002. È previsto un anno di transizione, fino al 1° ottobre 2003, per l'adeguamento dei contratti in corso. La scadenza è prevista per il 31 maggio 2010 in modo da far coincidere tale data con la scadenza del Regolamento (CE) n. 2790/1999 che disciplina l'esenzione generale per categoria applicabile agli accordi verticali.

⁽²⁾ COM(2000) 743 def. del 15 novembre 2000.

⁽³⁾ «Studio sull'impatto di possibili futuri scenari legislativi per la distribuzione automobilistica» Andersen Consulting.

⁽⁴⁾ «Le preferenze dell'utenza relativamente a possibili alternative in materia di vendite e servizi nella distribuzione automobilistica», Dr. Lademann.

⁽¹⁾ GU C 67 del 16.3.2002.

2. Il nuovo quadro giuridico per la distribuzione autoveicoli e il relativo servizio di assistenza

2.1. Il progetto di regolamento basato sulla nuova politica della concorrenza in materia di restrizioni verticali definita nel Regolamento (CE) n. 2790/1999 è profondamente innovativo e, pur essendo più rigoroso, risulta meno prescrittivo e più flessibile del precedente Regolamento (CE) n. 1475/1999.

2.2. Le principali novità:

- vengono introdotte soglie di mercato differenziate, 30 % per la distribuzione esclusiva, 40 % per la distribuzione selettiva, 30 % per la distribuzione di parti di ricambio o servizi. Non si prevede un unico modello rigido per la distribuzione e non sarà più possibile combinare esclusività e selettività come previsto dal regime attuale.
- Viene offerta una serie di scelte a costruttori, distributori e rivenditori.
- I produttori potranno optare per accordi di:
 - distribuzione esclusiva;
 - distribuzione selettiva qualitativa;
 - distribuzione selettiva qualitativa e quantitativa.
- Viene definita una «lista nera» di clausole fondamentali non esentabili in applicazione del principio «tutto è lecito tranne le restrizioni espressamente proibite».

2.3. Altri elementi significativi volti ad accrescere ulteriormente la concorrenza e ad ampliare la scelta per il consumatore:

- Aumento della concorrenza tra distributori negli Stati membri (intra-brand) e integrazione dei mercati nei sistemi di distribuzione selettiva attraverso:
 - la possibilità di effettuare vendite attive (e-mail personalizzati-internet)
 - l'eliminazione della clausola di localizzazione.
- Sviluppo di un diffuso multimarchismo.
- Ampliamento del ruolo degli intermediari che agiscono su mandato del consumatore.
- Obbligo del distributore esclusivo di vendere a rivenditori indipendenti non membri della rete.
- Nessuna limitazione per le vendite passive e clausola di disponibilità per qualsiasi veicolo, definizione degli obiettivi di vendita, sistemi di consegna dei prodotti e premi sulla base del mercato comune e non più a livello nazionale.

2.4. In tema di assistenza post vendita:

- Il legame vendita/post vendita viene riorganizzato in modo da lasciare la facoltà al distributore di effettuare il servizio egli stesso o subappaltarlo a riparatori ufficiali.
- I riparatori indipendenti potranno, previo soddisfacimento dei criteri qualitativi del costruttore, diventare riparatori ufficiali.
- Viene previsto l'obbligo per i distributori ufficiali (concessionari e officine autorizzate) di prestare garanzia e assistenza per i veicoli nuovi su tutto il mercato comune.
- Per i riparatori ufficiali non saranno applicabili le clausole di localizzazione e di non concorrenza.
- I riparatori facenti parte della rete di distribuzione di autoveicoli, i distributori di pezzi di ricambio, gli utilizzatori finali e i riparatori indipendenti potranno approvvigionarsi di pezzi originali dal produttore di tali pezzi o da terzi di loro scelta.
- I produttori di ricambi originali potranno apporre il loro marchio o logo sui propri prodotti sia che vengano forniti al costruttore dei veicoli o ai riparatori a scopo di sostituzione. I riparatori autorizzati potranno utilizzare pezzi di ricambio di qualità equivalente per la riparazione e manutenzione del veicolo, tuttavia nel periodo di garanzia saranno tenuti a utilizzare ricambi originali forniti dal costruttore.
- I riparatori indipendenti devono ricevere dal costruttore tutte le informazioni tecniche, attrezzature di diagnostica e altre apparecchiature e attrezzi, compreso tutto il software rilevante e la formazione necessaria per la riparazione degli autoveicoli.

2.5. La cessazione del rapporto tra costruttore e concessionario dovrà essere motivata dal fornitore. In caso di controversie tra fornitore e distributore viene esteso il ricorso all'arbitro indipendente o ad un terzo esperto.

3. Considerazioni generali

3.1. Il Comitato rileva che la nuova proposta, fortemente innovativa, può, in linea di principio, essere accolta positivamente poiché si inserisce nella prospettiva indicata dal Comitato nel corso dei suoi precedenti pareri sui regolamenti (CEE) n. 123/85, (CE) n. 1475/95, riferendosi alla distribuzione automobilistica, sul regolamento (CE) n. 2790/1999 relativo alla disciplina generale delle restrizioni verticali ed infine sul parere relativo alla relazione di valutazione del Regolamento (CE) n. 1475/95, adottato dal Comitato il 30 maggio 2001.

3.2. In particolare, in questo ultimo parere, il Comitato, nelle sue conclusioni si pronunciava in favore della conferma dell'esenzione per categoria per la distribuzione dei veicoli a motore e raccomandava alla Commissione di esplorare metodi per la modifica e il prolungamento dell'attuale regolamento. Inoltre, il Comitato sempre nello stesso parere sottolineava «L'obiettivo prioritario del nuovo regolamento dovrebbe essere volto ad aumentare globalmente il livello di concorrenza al fine di migliorare il benessere e la sicurezza del consumatore e il funzionamento del mercato interno. Per conseguire questi obiettivi il nuovo regolamento dovrebbe concretamente migliorare la protezione del concessionario e promuovere le PMI che operano nel settore automobilistico europeo»⁽¹⁾.

3.3. Il Comitato si compiace nel constatare che il nuovo regolamento risponde sostanzialmente a queste preoccupazioni:

- si pone al primo posto l'interesse del consumatore offrendogli più ampie possibilità di scelta sull'intero mercato comune,
- sono previste misure volte ad aumentare la concorrenza tra i distributori nelle vendite e nel servizio post vendita,
- viene aumentata la concorrenza nella produzione e distribuzione dei pezzi di ricambio,
- ed infine viene rafforzata l'indipendenza commerciale dei rivenditori — elemento indispensabile per consentire loro di offrire un miglior servizio agli acquirenti — attraverso una maggiore tutela contrattuale nella fase di fine rapporto e nella risoluzione delle controversie attraverso un ampliato ricorso all'arbitrato.

3.4. Il Comitato rileva altresì con soddisfazione che le sue raccomandazioni sulla necessità di mantenere un regolamento specifico di esenzione per categoria per il settore auto, sono state recepite dalla Commissione, la quale ha riconosciuto che le norme generali di concorrenza relative agli accordi verticali di distribuzione (Regolamento (CE) n. 2790/1999) non erano di fatto applicabili alla distribuzione automobilistica.

3.5. Il Comitato osserva tuttavia che il complesso sistema di misure previste nel nuovo regolamento, se interpretate in maniera restrittiva o estensiva, possono ridurre la certezza del diritto e portare a forme di concentrazione nella «localizzazione della distribuzione», nell'assistenza post vendita e nella produzione della ricambistica, con la conseguente sparizione dal mercato di un numero significativo di PMI e con effetti negativi sull'occupazione e sui benefici attesi per il consumatore.

3.6. Il Comitato rileva che il nuovo regolamento prevede l'introduzione di quote di mercato e offre agli operatori economici del sistema automobilistico più ampia scelta per il sistema di distribuzione.

3.7. In particolare, l'introduzione di soglie di quote di mercato con percentuali differenziate a seconda del tipo di distribuzione prescelto consentirà agli accordi verticali che si trovano al di sotto delle soglie stabilite di godere di una presunzione di compatibilità ai fini dell'esenzione per categoria, mentre quelli al di sopra delle soglie, pur non essendo necessariamente illeciti potranno richiedere un esame individuale basato sulle linee direttrici sulle restrizioni verticali. L'esenzione per categoria non potrà tuttavia essere concessa indipendentemente da qualsiasi soglia qualora non sia rispettata la «lista nera» di restrizioni fondamentali non esentabili (per i gravi effetti anticoncorrenziali che producono).

3.8. Il nuovo regolamento prevede inoltre all'articolo 7 il decentramento in sede nazionale dell'applicazione della disciplina prevista dall'art. 81 qualora gli effetti degli accordi siano limitati al territorio nazionale. Il Comitato, come già espresso nei precedenti pareri sopra richiamati, al fine di evitare rischi quali la non uniforme applicazione delle regole, la frammentazione del mercato o al limite una diversa applicazione della politica della concorrenza ribadisce il «principio dello sportello unico in Europa (one stop shop)» che dovrebbe sempre avere la priorità in caso di applicazione decentrata delle norme antitrust.

3.9. Il Comitato sottolinea inoltre come la complessità dell'assetto del nuovo regolamento renda necessaria la definizione di specifiche «Linee direttrici» che possano conciliare l'approccio flessibile e pragmatico che la Commissione vuol perseguire, con l'esigenza di certezza giuridica per gli operatori economici, per la maggior parte piccoli e medi (oltre 280 000 PMI).

4. Considerazioni specifiche

4.1. Separazione tra distribuzione esclusiva e selettiva

4.1.1. La Commissione ritiene che un unico modello in materia di distribuzione automobilistica, risultato della combinazione di distribuzione esclusiva e selettiva, non sia più adeguato all'industria del settore. Propone pertanto alle imprese di optare tra distribuzione esclusiva e distribuzione selettiva fondata su criteri quantitativi, circostanza che a suo avviso offre ai produttori una maggiore flessibilità di scelta.

4.1.2. Il Comitato dubita che la proposta possa avere detti risultati. Ritiene per contro che le condizioni proposte per la distribuzione esclusiva e selettiva quantitativa indurranno la grande maggioranza dei produttori ad optare per il sistema di distribuzione selettiva fondata sui criteri quantitativi. In altri termini, è del tutto possibile che nell'ambito del nuovo regolamento di esenzione per categoria ci si ritrovi con un predominante modello di distribuzione automobilistica.

⁽¹⁾ GU C 221 del 7.8.2001.

4.2. *Obbligo di non concorrenza (art. 1-b)*

4.2.1. Il Comitato nota che il nuovo regolamento riduce al 50 % l'obbligo degli acquisti annui complessivi di beni e servizi contrattuali, rispetto all'80 % previsto dall'art. 1 (b) del regolamento (CE) n. 2790/1999 sul quale peraltro si basa. Il Comitato, al fine di garantire comunque l'accesso di nuovi operatori, il multimarchismo e l'incremento della concorrenza, ritiene ragionevole prevedere che tale percentuale sia portata almeno al 65 %.

4.2.2. Il Comitato accoglie con favore le più precise definizioni relative «ai pezzi di ricambio originali» (art. 1(p)) e «pezzi di ricambio di qualità corrispondente» (art. 1(r)). Ciò consentirà maggior trasparenza e più elevati livelli di concorrenza nel mercato della riparazione che si trasferiranno a beneficio del consumatore/cliente sia in termini di prezzo che di sicurezza.

4.3. *Campo di applicazione (art. 2)*

4.3.1. Il Comitato rileva (art. 2.1) la diretta derivazione del campo di applicazione del nuovo regolamento dalla disciplina prevista dal regolamento generale sugli accordi verticali (Regolamento (CE) n. 2790/1999). Viene ampliato il campo di applicazione degli accordi conclusi a due o più imprese operanti a livelli diversi nella catena di produzione o distribuzione, aumentando in tal modo le possibilità offerte agli operatori sul mercato di acquistare, vendere o rivendere autoveicoli, pezzi di ricambio o servizi di riparazione e manutenzione.

4.3.2. Il Comitato accoglie pertanto con favore l'inserimento nel nuovo regolamento degli accordi verticali conclusi tra le associazioni di imprese concessionarie operanti al dettaglio e i loro membri o tra le associazioni e i loro fornitori, tenuto altresì conto che si tratta di una specifica richiesta che il Comitato aveva espresso nel suo parere sul regolamento sulle restrizioni verticali.

4.4. *Soglie di quote di mercato (art. 3 paragrafi 1, 2 e 3)*

4.4.1. La Commissione ha deciso di introdurre soglie di quote di mercato per riflettere sul fatto che i risultati in termini di incremento dell'efficienza degli accordi di distribuzione automobilistica potranno controbilanciare gli effetti anticoncorrenziali solo nella misura in cui la forza di mercato delle imprese è esposta alla concorrenza intermarchi. Il Comitato condivide la necessità di soglie e di quote di mercato.

4.4.2. Accoglie con favore la soglia del 40 % per i sistemi di distribuzione selettiva basata su criteri quantitativi così come la decisione di non introdurre soglie per gli accordi di distribuzione selettiva qualitativa. Approva inoltre la logica delle soglie di quote di mercato del 30 % per la distribuzione esclusiva e per gli accordi di fornitura esclusiva.

4.4.3. Il Comitato ritiene nondimeno opportuno formulare le seguenti osservazioni: le soglie di quote di mercato costituiscono un'approssimazione della forza di mercato e non una misura pienamente affidabile. Detta approssimazione risulta conveniente per la Commissione ma non per le parti. Alla luce di questa circostanza, le parti dovrebbero poter disporre di una certa flessibilità ai margini delle soglie di quote di mercato.

4.5. Come già sottolineato nei precedenti pareri, in tema di quote di mercato, il Comitato ritiene indispensabile che le imprese possano disporre di necessari strumenti interpretativi quali apposite «linee direttrici» per una corretta individuazione del mercato rilevante per prodotto e del mercato geografico al fine di consentire alle imprese di effettuare la valutazione autonoma degli effetti prodotti dagli accordi sul mercato con il più alto grado di sicurezza giuridica possibile.

4.5.1. Le linee direttrici dovrebbero prevedere puntuali e precise note esplicative, corredate da esempi specifici di calcolo di quote di mercato per accordi a livello europeo, nazionale o regionale, che aumenteranno così il grado di sicurezza giuridica delle imprese.

4.6. In riferimento alla Comunicazione sugli «Accordi de minimis»⁽¹⁾ il Comitato invita la Commissione a chiarire nelle linee direttrici l'applicabilità delle soglie di quote di mercato previste negli accordi di distribuzione automobilistica.

4.7. *Recesso dall'accordo di distribuzione (art. 3, paragrafi 5 e 6)*

4.7.1. La Commissione ha proposto tre misure cautelative per i distributori nel caso in cui un fornitore intenda recedere da un accordo di distribuzione.

4.7.2. La prima, ai termini dell'art. 3, par. 5, prevede che il fornitore debba accettare contrattualmente l'obbligo di fornire ragioni circostanziate per il recesso, ragioni che non possono includere quelle proibite ai sensi degli articoli 4 o 5.

4.7.2.1. Il Comitato condivide tale approccio giudicando necessario offrire al distributore un minimo di protezione attraverso le motivazioni circostanziate della notifica di recesso, e soprattutto per evitare che il fornitore receda dall'accordo a causa di pratiche che non possono costituire oggetto di restrizione ai sensi del regolamento.

4.7.2.2. Onde evitare che il fornitore adduca ragioni insussistenti per non versare una congrua indennità, il Comitato raccomanda che le motivazioni siano obiettive, non discriminatorie e trasparenti.

⁽¹⁾ GU C 368 del 22.12.2001.

4.7.3. La seconda misura cautelativa consiste nell'obbligo (art. 3, par. 6) per il fornitore di un preavviso di due anni. Detto periodo può essere ridotto ad un anno laddove il fornitore sia tenuto, per legge o in forza di una convenzione particolare, a pagare una congrua indennità in caso di recesso o qualora il fornitore consideri necessario riorganizzare per intero o sostanzialmente la propria rete.

4.7.3.1. Il Comitato nutre forti riserve in merito alla formulazione dell'articolo 3, par. 6, lettera b). Il preavviso di un anno senza compensazione sembra esser consentito, e ciò senza sufficienti garanzie, dalla necessità di riorganizzare l'insieme o una parte sostanziale della rete. Bisogna limitare questa possibilità ad una riorganizzazione sostanziale? In caso contrario, perché prevedere una riduzione degli obblighi del fornitore relativamente al preavviso di due anni? Considerati la posizione già abbastanza precaria del distributore ed i suoi considerevoli investimenti in termini di locali, il periodo di due anni costituisce il termine minimo, ad eccezione di circostanze estreme o nel caso in cui una convenzione o la legge prevedano il pagamento di una congrua indennità.

4.7.4. La terza misura riguarda il ricorso all'arbitrato in caso di controversia tra fornitore e distributore. Il Comitato condivide pienamente la proposta della Commissione di accrescere il campo d'applicazione dell'arbitrato per includervi anche la conclusione degli accordi di distribuzione. Il Comitato si compiace in particolare del fatto che la Commissione abbia accolto la proposta formulata in tal senso nel suo precedente parere ⁽¹⁾.

4.7.4.1. Il Comitato fa rilevare che il ricorso all'arbitrato deve essere previsto nell'accordo di distribuzione ed appoggiare fermamente tale requisito che dà un peso giuridico al diritto all'arbitrato.

5. Restrizioni fondamentali (art. 4)

5.1. Clausole di localizzazione art. 4 (d) e 5 (f)

5.1.1. Il Comitato prende atto con soddisfazione della scelta fatta dalla Commissione per quanto riguarda gli autoveicoli diversi dalle autovetture, ma si interroga sull'opportunità dell'eliminazione della clausola di localizzazione per la distribuzione selettiva delle auto, in quanto essa presenta, in primo luogo, significativi problemi interpretativi. Risulta infatti difficile comprendere come possa il costruttore controllare il rispetto dei criteri qualitativi relativamente alle realizzazioni, da parte del distributore, dei punti di vendita o consegna o magazzini in altri luoghi del mercato comune, né come tale interpretazione possa combinarsi con la distribuzione selettiva quantitativa che verrebbe in tal modo seriamente pregiudicata, se non del tutto vanificata.

5.1.2. Inoltre non si possono escludere con la rimozione della clausola effetti distorsivi di concorrenza a svantaggio delle piccole e medie imprese che potrebbero difficilmente godere della possibilità di localizzare punti vendita addizionali nel mercato comune, nonché fenomeni di concentrazione di grandi imprese che si localizzerebbero principalmente nell'ambito delle grandi aree urbane. Tutto ciò potrebbe indurre i costruttori a succursalizzarsi la loro rete di distribuzione pur di non perderne il controllo (rapporto Lademann).

5.1.3. L'insieme di questi elementi potrebbe ridurre la densità e la necessaria ripartizione delle imprese sul territorio, nonché portare alla creazione di un vero e proprio oligopolio nella distribuzione con possibili effetti distorsivi sulla concorrenza e sulla qualità del rapporto con il cliente/consumatore che è caratteristica peculiare delle PMI.

5.1.4. Il Comitato si chiede se la Commissione abbia convenientemente applicato alla clausola di localizzazione il criterio di indispensabilità (art. 81, par. 3 let. (a) del Trattato).

5.1.5. Infatti, il Comitato ritiene di dover evidenziare che gli obiettivi di sviluppo delle vendite transfrontaliere, la convergenza dei prezzi tra Stati membri e la maggiore concorrenza tra distributori, auspicati dalla Commissione, potrebbero essere già ampiamente garantiti — senza l'aggiunta della restrizione della clausola di localizzazione — dalle fondamentali innovazioni già introdotte nel nuovo regolamento quali: la liberalizzazione delle vendite attive del concessionario (ivi comprese quelle tramite internet), la completa liberalizzazione delle vendite tramite intermediari, lo sganciamento degli obiettivi di vendita dal territorio e la libertà del concessionario di trattare i cosiddetti «prodotti corrispondenti» alla stessa stregua dei prodotti destinati al proprio mercato (art. 4 let. (f)).

5.1.6. Soltanto se le profonde innovazioni sopra richiamate non dovessero invece produrre gli effetti sperati di convergenza dei prezzi, di integrazione del mercato e di concorrenza intrabrand, la Commissione potrebbe riservarsi la possibilità di un successivo esame in occasione della periodica valutazione del funzionamento del nuovo regolamento e, qualora fosse necessario, introdurre a quel punto la proibizione delle clausole di localizzazione e pertanto la possibilità per i distributori di localizzare propri punti vendita fuori dal luogo di stabilimento.

5.2. Intermediari

5.2.1. Accogliendo la richiesta del Comitato formulata nel parere dello scorso anno, la Commissione ha previsto il rafforzamento del ruolo degli intermediari (considerando 14) attraverso l'apertura a nuovi strumenti (Internet) per consentire di far beneficiare i consumatori delle differenze di prezzo nell'ambito del mercato comune.

⁽¹⁾ Punto 5.11 del parere CES, GU C 221 del 7.8.2001.

5.2.2. Il Comitato è ovviamente soddisfatto di questa impostazione. Tuttavia constatata che la soppressione delle attuali «Comunicazioni» sul ruolo degli intermediari (1) crea un vuoto giuridico che la Commissione dovrà colmare mediante l'adozione di linee direttrici nell'ambito delle quali siano specificate le modalità di uso di Internet nel caso di e-Commerce, le caratteristiche circa la forma del mandato e il ruolo degli intermediari al fine di non veder pregiudicato l'obiettivo di stimolo delle vendite attive perseguito dalla Commissione e l'integrazione dei mercati attraverso il commercio parallelo e anche per prevenire l'uso illegale dei marchi del produttore e del distributore da parte degli intermediari.

6. Servizio di assistenza postvendita art. 4 1(g)

6.1. Il Comitato rileva che il nuovo regolamento lascia la facoltà al concessionario di effettuare egli stesso i servizi di assistenza postvendita o di subappaltarli previa informazione al consumatore sull'indirizzo dell'officina autorizzata.

6.2. Al proposito, il Comitato rileva come nel parere dello scorso anno aveva affrontato questo problema (punto 6.4.6/6.4.7) ed era giunto alla conclusione che il modo migliore, per proteggere gli interessi del consumatore, era il necessario legame vendita/assistenza postvendita per i veicoli nuovi, per i necessari elevati livelli di servizio di qualità e sicurezza offerti gratuitamente nel periodo di garanzia su tutto il territorio del mercato comune.

6.3. Il Comitato rileva che il Considerando 18 del nuovo regolamento ribadisce l'obbligo per i concessionari e i riparatori della rete di effettuare le prestazioni gratuite in garanzia ed evidenzia altresì come i rapporti Lademann e E. Andersen confermino la naturale collocazione del servizio postvendita presso il venditore.

6.4. Il Comitato si interroga, tuttavia, sulle conseguenze negative che potrebbero derivare dalla proposta della Commissione:

- per la rimozione della clausola di localizzazione e per il conseguente rischio di concentrazione dei centri di assistenza negli agglomerati urbani;
- per il non soddisfacimento del servizio di prossimità per il consumatore;
- per la perdita della diffusione capillare delle imprese sul territorio e sulla rete viaria;

- per il mancato controllo da parte del concessionario del delicato settore dell'assistenza postvendita e delle sue responsabilità dirette nei confronti del consumatore e del costruttore;
- per l'esigenza di continuo miglioramento della qualità del prodotto «servizio»;
- per le difficoltà applicative conseguenti alla responsabilità del venditore ai sensi della direttiva 1999/44/CE, nella misura in cui il concessionario venisse a perdere il controllo sull'attività dell'assistenza;
- per il rischio di freeriding;
- e, soprattutto, in conclusione, per la perdita dei benefici di tutela del consumatore e di efficienza tecnica/sicurezza e commerciale consentiti, invece, da una rete che valorizza il legame vendita/postvendita per i veicoli nuovi.

6.5. Il Comitato, tenuto conto di questi rischi e in coerenza con quanto espresso nei pareri precedenti, conferma il suo forte convincimento per il mantenimento, a carico del concessionario, del legame vendita/assistenza postvendita almeno nel periodo di garanzia per i veicoli nuovi. Assistenza che deve essere assicurata a tutti i consumatori europei su tutto il territorio dell'Unione secondo standard qualitativi comuni di ciascuna marca, da reti di distributori e di officine di riparazione autorizzate, distribuite uniformemente sul territorio, in maniera ottimale attraverso la facoltà da concedere al costruttore di localizzare gli impianti di assistenza dei concessionari e dei riparatori, in coerenza con il sistema di distribuzione selettiva, qualitativa e quantitativa.

6.6. Per contro, il Comitato ritiene necessario che i riparatori indipendenti (art. 4.2) possano avere accesso a tutte le informazioni tecniche necessarie, attrezzature di diagnostico e altre apparecchiature e attrezzi, compreso tutto il software rilevante e alla formazione per offrire servizi di qualità in modo da elevare i livelli di concorrenza sul mercato dell'assistenza postgaranzia sul parco macchine circolanti nei confronti dei servizi offerti dalla rete ufficiale.

6.7. In tema di pezzi di ricambio [art. 4.1 (i)(j)(k)] il Comitato apprezza quanto previsto nel nuovo regolamento poiché rafforza le condizioni per migliorare la trasparenza e l'accesso al mercato dei pezzi di ricambio originali e dei prodotti equivalenti. Ciò dovrebbe comportare una maggior concorrenza sul mercato tra produttori, riparatori ufficiali e indipendenti che si trasferirà inevitabilmente sui prezzi finali a beneficio del consumatore.

6.7.1. Il Comitato suggerisce di chiarire nelle linee direttrici il concetto di equivalenza e la titolarità dell'onere e le modalità della sua certificazione.

(1) GU C 17 del 18.1.1985 e GU C 329 del 18.12.1991.

7. **Multimarca (Art. 5 (a) considerando 26)**

7.1. Il nuovo regolamento promuove le condizioni per favorire la nascita di punti vendita multimarca. Il Comitato appoggia questa iniziativa che dovrebbe essere volta a rafforzare le posizioni del distributore e a favorire il consumatore nelle sue scelte. Ritiene tuttavia necessario che siano previste misure per salvaguardare adeguatamente l'immagine di marca che rappresenta per l'industria europea un elemento cruciale nella concorrenza sul mercato globale.

8. **Disapplicazione (art. 8)**

8.1. Vista la natura del sistema di distribuzione degli autoveicoli, gli «effetti cumulativi» costituiranno un elemento caratterizzante del settore. Il Comitato suggerisce di chiarire in apposite «linee direttrici» gli elementi anticoncorrenziali che devono ricorrere per giustificare la disapplicazione del regolamento.

9. **Periodo transitorio (art. 12)**

9.1. Il Comitato, per tener conto del nuovo impianto normativo e dei cambiamenti richiesti ai produttori e ai distributori, ritiene necessario che il periodo transitorio previsto in un anno sia esteso a 18 mesi ed abbia validità la nuova norma relativa alla risoluzione dei contratti, ciò al fine di evitare il massiccio ricorso dei costruttori allo strumento della ristrutturazione delle reti e il conseguente incremento della litigiosità.

10. **Conclusioni**

10.1. Il Comitato riconosce alla Commissione di aver voluto con il nuovo regolamento di esenzione per categoria dotare il sistema automobilistico di uno strumento innovativo in grado di meglio interpretare e anticipare i cambiamenti del mercato e le esigenze dei consumatori.

10.2. Il Comitato si compiace che molti dei suggerimenti avanzati nel precedente parere in materia siano stati recepiti nella nuova proposta, la quale riconosce, oltre all'obiettivo di promuovere una concorrenza efficace sui mercati, la necessità di tutelare adeguatamente il consumatore in relazione alla specificità del bene auto che, come strumento di mobilità, deve offrire qualità, garanzia e sicurezza nel tempo.

10.3. Le osservazioni espresse nel presente parere tendono a correggere, e a meglio definire e completare, il quadro normativo di questo complesso regolamento che disciplina un settore sensibile nella realtà socioeconomica dell'Europa.

10.4. L'obiettivo atteso è di aver uno strumento che consenta di migliorare concretamente il benessere del consumatore offrendogli una più ampia libertà di scelta di prodotti e di servizi nell'intero mercato comune, e che a tal fine consenta alle imprese, in particolare alle PMI, di operare sul mercato in condizioni di concorrenza sostenibili e favorevoli alla crescita e all'occupazione con un elevato grado di sicurezza giuridica.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una disciplina comunitaria per la classificazione delle emissioni sonore degli aerei subsonici civili ai fini del calcolo della tassa sul rumore»

(COM(2001) 74 def. — 2001/0308 (COD))

(2002/C 221/05)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 29 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2, del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Green, in data 30 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002, nel corso della 391^a sessione plenaria, con 96 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nella Comunicazione «Trasporti aerei e ambiente»⁽¹⁾ la Commissione ha proposto d'introdurre incentivi di tipo economico per «ricompensare il migliore — sanzionare il peggiore».

1.2. La proposta di direttiva in esame trae spunto dalla raccomandazione in materia di tasse sulle emissioni sonore approvata nel giugno 2000 dai direttori generali responsabili per l'aviazione civile della Conferenza dell'aviazione civile europea (ECAC).

1.3. Dato che i regimi d'imposizione degli aeroporti della Comunità variano da uno Stato membro all'altro, l'introduzione di una disciplina comune per la classificazione delle emissioni degli aerei dovrebbe promuovere la trasparenza, la parità di trattamento e la prevedibilità di quella parte dei diritti aeroportuali che è imputabile alle emissioni sonore.

2. La proposta della Commissione

2.1. La proposta in esame è imperniata sui principi centrali dell'ICAO (Organizzazione internazionale dell'aviazione civile) in materia d'imposizione, ossia trasparenza, aderenza ai costi e proporzionalità fra la tassa sul rumore e l'impatto acustico.

2.2. La proposta raccomanda anche l'applicazione del principio della neutralità dal punto di vista delle entrate, il che implica che il totale degli oneri aggiuntivi e delle riduzioni d'imposizione per l'inquinamento acustico non dovrebbero superare il costo della fornitura del servizio.

2.3. La disciplina comune è stata prevista unicamente ai fini dell'imposizione e non potrebbe essere utilizzata per applicare restrizioni.

2.4. La proposta si basa sulle prestazioni acustiche, in assoluto, dei singoli aeromobili misurate dall'ICAO ai fini della certificazione delle prestazioni acustiche degli aeromobili. Essa distingue fra le emissioni acustiche degli aeromobili alla partenza e all'arrivo.

2.5. La modulazione tra il livello minimo e massimo della tassa sul rumore non dovrebbe superare il rapporto di 1 a 20.

2.6. La proposta prevede anche una disposizione facoltativa sull'informazione del pubblico circa la «produttività acustica» degli aerei (ossia le emissioni sonore per passeggero o per tonnellata di carico trasportato).

2.7. Viene inoltre istituito un comitato di regolamentazione incaricato di assistere la Commissione per far sì che la direttiva si riferisca alla versione più recente dell'allegato 16, volume 1, alla Convenzione sull'aviazione civile internazionale.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato accoglie con favore e appoggia la proposta della Commissione relativa a una disciplina comunitaria per la classificazione comune delle emissioni sonore degli aerei in quanto ciò contribuisce all'armonizzazione dei sistemi esistenti.

3.2. Fa tuttavia presente che gli Stati membri rimangono responsabili della decisione d'introdurre tasse sulle emissioni sonore per affrontare il problema del rumore negli aeroporti.

3.3. Il Comitato insiste pertanto sul fatto che la disciplina comune non dovrebbe essere interpretata come un invito a introdurre tasse sulle emissioni sonore negli aeroporti in cui non si riscontra alcun problema d'inquinamento acustico.

3.4. La suddetta disciplina comune per la classificazione delle emissioni sonore pare complicata in quanto nei singoli aeroporti vengono richieste informazioni molto particolareggiate sulle emissioni sonore registrate per ciascun aeromobile.

⁽¹⁾ COM(1999) 640 def.

3.5. La tassa andrebbe corretta per tener conto del fatto che i grandi aerei producono emissioni sonore inferiori per passeggero o per tonnellata di carico: la formula indicata nell'allegato non tiene conto di questo aspetto. La correzione potrebbe essere effettuata sotto forma di una riduzione per gli aerei interessati tenendo conto della situazione specifica di ciascun aeroporto.

3.6. L'introduzione di questo tipo di tasse in taluni aeroporti può indurre le compagnie aeree a utilizzare gli aerei più rumorosi sulle rotte tra aeroporti che non prevedono tasse sulle emissioni sonore. Detto ciò, spetta a tutti gli aeroporti decidere in quale misura introdurre tali tasse.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

4. Osservazioni di carattere specifico

4.1. L'unica osservazione riguarda il rapporto da 1 a 20 tra il livello massimo e minimo della tassa sul rumore (articolo 3, paragrafo 3, della proposta). Tale modulazione non dovrebbe essere limitata all'arco «di un determinato periodo di tempo» bensì applicarsi all'arco delle ventiquattr'ore. Ciò significa ad esempio che la tassa massima per un volo notturno non potrebbe essere superiore a venti volte la tassa minima per un volo diurno.

4.2. Il Comitato propone pertanto di cancellare il brano di frase «nell'arco di un determinato periodo di tempo» nell'articolo 3, paragrafo 3.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada»

(COM(2001) 573 def. — 2001/0241 (COD))

(2002/C 221/06)

Il Consiglio, in data 24 ottobre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 71 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore García Alonso in data 30 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002, nel corso della 391^a sessione plenaria, con 94 voti favorevoli, 1 contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La modifica attraverso la direttiva 2000/34/CE, della direttiva 93/104/CE sull'organizzazione del tempo di lavoro, che stabilisce i requisiti minimi applicabili ai lavoratori mobili nel settore dei trasporti su strada, ha reso opportuno l'aggiornamento del Regolamento (CEE) n. 3820/85, tra l'altro per il fatto che la stretta relazione tra l'organizzazione del tempo di lavoro prevista dalla direttiva sopraccitata e i tempi di guida dei conducenti previsti dal regolamento rende necessario uniformare le rispettive disposizioni nelle materie comuni.

1.2. Per questo motivo, è importante sottolineare e nello stesso tempo ringraziare la Commissione europea per il suo impegno a favore dell'adozione della proposta all'esame i cui obiettivi principali: l'armonizzazione delle condizioni di concorrenza, il miglioramento delle condizioni di lavoro, l'aumento della sicurezza stradale — trovano in tal senso il pieno accordo del Comitato.

1.3. Tuttavia, a giudizio del Comitato, la proposta oggetto del presente parere contiene alcuni aspetti da migliorare sul piano redazionale al fine di chiarire determinati concetti. Altri aspetti, non altrettanto numerosi, possono invece essere migliorati a livello di contenuto onde facilitarne l'applicabilità e l'osservanza e migliorare la sicurezza stradale in un settore che, non va dimenticato, fornisce un servizio d'interesse generale. Questa circostanza spesso condiziona le decisioni degli imprenditori, e dunque gli interessi dei lavoratori, di fronte alla richiesta di servizi di qualità da parte del cliente.

1.4. Nella versione finale della sua proposta, il Comitato economico e sociale intende trovare il giusto equilibrio per un'attività come il trasporto su strada che richiede una certa flessibilità nell'organizzazione e condizioni sociali accettabili. Questo faciliterà l'applicazione efficace e uniforme del regolamento, rendendolo inoltre adeguato alla costante evoluzione del settore e favorirà le buone pratiche.

2. Osservazioni preliminari

2.1. Il Comitato accoglie favorevolmente la proposta di modifica del Regolamento (CEE) n. 3820/85 volta ad agevolare l'armonizzazione di taluni aspetti della legislazione sociale sui periodi di guida, le interruzioni e i riposi con l'introduzione del tachigrafo digitale. Il Comitato richiama tuttavia l'attenzione sulle difficoltà che l'allegato tecnico del tachigrafo digitale incontra in sede di approvazione a livello comunitario e dunque sul fatto che non sono noti al momento i requisiti tecnici del nuovo apparecchio che hanno condizionato, in una certa misura, la modifica dell'attuale Regolamento (CEE) n. 3820/85.

2.2. Se da un lato è vero che il settore dei trasporti su strada ha subito grandi cambiamenti nei diciassette anni intercorsi dall'adozione del Regolamento (CEE) n. 3820/85, non bisogna però dimenticare che molte delle trasformazioni avutesi nel settore hanno determinato un progresso e un'evoluzione dell'attività professionale dei conducenti, i quali attualmente dispongono di veicoli tecnicamente più avanzati, di migliori infrastrutture stradali, cose che rendono più facile l'esercizio del loro lavoro, nonostante vi siano alcune difficoltà, come quelle inerenti alla circolazione, la congestione, lo stress, la concorrenza sleale, ecc. che vanno superate.

2.3. Il Comitato accoglie favorevolmente i nuovi paragrafi dell'articolo 10 in base ai quali è l'impresa che deve dare al conducente la possibilità di rispettare le norme relative ai tempi di guida. La nuova versione dell'articolo 10 stabilisce in modo più chiaro la ripartizione delle responsabilità tra il conducente e l'impresa e questo rappresenta un notevole miglioramento rispetto alla precedente formulazione dell'articolo 10.

2.4. Il Comitato giudica inoltre positivamente il nuovo paragrafo sulla responsabilità in materia di durata del periodo di guida totale giornaliero, anche nel caso in cui il conducente attraversi più Stati membri.

2.5. Il CESE approva la creazione di un apposito comitato consultivo per l'applicazione e il controllo del nuovo regolamento modificato. Un collegamento tra l'attività di detto Comitato e le riunioni tra le parti sociali del settore dei trasporti su strada permetterà una corretta applicazione e interpretazione del regolamento.

2.6. I tempi di guida dei conducenti che non rientrano nel campo di applicazione della proposta, ad esempio quelli che effettuano il trasporto di persone su un traghetto inferiore ai 50 Km ma che svolgono anche un'attività inclusa nel campo di applicazione della proposta di regolamento, sollevano alcuni problemi d'interpretazione delle norme. A questo punto, bisogna domandarsi che tipo di misure, diverse dal tachigrafo, dovranno essere approvate dalle istituzioni comunitarie per risolvere il problema del controllo del tempo giornaliero di guida totale nei casi in cui il conducente effettui un servizio escluso da tale disciplina normativa e svolga anche un servizio incluso nel campo di applicazione della proposta.

2.7. È possibile ridurre ulteriormente le deroghe concesse dal regolamento. Ad esempio, non esiste alcun motivo per escludere il trasporto di materiale da circo di cui all'articolo 3, il quale dà l'impressione che si stia legiferando sul tipo di veicolo e non sui tempi di guida dei conducenti.

3. Osservazioni concernenti gli articoli della proposta

Capitolo I — Disposizioni preliminari

3.1. Il Comitato osserva che la proposta di regolamento definisce nei minimi particolari i diversi elementi oggetto della normativa e a tale proposito propone i seguenti miglioramenti: all'articolo 1, si propone di sostituire, nella versione spagnola, «metodi di trasporto» con «modi di trasporto» (non riguarda la versione italiana).

3.2. All'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), si propone di sostituire 3,5 tonnellate con 2,0 tonnellate. Le statistiche mostrano infatti un numero elevato di incidenti nel segmento di veicoli di trasporto merci compreso tra le 2 e le 3,5 tonnellate.

3.3. All'articolo 4, paragrafo 4 le interruzioni andrebbero definite nel modo seguente: «interruzione: ogni periodo di tempo in cui il conducente non può svolgere altre mansioni».

3.4. Per quanto concerne il riposo giornaliero (art. 4, par. 7), si suggerisce la seguente modifica: «riposo giornaliero»: il periodo di tempo durante il quale il conducente può disporre liberamente di tale tempo e che corrisponde al «riposo giornaliero regolare» o al «riposo giornaliero ridotto».

3.5. Anche per il riposo settimanale, previsto all'articolo 4, paragrafo 8, si propone d'introdurre le seguenti sfumature: «riposo settimanale»: il periodo di tempo durante il quale il conducente può disporre liberamente di tale tempo e che corrisponde al «riposo settimanale regolare» o al «riposo settimanale ridotto».

3.6. È opportuno inserire nel concetto di «servizio regolare», i cosiddetti «servizi regolari specializzati», ad esempio il trasporto di lavoratori, scolari o studenti, i quali sono soggetti ad orari, frequenze e itinerari regolari, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1.2, lettere a), b) e c) del Regolamento (CEE) n. 684/92 del Consiglio del 16 marzo 1992.

3.7. Si propone inoltre di aggiungere all'articolo 4, paragrafo 14, la frase «che svolge attività di guida». Al tempo stesso, bisognerebbe formulare in maniera più concreta l'articolo 4, paragrafo 15, soprattutto dal punto di vista professionale.

3.8. Per quanto concerne il campo di applicazione, si suggerisce di modificare la formulazione dell'articolo 3, paragrafo 1 sostituendo il termine «percorso» con il termine «raggio».

3.9. All'articolo 3, paragrafo 5, si propone di sopprimere il testo «di proprietà di amministrazioni statali o locali o da questi noleggiati senza conducente», in quanto la proprietà dei veicoli o il loro noleggio risultano irrilevanti ai fini delle disposizioni. Il testo viene formulato nel modo seguente: «veicoli speciali per usi medici».

3.10. All'articolo 3, paragrafo 7, si propone di sostituire la frase «che operano entro un raggio di 50 km dalla propria base operativa» con «che operano entro un raggio non superiore a 50 km».

Capitolo II «Personale viaggiante, periodi di guida, interruzioni e periodi di riposo»

3.11. È necessario sottolineare che l'articolo 5 non fa alcun riferimento all'età minima dei conducenti, dal che si conclude, in relazione con il dibattito attualmente portato avanti dalle istituzioni comunitarie sulla Direttiva concernente la formazione professionale dei conducenti, che la loro età potrebbe anche scendere a 18 anni. Questa misura potrebbe avere effetti altamente positivi per il settore e più in generale per l'occupazione, data la penuria attuale di conducenti.

3.12. Per tale motivo, si propone di eliminare i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 5, concernenti i «bigliettai» e gli «assistenti alla guida», in quanto appare logico che la soppressione dell'età minima per la categoria più numerosa, ossia quella dei conducenti, comporti un'analoga soppressione per quelle categorie che hanno minore incidenza sui trasporti, vale a dire i bigliettai e gli assistenti alla guida, ai quali verrebbero applicate le disposizioni nazionali di carattere generale in materia di occupazione.

3.13. Per quanto concerne l'articolo 7, non vi sono obiezioni alla nuova formulazione dei paragrafi 1 e 2 ma è indispensabile reintrodurre la possibilità di frazionare le interruzioni, il che permette anche di migliorare il servizio (soprattutto il trasporto di persone) e contribuisce ad elevare il livello di sicurezza stradale. Per tale motivo si propone di inserire in questo articolo un paragrafo 3 così formulato:

«Nei servizi regolari di passeggeri, le interruzioni di cui ai precedenti paragrafi potranno essere frazionate in periodi di almeno 15 minuti ciascuno, intercalati durante il periodo di guida ».

3.14. Sarebbe più opportuno che alla fine dell'articolo 8, paragrafo 6, si sostituissero le parole «e sia in sosta» con «e sia in sosta in caso di riposo giornaliero e fermo in caso di riposo settimanale». Sarebbe inoltre auspicabile che il riposo settimanale venisse effettuato fuori dal veicolo.

Capitolo III «Responsabilità dell'impresa»

3.15. L'articolo 10, paragrafo 4 attribuisce alle imprese di trasporto la responsabilità per le infrazioni commesse dai conducenti nell'interesse delle stesse imprese anche se fuori del territorio dello Stato membro. Sarà necessario valutare la possibilità di limitare l'applicazione di tale principio e prevedere una casistica più specifica che contempli ad esempio il caso dei servizi subappaltati.

3.16. Il Comitato propone una serie di modifiche ai fini di una maggiore chiarezza. All'articolo 11 è opportuno fare riferimento al Regolamento, modificando il testo come segue: «... a quelli fissati negli articoli da 6 a 9 del presente Regolamento per i trasporti su strada».

Capitolo V «Procedure di controllo e sanzioni»

3.17. All'articolo 19, si propone di sostituire il testo del paragrafo 2 con il seguente: «Fra le possibili sanzioni, in caso di infrazione grave, gli Stati membri devono prevedere la possibilità di procedere al fermo o al ritiro del veicolo». Il Comitato è favorevole all'armonizzazione delle infrazioni e delle sanzioni tramite una nuova direttiva sul traffico e la circolazione.

3.18. Il Comitato raccomanda alla Commissione di valutare l'opportunità di coinvolgere le parti sociali nell'applicazione del regolamento, in particolare per quanto riguarda gli articoli 22 e 23 della proposta;

3.19. Infine, all'articolo 23, paragrafo 1, si propone di sostituire, nella versione spagnola, «referir» con «remitir» (non riguarda la versione italiana).

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la revisione dell'allegato I della decisione n. 1336/97/CE in merito a una serie di orientamenti sulle reti di telecomunicazione transeuropee»

(COM(2001) 742 def. — 2001/0296 (COD))

(2002/C 221/07)

Il Consiglio, in data 18 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 156 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Retureau, in data 30 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002, nel corso della 391a sessione plenaria, all'unanimità, il seguente parere.

1. Presentazione del programma TEN-Telecom

1.1. Il programma TEN-Telecom è orientato verso i servizi pubblici, in particolare nei settori in cui l'Europa gode di un vantaggio competitivo. Esso mira ad accelerare l'attuazione dei servizi in modo da sostenere il modello sociale europeo, che è quello di una società di coesione e di inclusione sociale.

1.2. Il programma è strettamente correlato alla missione di e-Europe: «la società dell'informazione per tutti»; intende pertanto promuovere servizi di interesse generale che contribuiscano ad impedire la creazione di un divario digitale ed a promuovere la partecipazione di tutti i cittadini alla società dell'informazione.

1.3. Il programma fornisce inoltre assistenza nella fase precedente a quella critica del lancio di un nuovo servizio, per far sì che gli investitori privati o pubblici interessati possano prendere decisioni ponderate prima dell'avvio del servizio, in particolare sulla scorta di un'analisi economica. Nella prima fase, quella della valutazione commerciale e di bilancio, il programma può fornire ai progetti selezionati finanziamenti pari al 50 % dei costi previsti. Nella fase di lancio effettivo del progetto, può garantire fino al 10 % degli investimenti necessari per l'operatività del servizio.

1.4. Nel contesto della politica di coesione, il programma TEN-Telecom svolge inoltre un ruolo nei confronti delle autorità pubbliche e degli altri soggetti interessati, in quanto contribuisce a rendere i servizi accessibili ad utenti che rischierebbero di restare emarginati a causa di handicap fisici, dell'emarginazione sociale, dell'appartenenza a gruppi svantaggiati o della loro dislocazione geografica in zone periferiche o scarsamente e irregolarmente popolate, ecc.

1.5. TEN-Telecom contribuisce quindi al passaggio dei servizi d'interesse per la società dallo stadio concettuale a quello operativo.

1.6. Il Comitato viene consultato in merito alla relazione intermedia triennale di valutazione, elaborata dalla Commissione sullo stato di avanzamento e sull'efficacia del programma ⁽¹⁾, nonché sulle proposte di modifica dell'allegato I della decisione n. 1336/97/CE ⁽²⁾.

1.7. Il Comitato si è già pronunciato in diverse occasioni sulle politiche e i programmi della società dell'informazione e delle telecomunicazioni, sui finanziamenti che possono essere accordati per il loro sviluppo, nonché in merito alla già citata decisione relativa a TEN-Telecom. Attualmente, la sezione TEN sta inoltre elaborando due pareri su temi che rientrano nel potenziale campo d'intervento di TEN-Telecom ⁽³⁾. Non è

⁽¹⁾ Relazione sull'attuazione della decisione n. 1336/97/CE in merito a una serie di orientamenti sulle reti di telecomunicazione transeuropee, Bruxelles, 10.12.2001 (COM(2001) 742 def. — 2001/0296 (COD)) presentata dalla Commissione.

⁽²⁾ Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la revisione dell'allegato I della decisione n. 1336/97/CE in merito a una serie di orientamenti sulle reti di telecomunicazione transeuropee, presentata dalla Commissione (COM(2001) 742 def. — 2001/0296 (COD)).

⁽³⁾ Parere CES sulla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che stabilisce le regole generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee» (COM(94) 62 def. — 94/0065 (SYN)). GU C 195 del 18.7.1994. Parere CES sulla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni su una metodologia per la realizzazione delle applicazioni della Società dell'Informazione» e sulla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio in merito ad una serie di orientamenti sulle reti di telecomunicazione transeuropee» (COM(95) 224 def.). GU C 39 del 12.2.1996. Parere CES 524/2002 del 25.4.2002 sul tema «L'estensione delle reti transeuropee verso le isole europee» (parere d'iniziativa). Parere CES 347/2002 sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee» (COM(2001) 545 def. — 2001/0226 (COD)).

quindi il caso di riesaminare le politiche e gli orientamenti connessi a tematiche che hanno già formato oggetto di pareri, né di pregiudicare il contenuto finale dei pareri in via di elaborazione. Le istituzioni interessate sono invitate a prenderli in considerazione per inquadrare l'analisi e le raccomandazioni che seguono sui due temi affrontati dal presente parere: la relazione della Commissione e le modifiche all'allegato I della succitata decisione.

2. Le proposte della Commissione

2.1. *Relazione triennale sul programma TEN-Telecom. Descrizione del programma e valutazione*

2.1.1. Nella relazione, la Commissione tiene conto dell'esperienza relativa al funzionamento del programma nel corso degli ultimi tre anni, di una valutazione intermedia del programma effettuata da un contraente esterno indipendente, nonché della relazione speciale n. 9/2000 della Corte dei conti sulle Reti transeuropee (TEN) — Telecomunicazioni ⁽¹⁾.

2.1.2. Il programma mira a promuovere una società dell'informazione aperta a tutti; a tale scopo prevede contributi finanziari in alcuni settori strategici, articolati su tre livelli: applicazioni, servizi generici e reti di base (cfr. allegato I). Sostiene altresì servizi d'interesse generale che non siano in concorrenza con i servizi commerciali.

2.1.3. La dotazione finanziaria per il triennio 1998-2000 ammontava a 92,8 milioni EUR, di cui quasi la metà concentrata sul terzo anno. Si constata un notevole sfasamento fra l'esecuzione degli impegni e quella dei pagamenti; per correggerlo, sono state prese misure proattive.

2.1.4. La selezione dei progetti che ricevono un sostegno si effettua in seguito ad inviti a presentare proposte; il primo invito ha riguardato il livello «reti di base». Tutti gli inviti successivi hanno riguardato i «servizi generici» e le «applicazioni», ad eccezione di un invito permanente per azioni di sostegno e coordinamento pubblicato nel 1998.

2.1.5. La valutazione dei progetti presentati è condotta dal personale TEN-Telecom con l'ausilio di valutatori esterni. Le riserve espresse in ordine al limitato lasso di tempo disponibile per lo studio delle singole proposte, alla genericità di taluni criteri di valutazione e al rischio che progetti intersettoriali potessero essere valutati negativamente hanno condotto ad una revisione (attualmente in corso) del processo di esame e di valutazione.

2.1.6. La metà dei partecipanti proviene dal settore privato e rappresenta in buona parte grandi imprese impegnate nel settore tecnologico delle telecomunicazioni e dell'IT. Il 57 % delle imprese partecipanti sono PMI. Circa la metà dei progetti beneficia al contempo di finanziamenti di altre fonti comunitarie; la maggioranza dei partecipanti al programma considera il contributo finanziario ricevuto determinante per l'avvio del progetto.

2.1.7. La maggior parte delle proposte riguarda l'analisi della fattibilità tecnica e commerciale e la convalida dei progetti, che possono ricevere finanziamenti dell'ordine del 50 %, contro il 10 % destinato alle attività di diffusione; le azioni di sostegno presentate nel 1998 sono invece finanziate al 100 %.

2.1.8. La qualità tecnica dei progetti selezionati è generalmente soddisfacente, mentre in alcuni settori i piani commerciali risultano relativamente poco solidi. Nondimeno, la valutazione tecnica mostra come i progetti contribuiscano significativamente al lancio dell'iniziativa e-Europe ⁽²⁾ e come agevolino effettivamente la transizione verso la società dell'informazione per tutti, obiettivo centrale del programma. Tuttavia, dalle valutazioni emerge l'opportunità di orientare e concentrare meglio gli sforzi.

2.1.9. La Corte dei conti insiste in particolare sulla necessità di evitare indebite sovrapposizioni con il programma quadro di RST e con le altre fonti di finanziamento a carico del bilancio comunitario, e di adottare procedure più rigorose per il monitoraggio dei progetti.

2.1.10. La valutazione esterna raccomanda di potenziare le attività di marketing di TEN-Telecom e constata il numero limitato di progetti di diffusione finanziati dal programma.

2.2. *Azioni future proposte dalla Commissione*

2.2.1. La Commissione propone le seguenti azioni:

- a) aumento del numero dei progetti di diffusione attraverso diverse iniziative;
- b) diminuzione dei costi di ingresso nella fase di valutazione attraverso una procedura in due fasi: una fase di selezione preliminare di una sintesi dei progetti ed una presentazione in forma completa dei progetti selezionati;
- c) fissazione con ampio anticipo del calendario previsto per gli inviti a presentare proposte e aumento della relativa frequenza;
- d) riduzione a nove mesi dell'intervallo fra la pubblicazione dell'invito e la firma dei contratti;

⁽¹⁾ Relazione speciale n. 9/2000 della Corte dei conti sulle Reti transeuropee (TEN) — Telecomunicazioni, corredata delle risposte della Commissione GU C 166 del 15.6.2000.

⁽²⁾ Parere CES sul tema «e-Europe 2002: Una società dell'informazione per tutti. Progetto di piano d'azione» (COM(2000) 330 def.) GU C 123 del 25.4.2001.

e) innalzamento del massimale del contributo dal 10 % al 20 % laddove i progetti mirino alla creazione di servizi transeuropei;

f) sperimentazione di un contratto che riunisca i due tipi di attività ammissibili al contributo comunitario, ovvero l'analisi e la conferma della fattibilità tecnica e commerciale e la diffusione di un progetto, onde evitare ritardi nell'attuazione dei progetti;

g) aumento del numero di progetti rivolti alle amministrazioni pubbliche.

Nell'ambito di una società dell'informazione aperta a tutti, andranno favoriti i progetti riguardanti sistemi e servizi di carattere innovativo al fine di accrescere l'accessibilità e l'efficacia della pubblica amministrazione a tutti i livelli.

h) Interconnessione e interoperabilità delle reti.

Tale sostegno sostituirà quello più generico a favore delle reti di base, favorendo l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti, indispensabili per il funzionamento di un servizio di interesse generale.

i) Coordinamento con altri strumenti comunitari.

Per una sinergia ottimale va ricercata la complementarità con altri programmi (azioni pilota TSI e di avviamento).

Per accrescere la sinergia ed evitare i doppi occorrerà coordinare gli strumenti di TEN-Telecom con quelli di altre attività nell'ambito della Commissione, ad esempio le altre azioni TEN, i fondi strutturali, il programma «Crescita competitiva e sostenibile», il programma IDA e il programma Socrates.

In particolare un coordinamento più attivo con la BEI dovrebbe consentire il cofinanziamento dei progetti. Si proporrà la creazione di un gruppo di lavoro nell'ambito dell'Iniziativa «Innovazione 2000» per terreni comuni come i settori delle «Nuove reti tecnologiche per le comunicazioni e le informazioni» e della «Diffusione e innovazione».

j) Gestione del programma e monitoraggio dei progetti.

2.2.2. Si renderanno più rigorose le procedure di monitoraggio e nel contempo si formuleranno orientamenti più chiari in merito ai costi ammissibili. Verranno semplificate le procedure di selezione dei progetti:

a) maggior controllo tecnico e finanziario in loco per evitare i casi di irregolarità rilevati dalla Corte dei conti. I progetti di diffusione saranno riveduti prima dello stanziamento di risorse di importo elevato;

b) definizioni precise e distinzioni fra i diversi tipi di costo;

c) valutazione da parte di gruppi di utenti nell'ambito dei progetti di diffusione;

d) obbligo di comunicare i risultati ottenuti dai progetti anche nel periodo successivo alla cessazione del sostegno comunitario;

e) partecipazione dei paesi candidati all'adesione.

Le condizioni di partecipazione dei paesi candidati nel quadro della dotazione finanziaria prevista saranno modificate per accrescerne la partecipazione al programma;

f) migliore definizione del programma.

L'iniziativa sarà definita e presentata più chiaramente; la sua denominazione sarà più mirata: si adotterà infatti «e-TEN», per sottolineare lo stretto rapporto con l'iniziativa e-Europe. Il numero di settori interessati passerà da 18 a 7 (revisione dell'allegato I);

g) comunicazione del programma.

La comunicazione relativa al programma verrà intensificata e nel quadro di una strategia maggiormente proattiva verranno consultate le autorità pubbliche, le ONG e gli operatori commerciali impegnati nella fornitura di servizi d'interesse generale. Verrà pubblicata una guida chiara e semplificata per i proponenti.

2.3. Proposta di modifica dell'allegato I

2.3.1. La relazione introduttiva costituisce essenzialmente una sintesi del documento: focalizzazione della copertura settoriale, eliminazione delle sovrapposizioni e dei doppi finanziamenti, riduzione del numero dei settori, maggior finanziamento delle azioni di diffusione transeuropea, accento sulla dimensione transeuropea, distinzione fra e-TEN e TSI (tecnologie della società dell'informazione) per favorire i servizi innovativi di interesse generale, erogati sia dal settore pubblico che da partenariati fra pubblico e privato, sostegno mirato a favore dell'interconnessione e dell'interoperabilità delle reti.

2.3.2. La relazione approfondisce inoltre due questioni importanti per l'orientamento futuro del programma:

— la considerazione del nuovo settore dei servizi mobili e la dimensione multimediale;

— l'accento sulla politica di sicurezza delle reti, conformemente alla politica attuata dalla Commissione in materia⁽¹⁾, allo scopo di favorire la fiducia e la collaborazione all'interno dell'Europa, con delle proposte concrete finalizzate ad un efficace networking a livello UE.

2.3.3. La procedura di comitato sarà adattata in linea con la dichiarazione n. 2 del Consiglio e della Commissione relativa alla decisione 1999/468/CE del Consiglio; l'articolo 8, paragrafo 2 viene modificato di conseguenza per introdurre la procedura di regolamentazione.

⁽¹⁾ Parere CES in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Sicurezza delle reti e sicurezza dell'informazione: proposta di un approccio strategico europeo» (COM(2001) 298 def.) GU C 48 del 21.2.2002.

2.3.4. L'allegato I identifica quindi i progetti di interesse generale perseguiti dal programma. La parte generale riprende le idee presentate nella relazione sulla struttura del programma, e ricorda la struttura coerente, suddivisa in tre livelli di e-TEN: applicazioni, servizi generici, interconnessione e interoperabilità delle reti.

2.3.4.1. Priorità delle applicazioni:

- e-Government ed e-Administration;
- sanità;
- persone anziane e disabili;
- istruzione e cultura.

2.3.4.2. Priorità dei servizi generici:

- servizi mobili avanzati (servizi localizzati, personalizzati e contestuali), navigazione e radioguida, informazioni sul traffico e sui percorsi consigliati, sicurezza della rete e fatturazione, m-commerce (commercio tramite servizi mobili), m-business (attività imprenditoriali tramite servizi mobili), lavoro mobile, formazione e cultura, sanità e servizi di emergenza;
- servizi in grado di garantire fiducia e affidabilità. La sicurezza costituisce una sfida importante per il futuro delle reti. Potranno beneficiare di un contributo i servizi d'interesse generale riguardanti tutti gli aspetti legati alla sicurezza, fra cui la cooperazione per un efficace interfunkionamento in rete in ambito UE sulla base di sistemi CERT nazionali.

2.3.4.3. Priorità dell'interconnessione e dell'interoperabilità delle reti:

- l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti costituiscono un requisito essenziale per la realizzazione di servizi transeuropei efficienti;
- i progetti di sviluppo e di potenziamento delle reti di telecomunicazione saranno oggetto di un attento esame per garantire che non interferiscano con il libero mercato.

2.3.4.4. Misure supplementari di supporto e coordinamento

Tali misure riguardano la creazione di condizioni favorevoli alla realizzazione di progetti, al miglioramento della loro visibilità, alla creazione di un consenso al fine di incentivare e promuovere nuove applicazioni e servizi coordinati ai programmi attuati in altri settori, oltre che alla costituzione di reti a banda larga, ed in particolare:

- studi strategici di definizione degli obiettivi per contribuire a prendere decisioni valide in materia di investimenti;
- elaborazione di specifiche comuni, fondate su norme europee e internazionali;

- promozione della cooperazione fra gli operatori del settore, in particolare gli accordi di partenariato pubblico/privato (PPP);
- coordinamento fra le attività avviate ai sensi della decisione ed altri programmi comunitari e nazionali attinenti allo stesso settore.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Osservazioni del Comitato sulla relazione

3.1.1. Il Comitato approva l'orientamento più deciso del programma a favore dell'accesso da parte di tutti alla società dell'informazione, in particolare per rispondere meglio alle esigenze dei cittadini e delle PMI.

3.1.2. Ritiene che lo sviluppo di sinergie con gli altri programmi attivi nel campo delle TEN aumenterà l'efficacia delle azioni ed eviterà sprechi in termini di risorse finanziarie e sforzi.

3.1.3. Il Comitato incoraggia la ricerca di una comunicazione più mirata e più efficace per stimolare candidature che corrispondano agli obiettivi sociali del programma ed approva il cambiamento della denominazione in «e-TEN», che collega il programma a tutte le TEN ed all'iniziativa e-Europe.

3.1.4. Il Comitato approva infine l'orientamento spiccato del programma verso i servizi pubblici e la cooperazione che verrà avviata con gli attori coinvolti nella fornitura dei servizi di interesse generale, fermo restando che il programma cercherà di attribuire priorità ai servizi più utili alla società.

3.2. Osservazioni del Comitato sulla proposta di revisione dell'allegato I

3.2.1. Il Comitato sostiene pienamente l'accento posto sulla sicurezza, l'interoperabilità e l'interconnessione delle reti, l'impegno a definire obiettivi europei e mondiali, il collegamento fra i servizi generici (il cui sviluppo è previsto attraverso la realizzazione di una società dell'informazione e della conoscenza che offra a tutti le stesse possibilità di accesso e di utilizzo, a prescindere da handicap o eventuali difficoltà), e la dimensione di sviluppo sostenibile per quanto riguarda i sistemi di navigazione e radioguida, i quali possono migliorare considerevolmente la logistica dei trasporti delle TEN ed incoraggiare la multimodalità, nonché tutte le altre priorità e gli altri obiettivi del programma.

3.2.2. Il Comitato appoggia pienamente anche la procedura di regolamentazione e l'estensione del finanziamento in due direzioni (attività di diffusione e paesi candidati).

4. Osservazioni di carattere particolare

4.1. Poiché il programma è stato lanciato prima dell'esplosione quantitativa di Internet, è opportuno tener conto degli sviluppi e delle potenzialità di questo strumento, nonché degli sviluppi in materia di telefonia mobile, settore in cui si preannuncia la nascita di una nuova generazione. Va inoltre preso in considerazione il carattere multimediale dei contenuti. Per consentire l'accesso a tali contenuti più ricchi e diversificati, l'accesso ad Internet ad alta velocità andrebbe considerato un'esigenza fondamentale e dovrebbe far parte del servizio di interesse generale rappresentato dalla comunicazione.

4.2. È inoltre opportuno favorire l'accesso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (NTIC) alle persone ancora escluse per ragioni di handicap, età, situazione socioeconomica svantaggiata, isolamento ovvero lontananza geografica (isole, regioni periferiche). I progetti dovrebbero promuovere il ricorso alle norme WAI⁽¹⁾ quelli che rispondono a tali esigenze andrebbero privilegiati.

4.3. Le organizzazioni locali, regionali, professionali, sanitarie, dell'istruzione e della formazione dovrebbero essere messe in grado di impegnarsi nei progetti e di avanzare proposte per rispondere alle aspettative dei loro membri o dei loro utenti. La società dell'informazione e della conoscenza non deve lasciare indietro nessuno, ed è opportuno concentrare

⁽¹⁾ Parere CES in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni e-Europe 2002: accessibilità e contenuto dei siti Internet delle amministrazioni pubbliche» (COM(2001) 529 def.), GU C 94 del 18.4.2002.

gli sforzi sull'accesso di tutti alla conoscenza, a programmi di formazione iniziale e permanente per i dipendenti e per gli imprenditori ed amministratori, nonché di compiere sforzi particolari per integrare le persone che incontrano difficoltà di accesso alle nuove tecnologie.

4.4. È nello stesso tempo opportuno approfondire i collegamenti fra le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la politica territoriale e di sviluppo locale, per favorire la coesione e lo sviluppo sostenibile ed opporsi allo spopolamento di alcune regioni come le zone di montagna, le aree extraperiferiche o isolate; la coesione, le esigenze dei disabili e degli anziani dovrebbero quindi costituire dei criteri di primaria importanza fra tutti quelli prescelti per la valutazione dei progetti.

4.5. Anche le questioni di sicurezza delle reti e di protezione dei dati personali o sensibili nella e-Administration, specie nel quadro del programma IDA II⁽²⁾ di scambi di documenti fra le amministrazioni degli Stati membri, in particolare nei settori della sanità e della protezione sociale, devono assumere un ruolo importante nei rispettivi programmi, soprattutto dopo gli eventi dell'11 settembre e di fronte alle minacce di terrorismo informatico che potrebbero avere diverse origini.

⁽²⁾ Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica alla decisione 1719/1999/CE relativa ad una serie di orientamenti, compresa l'individuazione di progetti di interesse comune per reti transeuropee per lo scambio elettronico di dati fra amministrazioni (IDA) e proposta di decisione del Parlamento europeo e del consiglio che modifica la decisione 1720/1999/CE, che adotta una serie di azioni e di misure per garantire l'interoperabilità e l'accesso alle reti transeuropee per lo scambio elettronico di dati fra amministrazioni (IDA) (COM(2001) 507 def. — 2001/0210 COD — 2001/0211 COD).

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una disciplina per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la Direttiva 96/61/CE del Consiglio»

(COM(2001) 581 def. — 2001/0245 (COD))

(2002/C 221/08)

Il Consiglio, in data 11 dicembre 2001 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Gafo Fernandez in data 6 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002, nel corso della 391ª sessione plenaria, con 93 voti favorevoli, 1 contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Commissione europea ha pubblicato, nel marzo del 2000, un Libro verde sulla problematica dell'istituzione di un sistema di scambio dei diritti di emissione dei gas a effetto serra all'interno dell'Unione europea. Il Libro verde ha consentito di avviare un dialogo ampio e trasparente con le diverse componenti della società civile europea e molti dei suggerimenti emersi sono confluiti nella proposta di direttiva in esame. Anche il Comitato economico e sociale ha avuto occasione di pronunciarsi in merito al Libro verde ⁽¹⁾.

1.2. Il sistema di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra costituisce, unitamente al meccanismo di applicazione congiunta e a quello di sviluppo pulito, una delle tre modalità contemplate dal Protocollo di Kyoto per ridurre il costo e l'impatto macroeconomico dell'attuazione dell'Accordo e agevolare così il suo adempimento da parte dei paesi firmatari.

1.3. Il Protocollo di Kyoto sarà giuridicamente vincolante a partire dal 2008. Tuttavia la Commissione europea ha deciso di anticipare al 2005 l'attuazione di questo meccanismo a livello comunitario, per consentirne il rodaggio e per poterlo eventualmente perfezionare, prima che venga universalmente accettato con l'entrata in vigore del Protocollo.

1.4. La necessità di istituire un sistema normativo a livello comunitario appare ovvia per diverse ragioni: in primo luogo permette di avvalersi di sinergie in termini di riduzione globale del costo che il sistema richiede, sinergie che risulterebbero molto più limitate a livello di ogni singolo Stato membro. In secondo luogo, contribuisce ad evitare la frammentazione economica del mercato di emissioni e la possibile creazione di criteri nazionali che distorcerebbero la concorrenza.

1.5. Gli aspetti centrali del sistema sono il concetto di «quota di emissione», i gas a effetto serra contemplati dal sistema stesso e i settori e/o impianti che rientrano nella direttiva.

1.6. La quota di emissione è la quantità di gas a effetto serra che un impianto è autorizzato ad emettere nell'atmosfera durante un determinato periodo e che gli è concessa dall'autorità competente di uno Stato membro.

1.7. Per quanto riguarda i sei gas a effetto serra contemplati nel Protocollo di Kyoto, la Commissione ha deciso di avviare il sistema limitandosi unicamente al biossido di carbonio (CO₂), per motivi di semplicità — specie nella fase iniziale di applicazione di questo meccanismo — e per la difficoltà stessa di assegnare e verificare immediatamente le emissioni degli altri gas.

1.8. I settori e gli impianti che rientrano nella direttiva sono definiti nell'Allegato 1 e sono le attività energetiche (oltre 20 MW di potenza calorifera dell'impianto), la produzione e la trasformazione di metalli ferrosi, l'industria dei prodotti minerali e la fabbricazione di pasta per carta e di carta. Si deve tuttavia intendere che le emissioni di CO₂ degli impianti termici superiori a 20 MW, anche se non appartenenti ai settori contemplati, sono ugualmente soggette alla direttiva.

1.9. Il sistema si articola in quattro elementi chiave: in primo luogo un piano nazionale di assegnazione delle quote di emissioni; in secondo luogo, un sistema di autorizzazioni individuali; in terzo luogo, un sistema di verifica che prevede sanzioni e, infine, un meccanismo di scambio commerciale delle emissioni fra i soggetti partecipanti.

1.10. Il Piano nazionale di assegnazione delle quote di emissioni viene definito per un periodo iniziale che va dal 2005 al 2008 e, successivamente, per periodi quinquennali. Per ciascuno di questi periodi, ogni Stato membro determinerà le quote totali di emissioni da assegnare e i criteri nazionali di assegnazione. A partire dal 2008 la Commissione definirà un metodo armonizzato di assegnazione.

⁽¹⁾ GU C 367 del 20.12.2000, pag. 22.

1.11. La concessione delle quote di emissione inizia con la domanda che il gestore di un impianto rivolge all'autorità competente chiedendo, in funzione dei parametri produttivi e tecnici dell'impianto, un'autorizzazione a emettere gas a effetto serra. L'autorità competente rilascerà un'autorizzazione individuale, la quale stabilirà diritti di emissione a titolo gratuito durante il periodo 2005-2008, e comprenderà disposizioni in tema di controlli delle emissioni e l'obbligo di restituire ogni anno quote di emissioni, proprie o di terzi, pari alle emissioni rilasciate dall'impianto in quel periodo.

1.12. In base alle linee guida per il controllo e la notificazione delle emissioni adottate dalla Commissione europea, gli Stati membri, in collaborazione con le autorità competenti che concedono le autorizzazioni, verificheranno il rispetto delle autorizzazioni concesse e potranno stabilire sanzioni, più modeste nel periodo 2005-2008, per i gestori che non possono restituire un numero sufficiente di quote per coprire le emissioni da essi effettivamente rilasciate in ciascuno degli esercizi annuali.

1.13. Il meccanismo di scambio commerciale inizia con un sistema di registri istituito a livello di ogni Stato membro, che sarà normalizzato a livello comunitario e sviluppato in base a banche di dati elettroniche. In secondo luogo, la Commissione europea designa un amministratore centrale che controlla e registra gli atti in piena indipendenza. Gli atti verranno infine effettuati da enti o persone specificatamente autorizzate dalla direttiva, in base a scambi di natura commerciale, i cui dettagli rivestiranno carattere privato.

1.14. Sul piano internazionale, la Comunità potrà inoltre stipulare accordi con paesi terzi per stabilire il mutuo riconoscimento fra il regime stabilito nell'Unione europea e quello di paesi terzi.

1.15. Infine, nel 2004, la Commissione potrà presentare una proposta per aumentare i gas e le attività contemplate dalla direttiva in esame e, nel 2006, un rapporto sull'applicazione della direttiva corredato, se del caso, da proposte di modifica della direttiva.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato approva la presentazione della proposta di direttiva e la considera un valido strumento innovatore e, pertanto, soggetto ad eventuali miglioramenti da apportare in seguito alle esperienze maturate in alcuni Stati dell'Unione europea, nonché un eccellente mezzo per aiutare a rispettare, al minor costo possibile e con il minor impatto sull'economia e sull'occupazione dell'Unione europea, gli impegni nazionali di riduzione dei gas a effetto serra previsti dal Protocollo di Kyoto il quale inoltre prevede la possibilità di effettuare direttamente uno scambio di emissioni tra Stati membri. Il Comitato ha sempre dato il suo incondizionato sostegno all'approvazione e alla ratifica di detto Protocollo.

2.2. Tuttavia, pur condividendo l'obiettivo finale della direttiva all'esame, il Comitato nutre una serie di riserve sulla proposta, che formula nei seguenti termini:

2.3. Il primo punto di disaccordo riguarda l'oggetto della direttiva stabilito nell'articolo 1. Il Comitato non condivide l'oggetto della direttiva, così come formulato nel suddetto articolo. Infatti, in linea con quanto già espresso nel parere sul Libro verde in materia, la formulazione di cui all'articolo 1 non dovrebbe essere «... al fine di promuovere la riduzione di detti gas in modo economicamente efficiente», bensì «... per far sì che la riduzione delle emissioni di detti gas avvenga in modo economicamente efficiente e con il minimo impatto sulla competitività e l'occupazione dell'Unione europea».

2.4. In secondo luogo, il Comitato esprime una serie di dubbi sull'applicazione obbligatoria della direttiva nel periodo transitorio compreso fra il 2005 e il 2008 (prima dell'entrata in vigore ufficiale del Protocollo di Kyoto).

2.5. In terzo luogo, il Comitato non ritiene giustificata l'esclusione di altri gas a effetto serra dalla proposta iniziale, né la mancata considerazione, a partire dal 2008, degli altri meccanismi di flessibilità previsti nel suddetto Protocollo.

2.6. Altri aspetti sui quali il Comitato nutre riserve sono la compatibilità della direttiva proposta con il funzionamento del mercato interno, e più precisamente la necessità che il sistema non provochi distorsioni della concorrenza a causa della diversa interpretazione delle condizioni di emissione di ciascun impianto da parte delle autorità competenti dei vari paesi. Il Comitato inoltre non condivide il modo in cui è stata definita la relazione con la direttiva IPPC sulla prevenzione e sulla riduzione integrate dell'inquinamento e, in generale, il fatto di considerare le autorizzazioni come un «onere» e non come un «potenziale benefico» per le imprese che compiono uno sforzo supplementare di riduzione delle emissioni. Ciascuno di questi aspetti sarà commentato facendo riferimento ai relativi articoli.

2.7. Pertanto si propone di eliminare il paragrafo 2 dell'articolo 2, che fa riferimento alla Direttiva 96/61/CE.

2.8. All'articolo 3 «Definizioni», il Comitato propone le seguenti modifiche:

2.8.1. «Impianto»: L'unità tecnica ubicata in uno stesso sito in cui sono svolte una o più attività elencate nell'allegato I.

2.8.2. Sostituire «persona» con «operatore» e definirlo come: «qualsiasi persona fisica o giuridica che possa dimostrare di avere un interesse sufficiente a partecipare al presente sistema».

2.9. Articolo 6: aggiungere quanto segue: «Obbligo di restituire quote di emissioni o crediti di emissione rilasciati nel quadro di progetti di sviluppo pulito o di applicazione congiunta pari alle emissioni ...».

2.10. In quanto all'articolo 9, «Piano nazionale di assegnazione delle quote di emissioni», determinati Stati membri hanno sviluppato metodi propri per conseguire gli obiettivi nazionali di emissione e adempiere agli obblighi previsti dal protocollo di Kyoto. Questi metodi alternativi devono essere inseriti nella direttiva in esame tramite meccanismi di flessibilità che consentano di mantenere l'«acquis» raggiunto, a condizione di poter dimostrare che gli sforzi effettuati sono equivalenti a quelli portati avanti applicando la presente direttiva.

2.10.1. Gli impianti di questi paesi sono in primo luogo in concorrenza con aziende analoghe al di fuori dell'UE, non soggette ai costi relativi alle quote di emissioni o alle tasse sulle emissioni, nel cui caso l'applicazione della direttiva comporterebbe una diminuzione della loro competitività.

2.11. Per questo si propone di completare l'articolo 9 nel modo seguente:

2.11.1. Aggiungere al paragrafo 1, due nuovi commi così formulati:

— secondo comma: Sei mesi prima del 1° gennaio 2005 e 2008 e sempre sei mesi prima dell'inizio dei successivi periodi quinquennali gli Stati membri devono notificare alla Commissione europea la loro intenzione di includere o di escludere taluni impianti dal campo di applicazione della presente direttiva. Essi devono identificare tali impianti e giustificare la scelta in modo preciso alla stessa Commissione.

— Terzo comma: La Commissione può, conformemente alle procedure generali applicabili ai Piani nazionali di assegnazione delle quote di emissioni, escludere tali impianti dal campo di applicazione della presente direttiva, dopo aver verificato che essi:

- 1) in seguito all'attuazione di politiche nazionali, compresi gli accordi volontari settoriali sotto supervisione pubblica, facciano uno sforzo per ridurre le loro emissioni in modo equivalente a quanto avverrebbe applicando la presente direttiva;
- 2) siano soggetti alle stesse procedure di controllo e di verifica previste dagli articoli 14 e 15 per gli altri impianti contemplati dalla presente direttiva.

2.12. *Articolo 10: «Metodo di assegnazione»*

2.12.1. La Commissione propone di assegnare le quote di emissioni misurandole in tonnellate di CO₂, il che limita l'utilizzo di indicatori alternativi. Tuttavia, per determinati impianti, possono risultare adeguati altri sistemi di misura.

2.12.2. Due importanti esempi sono costituiti dagli obiettivi di efficienza energetica e dagli obiettivi basati su «riferimenti standard» ampiamente riconosciuti e accettati come tali. La proposta dovrebbe pertanto prendere in considerazione queste alternative e, di conseguenza, inserirle nell'allegato III come opzioni valide per gli Stati membri, nel quadro della loro strategia globale.

2.12.3. A ciò va aggiunto il fatto che la valutazione dell'idoneità del sistema di assegnazione a livello di ogni Stato membro e della sua compatibilità con il mercato interno richiede un certo lasso di tempo dall'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto per consentire di verificare l'idoneità del sistema e ricercare un sistema armonizzato a livello comunitario e compatibile con il meccanismo di quote di emissioni previsto dal Protocollo per tutti i paesi firmatari.

2.13. Si propone pertanto quanto segue:

2.13.1. Articolo 10, paragrafo 1: sostituire con: «Fino al periodo che inizia il 1° gennaio 2013, ...»;

2.13.2. Articolo 10, paragrafo 2: sostituire con: «La Commissione europea, in linea con quanto proposto nell'articolo 26, paragrafo 2, propone un metodo armonizzato di assegnazione delle quote di emissioni che si applica a partire dal 1° gennaio 2013 e che, nel caso in cui si preveda un pagamento per le suddette quote, deve tener conto delle imposte sull'energia versate dalle imprese al fine di evitare la doppia imposizione sulla stessa operazione imponibile».

2.13.3. Anche nel periodo che va fino al 2013 la Commissione eserciterà un controllo affinché il mercato interno non venga danneggiato. In generale, con il metodo armonizzato di assegnazione delle quote di emissioni, la Commissione mira a creare la parità di condizioni tra gli Stati membri.

2.14. Articolo 12, paragrafo 1: nel testo spagnolo sostituire «personas» con «operadores» (N.d.T.: la modifica non riguarda la versione italiana).

2.15. Articolo 13 «Validità delle quote»: sostituire, ai paragrafi 2 e 3 «persone» con «operatori».

2.16. Articolo 16 «Sanzioni»: le sanzioni previste da tale articolo non possono in nessun caso essere applicate prima dell'entrata in vigore del primo periodo di attuazione del Protocollo di Kyoto nel 2008. Tra l'altro le penalizzazioni non escludono la possibilità di presentare successivamente i crediti e pertanto, fino al 2013, esse possono solo avere il valore simbolico di obbligare gli operatori a sviluppare questo mercato di scambio delle quote di emissione, senza che tali penalizzazioni possano essere considerate sproporzionate. Inoltre, il riferimento al «prezzo di mercato» è alquanto impreciso considerato il carattere confidenziale degli atti conclusi tra operatori. Si propone pertanto di:

2.16.1. Modificare l'articolo 16, paragrafo 1 nel modo seguente: «... Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate, in linea con quanto previsto al paragrafo 3 e possono essere applicate a partire dall'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto.»

2.16.2. Modificare la seconda frase del paragrafo 3 nel modo seguente: «L'ammenda sulle emissioni in eccesso è di 50 EUR. Il pagamento».

2.17. Allegato I: nel riquadro relativo alle attività energetiche, sostituire «oltre 20 MW» con «oltre 50 MW». Questo fa sì che la direttiva si concentri, in una fase iniziale, sui settori o sui singoli impianti che maggiormente emettono gas a effetto serra, e non riguardi gli impianti di piccole dimensioni, che potrebbero anche essere, ad esempio, i grandi ospedali o altri impianti di dimensioni analoghe. È inoltre necessario eliminare il riferimento esclusivo al biossido di carbonio onde contemplare la totalità dei gas a effetto serra. Tuttavia, il Comitato ritiene anche che il limite citato di 50 MW potrebbe essere riveduto nel 2006 alla luce dell'esperienza acquisita grazie ai progressi nelle nuove tecnologie di produzione di elettricità o di ciclo combinato nonché nel quadro della revisione prevista all'articolo 26.

2.18. Allegato III: si propongono le seguenti modifiche:

2.18.1. Eliminare, al paragrafo 4, il riferimento che esclude l'elettricità prodotta a partire da energie rinnovabili. Questa misura è giustificata in quanto permette di assimilare tali energie alla biomassa e consente inoltre una loro maggiore penetrazione nel mercato, facendo contemporaneamente aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione europea.

2.18.2. Aggiungere al termine del punto (3) «Si potranno prendere in considerazione altri meccanismi di assegnazione utilizzati dagli Stati membri, a condizione che si basino su "riferimenti standard" ampiamente riconosciuti e che consentano di conseguire risultati equivalenti a quelli raggiunti con i metodi proposti nella presente direttiva.»

2.18.3. Sostituire al punto (6) «i nuovi entranti» con «le nuove imprese o i nuovi impianti» e completare il paragrafo nel modo seguente: «... Stato membro, o sul modo in cui gli aumenti di capacità degli impianti esistenti saranno considerati in maniera non discriminatoria rispetto a tali nuove attività.»

2.18.4. Aggiungere un nuovo punto (6 bis) così formulato: «Il piano deve prevedere delle formule adeguate per non pregiudicare in modo sproporzionato la competitività di un settore o di un singolo impianto, nonché gli strumenti utilizzati per garantire la loro compatibilità con il mercato interno.»

2.19. Aggiungere quanto segue alla fine del punto (7): «In sede di assegnazione delle quote di emissioni individuali, saranno inoltre presi in considerazione gli sforzi di riduzione compiuti dal 1990 dai singoli impianti e le possibilità reali del settore e dei singoli impianti citati di realizzare sforzi supplementari di riduzione delle emissioni.»

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio»

(COM(2001) 729 def. — 2001/0291 (COD))

(2002/C 221/09)

Il Consiglio, in data 31 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Adams, in data 6 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 29 maggio 2002, nel corso della 391^a sessione plenaria, con 100 voti favorevoli e 3 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione riguarda gli obiettivi per il recupero e il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, ed intende proseguire l'armonizzazione delle misure nazionali volte a ridurre l'impatto ambientale e garantire il funzionamento del mercato interno. Misure in tal senso sono state introdotte per la prima volta nel 1985. In seguito gli operatori economici e gli Stati membri hanno riconosciuto la necessità di elaborare una legislazione globale in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio. La direttiva 94/62/CE, adottata dopo consultazioni approfondite [il CES ha dato ampio sostegno all'iniziativa con il parere del 24 marzo 1993 ⁽¹⁾], si è rivelata la giusta scelta politica. Nella maggior parte degli Stati membri l'attuazione di tale direttiva è stata coronata da successo, sebbene ciò abbia comportato l'individuazione ed il trasferimento sui produttori e sui consumatori di gran parte dei costi dovuti ai metodi di smaltimento non sostenibili. Si è registrata una tendenza positiva anche nei paesi in cui i risultati sono stati più modesti. La proposta in esame intende rispondere all'esigenza di aumentare ulteriormente gli obiettivi fissati nella prima fase (da conseguire entro il 30 giugno 2001). I nuovi obiettivi devono essere raggiunti entro il 30 giugno 2006. Vengono inoltre proposti nuovi obiettivi per materiali specifici, sulla base anche di una valutazione del ciclo di vita di determinati rifiuti e ad un'analisi costi/benefici. La direttiva stabilisce infine che un siffatto processo di revisione abbia luogo ogni cinque anni.

1.2. La proposta non esamina le ragioni di fondo, né la necessità di ridurre al minimo, riciclare o recuperare gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, giacché la questione è stata già trattata in modo approfondito nella direttiva originale ed esiste un consenso generale sull'urgenza di questa priorità ambientale che gode di ampio sostegno pubblico nell'Unione

europea. La proposta ricorda che diverse altre iniziative trattano questioni correlate, ad esempio il Libro bianco sulla politica integrata dei prodotti, la strategia tematica sul riciclaggio, la strategia tematica sull'uso sostenibile delle risorse e la direttiva sulle apparecchiature elettriche ed elettroniche. Esplo-
ra infine gli aspetti dell'efficacia e della realizzabilità degli obiettivi esistenti e di quelli proposti.

1.3. Il presente parere segue un'impostazione analoga, pur riconoscendo, insieme alla Commissione, la necessità di esaminare con urgenza in un prossimo futuro una serie di altri aspetti, quali la prevenzione, il riutilizzo degli imballaggi e l'ulteriore lavoro circa il trasferimento dei costi d'impatto ambientale dell'imballaggio nei costi di produzione. Il Comitato ha peraltro già offerto un significativo contributo all'imminente dibattito con il parere di iniziativa sullo «Sviluppo degli sbocchi di mercato per i rifiuti di imballaggio dei prodotti alimentari e non alimentari», elaborato dal relatore Verhaeghe ed adottato nel dicembre 1999 ⁽²⁾. Si tratta di un parere che permane di estrema attualità e copre parecchie questioni correlate, che si raccomanda come analisi complementare degli aspetti tecnici, ambientali ed economici inerenti alla gestione dei rifiuti di imballaggio ed alla trasformazione dei rifiuti in materiali secondari. Le conclusioni del presente parere ribadiscono pertanto le considerazioni più salienti formulate dal Comitato nel dicembre 1999.

1.4. La direttiva ha interessato tutti i settori della società ed ha rappresentato un grande successo per la Commissione e per tutti coloro coinvolti nella sua definizione ed attuazione. È servita ad accrescere la consapevolezza ambientale in Europa in genere e soprattutto ad indurre all'azione gli Stati membri

⁽¹⁾ Parere CESE 345/93, GU C 129 del 10.5.1993.

⁽²⁾ Parere CESE 1119/99, GU C 51 del 23.2.2000, pagg. 17-23.

con livelli di riciclaggio poco elevati. Di conseguenza, consumatori e produttori, pur riconoscendo i vantaggi degli imballaggi, comprendono sempre meglio le proprie responsabilità in materia di eliminazione sostenibile dei residui del consumo o della produzione. Laddove le imprese, i consumatori e l'amministrazione nazionale e locale hanno cooperato ad un piano comune, i risultati nel settore del riciclaggio sono stati notevoli, se non addirittura eccezionali.

1.5. Il Comitato riconosce che un imballaggio adeguato presenta enormi vantaggi in termini di protezione, igiene, sicurezza, informazione, innocuità e conservazione dei prodotti e che pertanto la gestione dei rifiuti di imballaggio, aspetto che in passato veniva giudicato esterno al processo produttivo, dev'essere internalizzata e costituire un elemento del calcolo dei costi. Il parere del Comitato intende pertanto accertare l'efficacia degli obiettivi attuali ai fini della promozione di un riciclaggio e di un recupero sostenibili ed esaminare la realizzabilità dei nuovi obiettivi proposti entro il 2006.

2. Definizioni (Breve guida alla terminologia ed alle definizioni utilizzate nella proposta e nel parere)

2.1. Obiettivo globale di recupero: il recupero dei rifiuti di imballaggio comprende il riciclaggio dei materiali e il recupero di energia o di combustibili dai materiali mediante incenerimento o altri processi.

2.2. Obiettivi per materiali specifici: vengono definiti obiettivi minimi di riciclaggio per il vetro, la carta ed il cartone, i metalli e la plastica. È stato proposto di riciclare il 20 % dei rifiuti di imballaggi in plastica, obiettivo da raggiungere solo tramite riciclaggio meccanico o chimico. Non vengono fissati obiettivi per una quinta categoria di materiali riciclabili quali il legno, le materie tessili ed i materiali compositi, sebbene si riconosca che tali materiali possono entrare a far parte (7 %) dell'obiettivo globale di riciclaggio.

2.3. Materiali compositi: si tratta degli imballaggi che contengono materiali diversi. Il riciclaggio può rivelarsi difficoltoso in quanto possono esservi problemi nella separazione dei vari componenti. La maggior parte dei materiali compositi viene classificata in funzione del materiale predominante utilizzato nella fabbricazione.

2.4. Obiettivo massimo: fissando un massimale per gli obiettivi di riciclaggio e recupero si intendeva evitare che si verificassero distorsioni nel mercato interno a seguito della raccolta di grandi quantitativi di materiali riciclabili senza che gli Stati membri avessero predisposto adeguate infrastrutture di trattamento. Tali massimali possono essere oltrepassati,

previo accordo, nella misura in cui siano state create o previste le infrastrutture ad hoc. Diversi Stati membri hanno già oltrepassato tali obiettivi e la tendenza al continuo aumento del riciclaggio in tali paesi lascia pensare che i valori massimi proposti continueranno, di fatto, ad essere superati. Gli obiettivi massimi tenevano conto dei limiti tecnici del riciclaggio oppure erano stati ideati per proteggere i programmi di raccolta e di cernita dei materiali, in fase di sviluppo in alcuni Stati membri, dall'offerta eccessiva di materiali provenienti da altri paesi.

3. Sintesi della proposta

3.1. La tabella seguente riporta gli obiettivi concordati per la prima fase della direttiva e quelli proposti per la seconda fase.

Obiettivi fissati per la prima fase e proposti per la seconda (per peso)

	1996-2001		2001-2006	
	Min	Max	Min	Max
Obiettivo globale di recupero	50 %	65 %	60 %	75 %
Riciclaggio	25 %	45 %	55 %	70 %
Materiali specifici				
Vetro	15 %		60 %	
Carta/Cartone	15 %		55 %	
Metalli	15 %		50 %	
Plastica	15 %		20 %	

3.2. La riduzione dello scarto tra l'obiettivo minimo di recupero e quello di riciclaggio mostra come per la maggior parte dei rifiuti d'imballaggio raccolti in maniera selettiva il riciclaggio sia migliore dal punto di vista ambientale e giustificato in termini di rapporto costo-beneficio. Ciò nondimeno, la proposta impone agli Stati membri di promuovere il recupero energetico in determinate condizioni. Infatti, se le operazioni vengono effettuate in impianti dotati di appositi dispositivi per il controllo dell'inquinamento atmosferico e ad alto grado di efficienza in termini di recupero energetico, per taluni tipi di rifiuti di imballaggio il recupero energetico può migliorare l'equilibrio ambientale della gestione dei rifiuti di imballaggio e consente un'ottimizzazione complessiva di tutti i flussi di rifiuti dal punto di vista ecologico ed economico.

Bisogna comunque tenere presenti i timori che l'opinione pubblica ed in particolare le organizzazioni ambientaliste nutrono circa le ripercussioni dell'attività di incenerimento sulla salute e sull'ambiente, in particolare se i rifiuti vengono inceneriti in impianti non ancora adeguati allo standard IPPC oppure i cui valori di emissioni siano peggiori di quelli degli impianti di incenerimento. Gli impianti di incenerimento comportano per di più ingenti costi di capitale, circostanza che rischia di bloccare la gestione dei rifiuti all'interno di schemi rigidi e di ridurre la flessibilità. Per detti motivi non si propone di aumentare gli obiettivi di recupero oltre il 75 %.

3.3. Anche in questo caso gli Stati membri sono incoraggiati a riutilizzare i materiali ottenuti riciclando imballaggi e altri prodotti.

3.4. La Grecia, l'Irlanda ed il Portogallo possono posporre il conseguimento dei nuovi obiettivi sino al 30 giugno 2009, grazie ad una proroga di tre anni.

3.5. Il testo definisce il riciclaggio «meccanico», «chimico» e «delle materie prime».

3.6. Un allegato definisce ulteriormente i materiali di imballaggio, rispondendo alle questioni sollevate durante l'attuazione della direttiva originaria.

4. Osservazioni di carattere generale

4.1. Gli obiettivi proposti sono stati fissati dopo un'ampia consultazione con i rappresentanti dell'industria europea degli imballaggi del riciclaggio, del recupero e dello smaltimento dei rifiuti, delle ONG ambientali, delle associazioni dei consumatori e di altre parti interessate. Gli obiettivi in esame risultano inferiori a quelli proposti nel corso del primo round di consultazioni; vi è stato pertanto uno slittamento verso livelli dettati dalle preferenze dei consumatori, dalle capacità industriali e dalla partecipazione degli enti locali dei paesi in cui il riciclaggio è meno sviluppato. Talune organizzazioni a tutela dei consumatori, ambientaliste ed alcune ONG che hanno partecipato alle consultazioni hanno preso posizione a favore di obiettivi di riciclaggio più elevati, quote di riutilizzo comunitarie, piani di deposito e imposte sugli imballaggi. Tali punti di vista non hanno trovato riscontro nella direttiva proposta. A parere del Comitato, se i prezzi riflettessero appieno i costi di produzione e di commercializzazione, nonché quelli sociali ed ambientali degli imballaggi dei prodotti, la pressione a favore di un'ulteriore tassazione degli imballaggi diminuirebbe o verrebbe meno. Allo stato attuale non vi è tuttavia alcun accordo circa la possibilità di identificare e quantificare detti costi sociali.

4.2. Il Comitato desidera sottolineare che sarà possibile realizzare l'obiettivo primario di un approccio più sostenibile ai rifiuti solo se esso sarà fondato su di una volontà politica, procedendo alla formazione dei consumatori e con l'impegno dell'industria e il sostegno attivo delle autorità locali. Questo schema comune è stato riscontrato nei paesi che hanno raggiunto obiettivi di riciclaggio e di recupero molto elevati.

4.3. La proposta della Commissione poggia su di una serie di studi indipendenti in materia, ed in particolare su di una relazione commissionata a RDC/Pira sui costi e i benefici dei vari obiettivi. Tale studio è già stato pubblicato, sebbene ancora in forma di bozza, e sostiene grossomodo le proposte della direttiva. La complessità delle questioni relative all'analisi costi/benefici ha provocato un considerevole ritardo rispetto alle scadenze originariamente fissate, ma la Commissione ritiene che i tempi consentano ancora alle legislazioni nazionali di far propri i nuovi obiettivi, ove necessario.

4.4. Secondo la Commissione, inoltre, il settore dispone di tempo sufficiente per predisporre ed ampliare l'infrastruttura necessaria a conseguire i nuovi obiettivi. I rappresentanti dell'industria di alcuni Stati membri ove gli obiettivi risulterebbero elevati mettono in dubbio tale interpretazione. A parere del Comitato, nella grande maggioranza degli Stati membri l'industria degli imballaggi ha mostrato flessibilità e capacità di adattamento nel conseguire la prima serie di obiettivi (di fatto, obiettivi nazionali più elevati di quelli proposti nella direttiva); questi incoraggianti risultati dovrebbero permetterle di reagire in maniera adeguata ai nuovi obiettivi. Il Comitato ritiene che ciò sarà possibile solo se tutti i settori — autorità nazionali e locali, imprese e consumatori — collaboreranno attivamente e sosterranno i programmi di riciclaggio e di recupero.

4.5. In tale contesto risulta interessante l'esperienza degli Stati membri, sei dei quali avevano già raggiunto nel 1998 (ovvero con otto anni di anticipo rispetto al calendario) livelli globali di riciclaggio equivalenti a quelli adesso proposti dalla Commissione per il 2006. Inoltre, sempre nel 1998, otto Stati membri avevano già conseguito livelli di riciclaggio pari a quelli proposti ora per il 2006 per il vetro e la carta, quattro Stati membri avevano raggiunto i livelli per la plastica e tre per il metallo.

Risultati del riciclaggio

	Globale	Vetro	Carta	Metallo	Plastica
Stati membri che nel 1998 avevano raggiunto i livelli proposti per il 2006	6	8	8	3	4
Stati membri che nel 1998 non avevano raggiunto i livelli proposti per il 2006	9	7	7	12	11

4.6. Il Comitato constata che quando è stata adottata la direttiva originaria potevano distinguersi tre gruppi di Stati membri:

- quelli con capacità di riciclaggio decisamente meno sviluppate — in termini di sensibilizzazione dei consumatori, raccolta e ritrattamento;
- quelli con risorse interne e potenziale sufficiente a sviluppare rapidamente le capacità di raccolta e trattamento ma in cui, tradizionalmente, si utilizzavano su larga scala metodi di smaltimento dei rifiuti non sostenibili e la responsabilizzazione dei consumatori in materia di riciclaggio non era stata promossa attivamente;
- quelli con radicate capacità di raccolta e trattamento, sostenute da una consapevolezza relativamente elevata da parte dei consumatori.

4.7. Gli obiettivi originali e quelli ora proposti nella modifica alla direttiva cercano di soddisfare le esigenze di tutti e tre i gruppi promovendo una convergenza graduale verso obiettivi di riciclaggio efficaci e rispettosi dell'ambiente, permettendo di sviluppare le capacità, i piani di raccolta e la formazione dei consumatori. Nello stabilire obiettivi specifici, la direttiva ha senz'altro stimolato iniziative di riciclaggio e di recupero a tutti i livelli negli Stati membri. Gli Stati ove la consapevolezza è minore hanno compiuto sforzi considerevoli, gli altri hanno potuto ulteriormente approfondire e migliorare i programmi già in atto da tempo.

4.8. La Commissione è cosciente del fatto che i nuovi obiettivi avranno un effetto diretto minimo negli Stati membri che stanno già conseguendo gli obiettivi proposti. Tuttavia fa notare che i nuovi obiettivi comporteranno il riciclaggio aggiuntivo di altri 4,7 milioni di tonnellate di materiali di imballaggio entro il 2006, mano a mano che i paesi con programmi di riciclaggio meno sviluppati si conformeranno ai requisiti.

4.9. La riduzione dell'impatto degli imballaggi sull'ambiente deve configurarsi come una priorità irrevocabile. Detta priorità va comunque controbilanciata equamente dalle altre esigenze vitali che gli imballaggi devono soddisfare: sicurezza alimentare, conservazione, protezione del prodotto, informazione e conve-

nienza. Nel quadro del funzionamento del mercato unico l'UE deve fungere da arbitro nella determinazione del giusto equilibrio.

5. Osservazioni specifiche

5.1. Il Comitato riconosce l'incidenza degli aspetti tecnici nei programmi di riciclaggio e di recupero ed esorta a sostenere ulteriormente la ricerca, in modo particolare quella relativa al riciclaggio e al riutilizzo delle plastiche e dei polimeri ed allo sviluppo della capacità industriale.

5.2. Gli ingenti costi accessori della raccolta, dello smistamento e del trattamento per raggiungere le percentuali più elevate di riciclaggio degli imballaggi porranno problemi finanziari e di capacità che potrebbero però essere in parte compensati da una maggiore consapevolezza dei consumatori. Nondimeno, gli obiettivi di riciclaggio sempre più elevati comporteranno dei costi; occorre compiere tutti gli sforzi possibili per continuare ad assicurarsi l'appoggio attivo dei consumatori che saranno chiamati a sostenerli.

5.3. In molti Stati membri gran parte dell'economia sociale si è sviluppata attorno ai diversi aspetti del riciclaggio e del riutilizzo. Il Comitato invita la Commissione a tener presente che la crescente professionalizzazione ed industrializzazione dei processi di recupero, riciclaggio e riutilizzo può mettere a rischio posti di lavoro già esistenti e che forniscono occupazione a categorie svantaggiate. In particolare, lo sviluppo di processi chimici per talune materie plastiche (accanto o in alternativa a processi meccanici) favorisce l'industria tecnologicamente avanzata a discapito di trattamenti ad alta intensità di manodopera.

5.4. Né la direttiva originale, né la modifica proposta, identificano il legno come categoria a parte, con obiettivi distinti, sebbene il volume ed il peso del legno nel flusso dei rifiuti sia considerevole. Il Comitato propone che la direttiva modificata prenda posizione circa il ruolo particolare che il legno deve svolgere nell'imballaggio e circa le questioni di gestione dei rifiuti che ciò comporta.

5.5. La modifica si colloca all'interno di un processo continuo che sta sensibilizzando l'industria, il commercio ed i consumatori alle ripercussioni ambientali dei rifiuti di imballaggio. Le fonti di rifiuti di imballaggio nell'industria e nel commercio hanno già risposto positivamente ai programmi di minimizzazione, riciclaggio e re-impiego, spesso incoraggiate da ulteriori normative ed obiettivi fissati a livello nazionale. Poiché spesso il ciclo di vita di un imballaggio è confinato tra una serie di utenti chiaramente identificabili e limitati, è possibile un controllo diretto per ottenere una maggior efficacia in termini di costo.

5.6. La relazione RDC/Pira rivela una sostanziale differenza (fino al 31 %) tra le percentuali ottimali di riciclaggio. In una certa misura (10 % circa) ciò è imputabile alle diverse condizioni geografiche; il coinvolgimento del pubblico, i metodi di gestione alternativa dei rifiuti, le distanze in materia di trasporti, ecc. sono anch'essi fattori di rilievo. Alcuni Stati, in particolare quelli che in passato hanno prestato minore importanza alla sensibilizzazione dei consumatori al riutilizzo e al riciclaggio e di conseguenza hanno sviluppato una minore capacità di riciclaggio, avranno notevoli difficoltà a realizzare alcuni degli obiettivi proposti. Questi problemi potrebbero essere molto gravi per quanto riguarda alcuni materiali (ad esempio, il riciclaggio del vetro verde nel Regno Unito a causa delle massicce importazioni nette di vino). Tuttavia il Comitato ritiene che si siano già ottenuti notevoli vantaggi sociali e ambientali promovendo la sostenibilità degli imballaggi e che non si dovrebbero metter in pericolo ulteriori progressi imponendo obiettivi che potrebbero essere realizzati tranquillamente dagli Stati membri più lenti nell'attuare programmi efficaci e coordinati. Ne consegue che alcuni Stati membri potrebbero dover rivedere i propri meccanismi nazionali di attuazione per soddisfare gli obiettivi della direttiva e fornire ulteriori incentivi o sostegni per determinati materiali.

5.7. Il settore domestico genera la maggior parte dei rifiuti da imballaggio in vetro, oltre la metà dei rifiuti in metallo e plastica, ed un terzo di quelli di carta e carbone. Crescente attenzione viene prestata alla necessità di ridurre al minimo gli imballaggi dei beni di consumo e di migliorare il recupero a partire dai rifiuti municipali, meno facili da controllare rispetto ai flussi industriali e commerciali, ed i cui contenuti sono più vari. Il presente parere coglie pertanto l'occasione per sottolineare l'esigenza di un maggior sostegno alle iniziative nazionali, regionali e locali di recupero dei rifiuti di imballaggio provenienti da fonti domestiche. Ribadisce l'auspicio, già espresso dal Comitato, che la politica ambientale in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio evolva verso un approccio ambizioso e proattivo, incentrato sulla prevenzione e sul recupero dei rifiuti di imballaggio.

6. Conclusioni

6.1. Il Comitato sostiene appieno la direttiva 94/62/CE, di importanza fondamentale per promuovere l'integrazione nelle legislazioni nazionali di sistemi per la raccolta selettiva, la cernita e il recupero dei rifiuti di imballaggio e per accrescere la sensibilizzazione sul ruolo degli imballaggi, componente importante e necessaria del ciclo di vita dei prodotti ed elemento significativo del flusso dei rifiuti. Appoggia inoltre l'impegno ad un aumento graduale degli obiettivi di riciclaggio e recupero ed all'introduzione di incrementi sostanziali per tali obiettivi mediante la modifica in esame.

6.2. Gli obiettivi modificati ora proposti sono stati fissati tenendo conto specialmente degli Stati membri con bassi livelli di riciclaggio. Per questi Stati i livelli risultano ambiziosi ma, a parere del Comitato, sono comunque conseguibili attraverso uno sforzo concertato e proattivo. Nel prendere tale posizione il Comitato rileva i significativi progressi compiuti nell'ultimo quinquennio, sia a livello di legislazioni nazionali specifiche ed avanzate, sia nell'atteggiamento delle industrie dell'imballaggio e del riciclaggio, del recupero e dello smaltimento dei rifiuti. Il Comitato nota tuttavia che in diversi Stati membri la sensibilizzazione dei consumatori sul loro ruolo in un maggiore riciclaggio permane limitata, e chiede che l'Unione e gli Stati membri avviino campagne di informazione specifiche rivolte ai consumatori, con iniziative finalizzate ad accrescere la consapevolezza su questioni quali il riciclaggio, il reimpiego e l'evoluzione verso imballaggi minimi, nel rispetto delle esigenze in materia di salute e sicurezza. Quando nella seconda metà del secolo scorso è nata la società dei consumi, alcuni paesi hanno adottato sistemi di riutilizzo e riciclaggio, altri invece no. Ciò continua ad avere conseguenze notevoli. Gli Stati membri dovranno anche far sì che le autorità locali mostrino concretamente il proprio sostegno al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio.

6.3. Permane tutta una serie di difficoltà nel riciclaggio dei rifiuti di imballaggio. Il Comitato sollecita dunque nuovamente una politica proattiva, basata sulla partecipazione, che coinvolga tutti coloro che intervengono nella catena di produzione, impiego e smaltimento degli imballaggi, alla luce in particolare delle costrizioni economiche entro le quali detti attori debbono muoversi. Il Comitato ribadisce che un progetto di sviluppo di infrastrutture destinate al riciclaggio dei prodotti dovrebbe comprendere:

- un maggior sostegno all'innovazione ed allo sviluppo di nuove tecnologie per il recupero dei rifiuti di imballaggio;
- l'identificazione e lo sviluppo di nuovi mercati per i prodotti del riciclaggio;
- l'introduzione di standard CEN per i prodotti del riciclaggio;

- una maggior responsabilizzazione dei diversi settori dei rifiuti di imballaggio;
- un dialogo costruttivo con i consumatori e con i cittadini;
- un miglioramento progressivo del sistema di monitoraggio statistico dell'Unione.

6.4. Il Comitato rileva con una certa preoccupazione che la proposta di revisione non porta avanti la discussione sulla riduzione al minimo degli imballaggi, il riutilizzo e le responsabilità dei produttori di imballaggi. Il ritardo nella raccolta di dati comparati e nella valutazione dei modelli non deve impedire la messa a punto di nuove proposte. Il Comitato vaglierà l'opportunità di elaborare un parere di iniziativa al riguardo. In particolare, il Comitato sollecita azioni finalizzate ad ottenere informazioni sulle misure preventive avviate dagli Stati membri in conformità della direttiva 94/62/CE e disposizioni in merito ai materiali d'imballaggio compositi, difficili da riciclare; invita inoltre a riesaminare l'opportunità di introdurre incentivi economici per il riutilizzo ed il riciclaggio ed a supportare maggiormente le iniziative volontarie.

6.5. Il Comitato sollecita che il vasto lavoro attualmente in corso per determinare il livello ottimale — dal punto di vista economico e ambientale — di riciclaggio e recupero dei materiali da imballaggio venga esteso e portato avanti. Chiede in particolare che il lavoro di ricerca sull'efficacia in termini di costi tenga conto:

- del fatto che i costi accessori di raccolta e riciclaggio di quantitativi sempre maggiori dei materiali specificati aumentano in modo vertiginoso;
- di fattori ambientali difficili da quantificare a livello finanziario, quali i costi delle misure necessarie per ovviare all'impatto estetico negativo dei rifiuti;
- dei problemi che potrebbero sorgere a causa dell'uso di materiali compositi o di etichettature che contengono metalli pesanti o altre sostanze che mal si prestano alle operazioni di riciclaggio.

6.6. Permane qualche incertezza sulla raccolta e l'interpretazione dei dati relativi alla produzione e ai rifiuti di imballaggio negli Stati membri ma le differenze sono evidenti. La Commissione dovrebbe formulare orientamenti comuni più chiari e fare in modo di garantirne un'attuazione coerente in tutta l'UE. Un altro aspetto da non trascurare a questo proposito è il commercio di materiali riciclabili tra gli Stati membri e con i paesi terzi.

6.7. Il Comitato osserva infine che l'ampliamento estenderà il mercato unico a paesi che aspirano a conseguire livelli di prestazioni economiche i quali negli Stati membri attuali sono connessi a livelli elevati di rifiuti di imballaggio. I paesi candidati possiedono tuttavia un'esperienza considerevole nel trattare in maniera creativa le questioni del riciclaggio e della riutilizzazione dei materiali. Sarebbe estremamente positivo se tali capacità potessero venir raccolte e diffuse in tutta l'Unione per imboccare un cammino più sostenibile, globalmente, in materia di imballaggi.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Una strategia per il futuro delle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea»

(2002/C 221/10)

Il Comitato economico e sociale, in data 31 maggio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23 del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La sezione Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Lopez Almendariz, in data 7 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio, nel corso della 391^a sessione plenaria, con 103 voti favorevoli, 0 contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Le regioni ultraperiferiche (RUP) ossia i dipartimenti francesi d'oltremare, le Azzorre, Madera e le Canarie formano parte a pieno titolo dell'UE ma si contraddistinguono per una situazione del tutto particolare.

1.2. Si tratta di regioni che presentano tutte una realtà analoga, caratterizzata da una serie di fattori geografici, fisici e storici che determinano essenzialmente il loro sviluppo economico e sociale.

1.3. Questa realtà, riconosciuta dal diritto comunitario attraverso l'articolo 299, paragrafo 2 del Trattato ⁽¹⁾, è dovuta al persistere e all'accumularsi di una serie di fattori tra i quali:

la grande distanza, l'insularità e la superficie ridotta (eccetto la Guayana), la topografia, la densità di popolazione e la dipendenza economica da un numero limitato di attività economiche.

1.4. Le RUP devono pertanto sostenere costi superiori rispetto al resto del territorio dell'UE, costi che a loro volta impediscono a tali regioni di partecipare pienamente alla dinamica del mercato interno. Bisogna sperare che il successo dell'introduzione dell'euro contribuisca all'integrazione di queste regioni tra di loro e con le altre regioni europee.

1.5. La situazione delle RUP si caratterizza per un notevole ritardo di sviluppo rispetto ad altre regioni dell'UE. Tale ritardo, nonostante per alcuni aspetti sia diminuito nel corso degli anni grazie soprattutto al sostegno della Comunità, continua ad essere importante a causa dello strutturarsi, del persistere e dell'intensificarsi dei fattori che determinano il carattere ultraperiferico.

1.6. Inoltre, per la loro posizione geografica strategica in quanto vicine ad altri continenti, le RUP costituiscono la frontiera esterna più lontana dell'UE, cosa che offre loro notevoli possibilità ma determina al tempo stesso numerose incertezze.

2. Quadro giuridico e amministrativo delle azioni comunitarie nelle RUP

2.1. L'Unione europea ha riconosciuto in linea di principio la realtà specifica delle regioni ultraperiferiche; tale realtà ha ricevuto una consacrazione ufficiale con il suo inserimento nell'articolo 299, paragrafo 2 del trattato di Amsterdam.

2.2. Nel 1986, la Commissione europea ha creato un gruppo interservizi per le RUP composto da rappresentanti delle varie Direzioni generali, dipendente dal Segretariato generale della Commissione e sottoposto all'autorità del Presidente della stessa Commissione, incaricato di coordinare le azioni comunitarie a favore di queste regioni e di servire da intermediario con le amministrazioni nazionali e regionali competenti.

⁽¹⁾ Articolo 299, paragrafo 2.

Le disposizioni del presente trattato si applicano ai dipartimenti francesi d'oltremare, alle Azzorre, a Madera e alle isole Canarie.

Tuttavia, tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale dei dipartimenti francesi d'oltremare, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione del presente Trattato a tali regioni, ivi comprese politiche comuni.

Il Consiglio, all'atto dell'adozione delle pertinenti misure di cui al secondo comma, prende in considerazione settori quali politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricolture e pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali delle Comunità.

Il Consiglio adotta le misure di cui al secondo comma tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico comunitario, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni.

2.3. All'epoca, la Commissione europea ha deciso di adottare un approccio comune nei confronti di queste regioni attraverso i programmi Posei (programmi di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità delle RUP), che sono: Poseidom per i dipartimenti francesi d'oltremare (Martinica, Guadalupe, Guayana e Réunion); Poseican per le Canarie e Poseima per Madera e le Azzorre.

2.3.1. I programmi Posei, basati sul duplice principio dell'appartenenza delle RUP alla Comunità e del riconoscimento della loro realtà regionale, hanno reso possibile, tra l'altro, la modulazione di talune politiche comuni e l'adozione di determinate misure specifiche a favore di queste regioni, senza per questo compromettere il principio di coerenza e di integrità del diritto comunitario e con l'obiettivo di conseguire la coesione economica e sociale.

2.4. Tuttavia, la stessa Commissione europea, nella sua relazione del marzo 2000 ⁽¹⁾, ha riconosciuto che tale approccio è insufficiente e parziale e deve dunque essere potenziato.

2.5. La Commissione europea riconosce che, di fronte ai cambiamenti importanti che stanno per verificarsi, dovuti all'ampliamento e al fenomeno della globalizzazione, l'azione della Comunità a favore delle RUP deve essere maggiormente mirata, flessibile ed efficace.

2.5.1. In effetti, l'adesione di nuovi Stati membri con un PIL pro capite molto inferiore alla media comunitaria, determinerà per le RUP un'apparente relativizzazione del loro ritardo reale all'interno dell'UE, cosa che potrebbe comportare un trasferimento degli aiuti comunitari verso i futuri Stati membri dell'Europa orientale.

2.6. Nella citata relazione, la Commissione europea sottolinea che l'articolo 299, paragrafo 2 dà inizio ad una nuova fase nell'approccio comunitario concernente le RUP e presuppone un salto qualitativo rispetto all'approccio precedente, cui deve far seguito la definizione di una strategia di sviluppo sostenibile per queste regioni.

Nelle conclusioni dei Consigli di Lisbona, Feira, Nizza, Göteborg e Laeken, il Consiglio dei Ministri è stato invitato ad esaminare quanto prima le proposte concrete di elaborazione di politiche specifiche a favore delle RUP.

2.7. Oltre alla Commissione europea, anche il Parlamento europeo e il Comitato delle Regioni hanno voluto pronunciarsi sul modo migliore di applicare l'articolo 299, paragrafo 2 perché svolga la sua missione, contribuisca a ridurre le disparità tra le RUP e le altre regioni comunitarie e affinché le RUP possano approfittare dei vantaggi del mercato interno alle stesse condizioni delle altre regioni.

2.8. In tal modo, il Comitato economico e sociale europeo intende contribuire alla definizione delle misure volte a sviluppare l'articolo 299, paragrafo 2 affinché tali misure si inseriscano in una vera e propria strategia di sviluppo sostenibile per le RUP che permetta a queste ultime di integrarsi pienamente nello spazio europeo.

3. Motivi che giustificano l'adozione di misure concrete

3.1. La realtà ultraperiferica è menzionata all'articolo 299, paragrafo 2 del Trattato e la Commissione europea, nella sua relazione del marzo 2000, riconosce che tale articolo offre una base giuridica unica e comune alle misure concernenti le RUP.

3.1.1. Nella citata relazione, la Commissione europea precisa che l'elenco degli ambiti nei quali il Consiglio può adottare misure specifiche per le RUP non è restrittivo. Pertanto, questi ambiti sono diversi e aperti alla futura evoluzione delle politiche comunitarie.

3.2. L'articolo 299, paragrafo 2 rappresenta una nuova fase dell'approccio comunitario relativo alle RUP. Per questo motivo, le misure specifiche che saranno adottate in futuro saranno il risultato di questa nuova fase, che non tiene conto del periodo transitorio previsto per la piena integrazione di alcune di queste regioni all'Unione europea. Si tratta di un vero e proprio salto qualitativo nell'impostazione comunitaria concernente le RUP, nel senso che quest'ultima dovrà trasformarsi in una strategia globale per le regioni ultraperiferiche.

3.3. La dimensione strutturale e permanente del carattere ultraperiferico richiede l'adeguamento delle politiche comuni alle RUP e l'articolo 299, paragrafo 2 è la base giuridica appropriata per conseguire questo obiettivo. Tale base giuridica deve portare alla definizione di un regime specifico che non comprometta la coerenza del diritto comunitario e del mercato interno.

3.3.1. Va ricordato che la modulazione delle politiche comuni e l'adozione di misure specifiche a favore delle RUP nell'ambito dei programmi Posei non ha mai pregiudicato la coerenza del diritto comunitario e del mercato interno.

3.3.2. Le RUP sono regioni fragili, che presentano problemi specifici permanenti e che sono caratterizzate da un notevole ritardo di sviluppo, da tassi di disoccupazione molto elevati e da forme di occupazione altamente precarie. Pertanto, le misure specifiche adottate a loro favore, lungi dall'avere un impatto negativo sul funzionamento del mercato interno, perseguono l'obiettivo di collocare tali regioni su un piede di parità con il resto del territorio comunitario e di raggiungere la coesione.

⁽¹⁾ COM (2000) 147 def.: Relazione della Commissione sulle misure destinate a porre in atto l'articolo 299, paragrafo 2: le regioni ultraperiferiche dell'Unione europea.

3.4. La stessa Commissione europea, nella sua relazione del marzo 2000, ha riconosciuto che non si tratta solo di dare una risposta alle richieste specifiche di tali regioni ma anche di verificare, prima della elaborazione di qualsiasi normativa comunitaria, se ci siano aspetti relativi alle RUP che conviene esaminare.

3.4.1. Per tale motivo, dinanzi agli sviluppi futuri e più concretamente nella prospettiva dell'ampliamento, l'azione comunitaria a favore delle RUP non deve solo proseguire ma anche consolidarsi, in quanto tali regioni continueranno a dover sopportare gli svantaggi dovuti alla loro situazione periferica.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Il Comitato si rammarica che la nuova regolamentazione relativa ai Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 non abbia tenuto conto del criterio di ultraperifericità per l'inserimento di tali regioni nell'obiettivo 1.

4.2. Nella prospettiva dell'ammissibilità ai Fondi strutturali al di là del 2006, il Comitato ritiene che l'articolo 299, paragrafo 2 sia una base giuridica sufficientemente solida da consentire l'utilizzazione di criteri più consoni alla realtà ultraperiferica di tali regioni rispetto al PIL pro capite, di carattere prettamente statistico.

4.3. Il Comitato è preoccupato del fatto che la Commissione europea, nonostante le intenzioni espresse nella relazione del marzo 2000, in pratica non sfrutta tutte le possibilità previste dall'articolo 299, paragrafo 2, soprattutto per quanto concerne alcuni ambiti delle politiche comunitarie, come invece occorrerebbe fare tenendo conto della sfida ambiziosa di garantire lo sviluppo delle RUP.

4.4. Il Comitato è inoltre preoccupato del fatto che la Commissione europea si mostra restia ad utilizzare tale articolo quando presenta al Consiglio proposte concrete a favore di dette regioni, limitandone considerevolmente la portata e utilizzandolo come una disposizione secondaria.

4.5. Il Comitato ritiene che, lungi dall'essere una disposizione secondaria, l'articolo 299, paragrafo 2 sia una base giuridica specifica per le RUP il cui obiettivo principale è quello di consentirne lo sviluppo.

5. Proposte e raccomandazioni

5.1. Il Comitato ritiene che la Commissione europea debba rispettare gli impegni annunciati nella relazione del marzo 2000, dando all'articolo 299, paragrafo 2 la portata che merita in quanto base giuridica adatta a stabilire deroghe al diritto comunitario generale, al fine di compensare gli svantaggi dovuti all'ultraperifericità e consentire in tal modo lo sviluppo delle RUP.

5.2. Il Comitato ritiene quanto segue:

- è assolutamente necessario che l'UE elabori una strategia globale a favore delle regioni ultraperiferiche definendone i principi e gli obiettivi, stabilendo i mezzi a disposizione e fissando un calendario delle misure da adottare;
- tale necessità è ancor più evidente se si tiene conto dell'attuale contesto mondiale, caratterizzato dal fenomeno della globalizzazione, e della sfida dell'ampliamento, che sposterà il centro di attenzione dell'UE verso est;
- occorre inaugurare una nuova fase dell'approccio comunitario nei confronti delle RUP, che supponga un salto qualitativo rispetto all'impostazione tradizionale e costituisca una base giuridica adatta a consentire deroghe e adeguamenti al diritto comunitario generale a favore delle RUP e a gettare le basi di una vera e propria politica comunitaria per le regioni ultraperiferiche;
- il criterio dell'ultraperifericità dev'essere preso in considerazione a tutti i livelli di attuazione delle politiche comunitarie.

5.3. Per tutti questi motivi, il Comitato ritiene indispensabile elencare, a titolo indicativo e non esaustivo, le seguenti misure e chiede che la Commissione europea:

5.3.1. Proponga misure specifiche a favore delle RUP sulla base dell'articolo 299, paragrafo 2. Dato il carattere permanente e strutturale dell'ultraperifericità, le misure specifiche non dovranno essere limitate nel tempo, anche se devono essere oggetto di controlli periodici.

5.3.2. Tenga anche conto, al momento di elaborare qualsiasi normativa comunitaria, delle caratteristiche e delle necessità di tali regioni e prepari, se del caso, schede sull'impatto di un'eventuale normativa su di esse. Includa inoltre l'ultraperifericità tra i criteri da prendere in considerazione a tutti i livelli di attuazione delle politiche comunitarie.

5.3.3. Consideri l'ultraperifericità un elemento sufficiente per inserire le RUP nel campo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a) del Trattato, in particolare per quanto concerne i criteri di applicazione degli aiuti di Stato a finalità regionale.

5.3.4. Promuova l'accesso delle RUP ai programmi comunitari dando un trattamento preferenziale ai loro progetti.

5.3.5. In vista della riforma della politica regionale al di là del 2006, effettui sin d'ora uno studio sulla posizione che le RUP devono occupare nel nuovo contesto regionale, tenendo conto di quanto stabilisce l'articolo 299, paragrafo 2. Già nella seconda relazione sulla coesione, la Commissione europea riconosce che le RUP, in quanto regioni particolarmente fragili, costituiscono una priorità dell'azione comunitaria. Ai fini dell'ammissibilità ai fondi strutturali nel contesto della nuova politica regionale, il Comitato invita la Commissione a tener conto in questo studio di altri criteri diversi dal PIL pro capite, più adeguati alla realtà delle RUP.

5.3.6. Nell'ambito della riflessione che dovrà portare avanti per definire i nuovi orientamenti della politica comune della pesca, permetta l'applicazione di misure specifiche a favore delle RUP per quanto concerne, tra le altre cose: il mantenimento a tempo indeterminato dei regimi di compensazione dei costi aggiuntivi per la commercializzazione di determinati prodotti della pesca effettuando aggiornamenti periodici in materia di specie, importazioni e quote; il trattamento specifico delle flotte di tali regioni a titolo dei fondi previsti dallo Strumento Finanziario di Orientamento della pesca (SFOP); l'applicazione di una politica di conservazione, gestione e ricerca delle risorse ittiche per tali regioni; l'estensione e la proroga dei regimi speciali d'importazione di prodotti ittici non presenti in tali regioni; l'assegnazione di fondi per la valutazione periodica delle risorse ittiche e il riconoscimento di nuove specie di pesci su scala comunitaria, nonché di determinati aiuti, ad esempio quelli relativi allo stoccaggio privato, alle eccedenze o alle organizzazioni professionali.

5.3.7. In campo agricolo, proceda all'adeguamento delle organizzazioni comuni di mercato (OCM) alle particolarità delle produzioni agricole e di bestiame delle RUP; questo vale in particolare per le OCM che hanno più direttamente incidenza su tali produzioni (banane, ortofrutticoli, floricultura, prodotti caseari, carni bovine, carni ovine/caprine, zucchero, vino, ecc.) sia nel quadro dei programmi Posei sia attraverso un riconoscimento specifico all'interno delle stesse OCM. Per scongiurare inoltre la scomparsa delle produzioni agricole tradizionali delle RUP, tenga debitamente in considerazione, nel definire la futura riforma della PAC, delle caratteristiche più evidenti dell'agricoltura di tali regioni, che sono la dipendenza da un numero limitato di prodotti e la mancanza di reali possibilità di diversificazione.

5.3.8. Assicuri la parità di condizioni tra i prodotti importati e quelli locali e consideri, tra le altre misure: il consolidamento e il potenziamento del capitolo «agricoltura» dei programmi Posei garantendo una copertura finanziaria sufficiente; il miglioramento delle condizioni di riesportazione e spedizione di prodotti trasformati a base di materie prime; la stabilità degli aiuti grazie alla fissazione di un livello minimo.

5.3.9. Rafforzi e consolidi i meccanismi dell'OCM delle banane, in modo da continuare a garantire il reddito dei produttori comunitari. Mantenga inoltre il regime di quote rinunciando ad applicare il sistema di dazio unico a partire dal 2006 ed analizzi in profondità l'impatto che questo avrà sui produttori delle RUP prima di qualsiasi modifica sostanziale al regime attuale.

5.3.10. Adotti, tenendo conto dell'elevato grado di specializzazione dell'agricoltura nelle RUP, nuove misure che favoriscano la competitività delle produzioni agricole di queste zone, ad esempio pomodori, fiori, piante e frutta, le quali entrano in concorrenza con produzioni analoghe di zone geografiche vicine che godono di accordi di associazione con l'UE (es. Marocco) o di regimi preferenziali autonomi (ACP); allo stesso modo, introduca misure doganali adeguate per garantire il rigoroso rispetto delle quote assegnate in base a tali accordi bilaterali, al fine di assicurare l'equilibrio previsto dagli stessi accordi per quanto concerne il livello quantitativo della produzione di paesi terzi che può entrare nell'Unione europea senza provocare disfunzioni del mercato.

5.3.11. Promuova la fissazione di clausole di salvaguardia che prevedano la possibilità di stabilire misure di protezione a favore dei mercati ultraperiferici, ogni qual volta le importazioni di determinati prodotti che godono di preferenze tariffarie o che sono soggetti ad accordi di cooperazione con paesi terzi minaccino lo sviluppo delle loro economie.

5.3.12. In campo fiscale, permetta di prorogare i regimi differenziati delle RUP, strumenti necessari per lo sviluppo economico di queste regioni.

5.3.13. In ambito doganale, mantenga le esenzioni dei dazi all'importazione di determinati prodotti importanti per l'economia delle RUP e applichi l'esenzione e lo status di libera pratica a tutti i prodotti delle RUP ottenuti grazie ad una sufficiente trasformazione delle materie prime provenienti dai paesi terzi, in modo da compensare la politica di preferenze tariffarie dell'UE con paesi terzi, l'assenza di economie di scala e la lontananza delle RUP dai centri di attività industriale.

5.3.14. Nel settore dei trasporti stabilisca i meccanismi e le procedure adeguate per l'effettiva integrazione dell'ultraperifericità in tutti gli aspetti della politica comune dei trasporti che presentano ripercussioni sullo sviluppo di tali regioni; realizzi sin da ora uno studio sugli effetti che la liberalizzazione dei mercati dei trasporti potrà avere per le RUP, e porti avanti gli sforzi per integrare i progetti di tali regioni nelle reti transeuropee dei trasporti. La Commissione è inoltre invitata ad esaminare a fondo la possibilità di creare un quadro specifico per gli aiuti di stato e i servizi di interesse economico generale relativo al settore dei trasporti verso le RUP e al loro interno.

5.3.15. Acceleri, per quanto riguarda in particolare il settore dei trasporti, la promulgazione della direttiva sulla liberalizzazione dei servizi portuali, cosa che si giustifica con la necessità di ridurre i costi di approvvigionamento in queste regioni e prendendo in considerazione, al tempo stesso, l'esigenza di integrare la dimensione dell'ultraperifericità in tutti gli aspetti della politica comune che abbiano ripercussioni sullo sviluppo di tali regioni, in base agli impegni assunti dalla Commissione nella sua relazione del marzo 2000.

5.3.16. Preveda di applicare dei meccanismi che garantiscano il finanziamento pubblico di infrastrutture di trasporto nelle RUP, di adottare programmi specifici di trasporto pubblico e di introdurre criteri per rendere l'obbligo di servizio pubblico più flessibile in queste regioni. Questo permetterebbe loro di disporre della giusta capacità di far fronte alle difficoltà concernenti i tragitti, le frequenze, la qualità del servizio, gli orari e i costi del trasporto marittimo e aereo, in modo da rimediare al problema della duplice insularità.

5.3.17. In campo energetico, lo sfruttamento delle potenzialità delle energie rinnovabili e la creazione di reti di trasporto di energia nelle zone ultraperiferiche, che costituiscono un fattore di sicurezza economica e di efficienza energetica e che permettono anche di realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile, richiederanno, tenuto conto della quantità di risorse necessarie per eseguire tali progetti in questo ambito geoterritoriale, l'eventuale partecipazione di diverse fonti europee di finanziamento nonché la loro addizionalità.

5.3.18. Dia impulso alla liberalizzazione dei mercati dell'energia, adotti misure cautelari che garantiscano tariffe uguali o inferiori a quelle del territorio continentale europeo e promuova l'accesso prioritario delle RUP ai programmi orizzontali nel settore dell'energia.

5.3.19. In campo ambientale, agevoli il finanziamento europeo dell'infrastruttura di gestione ambientale e introduca adeguamenti e deroghe alle norme ambientali di carattere orizzontale, tenendo presente anche il fatto che le RUP sono considerate spazi naturali.

5.3.20. Preveda, per quanto concerne le PMI e lo sviluppo di nuove attività produttive e di servizi, le seguenti misure: promozione di azioni favorevoli ad un clima di iniziativa e di sviluppo imprenditoriale nelle RUP; potenziamento delle risorse finanziarie attraverso l'utilizzazione di tecniche e di programmi di natura finanziaria (capitale di rischio, sistemi di mutua garanzia, ecc.) facilitando al tempo stesso l'accesso delle PMI a queste fonti di finanziamento allo scopo di eliminare gli ostacoli alla loro creazione e al loro sviluppo; promozione di una maggiore conoscenza e utilizzazione dei prestiti della BEI e delle operazioni con capitali di rischio; miglioramento delle procedure di scambi di esperienze e buone pratiche in materia di politiche e misure di sostegno alle piccole e medie imprese.

5.3.21. Tenga conto dell'articolo 299, paragrafo 2 quando si tratta di stabilire i criteri di ammissibilità ai programmi orizzontali comunitari. In numerose occasioni, le RUP non hanno potuto beneficiare di detti programmi perché concepiti in funzione delle caratteristiche e delle necessità delle regioni continentali, ben distinte da quelle delle RUP.

5.3.22. Contribuisca allo sviluppo del potenziale di risorse umane delle RUP soprattutto sostenendo misure nel campo dell'istruzione e della formazione professionale di imprenditori e lavoratori e assicurando al tempo stesso l'applicazione di fondi strutturali aventi per obiettivo l'occupazione.

5.3.23. Preveda una serie di misure che contribuiscano a ridurre gli effetti dell'immigrazione illegale nelle RUP, tenuto conto della loro condizione di frontiera esterna della Comunità.

5.3.24. Dato che i settori della società dell'informazione e dell'innovazione tecnologica costituiscono vere opportunità per le RUP in quanto possono contribuire ad alleviare determinati svantaggi propri dell'ultraperifericità, consideri le RUP regioni prioritarie nell'ambito dell'elaborazione di misure in questi settori. Applichi pertanto nelle RUP una serie di strategie regionali integrate di ricerca, sviluppo e innovazione che contribuiscano ad aumentare notevolmente la partecipazione di queste regioni ai programmi quadro comunitari di R e S. Rafforzi inoltre la ricerca nei principali settori economici delle RUP attraverso progetti e azioni volte al trasferimento delle tecnologie che tengano conto delle particolarità di tali regioni e promuova la messa a disposizione di infrastrutture specifiche di R e S, ad esempio quelle destinate alla valorizzazione delle risorse naturali e alla ricerca astronomica, approfittando delle speciali caratteristiche geografiche e climatiche delle RUP.

5.3.25. Faccia sì che il nuovo quadro regolamentare nel settore delle telecomunicazioni venga pienamente applicato alle RUP, in particolare l'accesso alle infrastrutture (rete internazionale, nazionale e locale), la liberalizzazione della rete locale e l'applicazione di una politica non discriminatoria in materia di tariffe.

5.3.26. Avvii le azioni necessarie che rendano possibile nella pratica la cooperazione tra le RUP e i paesi terzi vicini. Nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg III tale cooperazione risulta impossibile in quanto non esistono meccanismi di coordinamento tra lo strumento finanziario comunitario (FESR) e gli strumenti finanziari di cooperazione con i paesi terzi (MEDA, FED). Queste azioni dovranno coprire anche gli aspetti commerciali il che impone l'elaborazione di strategie di penetrazione nei mercati dei paesi terzi vicini. In questo modo, sarà possibile alleviare in parte le difficoltà causate dall'assenza di un'economia di scala, dovuta a sua volta alle dimensioni ridotte dei mercati regionali.

5.3.27. Elabori annualmente un calendario preciso delle azioni da portare avanti in applicazione dell'articolo 299,

paragrafo 2. nonché una relazione semestrale contenente una valutazione dei risultati ottenuti nei precedenti sei mesi.

5.3.28. Potenzi il proprio gruppo interservizi e gli assegni risorse umane e operative sufficienti per poter continuare a svolgere il suo lavoro di coordinamento, monitoraggio e iniziativa in condizioni ottimali. In questo modo, il gruppo interservizi, e in particolare il suo Presidente, disporrà di un più ampio margine di manovra tra le diverse unità della Commissione europea che potrebbero essere coinvolte in questioni concernenti le RUP.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio concernente le norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, e relative al contenuto dello status di protezione»

(COM(2001) 510 def. — 2001/0207 (CNS))

(2002/C 221/11)

Il Consiglio, in data 15 novembre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Le Nouail Marlière il 13 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002, nel corso della 391^a sessione plenaria, con 105 voti favorevoli, 2 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta presentata dalla Commissione fa parte di un insieme di proposte di direttiva, attualmente in corso d'esame al Comitato, volto a stabilire un regime europeo comune in materia d'asilo. Il suo obiettivo è quello di dare attuazione all'articolo 63 del trattato, al piano d'azione di Vienna, nonché al paragrafo 14 delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere e relativi riferimenti ripresi nel quadro di controllo presentato al Consiglio e al Parlamento nel novembre 2001.

1.2. Il progetto di direttiva vuole essere uno strumento essenziale per migliorare l'efficacia dei regimi d'asilo nazionali e la credibilità del regime d'asilo europeo comune. Lo status di rifugiato è regolato dalla convenzione di Ginevra del 1951, emendata dal protocollo di New York del 1967 e della convenzione di Dublino entrata in vigore il 19 agosto 1997 che determina lo Stato membro competente per l'esame della domanda.

1.3. In materia d'armonizzazione della politica d'asilo, la Commissione ha già presentato una serie di proposte sulle quali il CES ha elaborato dei pareri: nel settembre 2000 un progetto di direttiva sulle procedure di riconoscimento e di revoca dello status di rifugiato, nell'aprile 2001 un progetto di direttiva sulle norme minime di accoglienza per i richiedenti asilo e nel luglio dello stesso anno un progetto di regolamento sui criteri per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo.

1.4. L'attuale progetto è volto a stabilire una definizione comune del concetto di rifugiato proveniente da un paese terzo o apolide e delle norme comuni per i diritti di cui tale rifugiato o apolide deve beneficiare nell'Unione europea.

1.4.1. Esso prevede la possibilità d'includere tra gli autori di persecuzioni ai danni dei rifugiati anche soggetti o organizzazioni non statuali, qualora lo Stato non accordi una protezione efficace. La Commissione osserva che con questo approccio essa propone di fatto la prassi vigente nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, i quali considerano che se il timore della persecuzione è fondato, la fonte della persecuzione stessa non è importante.

1.4.2. La proposta prevede tuttavia che se un'altra parte del territorio dello Stato da cui proviene il richiedente asilo può essere considerata sicura, quest'ultimo possa esservi rinvio.

1.4.3. La proposta affronta anche il problema specifico delle donne e dei bambini: prevede delle regole particolari per la valutazione della loro domanda di asilo e impone agli Stati membri di garantire un'assistenza specifica, medica o d'altro genere, alle persone vittime di torture, stupri o altre violenze gravi di carattere psicologico, fisico o sessuale.

1.5. Va notato che la Commissione ha deciso d'includere in uno stesso documento sia le norme minime relative alle condizioni di attribuzione della qualifica di rifugiato che quelle relative al contenuto della protezione sussidiaria.

1.6. La proposta non riguarda tuttavia gli aspetti procedurali del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato o dello status conferito dalla protezione sussidiaria.

1.7. La proposta riflette il fatto che il sistema deve poggiare sull'applicazione integrale e globale della convenzione di Ginevra e garantire quindi che nessuno venga rinvio là dove rischia di essere nuovamente perseguitato (principio di non respingimento). Essa è integrata da misure che offrono una protezione sussidiaria alle persone che non rientrano nel campo d'applicazione della convenzione ma che hanno tuttavia bisogno di una protezione internazionale.

1.8. Nell'ottica della Commissione, la proposta è intesa ad armonizzare l'applicazione del diritto d'asilo da parte dei Quindici e a scoraggiare in tal modo l'«asylum shopping» con il quale i richiedenti asilo decidono lo Stato a cui presentare la domanda a seconda del regime più o meno favorevole offerto.

1.9. Con questa proposta di direttiva la Commissione persegue gli obiettivi seguenti:

- stabilire norme minime in merito alle condizioni cui devono soddisfare le persone che richiedono una protezione internazionale secondo lo status di rifugiato o quello di beneficiario della protezione sussidiaria, nonché al contenuto di questi status;
- garantire in tutti gli Stati membri un livello minimo di protezione alle persone che ne hanno veramente bisogno e ridurre le disparità fra le legislazioni e le prassi degli Stati membri in questi settori, come primo passo verso un'armonizzazione completa;
- limitare i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale derivanti esclusivamente dalla diversità delle norme applicabili in materia di riconoscimento dello status di rifugiato e di concessione della protezione sussidiaria;
- garantire un elevato livello di protezione alle persone che ne hanno effettivamente bisogno, evitando le richieste di asilo abusive che pregiudicano la credibilità del sistema e riconoscendo la difficoltà di distinguere in molti casi gli immigranti economici dai richiedenti asilo.

1.10. La proposta di direttiva è divisa in sette capitoli e tratta successivamente degli aspetti più generali della problematica, della natura generale della protezione internazionale, delle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato, dello status complementare conferito dalla protezione sussidiaria, degli obblighi minimi degli Stati membri verso le persone a cui accordano una protezione internazionale e infine delle regole che consentono di garantire la piena applicazione della direttiva.

2. Disposizioni generali

2.1. La definizione di norme minime

2.1.1. Ogni richiesta di protezione, sia fondata su uno dei cinque motivi definiti dalla convenzione di Ginevra, sia complementare o sussidiaria, si rifa ad un diritto fondamentale universale. Delle norme possono essere «minime» a condizione di riconoscere, rispettare e proteggere i diritti fondamentali universali che figurano nei testi internazionali relativi ai diritti umani.

2.1.2. Pur appoggiando gli obiettivi d'armonizzazione e d'integrazione della Commissione, il Comitato sottolinea la necessità di preservare le prassi più favorevoli d'applicazione nei diversi Stati membri.

2.2. Riconoscimento dello status

2.2.1. Ogni richiedente asilo può chiedere uno status che lo abiliti alla protezione internazionale, ma spetta allo Stato membro riconoscere o meno tale status.

2.2.2. Il Comitato si congratula per il processo avviato verso l'adozione di norme comuni ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria.

2.2.3. Si rammarica tuttavia del fatto che la Commissione continui a parlare di concessione dello status mentre si tratta, conformemente all'articolo 1 della convenzione di Ginevra, di un semplice riconoscimento di uno status che esiste già a causa della situazione del richiedente, indipendentemente dal riconoscimento dello Stato membro ⁽¹⁾.

2.2.4. Il Comitato nota che sono in corso i lavori per elaborare una proposta di regolamento volta a migliorare la convenzione di Dublino e la sua applicazione ⁽²⁾.

2.2.5. Pur sottolineando che l'adozione di norme comuni per il riconoscimento dello status di rifugiato o la concessione della protezione sussidiaria costituisce un passo verso la realizzazione degli obiettivi fissati al Consiglio di Tampere, il Comitato rammenta che la procedura di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda comporta delle conseguenze per l'esame stesso.

2.2.6. Il Comitato sottolinea che l'adozione di norme minime in materia di riconoscimento dello status di rifugiato dovrebbe anche rendere meno cruciale la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda, in quanto la scelta del richiedente asilo di presentare la sua domanda presso un determinato Stato membro avverrebbe allora in base a criteri diversi dalle eventuali differenze nel trattamento della richiesta da parte degli Stati membri.

2.2.7. Come raccomandato in un precedente parere ⁽³⁾, il Comitato ritiene che in questo modo sarà possibile prendere meglio in considerazione la scelta, da parte del richiedente asilo, del paese in cui presentare la domanda, tenendo conto delle considerazioni culturali e sociali che sono alla base di tale scelta e che sono determinanti per un'integrazione più rapida.

⁽¹⁾ Risoluzione del Consiglio del 20 giugno 1995 sulle garanzie minime per le procedure d'asilo. GU C 274 del 19.9.1996 pagg. 13-17.

⁽²⁾ Cfr. il parere CES, adottato il 20 marzo 2002, in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo», relatore Sharma.

⁽³⁾ GU C 260 del 17.9.2001, pt. 2.3.4.3 — relatore Mengozzi.

2.3. Ordine di esame della richiesta

2.3.1. Bisogna distinguere fra domanda di protezione internazionale, domanda di asilo e domanda di protezione sussidiaria.

2.3.2. La protezione temporanea fondata su una valutazione collettiva dei bisogni non è oggetto dell'attuale proposta, in quanto è già stata adottata dal Consiglio il 20 luglio 2001. Essa ha una portata limitata nel tempo e si applica a gruppi numericamente rilevanti⁽¹⁾.

2.3.3. Il Comitato approva il fatto che la Commissione precisa che le domande di protezione internazionale sono considerate domande di asilo, a meno che il cittadino di un paese terzo o apolide non solleciti esplicitamente un diverso tipo di protezione (articolo 2, lettera g)).

2.3.4. Tuttavia, la definizione di domanda di protezione sussidiaria, come «domanda che non può considerarsi fondata sulla circostanza che l'interessato è rifugiato ai sensi dell'articolo 1, lettera a), della convenzione di Ginevra, oppure che è stata presentata in seguito all'esito negativo di una domanda d'asilo ...» (articolo 2, lettera i)), presuppone il fatto che la domanda di protezione internazionale sia stata o presentata e poi esaminata come domanda di asilo, oppure presunta, e poi esaminata come tale. Va precisato o aggiunto che la domanda stessa è sussidiaria mentre la protezione è complementare allo status di rifugiato non riconosciuto ai sensi dell'articolo 1, lettera a), della convenzione di Ginevra.

2.3.5. Esiste una regola di priorità, ricordata dalla Commissione stessa, in base alla quale è sempre lo status di rifugiato che dovrebbe innanzitutto essere preso in considerazione al momento dell'esame della richiesta, mentre la protezione sussidiaria non può essere un mezzo per indebolire la protezione conferita dallo status di rifugiato. Non si deve inoltre dimenticare che lo status di rifugiato ai sensi della convenzione del 1951 conferisce dei diritti e dei vantaggi di natura extraterritoriale che possono essere superiori.

2.4. Membri della famiglia (articolo 6)

2.4.1. Il Comitato approva il fatto che i membri della famiglia che accompagnano un richiedente la protezione internazionale possano essere ammessi a godere del medesimo status di quest'ultimo.

2.4.2. Bisogna distinguere a questo punto fra rispetto del diritto a richiedere asilo e stadio successivo dell'esame della domanda, il quale si può tradurre nel riconoscimento oppure nel non riconoscimento dello status di rifugiato o del diritto di beneficio della protezione internazionale.

2.4.3. Se, infatti, è vero che le domande restano individuali e devono sempre formare oggetto di un esame approfondito e individuale, è vero anche che l'applicazione di norme di protezione sussidiaria non deve essere in contraddizione con le disposizioni in materia di ricongiungimento familiare del beneficiario. Quest'ultimo elemento è infatti fondamentale per ripristinare condizioni di vita normali e degne quanto più rapidamente possibile.

⁽¹⁾ Cfr. parere del CES GUC 155 del 29.5.2001 (Relatrice Cassina).

2.5. Donne

2.5.1. Anche se non esplicitamente previste dalla Convenzione di Ginevra del 1951, le forme specifiche di persecuzione «di genere» (mutilazioni genitali, matrimoni forzati, lapidazione per presunzione d'adulterio, stupri sistematici di donne o ragazze come strategia di guerra, per non nominarne che alcune) dovrebbero essere riconosciute come ragioni fondate per una richiesta di asilo, e come motivi legittimi per la concessione dell'asilo negli Stati membri.

2.5.2. A tal fine nella proposta di direttiva si dovrebbero introdurre delle linee di condotta che integrino una prospettiva «di genere» nelle procedure di esame delle domande di asilo, per garantir meglio la parità di riconoscimento fra uomini e donne richiedenti asilo, in quanto il motivo dell'opinione politica tradizionalmente è meno riconosciuto alle donne che agli uomini. Se sfidano le norme sociali dominanti, le donne non possono sempre contare sulla protezione dello Stato in cui risiedono.

2.5.3. La dimensione «di genere» dev'essere riconosciuta anche nella fase di trattamento delle domande di asilo: presenza di funzionari di sesso femminile dotati di qualifiche e formazione adeguate responsabili dei colloqui e in grado di fungere da interpreti; garanzia di riservatezza nelle procedure di colloquio; colloqui organizzati senza messe a confronto e mediante domande aperte che consentano alle donne di raccontare le loro esperienze di persecuzione nel rispetto della riservatezza; misure che assicurino la sicurezza fisica e il rispetto della vita privata delle donne richiedenti asilo nei centri di accoglienza o di detenzione; accesso a servizi conformi alle loro esigenze sanitarie; accesso all'assistenza legale e alla rappresentanza, compreso il diritto di contattare o di essere contattate da una ONG di donne e/o da una ONG che operi nel campo dell'asilo.

2.5.3.1. Per facilitare questi ultimi contatti si dovrebbero fornire alle donne gli elenchi delle ONG che potrebbero aiutarle nell'espletamento delle loro pratiche. Sarebbe inoltre opportuno che le stesse ONG fossero avvertite della presenza di donne nei centri di accoglienza.

2.5.3.2. Ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato non ha senso se non si beneficia di una protezione adeguata come mostra bene l'esempio delle donne costrette a prostituirsi. È dunque necessario garantire alle donne l'accesso ad un lavoro decente e la libertà di associazione sindacale.

2.5.4. Devono altresì essere previste anche soluzioni di più lunga durata come l'adozione di misure per incoraggiare lo sviluppo delle qualifiche e delle competenze delle donne richiedenti asilo per tutto il periodo corrispondente alla procedura, al fine di favorirne l'indipendenza e l'integrazione nel paese di accoglienza se la loro domanda viene accettata, o la reintegrazione nel paese d'origine se la loro domanda è respinta, come d'altronde di qualunque altra misura conforme alla loro situazione e atta a ristabilire pienamente e più rapidamente possibile condizioni di vita normali e degne.

3. Disposizioni particolari

3.1. Conseguenza della cessazione dello status di rifugiato (articolo 13)

3.1.1. Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che, nei casi in cui il permesso di soggiorno viene revocato allorché lo Stato d'origine non ha ancora restituito i documenti di viaggio e quelli certificanti la nazionalità alla persona, quest'ultima non beneficerebbe più, né della protezione, né di un titolo di soggiorno valido.

3.1.2. Il Comitato propone che la Commissione preveda che la revoca dello status di rifugiato (cessazione) venga esaminata alla luce degli stessi elementi che ne hanno giustificato il riconoscimento.

3.2. Esclusione dallo status di rifugiato (articolo 14)

3.2.1. Il Comitato non approva il motivo di cui al punto 1, lettera a). Infatti, un richiedente asilo che godesse della protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diverso dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, beneficerebbe in pratica della protezione di un organismo o istituzione che non ha sottoscritto la convenzione del 1951 e che potrebbe non essere in grado di garantirgli gli stessi diritti che il riconoscimento del suo status di rifugiato gli conferirebbe.

3.3. Motivi della protezione sussidiaria (articolo 15)

3.3.1. Il Comitato sottolinea che possono esservi per la protezione sussidiaria anche altri motivi oltre a quelli contemplati dall'articolo 15. Inoltre mette in guardia contro il rischio di far rientrare nei motivi di protezione sussidiaria anche degli elementi normalmente coperti dall'articolo 1, lettera A), paragrafo 2, della convenzione di Ginevra⁽¹⁾.

(1) Per la convenzione il termine «rifugiato» si applica a ogni individuo che «in seguito ad avvenimenti verificatisi prima del 1° gennaio 1951, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trovi fuori dal paese di cui è cittadino e non possa o non voglia, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori dal paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non possa o non voglia tornarvi per il timore di cui sopra».

3.4. Cessazione dello status di protezione sussidiaria (articolo 16)

3.4.1. La protezione sussidiaria che è complementare a quella concessa al rifugiato riconosciuto come tale ai sensi dell'articolo 1, lettera A), della convenzione del 1951, dovrebbe essere rafforzata. A tal fine dovrebbe essere ispirata da riferimenti umanitari pertinenti per quanto riguarda il trattamento da applicare alle persone che la richiedono. La cessazione dello status non dovrebbe quindi essere sbrigativa, ma dovrebbe, al contrario, poggiare sull'esame degli stessi elementi che hanno reso possibile la concessione della protezione.

3.4.2. Il Comitato suggerisce anche per formulare l'articolo 16 di riprendere i termini dell'articolo 13, paragrafo 2, secondo cui «Spetta allo Stato membro che ha riconosciuto lo status di rifugiato dimostrare che l'interessato non ha più bisogno di protezione internazionale».

3.5. Permesso di soggiorno (articolo 21)

3.5.1. Ai rifugiati beneficiari di una protezione sussidiaria verrebbe rilasciato un permesso di soggiorno della durata di un anno (contro i cinque anni previsti nel caso di rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra). Questo principio è in contrasto con un'interpretazione della convenzione di Ginevra che consenta di valutare un gran numero di casi secondo le particolarità di ciascuno. Si dovrebbe ricorrere alla protezione sussidiaria solo nei casi in cui il motivo della domanda di protezione internazionale non risulti rientrare, dopo esame individuale, tra i motivi previsti dalla convenzione di Ginevra. Questa diversa forma di protezione non dovrebbe tuttavia necessariamente essere di durata inferiore a quella concessa ai rifugiati.

3.5.2. Inoltre, come già indicato ai punti precedenti (2.3.5 e 3.3.1), la protezione sussidiaria non deve indebolire lo status di rifugiato ai sensi della convenzione del 1951.

3.6. Documenti di viaggio (articolo 23)

3.6.1. Per quanto riguarda le restrizioni alla libera circolazione va precisato che i «motivi imperiosi» di sicurezza nazionale o di ordine pubblico si applicano senza discriminazioni sia ai rifugiati originari di un paese terzo o apolidi che ai cittadini nazionali.

3.7. Accesso all'occupazione (articolo 24)

3.7.1. Come spiegato in relazione all'articolo 21, la protezione sussidiaria non deve essere necessariamente più restrittiva di quella concessa ai rifugiati. I diritti alla parità di accesso all'occupazione con i cittadini degli Stati membri previsti per i rifugiati devono quindi essere riconosciuti anche ai beneficiari della protezione sussidiaria immediatamente dopo che è stato loro riconosciuto lo status corrispondente. Il Comitato appoggia la lotta contro il lavoro illegale o clandestino e sottolinea i rischi di esclusione sociale, vagabondaggio ed emarginazione cui sono esposte le persone a cui si concede l'asilo senza però il diritto di lavorare.

3.7.1.1. Per quanto riguarda le donne, il fatto di non avere il diritto di lavorare a partire dal momento in cui viene loro riconosciuta la protezione, aumenta i rischi a cui sono esposte di cadere nelle reti organizzate di prostituzione forzata.

3.7.1.2. Anche nel campo del lavoro, come in quello dei dispositivi d'integrazione di cui al punto 3.9, il Comitato rammenta che la messa in atto dell'accoglienza dei rifugiati e il trattamento sociale (fondo di solidarietà, azioni delle associazioni, accoglienza nelle scuole, alloggi) sono in ultima analisi a carico del livello più piccolo degli enti territoriali (città, regione).

3.8. Libera circolazione (articolo 30)

3.8.1. I rifugiati il cui status è riconosciuto da uno Stato membro, o i beneficiari di una protezione sussidiaria, dovrebbero vedersi riconosciuto il diritto di circolare anche negli altri Stati membri.

3.8.2. Il Comitato rammenta che, una volta che la protezione internazionale è stata accordata e lo status riconosciuto, il rifugiato o il beneficiario della protezione sussidiaria consegna il suo passaporto allo Stato di accoglienza e non può recuperarlo fintanto che durerà la protezione e l'asilo. Dato che è sotto la responsabilità dello Stato membro che accorda la protezione, egli dovrebbe pienamente beneficiare della libera circolazione all'interno del territorio di tutti gli Stati membri, alle stesse condizioni dei loro cittadini⁽¹⁾.

3.9. Accesso agli strumenti d'integrazione (articolo 31)

3.9.1. Vanno formulate le stesse osservazioni che per gli articoli 21 e 24 (permesso di soggiorno e accesso all'occupazione). Il Comitato si chiede per quale ragione i beneficiari di una protezione sussidiaria, una volta che questa è stata accordata, dovrebbero attendere un anno per beneficiare di dispositivi d'integrazione adeguati alle loro esigenze, in particolare in materia di occupazione, istruzione, sanità e servizi sociali. E, si potrebbe anche aggiungere, adeguati alle loro esigenze linguistiche e culturali (necessità di ritrovare il prima possibile una vita normale e degna).

3.10. Rimpatrio volontario (articolo 32)

3.10.1. Il Comitato appoggia l'accesso ai programmi di rimpatrio volontario, ma sottolinea gli stretti legami che esistono fra l'elaborazione di programmi a breve termine e di reintegrazione nei paesi d'origine ed uno sviluppo sostenibile. Lo sviluppo sostenibile costituisce il mezzo privilegiato per garantire la pace, la sicurezza, la stabilità delle popolazioni. Sia

le persone la cui domanda sia stata respinta che quelle la cui domanda è stata accolta ma che scelgono ad un determinato momento il rimpatrio volontario hanno, al rientro nei loro paesi, delle esigenze specifiche che dovrebbero essere prese meglio in considerazione in sede di elaborazione delle politiche di sviluppo sostenibile e di cooperazione dell'Unione.

3.11. Personale e risorse (articolo 34)

3.11.1. Il Comitato è d'accordo sulla necessità che il personale delle autorità e delle altre organizzazioni responsabili dell'attuazione dell'attuale direttiva riceva una formazione di base e chiede altresì di aggiungere le esigenze di una formazione continua o specializzata a tutte le fasi di esame della richiesta. Ciò vale in particolare per l'accoglienza da riservare alle donne vittime di stupri o violenze sessuali, o ai bambini non accompagnati da un adulto responsabile nonché per la prevenzione del «reclutamento» di prede facili vittime di trafficanti o di prosseneti.

4. Disposizioni finali

4.1. Razza

4.1.1. Il Comitato approva il principio di non discriminazione previsto nelle disposizioni finali della proposta e raccomanda alla Commissione di tener conto della posizione assunta dall'Unione europea alla conferenza mondiale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, nonché del discorso pronunciato dinanzi al Parlamento europeo dal ministro Louis Michel in rappresentanza della presidenza belga, secondo il quale: «È ormai provato che ogni teoria volta ad affermare l'esistenza di diverse razze umane è scientificamente falsa. L'Unione europea desidera che il linguaggio utilizzato rifletta questa evoluzione. Essa ritiene che l'uso di formule che implicano l'esistenza di razze diverse debba essere evitato. Il suo scopo non è di negare la diversità della razza umana, ma semplicemente di valorizzare l'unità della specie umana e di lottare in tal modo contro le forme contemporanee di razzismo che poggiano di massima su questo genere di affermazioni. Tuttavia, in seguito alla forte opposizione di taluni Stati, non è stato possibile far progredire questa riflessione in maniera sostanziale. L'Unione europea ha tenuto ad esprimere la sua posizione di principio su questo punto in un intervento finale, che sarà ripreso nella relazione della conferenza»⁽²⁾.

4.1.2. Numerosi rifugiati o richiedenti asilo hanno dovuto fuggire, a causa di discriminazioni di ordine nazionale o etnico, e si trovano a dover andare raminghi da uno Stato all'altro a causa delle stesse discriminazioni che sono state all'origine della loro richiesta di protezione.

⁽¹⁾ Cfr. parere del CES sulla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo» GU C 36 dell'8.2.2002 — CES 1321/2001 (relatore: Pariza Castaños).

⁽²⁾ Discorso di L. Michel dinanzi al PE, 2.10.2001: resoconto della conferenza di Durban.

4.1.3. Il Comitato rammenta, come già aveva fatto nel suo parere sulla comunicazione della Commissione sulla procedura d'asilo comune⁽¹⁾, la posizione comune del Consiglio del 4 marzo 1996⁽²⁾, che definisce la nazionalità in senso lato, al di là della semplice cittadinanza, come un concetto che include anche l'appartenenza a un gruppo caratterizzato da legami d'identità o affinità con altre popolazioni.

4.1.4. Il Comitato invita la Commissione a promuovere sistematicamente, nei testi che propone, le posizioni adottate dall'Unione europea nella comunità internazionale.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato appoggia l'iniziativa della Commissione e più in particolare approva:

- la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri, riconosciuta ai rifugiati e ai beneficiari di una protezione sussidiaria, in materia di occupazione, accesso all'istruzione e ai servizi sociali e accesso alle cure mediche e psicologiche, fermo restando il diritto degli Stati di prevedere misure più favorevoli nei casi che ritengano opportuni;
- il concetto di protezione sussidiaria come protezione

(1) Cfr. parere del CES nella GU C 260 del 17.9.2001 (Relatore: Mengozzi).

(2) GU L 63 del 13.3.1996, pagg. 2-7.

allargata prevista per i casi di persone la cui richiesta d'asilo non si fonda su un motivo che rientra nel campo di applicazione della convenzione di Ginevra ma che hanno tuttavia bisogno di una protezione internazionale, nel rispetto del principio del non respingimento;

- l'estensione del campo di applicazione della protezione alle vittime di persecuzioni da parte di organizzazioni o soggetti non statuali.

5.2. Il Comitato ritiene tuttavia che si dovrebbero rivedere taluni aspetti della proposta per raggiungere il livello richiesto nel campo dei principi di protezione internazionale e conseguire gli obiettivi definiti dal Consiglio di Tampere.

5.3. Dopo i tragici eventi dell'11 settembre la domanda crescente di sicurezza tende a intaccare il clima di tolleranza, accettazione, umanità, sensibilità che prevale nel comportamento dei servizi di immigrazione/rifugiati in Europa, come pure lo spirito e la lettera della legislazione europea. Il Comitato ritiene che in un periodo di globalizzazione, la protezione dei rifugiati, dei richiedenti asilo e/o protezione internazionale sia un arricchimento umanitario; essa richiede un giusto equilibrio fra la sicurezza territoriale e quella delle popolazioni. Il Comitato è dell'avviso che nel medio/lungo termine una strategia intesa a rafforzare la tolleranza e a migliorare le relazioni fra cittadini europei da un lato e rifugiati e richiedenti asilo dall'altro sia uno degli investimenti più validi in materia di sicurezza. Affinché l'Unione europea continui a rappresentare un posto di libertà, giustizia e prosperità per tutti i disperati di questo mondo, per tutti coloro che non trovano speranza, giustizia e libertà nei loro paesi.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia d'immigrazione», e
(COM(2001) 387 def.)
- alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla politica comune in materia d'asilo, recante un metodo aperto di coordinamento»
(COM(2001) 710 def.)
(2002/C 221/12)

La Commissione, in data 21 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle comunicazioni di cui sopra.

La sezione Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice zu Eulenburg, in data 13 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 29 maggio, nel corso della 391^a sessione plenaria, con 106 voti favorevoli, 0 contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Consiglio europeo riunitosi a Laeken nel dicembre 2001 ha ribadito l'intenzione di adottare una politica comune in materia d'asilo e immigrazione sulla scorta delle conclusioni del Consiglio di Tampere dell'ottobre 1999. L'obiettivo di tale politica è quello di trovare un equilibrio tra la tutela dei rifugiati garantita dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, l'aspirazione a una vita migliore e la capacità d'accoglienza dell'Unione europea e degli Stati membri. Dalle discussioni sviluppatesi attorno alle precedenti iniziative della Commissione (proposte di regolamenti e direttive), di cui — finora — solo alcune sono state adottate, è però emerso che taluni Stati membri sono riluttanti a strutturare la loro politica nazionale in modo da renderla compatibile con una politica comune.

1.2. La necessità di una politica comune fondata sugli obiettivi di Tampere, che prevedono la creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, resta comunque incontestata. La politica comunitaria deve però tener conto sia dell'immigrazione per ragioni umanitarie e di ricongiungimento familiare sia dei movimenti migratori per motivi economici o lavorativi.

1.3. Il Comitato ha esaminato con la massima attenzione le proposte e le iniziative della Commissione, assumendo al riguardo posizioni circostanziate. Finora ha accolto sostanzialmente con favore tali iniziative ed ha incoraggiato la Comunità a proseguire i propri lavori in un'ottica umanitaria e solidale.

2. Sintesi delle proposte**2.1. Coordinamento della politica d'immigrazione**

2.1.1. Nella sua comunicazione sulla politica comunitaria in materia d'immigrazione, la Commissione conclude che l'applicazione a questa politica di un metodo aperto di coordinamento, a complemento delle misure legislative previste dagli articoli 61-69 del trattato CE, ben si adatta al carattere pluridimensionale del fenomeno migratorio, al gran numero di operatori coinvolti e alla responsabilità degli Stati membri nell'attuazione di questa politica.

2.1.2. Tale metodo è diretto a coordinare l'applicazione negli Stati membri delle previste disposizioni comunitarie e a integrare la politica comune che ne deriverebbe, in modo da contribuire a uno sviluppo coerente e unitario degli elementi centrali di una politica d'immigrazione comune.

2.1.3. Gli orientamenti previsti sono definiti in funzione degli obiettivi di Tampere e coprono i seguenti settori: gestione dei flussi migratori, ammissione dei migranti per ragioni economiche, partenariato con i paesi terzi e integrazione dei cittadini di paesi terzi.

2.2. Coordinamento della politica d'asilo

2.2.1. Quanto alla politica d'asilo, il metodo aperto di coordinamento, oltre a sostenere e completare la legislazione comunitaria prevista dal trattato, accompagna e agevola il passaggio alla seconda fase d'attuazione del sistema europeo comune in materia d'asilo. In contemporanea con la definizione del quadro legislativo, la Commissione intende:

- elaborare proposte di orientamenti europei e relative ai contenuti dei piani d'azione nazionali;

- garantire il coordinamento delle politiche nazionali;
- assicurare lo scambio delle migliori pratiche;
- verificare e valutare l'impatto della politica comunitaria;
- organizzare consultazioni regolari con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali interessate.

2.2.2. Gli orientamenti privilegiano i seguenti aspetti: conoscenza del flusso di rifugiati/ricipienti asilo, messa a punto di un sistema efficace in materia d'asilo che tuteli quanti ne hanno bisogno in applicazione della Convenzione di Ginevra, politica dei rimpatri, relazioni con i paesi terzi, integrazione/inserimento.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato accoglie con favore l'idea di applicare il metodo aperto di coordinamento alle politiche d'immigrazione e asilo quale strumento atto ad integrare l'elaborazione e il sostegno del quadro legislativo comune. Si rammarica tuttavia per la lentezza con cui avanza il processo legislativo a livello comunitario.

3.2. Il ricorso a tale metodo è motivato dalle peculiarità del settore politico interessato. Da un lato, infatti, consente la cooperazione e lo scambio tra Stati membri in attesa dell'adozione di una normativa definitiva e riveste un ruolo ugualmente significativo nell'applicazione del futuro diritto comunitario. Dall'altro, tutti gli Stati membri — seppur in misura e con incidenza diversa — incontrano problemi analoghi. Il carattere transeuropeo e «trasferibile» dei problemi giustifica di conseguenza una cooperazione più stretta sulla base di obiettivi e orientamenti comuni.

3.3. Le politiche in materia d'asilo e immigrazione si influenzano a vicenda. I provvedimenti adottati in un settore non possono non aver ripercussioni nell'altro. Come l'esperienza insegna, l'adozione di misure volte ad arrestare l'immigrazione ha fatto aumentare l'incidenza di altre forme d'immigrazione, per es. quelle nel quadro dei regimi d'asilo, ed è accompagnata dai poco auspicabili fenomeni dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani. Malgrado questa correlazione tra le politiche d'immigrazione e d'asilo, il Comitato giudica appropriato differenziare l'utilizzazione del metodo aperto di coordinamento in base alle esigenze di ciascun settore, anche perché la politica in materia d'asilo e di rifugiati è già determinata fondamentalmente da obblighi internazionali come la Convenzione di Ginevra e, tanto l'articolo 63 del trattato CE che le conclusioni di Tampere prevedono entrambi misure ed obiettivi d'armonizzazione più concreti. Non bisogna poi confondere le istanze umanitarie con gli obiettivi della politica d'immigrazione.

3.4. A giudizio del Comitato, è importante che lo sviluppo dei due quadri legislativi comuni proceda di pari passo. Sarebbe errato se gli Stati membri si accordassero sui provvedimenti piuttosto restrittivi della politica comune senza definire al tempo stesso misure costruttive ai fini di un approccio comune.

3.5. Per poter giudicare e valutare la situazione dell'immigrazione negli Stati membri, è importante basarsi su conoscenze esatte. Nonostante le statistiche e le cifre disponibili negli Stati membri riguardo all'immigrazione e all'afflusso di richiedenti asilo, a livello europeo non esistono dati comparabili. Tale lacuna è attribuibile anche alla diversità dei concetti e delle definizioni adottati nei singoli paesi. Il Comitato raccomanda pertanto di mettere a punto procedure e schemi statistici comuni per agevolare tale valutazione.

3.6. A giudizio del Comitato, sarebbe deplorabile se, a causa dell'adozione del metodo aperto di coordinamento, si rinunciassero all'applicazione delle misure legislative ancora in sospenso. Tale metodo, infatti, non si sostituisce affatto al quadro legislativo da definire. Esso andrebbe pertanto applicato tenendo conto, nella definizione degli orientamenti, dei progressi registrati dai singoli Stati membri nell'attuazione del processo legislativo.

4. Osservazioni particolari

4.1. Coordinamento della politica d'immigrazione

4.1.1. Gli orientamenti proposti fanno propri e mirano a sostenere gli obiettivi della legislazione in materia di politica d'immigrazione comune. In considerazione delle esigenze demografiche, si pone giustamente l'accento anche sulla necessità di introdurre procedure atte ad assicurare il collegamento tra la politica d'immigrazione e d'asilo e le politiche economiche e sociali, nonché ad evidenziarne le interazioni.

4.1.2. Gestione dei flussi migratori

4.1.2.1. Orientamento n. 1: elaborare un'impostazione generale e coordinata per la gestione dell'immigrazione a livello nazionale

4.1.2.1.1. Il Comitato sostiene l'approccio adottato da questo orientamento, ma precisa che in questo caso non ci può limitare a un'analisi tecnica. Le procedure di gestione dell'immigrazione non devono mai trascurare l'aspetto della dignità delle persone destinatarie delle misure.

4.1.2.2. Orientamento n. 2: migliorare la diffusione delle informazioni sulle possibilità legali d'ingresso nell'UE e sulle conseguenze dell'utilizzo di canali clandestini

4.1.2.2.1. Tale orientamento affronta un importante aspetto della prevenzione dell'immigrazione clandestina o irregolare. La disponibilità d'informazioni affidabili riguardo alle possibilità legali d'ingresso nell'UE presuppone l'esistenza di una strategia per l'immigrazione ampia e credibile. In mancanza di un quadro legislativo chiaro e trasparente da applicare, le misure d'informazione sono del tutto inutili.

4.1.2.3. Orientamento n. 3: rafforzare la lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani

4.1.2.3.1. Tale orientamento promuove un approccio volto a creare un equilibrio tra obblighi umanitari, immigrazione legale e lotta contro le organizzazioni criminali dedite alla tratta di esseri umani. Le misure proposte — seguire i movimenti illegali delle persone, prevedere sanzioni per le attività criminali e rafforzare i controlli alle frontiere esterne dell'UE — non costituiscono tuttavia una risposta del tutto adeguata a questo fenomeno. Nel suo parere in merito alla «Comunicazione su una politica comunitaria in materia d'immigrazione»⁽¹⁾ e in quello sulla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia d'immigrazione illegale»⁽²⁾, il Comitato insiste sull'importanza e la necessità d'introdurre misure volte a regolarizzare la posizione di persone che vivono nell'UE in condizioni d'illegalità non da ultimo a motivo della politica restrittiva applicata finora in materia.

4.1.2.3.2. La situazione d'illegalità non deriva però soltanto dall'ingresso illegale in un determinato paese, ma può essere originata anche dalla perdita dei diritti di soggiorno in base alla legislazione vigente nei singoli Stati membri.

4.1.2.3.3. A giudizio del Comitato, gli orientamenti dovrebbero tener conto anche delle condizioni di vita degli stranieri e dei loro familiari che risiedono illegalmente in uno Stato membro e degli scambi di esperienze tra Stati membri in merito alle misure di legalizzazione (regolarizzazione) più appropriate.

4.1.3. Ammissione di migranti per ragioni economiche

4.1.3.1. Il Comitato accoglie con favore l'apertura del mercato del lavoro europeo a un'immigrazione controllata e orientata alla domanda. Dopo aver analizzato e valutato le proposte di direttive sul tema, per esempio quella relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo⁽³⁾, il Comitato raccomanda l'adozione di un approccio maggiormente proattivo e rapido che offra possibilità legali d'ingresso nella Comunità e giudica di estrema importanza la collaborazione con i paesi d'origine.

4.1.3.2. Orientamento n. 4: instaurare una politica e procedure coerenti e trasparenti per l'apertura del mercato del lavoro ai cittadini dei paesi terzi nell'ambito della strategia europea dell'occupazione

4.1.3.2.1. La questione di stabilire quale contributo i migranti possano offrire al mercato del lavoro è importante in termini sia d'integrazione sociale sia d'incentivazione della disponibilità all'accoglienza. Il Comitato si dichiara soddisfatto del ruolo che verrà affidato, a tal fine, alle ONG e alle associazioni di emigrati.

4.1.3.2.2. Il Comitato riconosce, al pari della Commissione, la necessità di rivolgere particolare attenzione alle condizioni e alle esigenze delle donne migranti e propone di considerare con particolare attenzione tale tematica nel quadro degli orientamenti in materia di occupazione allo scopo di lottare contro la discriminazione e a favore dell'integrazione sociale tramite l'accesso delle donne al mercato del lavoro e la tutela delle pari opportunità.

4.1.4. Partenariati con i paesi terzi

4.1.4.1. Orientamento n. 5: integrare le questioni relative all'immigrazione nelle relazioni con i paesi terzi e soprattutto con i paesi d'origine

4.1.4.1.1. Tale orientamento è strettamente correlato a questioni di carattere politico, economico e sociale, nonché alla politica dello sviluppo e ai diritti umani. Nel suo parere sulla politica comunitaria in materia d'immigrazione⁽¹⁾, il Comitato evidenzia alcuni elementi importanti del partenariato: incrementare il sostegno allo sviluppo economico e umano dei paesi d'origine, ampliare le possibilità di mobilità tra paese d'origine e d'accoglienza, fornire un appoggio politico e istituzionale al rimpatrio volontario.

4.1.4.1.2. Le misure proposte da questo orientamento sono importanti elementi di un approccio comune nei confronti dell'immigrazione. Particolare attenzione meritano le misure destinate a incentivare la mobilità tra Stati membri e paesi terzi.

4.1.5. Integrazione dei cittadini di paesi terzi

4.1.5.1. Orientamento n. 6: garantire che siano elaborate politiche d'integrazione per i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro

4.1.5.1.1. Occorre dare un forte impulso alle politiche d'integrazione sociale promuovendo un'integrazione lungimirante. La riuscita della politica comune in materia d'immigrazione dipende inequivocabilmente dall'integrazione dei migranti nel paese d'accoglienza e non può prescindere dai seguenti presupposti: trattamento equo, medesimi diritti e doveri, pari opportunità, lotta alla discriminazione, sensibilizzazione dei cittadini, partecipazione alla vita pubblica.

⁽¹⁾ GU C 260 del 17.9.2001.

⁽²⁾ Parere del CES adottato il 24.4.2002.

⁽³⁾ GU C 80 del 3.4.2002.

4.1.5.1.2. Una politica d'integrazione compiuta e sostenibile deve puntare al coinvolgimento a pieno titolo dei migranti nella vita sociale (partecipazione e pari opportunità). Vanno a tal fine promossi — singolarmente e nelle loro interazioni — tutti gli aspetti dell'integrazione sociale (mercato del lavoro, istruzione, apprendimento della lingua, cultura, integrazione sociale e giuridica). Un altro aspetto importante dell'integrazione è la partecipazione alla vita pubblica, contraddistinta dal godimento dei diritti dei cittadini e, contemporaneamente, dal rispetto dei doveri. La politica d'integrazione va intesa come un compito permanente della politica sociale.

4.1.5.1.3. Le misure previste dall'orientamento accolgono questi elementi volti a creare una politica d'integrazione. Particolare attenzione va alla promozione dell'apprendimento della lingua, requisito essenziale ai fini di una vera integrazione. La conoscenza della lingua è fondamentale per poter partecipare alla vita culturale, sociale e politica del paese d'accoglienza. Parimenti, migliorando le possibilità di apprendimento delle lingue straniere negli Stati membri si può contribuire in modo sostanziale alla conoscenza reciproca e ad una migliore comprensione e pertanto all'accoglienza e all'integrazione dei migranti.

4.1.5.1.4. Il Comitato si dichiara a favore del ruolo speciale assegnato agli attori locali e regionali, alle parti sociali, alla società civile e ai migranti stessi nello sviluppo e nell'applicazione dei relativi progetti d'integrazione. In numerosi paesi vi è inoltre la possibilità di attingere alle esperienze acquisite dalle reti e dai servizi sociali esistenti che operano nel settore della consulenza e assistenza ai migranti.

4.2. Coordinamento della politica d'asilo

4.2.1. Secondo l'avviso del Comitato, gli orientamenti proposti contribuiscono alla coerenza della politica comune in materia d'asilo. Se anche le politiche destinate ai migranti e ai rifugiati si condizionano a vicenda e si possono combinare assieme nell'ottica dell'immigrazione, bisognerebbe evitare di subordinare l'accoglienza di rifugiati per ragioni umanitarie alle esigenze sociali, economiche e demografiche di una politica d'immigrazione comune.

4.2.2. Orientamento n. 1: migliorare la conoscenza del flusso migratorio legato all'ammissione per ragioni umanitarie

4.2.2.1. La conoscenza dei flussi migratori, delle loro origini e motivazioni è essenziale per valutare le politiche e le strategie future. Lo sviluppo di procedure per lo scambio e l'utilizzo di informazioni e analisi possono contribuire a perfezionare l'azione politica. Preziosi suggerimenti possono ugualmente venire dalle organizzazioni non governative (ONG) che negli Stati membri forniscono assistenza ai rifugiati e in numerosi paesi d'origine svolgono un ruolo significativo nell'ambito dello sviluppo socioeconomico.

4.2.2.2. Può anche risultare opportuno, a più lungo termine, istituire un centro in grado di fornire informazioni sui paesi d'origine e sulla giurisprudenza, e aperto a tutti i responsabili del processo decisionale, nonché a coloro che si occupano del fenomeno migratorio associato alla politica d'asilo.

4.2.3. Orientamento n. 2: mettere a punto un sistema efficace in materia d'asilo

4.2.3.1. Il Comitato rimanda ai suoi pareri in merito alla comunicazione dal titolo «Verso una procedura comune in materia d'asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo»⁽¹⁾ e alla «Proposta di direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri»⁽²⁾ nei quali esprime in sostanza il proprio sostegno alle proposte della Commissione.

4.2.3.2. Il Comitato accoglie con favore le misure proposte atte a sostenere lo sviluppo di un regime d'asilo efficiente. In questo caso si tratterà soprattutto di definire criteri comuni per le domande d'asilo. Nel suo parere in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo»⁽³⁾, il Comitato ribadisce la necessità di armonizzazione per ridurre l'importanza di fattori che potrebbero influire sulla scelta dello Stato membro a cui presentare la domanda di asilo. Gli orientamenti dovrebbero dedicare particolare attenzione a questo aspetto della definizione di criteri comuni.

4.2.4. Orientamento n. 3: migliorare l'efficacia della politica dei rimpatri

4.2.4.1. Nella politica e nella gestione dei flussi migratori dovrebbe sempre figurare la componente del rimpatrio, basata sul dialogo e sulla cooperazione con i paesi d'origine e di transito, nonché sul principio della volontarietà. In questo caso si dovrebbe tener conto dell'esperienza acquisita dagli Stati membri e dalle ONG in materia di programmi di rimpatrio.

4.2.4.2. Le procedure di rimpatrio forzato di cui alla lettera d) della comunicazione della Commissione non dovrebbero essere associate a una politica dei rimpatri ispirata ai principi di cooperazione, flessibilità, volontarietà e sostegno.

(1) GU C 260 del 17.9.2001.

(2) GU C 48 del 21.2.2002.

(3) Parere CES 1573/2001 del 20.3.2002.

4.2.5. Orientamento n. 4: integrare le questioni relative alla protezione internazionale nelle relazioni con i paesi terzi

4.2.5.1. Come già per la politica d'immigrazione, le relazioni con i paesi terzi assumono un ruolo importante nelle questioni di protezione internazionale; di qui la necessità di dedicare particolare attenzione agli aspetti connessi alla politica estera.

4.2.6. Orientamento n. 5: garantire l'elaborazione di politiche di integrazione e inserimento per i beneficiari di protezione internazionale in uno Stato membro

4.2.6.1. Della particolare importanza delle misure d'integrazione si è già parlato nel contesto della politica d'immigrazione. Le azioni proposte — tener in debito conto le esigenze specifiche dei bambini e dei minori non accompagnati, coinvolgere i diversi attori sociali e civili a livello locale e regionale, ecc. — sono importanti elementi di una politica d'integrazione efficace.

4.2.6.2. Specie per quanto riguarda le misure — di cui alla lettera f) della comunicazione della Commissione — dirette a dare sostegno sociale, economico e sanitario alle persone che abbiano subito violenze, traumi, torture o altro trattamento inumano e degradante, a livello di Stati membri esistono numerosi modelli a cui ispirarsi.

5. Conclusioni/Sintesi

5.1. Applicazione del quadro legislativo previsto

5.1.1. Il metodo aperto di coordinamento, volto a garantire coerenza alle politiche nazionali, dovrebbe essere utilizzato per consentire agli Stati membri di compiere tutti assieme dei passi avanti in vista degli obiettivi definiti a Tampere — vale a

dire la creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. L'applicazione di tale metodo, non deve però ritardare l'applicazione del quadro legislativo prevista dal trattato e confermata a Tampere. Gli Stati membri sono chiamati ad adottare al più presto le misure riconosciute come necessarie ed appropriate.

5.2. Coinvolgimento dei paesi candidati all'adesione

5.2.1. Occorre sin da ora pensare a coinvolgere negli orientamenti i paesi candidati all'adesione. Il metodo aperto di coordinamento consentirebbe — ancor prima di definire un quadro legislativo — di introdurre misure di cooperazione che potrebbero contribuire al raggiungimento di determinati obiettivi (ad es. gestione dei flussi migratori o sviluppo di un regime d'asilo efficiente), nonché di tener conto delle peculiarità dei paesi interessati, senza avanzare nei loro confronti richieste eccessive.

5.3. Partecipazione della società civile

5.3.1. Non è possibile prescindere dall'esperienza acquisita, nel corso di lunghi anni, da associazioni, ONG e parti sociali impegnate a fornire consulenza, assistenza e sostegno a migranti e rifugiati. Grazie alle strutture e ai servizi offerti, le organizzazioni attive negli Stati membri sono in grado di contribuire all'accoglienza, all'accettazione e all'integrazione dei migranti e vanno pertanto coinvolte a pieno titolo nella discussione, soprattutto in relazione ai piani d'azione a livello nazionale, ma anche regionale e locale.

5.4. I cittadini

5.4.1. Il Comitato ribadisce la necessità di adottare misure atte a rendere i cittadini maggiormente consapevoli delle esigenze e delle istanze dei migranti (per ragioni economiche ed umanitarie), garantire un clima favorevole di accettazione e contribuire alla lotta contro il razzismo e la xenofobia. Per poter essere efficaci, tali misure devono ottenere anche l'appoggio dei responsabili politici e trovar riscontro nelle loro azioni.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Gli indicatori sociali»

(2002/C 221/13)

Il Comitato economico e sociale, in data 15 gennaio 2002, ha deciso conformemente all'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Cassina in data 13 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002, nel corso della 391^a sessione plenaria, con 104 voti favorevoli, 0 contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. La relazione sugli indicatori nel campo della povertà e dell'esclusione

1.1. Il Comitato per la Protezione sociale (CPS) ha pubblicato, nell'ottobre 2001, una «relazione sugli indicatori nel campo della povertà e dell'esclusione sociale»⁽¹⁾ — elaborata sulla base del lavoro compiuto dal Sottogruppo tecnico «Indicatori» — a seguito del mandato ricevuto dal Consiglio. Le conclusioni dei Consigli di Nizza e di Stoccolma chiedevano, infatti, che il Consiglio adottasse entro il 2001 un sistema di indicatori per migliorare la comprensione e la comparabilità dei fenomeni di povertà ed esclusione nell'UE, per attuare le indicazioni di Lisbona volte a realizzare, entro il 2010, un impatto decisivo sull'eliminazione della povertà e dell'esclusione. Ciò andrà a sostenere lo sviluppo dei piani nazionali (PAN) di lotta alla povertà e all'esclusione migliorando la comprensione di tali fenomeni e favorendo lo scambio di buone prassi, nel quadro del metodo aperto di coordinamento in materia e del relativo programma di azione comunitaria, istituito con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio⁽²⁾. Il pacchetto di indicatori proposto, da considerarsi nel suo complesso e non come lista di singoli indicatori, è stato definito riferendosi agli esiti sociali e non ai mezzi per conseguirli.

1.2. I principi metodologici seguiti dal sottogruppo «Indicatori» mirano a permettere un lavoro di analisi e di comparabilità dei PAN per l'inclusione improntato alla essenzialità, all'accettabilità, al fondamento giuridico e scientifico delle definizioni e alla tempestività, ma anche alla possibilità di revisione, alla coerenza interna tra indicatori, alla trasparenza e all'accettabilità per i cittadini.

1.3. Il pacchetto di indicatori si articola su un primo livello (indicatori primari che coprono i settori più ampi e gli elementi più importanti per l'esclusione sociale) e su un secondo livello (indicatori secondari che devono appoggiare gli indicatori primari per descrivere le altre dimensioni del problema); i primi due livelli sono stati definiti di comune accordo tra gli Stati membri e saranno utilizzati nella prossima tornata dei PAN per l'inclusione. È inoltre possibile contemplare lo sviluppo di un terzo livello di indicatori, autonomamente incluso dagli Stati membri nei PAN per l'inclusione, al fine di evidenziare alcune specificità in determinate aree e di contribuire all'interpretazione di indicatori primari e secondari.

1.4. Gli indicatori primari sono:

- tasso di basso reddito dopo i trasferimenti (indicatori 1a, 1b, 1c, 1d, 1e)
- distribuzione del reddito (indicatore 2)
- persistenza del basso reddito (indicatore 3)
- scarto nel reddito basso mediano (indicatore 4)
- coesione regionale (indicatore 5)
- tasso di disoccupazione a lungo termine (indicatore 6)
- persone che vivono in famiglie composte da persone disoccupate (indicatore 7)
- giovani che lasciano la scuola precocemente e non seguono né studi né formazione (indicatore 8)
- aspettativa di vita alla nascita (indicatore 9)
- stato di salute percepito in base al livello di reddito (indicatore 10).

1.5. Gli indicatori secondari sono:

- dispersione attorno alla soglia di povertà pari al 60 % del reddito mediano (indicatore 11)
- tasso di reddito basso ancorato ad un punto nel tempo (indicatore 12)

(1) Nella versione italiana, a prescindere dalla citazione di titoli di documenti ufficiali, si userà l'espressione «lotta alla povertà e all'esclusione». Il concetto di «emarginazione» starebbe, invece, ad indicare il processo che può portare all'esclusione.

(2) Decisione n. 50/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7.12.2001 che istituisce un programma d'azione comunitaria inteso ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'esclusione sociale — GU L 10 del 12.1.2002.

- tasso di reddito basso prima dei trasferimenti (indicatore 13)
- distribuzione del reddito — coefficiente di Gini — (indicatore 14)
- persistenza del basso reddito, basato sul 50 % del reddito mediano (indicatore 15)
- tasso di disoccupazione di lunga durata (indicatore 16)
- tasso di disoccupazione di lunghissima durata (indicatore 17)
- persone con scarsa riuscita scolastica (indicatore 18).

1.6. Secondo il CPS, tali indicatori permettono di misurare in modo comparabile diversi aspetti del fenomeno che è, per sua propria natura, poliedrico. Il CPS raccomanda di proseguire il lavoro, in particolare per:

- individuare ulteriori indicatori relativi a: condizioni di vita — compresa la partecipazione sociale — povertà ricorrente e occasionale, accesso ai servizi pubblici e privati, questioni territoriali e indicatori locali, povertà e lavoro, indebitamento, dipendenza dai sussidi e sussidi familiari;
- misurare in modo più soddisfacente la dimensione di genere;
- migliorare l'accuratezza e la comparabilità degli indicatori relativi: all'alloggio (livello di decoro, costi, mancanza); alla capacità di leggere, scrivere e far di conto; all'aspettativa di vita corretta in base alla qualità della vita e alla mortalità prematura, in quanto correlata dalle condizioni socioeconomiche e all'accesso all'assistenza sanitaria; ai gruppi che non vivono in famiglia, in particolare i senza tetto e chi vive nelle istituzioni (ricoveri per l'infanzia, orfanotrofi, ricoveri in genere, prigionieri).

1.7. Infine, il CPS riconosce l'importanza di accrescere il coinvolgimento delle persone escluse nel processo di sviluppo degli indicatori e di trovare i modi più efficaci per dar loro voce.

2. Osservazioni generali

2.1. In recenti pareri relativi a diverse problematiche sociali, il CESE aveva sottolineato la necessità e l'urgenza di disporre di indicatori «di buona qualità e comparabili», «sufficientemente articolati che permettano di valutare veramente tutte le implicazioni delle analisi»⁽¹⁾. Indicatori che rispondano a

queste esigenze sono particolarmente necessari in materia di esclusione, data la complessità e la poliedricità del fenomeno. La Relazione in esame offre un primo insieme di indicatori essenziali e il CESE apprezza vivamente il lavoro compiuto dal sottogruppo indicatori e dal CPS, si augura che la continuazione di tale lavoro sia proficua e conferma⁽²⁾ la sua disponibilità a cooperare e a sostenere l'impegno del CPS, organismo fondamentale per uno sviluppo efficace dei Piani Nazionali di Azione (PAN) contro l'esclusione.

2.2. Il CESE apprezza, in particolare, l'approccio dinamico che prevede la possibilità di adattamento e di evoluzione degli indicatori, particolarmente necessario per sfruttare appieno le potenzialità dell'open method in materia, che esige una comparabilità sempre migliore e aggiornata delle diverse situazioni nazionali e delle migliori pratiche. Il CESE si compiace, inoltre, che il Sottocomitato «Indicatori» ha già avviato l'approfondimento di temi cruciali quali l'analfabetismo, l'inclusione culturale e l'alloggio per individuare nuovi indicatori e affinare quelli già concordati.

2.3. È opportuno, comunque, verificare se la definizione e, quindi, il contenuto, la trasparenza e l'accettabilità degli indicatori siano sufficienti e se non sia opportuno articolare maggiormente alcuni indicatori a breve. Il CESE vuole dare un contributo in questo senso, attraverso le osservazioni e i suggerimenti che seguono per le successive fasi del lavoro.

3. Osservazioni particolari

3.1. Il CESE nota che gli indicatori relativi al reddito rappresentano la maggioranza dell'insieme degli indicatori e ritiene che questo comporti un certo squilibrio rispetto agli indicatori che permettono di conoscere e comparare anche gli aspetti qualitativi dei fenomeni di povertà ed esclusione. Il CESE si rende conto che è stata compiuta una scelta prioritaria per indicatori con un carattere di fattualità (o oggettività), ma insiste sull'urgenza di definire indicatori che servano a cogliere il grado di partecipazione sociale, l'accesso ai servizi e la percezione della propria situazione di esclusione. In molti suoi pareri il CESE ha sostenuto che un reddito adeguato, prodotto dal proprio lavoro è condizione indispensabile ma non sufficiente per prevenire o uscire dalla povertà e dall'esclusione. Questa affermazione non contraddice le conclusioni del Vertice di Barcellona⁽³⁾ che indicano il lavoro come «il migliore strumento per ottenere l'integrazione», ma ne costituisce un'integrazione necessaria, tenuto conto della poliedricità del fenomeno.

⁽¹⁾ «Dimensione qualitativa dell'occupazione», GU C 311 del 7.11.2001. «Pensioni sicure e sostenibili», GU C 48 del 21.2.2002.

⁽²⁾ «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un Comitato per la protezione sociale», GU C 204 del 18.7.2000, pag. 56, punto 2.3 e 2.3.1.

⁽³⁾ Parte III, Contributi al dibattito, Politica sociale e dell'occupazione.

3.2. La lotta all'esclusione e alla povertà si iscrive nel quadro della scelta strategica di Lisbona ed è stata confermata dal Vertice di Barcellona che ha indicato la necessità di ridurre significativamente il numero di persone a rischio di povertà e di esclusione entro il 2010⁽¹⁾. Anche la Commissione, nel rapporto di sintesi, ha indicato l'obiettivo di una riduzione del 50 % di tale rischio entro la stessa data. Poiché la strategia di Lisbona si connota per l'alta qualità economica, sociale e tecnologica del modello europeo di sviluppo, il CESE insiste perché la dimensione qualitativa sia costantemente tenuta presente, sia nelle misure per favorire l'occupabilità delle persone escluse o a rischio di esclusione, sia nell'elaborazione degli strumenti statistici.

3.3. Gli indicatori relativi alle conoscenze e capacità avrebbero bisogno di essere completati e affinati: una scarsa formazione (o riuscita) scolastica, ad esempio, non coglie un elemento fondamentale che caratterizza la maggioranza delle persone escluse ossia l'incapacità di cogliere se stessi come cittadini, individuando ed esercitando i propri diritti e doveri. Ciò è in gran parte dovuto ad una mancanza di nozioni di base, ma anche e soprattutto ad una perdita di coscienza di sé e della realtà, indotta dall'affanno di sopperire alle proprie necessità essenziali. È inoltre indispensabile riuscire ad intervenire su situazioni caratterizzate dall'«analfabetismo di ritorno» ed è importante, quindi, disporre di strumenti per analizzare e quantificare questo fenomeno. Il CESE ricorda, inoltre, che nel suo parere sul programma di lotta contro l'esclusione e la povertà⁽²⁾, segnalava il rischio di nuove esclusioni e nuove povertà collegate all'evoluzione tecnologica: se non si garantisce l'integrazione degli esclusi anche nella società della conoscenza, si rischia di creare nuove forme di esclusione. Nell'elaborazione degli ulteriori indicatori sarebbe opportuno curare anche questo aspetto.

3.4. Quando ci si riferisce ai «trasferimenti» (indicatori 1a, 1b, 1c, 1d) si vogliono indicare i trasferimenti da parte del sistema di protezione sociale alle persone o alle famiglie: il CESE ritiene che, se non si tiene conto anche dell'incidenza del prelievo fiscale e contributivo — notoriamente diverso e, in certi casi, assai diverso tra i paesi membri, la comparabilità rischia forti distorsioni.

3.5. Un ulteriore problema è rappresentato dal calcolo degli standard di potere d'acquisto: dato che lo SPA è applicato automaticamente secondo i criteri Eurostat, come avviene per le rilevazioni e le elaborazioni in materia di coesione economica e sociale, sfuggono le particolarità e le specificità regionali e territoriali. È noto che il potere d'acquisto può variare in modo

significativo sia all'interno dei paesi, sia all'interno delle regioni e perfino all'interno di una stessa città. La previsione di un terzo livello di indicatori permette agli Stati membri di sviluppare una propria griglia di calcolo, articolata per regioni o territori: il CESE auspica che gli Stati membri sviluppino la necessaria attenzione a tale problema nella definizione degli indicatori e nell'attuazione dei PAN contro l'esclusione.

3.6. La definizione dell'indicatore 1b relativo al «tasso di reddito basso dopo i trasferimenti con ripartizioni in base all'attività più frequente» andrebbe integrata con un riferimento alle attività che hanno un carattere di marcata saltuarietà o occasionalità e alle attività non registrate ufficialmente (lavoro irregolare o «nero»): queste sono tipologie di attività che si riscontrano molto frequentemente presso le persone emarginate e contribuiscono ad innescare o ad accrescere una condizione di esclusione.

3.6.1. Il CESE si rende conto che, nel caso del lavoro nero o irregolare, il rilevamento è difficilissimo, ma insiste sul fatto che chi lavora in condizioni irregolari, pur riuscendo a godere di un certo reddito, resta confinato al margine delle garanzie minime, della tutela data dai contratti di lavoro, nonché al margine della società e, in ultima analisi, della legge. È necessario, quindi, fare ogni sforzo possibile per recensire il lavoro irregolare abbastanza in profondità per poter combattere questo fenomeno e chi ne approfitta, al fine di scollegare la condizione di emarginato o povero da una sorta di fatalità che spinge queste persone a cercare/accettare questo tipo di lavoro. Esiste tutta una realtà di persone che vivono dei proventi del lavoro irregolare e che finiscono per essere non solo esclusi, bensì "invisibili" al resto della società. Sarebbe opportuno sviluppare un indicatore che permetta di prevedere il rischio futuro di povertà a causa della mancata contribuzione. Una forte sinergia tra i PAN per l'inclusione, i PAN per l'occupazione e le politiche fiscali è necessaria per affrontare e sconfiggere la piaga del lavoro nero.

3.7. Anche l'articolazione dei tipi di famiglia (indicatore 1c) sembra non considerare con sufficiente precisione due casi:

3.7.1. quello dei nuclei familiari molto numerosi («3 o più figli» è troppo generico). È vero che i nuclei familiari con molti figli a carico sono pochi, ma è opportuno considerare che tra i nuclei familiari in estrema povertà ci sono molti casi di famiglie con un numero di figli che è il doppio o il triplo della media delle nostre società;

3.7.2. quello del genitore singolo, per il quale è ben diverso se ha solo un figlio a carico o se ne ha 2 o più, soprattutto se in tenera età: oltre un figlio diventa praticamente impossibile, per il genitore singolo, produrre un reddito sufficiente e, di conseguenza, si stabilizza o, addirittura, aumenta la sua dipendenza dai trasferimenti sociali.

(1) Conclusioni della Presidenza, p. 24.

(2) «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria inteso ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'emarginazione sociale», GU C 014 del 16.1.2001, pag. 71, punto 2.5.1.

3.8. Quanto all'indicatore relativo al «tasso di reddito basso dopo i trasferimenti con ripartizione per stato di possesso» (1d), il CESE nota con favore che sarà sviluppato nei prossimi tempi, che Eurostat ha avviato le procedure per assegnare uno studio in materia e, in particolare, ritiene molto importante che gli Stati membri possano trovarsi d'accordo su una definizione di riferimento per le persone senza fissa dimora che rappresentano una parte rilevante e specifica delle persone emarginate. Inoltre, la tipologia di inquilino a titolo gratuito andrebbe scorporata da quella di «proprietario»: quest'ultimo, infatti, ha sempre oneri di condominio o per la manutenzione dell'immobile di proprietà, mentre chi gode di un alloggio a titolo benevolo o gratuito ha solo le spese correnti di sussistenza.

3.9. Nell'indicatore 9 (aspettativa di vita) dovrebbe essere scorporata l'aspettativa di «vita autonoma» (disability-free life expectancy) che Eurostat già mette a disposizione degli Stati membri. Si sta assistendo ad un estendersi della non-autosufficienza, soprattutto tra gli anziani e i disabili e anche questo dato dovrebbe essere preso in considerazione.

4. Suggerimenti per il prosieguo dei lavori

4.1. Lo stesso CPS indica che una serie di nuovi indicatori devono essere individuati e altri migliorati, resi più accurati e utili alla comparabilità (cfr. punto 1.6). Il CESE ritiene che siano da considerare in via prioritaria gli indicatori che permettano di misurare la partecipazione sociale e l'accesso ai servizi, specie ai servizi sanitari. Il CESE ricorda, inoltre, quanto già segnalato a proposito delle conoscenze e capacità (punto 3.2), delle attività (punto 3.6) e della speranza di vita (punto 3.9).

4.1.1. Quanto alla partecipazione sociale, il CESE non ritiene che essa debba essere misurata in rapporto ad uno standard comune, ma alla possibilità di accedere ad attività sociali, intrattenimenti ed iniziative, a seconda delle diverse concezioni e culture nazionali in proposito. Esistono molte realtà di esclusione sociale che non dipendono strettamente dalla mancanza o dalla scarsità di reddito, ma che derivano dall'assenza di un contesto aperto e motivante che favorisca le relazioni umane e le attività collettive al di fuori della famiglia

e del lavoro. Il CESE ritiene che tutti gli Stati membri dovrebbero sviluppare propri indicatori di terzo livello in questo ambito, ma che sia opportuno anche uno sforzo di discussione per verificare la possibilità di individuare alcuni parametri comuni.

4.2. Bisognerebbe, inoltre, verificare il rapporto tra la povertà ricorrente o occasionale e lo sviluppo di attività a carattere fortemente occasionale e saltuario, anche per stabilire se esiste o meno una nuova categoria di esclusi che possa essere ricondotta a queste forme di lavoro.

4.3. Lavorando sugli indicatori relativi all'indebitamento è importante distinguere tra l'indebitamento (che può essere normalmente gestito da una persona o da una famiglia con un reddito prevedibile) e il sovraindebitamento (che determina un'incapacità di far fronte al debito stesso). Quest'ultimo fenomeno colpisce i paesi membri in modo diseguale ma è spesso il primo passo verso la povertà e l'emarginazione: il CESE sta da tempo seguendo questo problema e ha adottato, nella Plenaria dell'aprile 2002, un parere in materia⁽¹⁾. In questa sede si segnala solo che il problema del sovraindebitamento non può essere affrontato unicamente nel quadro dei PAN per la lotta all'esclusione e alla povertà perché è collegato ad una rete di dinamiche bancarie e di mercato che vanno affrontate con un mix di interventi nazionali ma anche comunitari.

4.4. Andrebbero infine sviluppati chiari indicatori per quanto attiene alle condizioni igieniche e di salute delle persone escluse, sia per quanto attiene all'alloggio, sia per quanto attiene agli ambienti di lavoro perché nell'attuale pacchetto di indicatori esiste solo la percezione della propria salute in rapporto al reddito (indicatore 10). Potrebbe essere interessante, ad esempio, sviluppare indicatori per censire non solo l'accesso ai servizi medici e sanitari, ma anche la coscienza e la propensione a prendersi cura della propria salute e ad utilizzare le regole minime della medicina preventiva (controlli ginecologici, dentari, oculistici, ecc.), tenendo conto delle differenze soggettive che esistono tra le persone in povertà e le persone in stato di grave esclusione sociale (come le persone senza fissa dimora, ad esempio).

⁽¹⁾ «Sovraindebitamento delle famiglie nell'Unione europea», GU C 149 del 21.6.2002.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Possibili opzioni per la riforma delle pensioni»

(2002/C 221/14)

La Commissione, con lettera inviata dal Presidente Prodi in data 10 gennaio 2002, ha chiesto al Comitato economico e sociale di elaborare, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Cassina e del Correlatore Byrne, in data 13 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002, nel corso della 391ª sessione plenaria, con 102 voti favorevoli, 2 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

1. Premessa

1.1. Nella sua sessione plenaria del 29 novembre 2001 il CESE ha adottato due pareri sulle pensioni, con i quali ha inteso fornire un contributo complessivo alle discussioni del Vertice di Laeken in materia⁽¹⁾. Il presente parere farà riferimento, in diversi passaggi, al contenuto di questi precedenti, senza citarli per esteso.

1.2. Al Vertice di Laeken, il Consiglio ha preso atto della relazione congiunta sulle pensioni del Comitato per la protezione sociale (CPS) e del Comitato per la politica economica (CPE), ha deciso l'avvio del metodo aperto di coordinamento in materia pensionistica e ha sottolineato che «l'adeguamento delle pensioni, la sostenibilità dei sistemi pensionistici e la loro modernizzazione sono particolarmente importanti per far fronte all'evoluzione delle esigenze in materia»⁽²⁾.

1.3. Il 24 gennaio 2002, la Commissione ha pubblicato la Relazione redatta su richiesta del Vertice di Stoccolma: «Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva»⁽³⁾.

1.4. Il Presidente della Commissione Romano Prodi ha scritto al Presidente del CESE Göke Frerichs, il 10 gennaio 2002, invitando il CESE ad approfondire le opzioni possibili in materia di pensioni valutandole dal punto di vista della sostenibilità della protezione sociale, delle finanze pubbliche e della crescita.

1.5. Il Vertice di Barcellona ha sottolineato l'importanza di un «invecchiamento attivo» e la necessità di misure che incentivino «l'elevazione volontaria dell'età reale del pensionamento».

1.6. Il CESE, riconfermando quanto già elaborato nei pareri citati e in altri che si riferiscono direttamente o indirettamente ai problemi connessi con i sistemi pensionistici, intende qui approfondire alcune di queste tematiche concentrandosi su 4 aspetti: sostenibilità sociale dei sistemi pensionistici in rapporto ai nuovi bisogni del lavoro che cambia; misure per contribuire al prolungamento della vita attiva; misure per contribuire alla sostenibilità finanziaria; suggerimenti nella fase di avvio dell'open method in materia.

1.7. Il CESE ribadisce, in premessa, la sua profonda convinzione che ogni adattamento, modernizzazione, riforma dei sistemi pensionistici deve essere costruita con il concorso attivo, cosciente e informato degli attori sociali, perché solo in tal modo si creano le condizioni per un consenso sostanziale sulle necessarie scelte da operare a livello nazionale.

2. Sostenibilità sociale in rapporto ai nuovi bisogni del lavoro che cambia

2.1. Il CESE ha richiamato più volte la necessità di assicurare una sostenibilità complessiva dei sistemi pensionistici che risponda sia all'obiettivo della coesione sociale, sia a quello della stabilità dei bilanci pubblici. Entrambi gli obiettivi devono essere perseguiti con determinazione ricercando, a livello nazionale, il punto di equilibrio tra le politiche economiche, fiscali, occupazionali e previdenziali: ciò dovrebbe permettere di ottenere una ripartizione soddisfacente tra i diversi regimi pensionistici (I, II e III pilastro) che renda più dinamici i diversi sistemi, salvaguardando, tuttavia, la loro vocazione a perseguire fondamentali obiettivi sociali. È solo nel pieno

(1) Su «Crescita economica, fiscalità e sostenibilità dei sistemi pensionistici nell'Unione europea» (GU C 48 del 21.2.2002) e sulla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale intitolata: sostegno alle strategie nazionali volte a garantire pensioni sicure e sostenibili attraverso un approccio integrato» (GU C 48 del 21.2.2002).

(2) Conclusioni della Presidenza, punto 30.

(3) COM(2002) 9 def. del 24.1.2002.

rispetto di questo quadro di sussidiarietà, garantito dal coinvolgimento delle parti sociali e dagli attori istituzionali nazionali, che il CESE propone una serie di riflessioni con la speranza di alimentare tra tutti gli attori implicati un dibattito, improntato alla trasparenza e fondato su dati di realtà.

2.2. L'esigenza che i sistemi pensionistici nazionali sappiano rispondere alle legittime aspirazioni dei lavoratori di condurre l'ultima fase della propria vita in sicurezza e dignità è ribadita praticamente da tutti i documenti comunitari. Questa affermazione non deve mai essere intesa come un principio generico, bensì come un obiettivo fondamentale da perseguire attraverso l'adattamento dei diversi sistemi nazionali e le riforme che si impongono e si imporranno a causa delle condizioni demografiche, sociali e di bilancio.

2.3. Il CESE sottolinea che una risposta corretta all'esigenza di sostenibilità sociale deve prendere in considerazione, insieme, la struttura del mercato del lavoro, le caratteristiche del lavoro e le prevedibili evoluzioni future: oggi più che mai, con le costanti novità che si manifestano nelle tipologie contrattuali, è essenziale capire quali evoluzioni subirà il quadro a medio termine. La strategia di Lisbona ha indicato la necessità di rilanciare il modello di sviluppo socioeconomico europeo caratterizzandolo con l'obiettivo di un pieno impiego di alto contenuto professionale, in un contesto di maggiore partecipazione al mercato del lavoro. Il CESE ribadisce la necessità di perseguire questi obiettivi con la massima determinazione: solo un deciso avanzamento verso una maggiore e migliore occupazione potrà stabilizzare le risorse fiscali necessarie a garantire quella funzione solidale dei sistemi di protezione sociale, cui non si può venir meno senza destinare le nostre società a registrare povertà ed emarginazione come fenomeni endemici che, al contrario, Lisbona vuole combattere con un forte impegno e superare a medio termine.

2.4. Dall'andamento dell'occupazione nei paesi membri risulta che la creazione di nuovi posti di lavoro continua ad essere insufficiente a causa della crescita economica debole, degli effetti del rallentamento dell'economia mondiale, in particolare dopo l'11 settembre 2001, nonché di un certo attendismo degli investitori. Nell'ambito del rapporto tra politiche occupazionali e pensionistiche, il Comitato ritiene che l'Unione dovrebbe adottare nuovi obiettivi di sviluppo e politiche di crescita che diano un impulso all'economia e creino un contesto favorevole alla risoluzione del problema dell'occupazione. Come già rilevato in altri pareri, i margini di manovra dei bilanci pubblici sono esigui per la necessità di rispettare integralmente il patto di stabilità il cui compito è di garantire una gestione corretta dell'unione economica e monetaria. Da ciò consegue che le ridotte possibilità di intervento delle finanze pubbliche devono essere accuratamente distribuite privilegiando, per quanto attiene alla spesa sociale, lo sviluppo di politiche attive per il mercato del lavoro e la protezione sociale.

2.5. In quasi tutti i paesi membri, nonostante le difficoltà di crescita rilevate, assistiamo ad una ripresa dell'occupazione che si caratterizza, in particolare per assunzioni attuate attraverso nuove tipologie contrattuali (soprattutto contratti a tempo determinato, a part-time, ad interim e forme di collaborazione subordinata). Contratti di questo tipo sono abbastanza frequenti nelle fasce di età tra i 15 e i 25 anni, soprattutto tra i giovani lavoratori qualificati tra i 20 e i 25 anni ed è corretto notare che una percentuale interessante di queste assunzioni si trasforma, in un secondo tempo, in contratti a tempo pieno e indeterminato. Il CESE valuta quindi positivamente che vengano creati nuovi posti di lavoro e anche che le tipologie contrattuali evolvano e si diversifichino ma condivide le preoccupazioni della Commissione e del Vertice di Barcellona per quanto attiene la qualità del lavoro e l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza.

2.5.1. La tendenza espansiva delle nuove tipologie contrattuali continuerà a svilupparsi creando occupazione, ed è quindi necessario chiedersi come interagirà con la sostenibilità sociale e finanziaria dei regimi pensionistici, sia a ripartizione, sia a capitalizzazione: la copertura contributiva dei lavoratori con contratti di nuovo tipo non produce, di norma, un flusso continuo e regolare di introiti e ciò incide, da un lato, sulle risorse dei sistemi di pensione e, dall'altro, sui lavoratori in questione che avranno più difficoltà a pianificare in modo adeguato e responsabile la loro vita, la loro carriera e la loro vecchiaia.

2.5.2. Si pone, in particolare, il problema della copertura contributiva nei periodi di non attività o di formazione tra un contratto e l'altro. Senza propendere per l'una o l'altra delle soluzioni che sono in discussione, il CESE insiste sul fatto che devono essere cercate soluzioni che rispondano alla doppia esigenza di sicurezza e di flessibilità, avanza le seguenti riflessioni e considera che ogni opzione meriti un dibattito trasparente e senza pregiudizi. Le soluzioni dovranno essere trovate in un insieme di scelte, a livello nazionale, che sappia tener conto in modo equilibrato delle esigenze di tutti gli attori coinvolti e delle sfide poste ai sistemi pensionistici.

2.5.2.1. Una fiscalizzazione dei periodi di non attività non voluta, anche se sembra la soluzione più ovvia, non risolverebbe il problema, perché appesantirebbe gli oneri della spesa pubblica e non sembra che possa intervenire una compensazione sufficiente anche con l'allargamento della base impositiva (fiscalità diretta e indiretta) che le nuove tipologie contrattuali favoriscono.

2.5.2.2. Anche un rafforzamento ed un ampliamento dei regimi complementari e privati, se può permettere un miglior equilibrio tra regimi pubblici e privati, non fa che spostare il problema, senza risolverlo per il lavoratore: infatti il disoccupato temporaneo, non producendo reddito, avrà una difficoltà in più se deve anche contribuire ai sistemi del II e III pilastro,

ammesso che decida di accedervi e possa farlo perché, come già si rilevava nel parere citato⁽¹⁾, esistono alcune rigidità in questo tipo di regimi, non sempre favorevoli ai lavoratori con contratti di nuovo tipo.

2.5.2.3. L'intervento di fondi speciali di riserva — dal CESE già valutato positivamente in un suo precedente parere⁽¹⁾ — può essere una pista molto utile, ma incontra diversi problemi in alcuni paesi membri in cui è difficile sia liberare risorse dai bilanci pubblici, sia aumentare il prelievo fiscale per alimentare il fondo, sia trovare nuove fonti per i bilanci pubblici.

2.5.2.4. Il CESE osserva con preoccupazione che nella comunicazione della Commissione «Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva» si rileva il fatto che tra i lavoratori con contratti a tempo determinato e a tempo parziale, si verificano tassi di abbandono dell'attività piuttosto elevati (il 15 % a favore della disoccupazione, il 10 % a favore dell'inattività). Il CESE ritiene che questi dati non devono portare a esprimere giudizi affrettati sulle tipologie contrattuali in questione ma piuttosto a prendere in conto la necessità di rafforzare le misure per ridurre la durata dei periodi di disoccupazione o inattività, combinando adeguatamente la gestione attiva del mercato del lavoro, la formazione e l'efficienza dei servizi di consulenza e indirizzo per l'impiego. Nella misura in cui le tipologie di lavoro citate facciano l'oggetto di uno sforzo formativo adeguato, la motivazione dei lavoratori crescerà.

2.5.2.5. Il CESE nota anche che alcuni ipotizzano una leggera maggiorazione dei contributi padronali sui contratti a tempo determinato, a part-time e ad interim, indicando, in tal modo, la possibilità di una sorta di scambio tra i vantaggi di flessibilità che questo tipo di contratti produce per le imprese e un piccolo sforzo contributivo maggiore alla solidarietà generale. Questa ipotesi è fortemente osteggiata da altri che ritengono si tratterebbe di una discriminazione tra i diversi tipi di contratto, atta solo a scoraggiare l'utilizzo delle nuove tipologie contrattuali.

2.5.2.6. Nel dibattito ricorre anche l'idea di un aumento generale dei contributi (sia da parte dell'imprenditore, sia da parte del lavoratore) per mantenere e/o rafforzare la capacità di intervento della spesa sociale e pensionistica anche in futuro. Anche questa idea può essere discussa, ma il CESE esprime preoccupazione per un'eventuale tendenza ad aumentare la pressione contributiva che è già assai alta in quasi tutti i paesi membri e ritiene che qualsiasi proposta intesa ad aumentare i contributi dovrebbe essere valutata in base al suo probabile impatto sull'occupazione. Il CESE nota, a margine (e per richiamare un importante aspetto metodologico del problema) i risultati di una recente indagine di Eurobarometro: ad un campione di cittadini europei veniva chiesto di esprimere il

maggiore o minore accordo o disaccordo rispetto all'affermazione «Il livello attuale delle pensioni deve essere mantenuto, anche se ciò implica un aumento delle tasse o dei contributi». È impressionante notare che oltre il 77 % delle persone ha affermato di essere «molto» o «abbastanza» d'accordo. Da ciò non si deduce alcuna conclusione di merito nei confronti di questo tipo di misure, ma si vuole evidenziare il fatto che i cittadini europei si pongono una serie di problemi e sono anche pronti ad assumere una responsabilità diretta per risolverli. Il CESE auspica che questo spirito sia condiviso da tutti gli attori sociali e, soprattutto — come già più volte ripetuto — che i lavoratori e cittadini dei paesi membri siano coinvolti in modo serio e responsabile in questo tipo di scelte.

2.5.2.7. Il CESE ribadisce la propria preoccupazione per la situazione di quei lavoratori che, per ragioni diverse (comprese quelle collegate all'aumento tendenziale di contratti di nuovo tipo), non maturano sufficienti diritti alla pensione nel quadro dei regimi attuali, a causa delle interruzioni di carriera e le conseguenti interruzioni contributive. Non avendo suggerito soluzioni ma solo l'auspicio di un'attenta valutazione a livello nazionale, il CESE ricorda anche in particolare le condizioni previste dalle norme pensionistiche svedesi e irlandesi per far fronte a questa realtà ed invita gli Stati membri a considerare una priorità la soluzione di questo problema⁽²⁾.

2.5.3. Il CESE ritiene che le scelte operate tra le misure di cui si suggerisce la discussione nei punti precedenti, e le altre che fossero proposte, potrebbero essere definite attraverso norme nazionali dopo attenta e aperta discussione con le parti sociali.

2.5.4. In ogni caso, i contratti di assunzione — qualsiasi sia la loro tipologia — dovrebbero contemplare in modo completo e trasparente le disposizioni relative alla contribuzione pensionistica e le diverse opportunità dovrebbero far l'oggetto di un'informazione chiara per dar modo ai lavoratori di programmare responsabilmente la loro vita lavorativa e la loro pensione.

2.5.5. È comunque necessario anche un quadro europeo che definisca alcune garanzie per la correttezza finanziaria della gestione dei fondi pensione del II pilastro, nonché per la trasferibilità dei contributi tra i diversi fondi pensione

⁽¹⁾ Su «Crescita economica, fiscalità e sostenibilità dei sistemi pensionistici nell'Unione europea» (GU C 48 del 21.2.2002).

⁽²⁾ Nel quadro del regime previdenziale svedese i sussidi di disoccupazione, le indennità di malattia e le borse di studio danno diritto alla pensione. Per quanto riguarda le borse di studio statali, queste sono rilevanti ai fini della pensione in ragione del 20 % circa di uno stipendio medio. Per quanto riguarda i diritti alle pensioni di primo livello il sistema irlandese prevedeva tradizionalmente una combinazione tra contributi effettivi e contributi riconosciuti ai beneficiari dalle prestazioni sociali obbligatorie.

incentivando, in tal modo, la fiducia e la mobilità dei lavoratori (1). Ciò è tanto più evidente dopo alcuni gravi fatti che hanno vanificato il risparmio pensionistico di molti anni di lavoratori occupati in imprese che avevano amministrato male le risorse del II pilastro sviluppando strategie finanziarie irresponsabili. Anche se si tratta di casi isolati, l'allarme che ne deriva nell'opinione pubblica non favorisce la disponibilità dei lavoratori né verso questo tipo di risparmio pensionistico, né verso le nuove tipologie contrattuali.

3. Misure per contribuire al prolungamento della vita attiva

3.1. Il CESE ha già ampiamente affrontato questo tema in precedenti pareri (2) sostenendo, tra l'altro, che l'innalzamento dell'età pensionabile ufficiale deve rispondere al prolungamento dell'aspettativa di vita ma non potrà mai rappresentare la sola risposta ai problemi posti dall'aumento dei tassi di dipendenza e alle difficoltà dei bilanci pubblici. Anche limitarsi ad offrire incentivi fiscali o comunque monetari al lavoratore perché resti al lavoro non è sufficiente (3). Soprattutto chi ha svolto per tutta la vita un lavoro usurante, spesso poco qualificato — e ancor meno gratificante — può rivendicare, a giusto titolo, di godere della pensione usufruendo delle possibilità offerte dalle norme nazionali e anche altri lavoratori potrebbero preferire l'abbandono della vita attiva per molteplici ragioni. In questo contesto il CESE desidera inoltre sottolineare l'importanza di affrontare il problema del crescente tasso di esclusione per motivi di salute. Il principio della volontarietà deve essere ribadito e salvaguardato sempre, salvo sviluppare incentivi e motivazioni adeguati. Il CESE approva l'indicazione del Vertice di Barcellona di innalzare la media dell'età del pensionamento effettivo di 5 anni entro il 2010. Il CESE sostiene questo obiettivo perché l'impatto sulla sostenibilità finanziaria dei regimi pubblici di pensione potrebbe essere molto positivo: uno studio della DG ECFIN dimostra che il prolungamento di un anno dell'attività lavorativa produrrebbe un risparmio nella spesa corrispondente allo 0,84 % del PIL. L'obiettivo indicato a Barcellona di elevare l'età effettiva del pensionamento potrebbe essere conseguito combinando misure atte a disincentivare le tendenze attuali al pensionamento anticipato e misure atte ad incentivare i lavoratori che raggiungono l'età legale del pensionamento a rimanere attivi su base volontaria (anche se non necessariamente nello stesso posto di lavoro o nella stessa mansione).

3.2. Il CESE non intende criticare le norme nazionali che, in alcuni paesi membri, permettono al lavoratore di lasciare l'attività prima dell'età pensionabile, ma suggerisce che gli Stati membri procedano ad una valutazione globale dei regimi di fine carriera, dei quali i prepensionamenti sono una componente, tenendo conto in particolare dell'impatto negativo che possono avere sui bilanci pubblici, delle alternative possibili ai prepensionamenti (4), dell'impatto sulle relazioni di lavoro, della relazione con le legislazioni in materia di età pensionabile e delle motivazioni dei lavoratori. In questo contesto, il CESE ritiene che le pratiche dei prepensionamenti, a parte il caso dei lavori usuranti, dovrebbero essere superate a termine e, nel frattempo, ridotte ai soli casi di vera necessità, quando non vi siano alternative praticabili. Il CESE insiste, in particolare, sulla necessità di fare ogni sforzo per trovare, in caso di esubero di manodopera, adeguate alternative ai prepensionamenti come la mobilità verso altre imprese o settori, la formazione per l'adeguamento alle nuove esigenze produttive o l'outsourcing, pratica estremamente interessante e creativa ma ancora troppo poco diffusa.

3.2.1. Il CESE insiste, inoltre, sulla necessità di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori anziani, in particolare di prendere tutte le misure necessarie per favorire la loro reintegrazione in un posto di lavoro in caso di disoccupazione, attraverso una loro migliore impiegabilità (misure di formazione, riconoscimento di conoscenze, esperienze e capacità anche non certificate, orientamento, ecc.).

3.3. Nella sua recente comunicazione «Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva», la Commissione analizza dettagliatamente l'importanza delle motivazioni che possono portare i lavoratori a proseguire la vita attiva. In particolare, il prolungamento dell'attività dovrebbe essere integrato con misure di formazione specifica e con una decisa flessibilità in materia di orario come è esplicitamente richiesto da molti lavoratori anziani. Inoltre, è verosimile che, dato il prolungamento dell'aspettativa di vita, un lavoratore preferisca rimanere al lavoro per ragioni sociali e di realizzazione personale e non solo per ragioni economiche. Il CESE ritiene quindi che anche le condizioni di lavoro e la stessa collocazione professionale nell'impresa dovrebbero fare l'oggetto di misure ad hoc, progettate sulle esigenze e le potenzialità dei lavoratori in questione e accompagnarsi con nuove misure di coinvolgimento e partecipazione (agli utili, alle decisioni, alle attività collaterali, ecc.). Un lavoratore che si sente ancora utile all'impresa e ai suoi colleghi, che constata di avere ancora capacità e potenzialità da esprimere, non solo rimane volentieri

(1) Parere su «Crescita economica, fiscalità e sostenibilità dei sistemi pensionistici nell'Unione europea» (GU C 48 del 21.2.2002).

(2) Pareri su «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale» intitolata «Sostegno alle strategie nazionali volte a garantire pensioni sicure e sostenibili attraverso un approccio integrato» (GU C 48 del 21.2.2002), «Crescita economica, fiscalità e sostenibilità dei sistemi pensionistici nell'Unione europea» (GU C 48 del 21.2.2002) e «I lavoratori anziani» (GU C 14 del 16.1.2001).

(3) Cfr. soprattutto la Comunicazione della Commissione «Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva» — COM(2002) 9 def.

(4) È noto che i prepensionamenti hanno inciso e stanno incidendo molto sui bilanci dei sistemi pensionistici pubblici, soprattutto perché, negli anni in cui la prospettiva della costruzione del mercato interno favoriva le ristrutturazioni aziendali, sono stati distrutti più posti di lavoro di quanti l'aspettativa del mercato non abbia creato e nell'UE si sono avuti, in quel periodo, tra i 15 e i 20 milioni di prepensionamenti.

al lavoro ma, quando poi arriverà alla fine del suo percorso professionale, manterrà un atteggiamento attivo e responsabile anche come pensionato. Naturalmente, per conseguire l'obiettivo di prolungare l'attività, le strategie di gestione e di sviluppo delle risorse umane devono essere arricchite, finalizzate meglio e vedere una maggiore partecipazione dei lavoratori, fin dall'inizio della loro carriera.

3.4. Poiché le misure per favorire il prolungamento della vita attiva devono corrispondere alle esigenze di tutti gli attori nell'impresa, è difficile immaginare che possano essere regolamentate nel dettaglio da leggi nazionali. Ma se un quadro normativo e fiscale equilibrato sostiene l'impresa in modo adeguato, le norme-quadro nazionali potrebbero rinviare al negoziato tra le parti a livello di settore, di territorio o di impresa, la definizione più particolareggiata delle misure da prendere.

3.5. Il CESE immagina che anche nel quadro del Dialogo sociale europeo e della «responsabilità sociale delle imprese», esistano potenzialità per definire strategie negoziate che favoriscano il prolungamento della vita attiva che potrebbero essere poi applicate autonomamente dalle parti a livello nazionale, andando così ad arricchire in modo significativo il benchmarking delle buone pratiche da verificare in sede di metodo aperto di coordinamento.

4. Misure per contribuire a rafforzare la sostenibilità finanziaria

4.1. La sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici è obiettivo imprescindibile per assicurare la sostenibilità sociale, e va quindi perseguita con equilibrio, attraverso un adeguato mix di politiche e di misure. Il CESE è perfettamente cosciente dell'importanza della sfida e non sottovaluta minimamente l'incidenza del trend demografico negativo che colpisce i paesi membri — ma anche i paesi candidati — aumentando il tasso di dipendenza. L'Europa è un continente che invecchia⁽¹⁾ e i costi di questo invecchiamento rischiano di ripercuotersi pesantemente sulle generazioni future. L'effetto cumulativo della spesa pensionistica e di quella sanitaria pone seri problemi, in prospettiva, ai bilanci pubblici perché le tendenze demografiche non cambiano segno nel volgere di pochi decenni. Tuttavia, il CESE ritiene inutili e a volte anche dannosi alcuni atteggiamenti allarmistici favoriti dai mass media e da settori politici e governativi in relazione alla pubblicazione di analisi economiche o demografiche, delle quali si evidenzia solo l'aspetto relativo al rischio di instabilità che rappresente-

rebbe, per i bilanci statali, uno sviluppo incontrollato delle pensioni pubbliche. Ma il CESE critica altresì gli atteggiamenti rassicuranti che negano, contro ogni evidenza, che la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici sia una sfida da affrontare con grande serietà. Per inciso, il CESE ricorda quanto già affermato in precedenti pareri⁽²⁾, riguardo l'apporto già oggi evidente (anche se non risolutivo, di per sé) del lavoro degli emigrati alla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici, a condizione che tali lavoratori siano assunti regolarmente e godano della parità di trattamento con i lavoratori cittadini degli Stati membri. Il CESE ribadisce, pertanto, la necessità di avanzare senza troppe esitazioni nello sviluppo di una equa e lungimirante politica europea di immigrazione e ricorda che in Spagna, negli ultimi due anni, su quattro nuovi contribuenti alla sicurezza sociale, uno è un emigrato da un paese terzo.

4.1.1. I fenomeni di evasione contributiva, non generalizzati, ma purtroppo abbastanza frequenti, danneggiano sia i lavoratori (mancata copertura), sia gli imprenditori onesti (concorrenza sleale), sia i bilanci pubblici (mancato gettito fiscale): il CESE ritiene che gli Stati membri dovrebbero agire con molta maggiore determinazione perché questa realtà sia presto superata.

4.2. Il CESE ritiene che si debba mantenere un grande equilibrio nell'affrontare l'insieme di queste problematiche ed evitare di creare sfiducia e timori oppure di lanciare messaggi anestizzanti all'opinione pubblica. La società europea è composta da cittadini maturi che non si nascondono le difficoltà della situazione, ma che devono essere coinvolti nel dibattito anche sui grandi temi e aiutati nella legittima ricerca di una prospettiva per la loro vecchiaia. A questo proposito è illuminante la già citata inchiesta di Eurobarometro che dimostra il realismo e il senso di responsabilità della gran maggioranza dei cittadini in tutti i paesi membri nonché la lucidità e l'equilibrio con cui immaginano la loro condizione futura di pensionati.

4.3. È importante vedere sempre i problemi in una prospettiva dinamica: il CESE ricorda che molti Stati membri hanno già realizzato o avviato o stanno preparando riforme volte a migliorare la sostenibilità finanziaria dei loro sistemi pensionistici e che, pertanto, analisi che non tengano conto degli effetti progressivi nel tempo di queste riforme possono far incorrere in errori anche notevoli nelle previsioni.

4.3.1. In quasi tutti gli Stati membri che hanno già attuato riforme pensionistiche sono state rese più stringenti le condizioni per la maturazione della pensione e, in alcuni casi, si sono avuti effetti riduttivi sulle prestazioni. Queste operazioni devono corrispondere al necessario rigore finanziario, ma non devono mai venir meno all'obiettivo di solidarietà dei regimi pubblici. Non dovrebbero, inoltre, far l'oggetto di continui adattamenti non previsti, senza disporre di adeguati periodi di verifica: il CESE ribadisce la necessità di responsabilizzare

⁽¹⁾ Relazione informativa «La situazione e le prospettive demografiche dell'Unione europea» — CES 930/1999 fin.

⁽²⁾ Relazione informativa «La situazione e le prospettive demografiche dell'Unione europea» CES 930/1999 fin e Parere sulla Comunicazione della Commissione «Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale» GU C 117 del 26.4.2000.

anche i lavoratori nella costruzione dei loro percorsi lavorativi e delle loro aspettative pensionistiche, ma ricorda che non si otterrà mai questa responsabilizzazione continuando ad imporre modifiche (al ribasso) delle prestazioni o inasprendo unilateralmente le condizioni di maturazione del diritto alla pensione.

4.3.2. Alcune di queste riforme già sono in via di verifica e hanno dimostrato che può essere ridotto in modo significativo il rischio di effetti negativi per le finanze pubbliche. La riforma delle pensioni italiane del 1997, anche se suscettibile di miglioramenti, permette già di prevedere che l'Italia sarà uno dei paesi europei meno colpiti dalle variazioni di spesa (solo l'1,7 % tra il 2000 e il 2050). Anche la Svezia è indicata nelle proiezioni della Commissione — nonché in quelle di alcuni centri di ricerca privati — come un paese che avrà un «picco» di spesa molto contenuto: il caso della Svezia, come peraltro quello dei Paesi Bassi, sono esempi interessanti di come l'equilibrio tra i diversi regimi risulti produttivo anche per la sostenibilità dei regimi pubblici e riesca meglio a contenere la spesa in termini assoluti. Il problema del «picco di spesa» non va sottovalutato, ma esaminato da diversi punti di vista e in congiunzione con il problema del livello della spesa pensionistica in rapporto alla spesa sociale in generale e al PIL. Le proiezioni della Commissione dicono che i paesi membri potrebbero dover affrontare una variazione della spesa pensionistica corrispondente in media a 3-4 punti percentuali del PIL, ma che, in alcuni Stati, arriverebbe fino al 6 o 7 %, percentuali evidentemente rilevanti e preoccupanti. Il CESE sottolinea, tuttavia, che tale «picco» ha un significato diverso da paese a paese e dovrebbe essere attentamente valutato in rapporto alle diverse specificità nazionali. Per esempio, in un paese per il quale si prevede un «picco» importante, bisognerebbe considerare il livello di salute delle finanze pubbliche, le potenzialità di sviluppo della base impositiva, la consistenza e la proattività della politica di protezione sociale, la qualità della vita dei pensionati rispetto agli attivi, il livello generale di sviluppo, la capacità di superamento delle disparità sociali e territoriali, nonché la durata prevedibile del «picco». In quest'ottica, la capacità e il tempo di rientro dal «picco» sembrano altrettanto importanti che le dimensioni stesse di quest'ultimo ⁽¹⁾.

4.3.3. Il CESE ribadisce la propria fondata convinzione che le riforme più avanzate, equilibrate e accettabili sono quelle che nascono dalla concertazione tra le parti sociali e i governi e rinvia al suo recente parere «Sostegno alle strategie nazionali volte a garantire pensioni sicure e sostenibili attraverso un approccio integrato» ⁽²⁾.

4.3.4. Da un'analisi attenta della documentazione già oggi a disposizione emergono dati interessanti che possono suggerire soluzioni innovative, flessibili ed efficaci. Una ricerca della DG ECFIN ⁽³⁾, ad esempio, dimostra che un aumento progressivo del 5 % del tasso di partecipazione al mercato del lavoro potrebbe far risparmiare una cifra corrispondente allo 0,5 % del PIL e che il prolungamento di un anno della vita lavorativa corrisponderebbe ad un risparmio pari allo 0,84 % del PIL. Come detto al punto 3.1, deve essere salvaguardata la volontarietà nelle misure per il prolungamento della vita lavorativa, ma se una percentuale rilevante di lavoratori potesse essere adeguatamente incentivata a restare attiva, magari anche per due o tre anni dopo il conseguimento dell'età pensionabile, i benefici potrebbero cumularsi.

5. Suggerimenti per l'avvio dell'open method in materia

5.1. Gli elementi indicati nei punti precedenti e che possono integrare le opzioni politiche in materia di riforme pensionistiche rinviano quasi tutti ⁽⁴⁾ ad iniziative da assumere in sede nazionale, ma la cui efficacia sarà aumentata dal confronto e dall'esame in sede di «open method». Il CESE insiste sulla potenzialità di tale metodo sia per trovare soluzioni innovative, sia per affinare la capacità di analisi e di confronto tra gli Stati membri, sia per garantire il perseguimento congiunto di sostenibilità sociale e finanziaria dei sistemi di pensione. Il CESE ribadisce, inoltre, la necessità di un coinvolgimento sostanziale e continuo delle parti sociali (specie a livello nazionale) da un lato e, dall'altro, dei paesi candidati, come già detto nei pareri citati.

5.2. In questo quadro, è indispensabile sviluppare indicatori di prospettiva che permettano di misurare, integrando progressivamente gli elementi delle riforme attuate, l'effettiva adeguatezza dei sistemi pensionistici alle esigenze sociali e alla dimensione di genere, nonché all'evoluzione del mercato del lavoro e delle condizioni macroeconomiche e di bilancio degli Stati membri. Ciò può permettere di sviluppare, accanto ai dati e alle analisi dei rapporti nazionali, un quadro di indicatori accettato dai paesi membri per operare una verifica regolare non solo degli effetti sul bilancio, ma anche degli sviluppi sociali indotti.

5.3. Quanto ai temi da dibattere, il CESE suggerisce di affrontare prioritariamente la questione degli incentivi e delle motivazioni per prolungare la vita attiva e di sviluppare un accurato benchmarking delle pratiche migliori in materia.

⁽¹⁾ Cfr., a questo proposito, i criteri adottati nello studio della Merrill Lynch per valutare la sostenibilità delle riforme pensionistiche in Europa.

⁽²⁾ GU C 48 del 21.2.2002.

⁽³⁾ «Riforme dei sistemi pensionistici nell'UE: analisi delle opzioni politiche» — Capitolo 5.

⁽⁴⁾ A parte il quadro comunitario per facilitare la trasferibilità delle pensioni del II e III pilastro di cui al punto 2.4.6.

5.4. Il CESE richiama, infine, la necessità di integrare al più presto i paesi candidati nello sviluppo del metodo aperto di coordinamento in materia pensionistica, sottolineando che la rilevante diversità dei sistemi dei futuri paesi membri, così

come la diversità di condizioni macroeconomiche e di reddito porranno problemi nuovi, ma offriranno anche importanti opportunità di cooperazione e di integrazione, per questi paesi, nel modello di sviluppo economico e sociale europeo.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHES

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative all'assistenza giudiziaria e ad altri aspetti finanziari dei procedimenti civili»

(COM(2002) 13 def. — 2002/0020 (CNS))

(2002/C 221/15)

Il 6 febbraio 2002, il Consiglio ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di elaborare i lavori in materia, ha adottato il proprio parere in data 13 maggio 2002 (Relatore unico: Cavaleiro Brandão).

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002, nel corso della 391ª sessione plenaria, con 109 voti favorevoli, 1 voto contrario e nessuna astensione, il seguente parere.

1. Obiettivi della proposta

1.1. Dando seguito al Libro verde sull'assistenza giudiziaria in materia civile ⁽¹⁾ (febbraio 2000) e ad un'audizione di esperti nazionali e degli ambienti professionali interessati (febbraio 2001), la Commissione ha adottato in data 18 gennaio 2002 una proposta di direttiva volta a definire un sistema europeo di assistenza giudiziaria gratuita nei procedimenti civili transfrontalieri, rafforzando così i mezzi a disposizione del cittadino a garanzia del diritto di accesso alla giustizia.

1.2. Base giuridica dell'iniziativa della Commissione è l'articolo 61, lettera c) del trattato, finalizzato alla progressiva creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il quale prevede che a tale scopo il Consiglio adotti misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile. L'articolo 65, lettera c) del trattato include tra dette misure quelle volte

all'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili.

1.3. Conformemente alla proposta, qualsiasi persona che sia parte in una controversia di natura civile, come attore o convenuto, e che non disponga di risorse sufficienti, potrà beneficiare dell'assistenza di un avvocato che lo rappresenti gratuitamente in giudizio. L'assistenza giudiziaria comprende anche la fase precontenziosa ed i procedimenti stragiudiziali. L'assistenza giudiziaria concessa dallo Stato del foro copre le spese connesse al carattere transfrontaliero della controversia, quali quelle di interpretazione, traduzione e viaggio. Lo Stato di residenza dell'attore sostiene le spese relative agli onorari di un avvocato locale, segnatamente nella fase precontenziosa. Qualsiasi decisione di rigetto di una domanda di assistenza giudiziaria deve essere motivata. Il sistema è gestito da una rete di autorità, determinate a livello di ciascuno Stato membro, ed abilitate a ricevere e trasmettere le domande di assistenza giudiziaria. La Commissione predisporrà un formulario standard per la trasmissione delle richieste di assistenza.

⁽¹⁾ Cfr. Libro verde sull'assistenza giudiziaria, COM(2000) 51 def.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato accoglie con grande favore la proposta della Commissione.

2.2. In effetti, il processo di progressiva integrazione dello spazio europeo ha provocato, con l'intensificarsi della rete di rapporti personali, economici, commerciali ed aziendali, un'impennata della controversie giudiziarie transfrontaliere.

2.3. Dette controversie non coinvolgono solo le grandi imprese. Molto spesso sono le piccole imprese e le persone fisiche a dover fra fronte a problemi e questioni giuridiche oltre le frontiere dello Stato membro di origine o di residenza.

2.4. Il cittadino o l'impresa che ritenga di dover far valere o di dover difendere i propri diritti in uno Stato dell'Unione diverso dal proprio deve affrontare difficoltà maggiori. Dette difficoltà risultano sostanzialmente acute laddove la persona in questione non disponga di risorse economiche sufficienti e debba di conseguenza ricorrere ad un sistema pubblico di assistenza giudiziaria.

2.5. Un cittadino citato in giudizio o che desideri intentare una causa all'estero può necessitare dell'assistenza giudiziaria in tre diversi momenti. Anzitutto nella fase di consulenza precontenziosa. In secondo luogo in giudizio, relativamente al patrocinio di un avvocato e all'esenzione dalle spese giudiziarie. Infine, nell'assistenza per la dichiarazione di esecutività della sentenza straniera o direttamente nell'esecuzione della stessa ⁽¹⁾.

2.6. L'attore transfrontaliero dovrà far fronte specificamente alle disparità di regime tra uno Stato e l'altro, in specie per quanto attiene alla natura ed all'ambito dell'assistenza giudiziaria, nonché all'ammissibilità finanziaria.

2.7. Il Comitato appoggia quindi la volontà della Commissione di garantire, da un lato, che la parte transfrontaliera in giudizio venga trattata alla stregua dei residenti nello Stato membro del foro e, dall'altro, che le difficoltà inerenti al carattere transfrontaliero della controversia non costituiscano un ostacolo alla concessione dell'assistenza giudiziaria.

2.8. Il Comitato condivide inoltre la scelta della direttiva in quanto strumento giuridico adeguato agli obiettivi perseguiti; essa si colloca infatti nel contesto della creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia fortemente promosso sin dal Consiglio di Tampere, ed impone procedure di collaborazione tra gli Stati membri e la definizione di norme comuni. L'ipotesi di una convenzione quale alternativa alla direttiva, risulterebbe meno adeguata specie alla luce del relativo insuccesso della convenzione dell'Aia del 1980.

2.9. Sebbene riguardi l'accesso alla giustizia nei procedimenti transfrontalieri, la proposta, specie al capitolo 3 della relazione, sembra alludere alla definizione di norme minime armonizzate a livello dei singoli Stati membri. Occorre fugare ogni eventuale dubbio suscettibile di conseguire relativamente all'oggetto della proposta. Il Comitato non si pronuncia comunque contro la base giuridica invocata.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Il primo paragrafo dell'articolo 3 enuncia il principio generale secondo cui qualsiasi persona ha diritto a un'assistenza giudiziaria qualora non disponga di risorse sufficienti. Il Comitato appoggia tale principio senza alcuna riserva.

3.2. Il secondo paragrafo del medesimo articolo prevede che il patrocinio effettivo degli interessi del cittadino possa essere affidato ad un avvocato e/o ad un'altra «persona abilitata per legge a rappresentare in giudizio». La formula alternativa suscita perplessità. Gli interessi giudiziari dei cittadini sono meglio protetti da professionisti formati, organizzati e specializzati a tal fine, ovvero dagli avvocati. Non si comprende quindi in che modo la formula, superflua, relativa a possibilità alternative, di natura non definita, possa favorire gli interessi del cittadino.

3.3. L'accesso alla giustizia è un diritto fondamentale e in quanto tale deve essere garantito a tutti i cittadini che abbiano residenza abituale in uno degli Stati membri, in conformità della convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 relativa all'accesso internazionale alla giustizia.

3.4. L'articolo 6 sancisce il principio della non discriminazione dei cittadini di paesi terzi. Ciò merita l'approvazione del Comitato in quanto consono agli orientamenti da sempre sostenuti.

3.5. Nondimeno, poiché l'accesso alla giustizia è un diritto fondamentale, il Comitato esprime talune riserve per il distinguo che limita l'applicazione di detto principio escludendo dal suo ambito i cittadini di paesi terzi che non soggiornino in situazione regolare in uno Stato membro.

3.6. A norma del primo paragrafo dell'articolo 7, l'assistenza giudiziaria è mantenuta nella fase esecutiva laddove l'esecuzione abbia luogo nello Stato del foro. Detta assistenza va nondimeno garantita anche quando l'esecuzione debba effettuarsi in uno Stato diverso da quello del foro (ad esempio nel caso in cui i beni del beneficiario siano ubicati in un altro Stato).

3.7. L'articolo 12 riguarda la procedura d'urgenza e propone l'esame delle domande di assistenza «con un ragionevole anticipo rispetto alla data dell'udienza». Tale concetto può prestarsi ad interpretazioni divergenti nei vari Stati membri e non garantisce una decisione tempestiva. Sarebbe preferibile assicurare un termine massimo concreto e fisso.

(1) Cfr. Libro verde sull'assistenza giudiziaria — COM (2000) 51 def.

3.8. Il regime di assistenza giudiziaria non deve essere rifiutato nei casi di cui al quarto paragrafo dell'articolo 13. Tali situazioni non rappresentano una vera e propria alternativa al sistema proposto in quanto la presunzione di capacità finanziaria del richiedente assistenza, così come descritta, manca di ragionevolezza.

3.9. Il sistema di assistenza giudiziaria definito nella proposta della Commissione sembra rivolgersi alle singole persone. L'articolo 15, che amplia l'ambito della copertura alle persone giuridiche senza fine di lucro, riceve l'appoggio del Comitato.

3.10. Il Comitato ritiene tuttavia che debbano poter beneficiare dell'assistenza giudiziaria anche le imprese la cui situazione economica non consenta loro di far valere i propri diritti in giustizia in quanto attori o convenuti. Di fatto, i sistemi nazionali di assistenza giudiziaria degli Stati membri non escludono le imprese; non si comprende quindi perché esse debbano essere discriminate ed escluse nell'ambito di un sistema europeo.

3.11. Il Comitato esprime formalmente il proprio sostegno all'estensione del regime di assistenza giudiziaria ai mezzi alternativi di composizione delle controversie; essi possono infatti costituire in misura sempre maggiore uno strumento più adeguato e rapido ed in quanto tali devono essere integrati maggiormente nei sistemi giudiziari. Occorre tener presente che la sopravvivenza di un'impresa e dei posti di lavoro che essa fornisce possono dipendere dalla sua capacità di adire un tribunale e farvi valere i propri diritti.

3.12. Il Comitato ribadisce in questa sede due raccomandazioni formulate nel parere sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla creazione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale ⁽¹⁾.

3.12.1. Da un lato, alla luce delle difficoltà linguistiche che inevitabilmente insorgono nell'ambito di relazioni tra le diverse autorità abilitate a comunicare, nel quadro della rete di contatti tra le diverse giurisdizioni nazionali, l'adozione di una lingua veicolare presenterebbe grandi vantaggi.

3.12.2. Nello stesso spirito di coerenza o unità del sistema di (inter)comunicazioni nell'ambito della rete di contatti, risulta essenziale assicurare la compatibilità delle tecnologie e dei programmi informatici da utilizzare.

3.13. Infine, il Comitato ritiene che il successo del sistema da creare dipenda dalla sua diffusione e dalla conoscenza che ne avranno i cittadini ed i professionisti interessati. A parte l'informazione, sarebbe inoltre opportuno soddisfare le esigenze in materia di formazione di detti professionisti. Si tratta di aspetti non esaminati dalla proposta, alla cui omissione occorre ovviare.

4. Conclusioni

4.1. Riepilogando, il Comitato accoglie con grande favore la proposta della Commissione in specie per quanto attiene agli obiettivi di fondo:

- La mancanza di risorse e le difficoltà conseguenti dalla natura transfrontaliera della controversia non devono ostacolare l'accesso alla giustizia di una persona che sia parte in giudizio come attore o convenuto.
- L'assistenza giudiziaria adeguata è quella che consente al beneficiario un accesso effettivo alla giustizia e deve includere almeno il patrocinio di un avvocato locale e l'esenzione o la presa a carico delle spese giudiziarie.
- I cittadini dell'Unione devono poter beneficiare dell'assistenza giudiziaria concessa ai cittadini dello Stato del foro a prescindere dal loro luogo di residenza.

4.2. Il Comitato richiama nondimeno l'attenzione sui seguenti aspetti che occorre ponderare ulteriormente.

4.2.1. Dato che l'accesso alla giustizia è un diritto fondamentale dei cittadini, il regime di assistenza deve coprire tutti coloro che risiedono abitualmente nello Stato membro a prescindere dalla regolarità della loro situazione.

4.2.2. L'assistenza giudiziaria va garantita nella fase esecutiva anche se l'esecuzione dovrà aver luogo in uno Stato diverso da quello del foro.

4.2.3. Gli interessi dei cittadini devono essere garantiti attraverso il sostegno giudiziario di un professionista dotato di formazione specifica adeguata, ovvero di un avvocato.

4.2.4. Le imprese la cui situazione economica lo giustifichi non devono essere escluse dal campo d'applicazione dell'assistenza giudiziaria.

4.2.5. Ai fini di un agevole funzionamento del futuro sistema, sarebbe opportuno adottare una lingua veicolare ed assicurare la compatibilità dei sistemi e dei programmi informatici da applicare nella rete di comunicazione tra le varie autorità nazionali abilitate all'uopo.

⁽¹⁾ GU C 139 dell'11.5.2001.

4.2.6. Occorre prevedere strumenti tecnici e finanziari adeguati a diffondere tra i cittadini il sistema ed atti alla

formazione dei professionisti che saranno coinvolti nella sua operatività.

Bruxelles 29 maggio 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Coordinamento a lungo termine delle politiche economiche»

(2002/C 221/16)

La Commissione, con lettera del Presidente Prodi in data 10 gennaio 2002, ha chiesto al Comitato economico e sociale, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere in merito al tema di cui sopra.

La sezione Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Konitzer in data 7 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002, nel corso della 391ª sessione plenaria, con 79 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Contesto

1.1. Dando seguito al suo intervento in occasione della sessione plenaria del Comitato economico e sociale europeo del 28 novembre 2001, il Presidente della Commissione europea Romano Prodi, con una lettera in data 10 gennaio 2002, ha invitato il Comitato ad elaborare una serie di pareri esplorativi e a portare avanti riflessioni su una serie di temi, tra i quali quello del coordinamento a lungo termine delle politiche economiche e dei rapporti tra gli «indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità» e i programmi di politica economica o di stabilità degli Stati membri. Il presente parere esplorativo costituisce un primo contributo del Comitato a questo tema.

1.2. È tradizione ormai che il Comitato economico e sociale europeo esprima la sua posizione riguardo al coordinamento della politica economica nell'ambito dei suoi pareri d'iniziati-

va⁽¹⁾ sugli «indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità»⁽²⁾.

Negli ultimi anni, il Comitato economico e sociale europeo ha presentato, inoltre, in funzione delle questioni del momento, altri pareri d'iniziativa su aspetti riguardanti il contenuto e le procedure del coordinamento delle politiche economiche, conducendo riflessioni più approfondite sui temi dello sfruttamento del potenziale in termini di crescita e occupazione da parte della Comunità, del superamento degli ostacoli alla crescita, dei possibili contributi degli attori delle politiche economiche ad un mix ottimale di politiche macroeconomiche a livello comunitario⁽³⁾.

(1) Prima dell'adozione del trattato di Maastricht, il Comitato economico e sociale europeo (e il Parlamento europeo) dovevano essere obbligatoriamente consultati in merito alla relazione annuale sulla situazione economica della Comunità in conformità della decisione del Consiglio in materia di convergenza del 18.2.1974 (cfr. decisione 74/120/CEE, art. 4). I relativi pareri emessi dal Comitato costituivano il suo contributo agli orientamenti per le politiche economiche.

(2) GU C 221 del 7.8.2001, pag. 177 — GU C 139 dell'11.5.2001, pag. 72 — GU C 48 del 21.2.2002.

(3) GU C 139 dell'11.5.2001, pag. 60 — GU C 139 dell'11.5.2001, pag. 51 — CES 1487/2001 — GU C 48 del 21.2.2002.

1.3. L'accresciuto interesse per tutto quanto riguarda il contenuto e le procedure del coordinamento delle politiche economiche può essere in sostanza ricondotto ai quattro fattori che seguono:

- (i) il successo dell'unione monetaria che contrasta con gli scarsi risultati ottenuti fin qui ⁽¹⁾ dall'UE nello sfruttare appieno il suo elevato potenziale di crescita e occupazione (cfr. gli obiettivi di Lisbona). In effetti, nonostante iniziative positive, mancano fino a questo momento risultati significativi. I progressi in questo campo, di cruciale importanza per l'avvenire della Comunità, saranno possibili solo grazie a politiche economiche meglio concepite e coordinate.
- (ii) Il completamento dell'unione monetaria, con la riuscita introduzione dell'euro nei termini previsti, rafforza la coscienza politica comunitaria dei cittadini ed apre la strada ad ulteriori progressi verso un'unione economica e sociale autentica.
- (iii) L'ampliamento della Comunità da 15 a 25 o più Stati membri evidenzia la necessità, nel quadro delle riforme istituzionali, di un riesame delle procedure di coordinamento delle politiche economiche e del ruolo delle istituzioni comunitarie interessate (Commissione, Consiglio, Parlamento, Comitato economico e sociale europeo), onde consentire anche alla Comunità allargata di mantenere la capacità d'azione in materia di politica economica.
- (iv) La Convenzione sul futuro dell'UE, istituita dal Consiglio europeo di Laeken, dovrebbe, tra l'altro, considerare gli aspetti riguardanti i trattati e gli aspetti istituzionali del coordinamento della politica economica. A tal fine sono necessarie proposte basate su competenze specifiche che, a livello comunitario, dovrebbero venire sostanzialmente dalla Commissione, dal Parlamento e dal Comitato. Il presente parere intende costituire un primo contributo di quest'ultimo a tale problematica.

1.4. Il Consiglio europeo di Barcellona (cfr. punto 7 delle Conclusioni) ha, da parte sua, sottolineato in tre punti la necessità di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche. A tale proposito il Comitato formula le seguenti osservazioni:

- (i) accoglie con favore l'intenzione espressa di migliorare e armonizzare le metodologie utilizzate per l'elaborazione di statistiche e indicatori relativi all'area dell'euro; si tratta in questo caso di un'esigenza evidente.
- (ii) A suo giudizio, la richiesta di realizzare un'analisi sistematica dell'intero mix di politiche dell'area dell'euro riveste particolare importanza per una politica che punti alla crescita e all'occupazione in un contesto di stabilità dei prezzi; tale analisi, però, dovrebbe riguardare non soltanto le politiche monetaria e finanziaria (nel senso della

politica di bilancio), ma anche la politica salariale delle parti sociali. Per il mix di politiche dell'area dell'euro, la dinamica salariale è altrettanto importante dei bilanci pubblici.

- (iii) Il Comitato si compiace per l'invito rivolto alla Commissione a formulare proposte per rafforzare il coordinamento delle politiche economiche in tempo utile per il Consiglio europeo di primavera del 2003. La Commissione dovrebbe approfittare di tale opportunità per rispondere con iniziative convinte, nel senso che, laddove si rendono necessarie modifiche del trattato, queste andrebbero proposte e presentate tempestivamente per poterle discutere anche in sede di Convenzione.

Il presente parere del Comitato intende rappresentare un contributo a tale riflessione.

2. Il trattato di Maastricht e l'attuale prassi per il coordinamento delle politiche economiche nell'unione economica e monetaria e nella Comunità

2.1. Lo spirito del trattato di Maastricht

2.1.1. Il capo del trattato CE dedicato alla «Politica economica» (artt. 98-104) assegna agli Stati membri una parte sostanziale delle responsabilità in materia. La politica economica, tuttavia, viene considerata una questione di interesse comune. Le politiche nazionali vanno coordinate in modo da contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti all'articolo 2 ⁽²⁾. Gli «indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità» costituiscono il testo centrale della politica economica a livello comunitario. Si tratta di un documento sotto forma di raccomandazione (non vincolante) del Consiglio elaborata, a sua volta, in base ad una raccomandazione della Commissione e alle conclusioni del Consiglio europeo. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla propria raccomandazione. L'attuazione degli indirizzi di massima è sottoposta a sorveglianza nell'ambito di una procedura in larga parte intergovernativa. Qualora si constati il non rispetto degli indirizzi di massima da parte di uno Stato membro, il Consiglio può decidere di rivolgere a tale Stato una nuova raccomandazione e di renderla pubblica (quale sanzione). Al di là del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza e della promozione di un'efficace allocazione delle risorse, le sole indicazioni di merito per la politica economica incluse nel relativo capo del trattato sono quelle contenute nelle disposizioni concernenti la politica di bilancio. Tali disposizioni ⁽³⁾ sono volte a garantire che le politiche di bilancio, sempre e comunque di competenza degli Stati membri, non pregiudichino la politica monetaria orientata alla stabilità dei prezzi e accentrata nel Sistema europeo delle banche centrali (SEBC). Il patto di stabilità e di crescita completa e rafforza queste disposizioni nel quadro dell'Unione economica e monetaria europea.

⁽¹⁾ Al punto 5 delle Conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona (15-16.3.2002), il Consiglio elogia le «tempestive misure di politica economica» in risposta al forte rallentamento della crescita registrato nel 2001. Secondo il Comitato, se da un lato si è riusciti ad evitare una grave recessione, dall'altro non vi sono motivi di compiacimento; la Comunità, infatti, è ancora ben lungi dall'aver imboccato il percorso di crescita che dovrà durare 10 anni e più perché si possano realizzare gli obiettivi di Lisbona.

⁽²⁾ L'articolo contiene tra l'altro un riferimento agli obiettivi della crescita e dell'occupazione.

⁽³⁾ È fatto divieto di finanziare con strumenti monetari i disavanzi pubblici e di consentire l'accesso privilegiato degli Stati alle istituzioni finanziarie; gli Stati membri non rispondono degli impegni assunti dalle amministrazioni statali o da enti pubblici di altri Stati membri; gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi (cfr. artt. 101-104 del trattato CE).

2.1.2. Il capo del trattato dedicato alla politica monetaria (artt. 105-111) stabilisce che «l'obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi» (art. 105, par. 1, prima frase). «Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti nell'articolo 2» (art. 105, par. 1, seconda frase).

2.1.3. Le disposizioni del trattato — così riassunte — in materia di politica economica e monetaria evidenziano l'importanza dell'obiettivo della stabilità e mostrano come il trattato, in pratica, non contenga alcuna indicazione di merito riguardo al mix delle politiche macroeconomiche e alla politica economica complessiva. Le disposizioni riguardo al coordinamento delle politiche economiche risultano poco sviluppate.

2.2. Il futuro del trattato e della prassi attuale

Il relativo silenzio del trattato di Maastricht in materia di politica economica è stato rotto, successivamente, secondo modalità diverse e non sempre trasparenti:

- con il trattato di Amsterdam si è aggiunto al trattato un nuovo titolo «Occupazione» il quale reintroduce, per gli orientamenti in materia d'occupazione (definiti dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del CESE e del Comitato delle regioni — art. 128, par. 2), la procedura comunitaria che il trattato di Maastricht aveva invece abolito per gli indirizzi di massima per le politiche economiche (art. 99, par. 2: in questo caso nessuna consultazione e solo una raccomandazione della Commissione). Per procedura comunitaria si deve intendere che il Consiglio si attiva unicamente «su proposta della Commissione», che esso può modificare solo all'unanimità, ma deve adottare a maggioranza qualificata; tale procedura si è dimostrata preziosa nel processo d'integrazione europea; questa garantisce sia una ragionevole presa in considerazione dell'interesse comunitario sia l'adozione di decisioni coerenti da parte del Consiglio.
- Su questa base sono stati avviati i cosiddetti «processi»:
 - il «processo di Lussemburgo» per la politica del mercato del lavoro,
 - il «processo di Cardiff» per la politica strutturale (nell'ambito dei mercati dei prodotti, dei servizi e dei capitali) e
 - il «processo di Colonia» per il dialogo macroeconomico tra i responsabili delle politiche monetaria, di bilancio e salariale finalizzato ad un miglioramento del mix di politiche macroeconomiche nell'unione economica e monetaria.

- Tali processi sono stati completati dagli obiettivi definiti dal Consiglio europeo di Lisbona in materia di crescita, progresso tecnico e piena occupazione e dal Consiglio europeo di Göteborg in materia di politica ambientale.
- A ciò si è aggiunto un insieme, non chiaramente definibile, di consultazioni, disposizioni relative ai pareri facoltativi del Parlamento, del Comitato economico e sociale europeo, delle parti sociali, nonché alcuni tentativi da parte della Commissione e del Parlamento di stimolare un dibattito pubblico su questioni riguardanti la politica economica europea, quali la cooperazione tra gli istituti di ricerca economica e il Brussels Economic Forum.
- Si è ulteriormente rafforzato il già importante ruolo dei comitati comunitari in materia di politica finanziaria, economica e dell'occupazione (comitato economico e finanziario, comitato per la politica economica e comitato per l'occupazione), un'evoluzione che è andata in parte a scapito del ruolo della Commissione in quanto rappresentante dell'interesse comunitario; si ha inoltre l'impressione che esistano rivalità tra i comitati e mancanza di chiarezza nel processo decisionale nonché problemi nella composizione dei comitati.
- Oltre al ruolo centrale del Consiglio ECOFIN, è stata potenziata l'influenza di altre formazioni del Consiglio (Consigli «Occupazione e affari sociali», «Mercato interno», «Ambiente», ecc.) in materia di «indirizzi di massima per le politiche economiche».
- La politica economica figura ora anche all'ordine del giorno del Consiglio europeo di primavera dal quale giungeranno verosimilmente ulteriori indicazioni per l'elaborazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche.
- A livello del Consiglio è stato inoltre creato — in via informale — l'Eurogruppo che si occupa del coordinamento delle politiche economiche e dello sviluppo del mix di politiche all'interno dell'unione economica e monetaria, ma non dispone di alcun potere decisionale sancito dal trattato.

3. La ripartizione delle competenze in materia di politica economica e la rappresentanza dell'interesse comunitario

3.1. Pur essendosi sviluppata in modo spesso scarsamente sistematico e trasparente, la prassi attuale presenta tuttavia una certa logica che andrebbe perfezionata.

La ripartizione delle competenze in materia di politica economica deve tener conto in generale sia degli interessi dei diversi livelli di governo degli Stati membri (comuni, regioni ovvero Länder, Stato centrale o federale) sia di quelli della Comunità. Inoltre si deve vegliare affinché il mix di politiche macroeconomiche sia determinato dai tre gruppi di attori autonomi: il SEBC per la politica monetaria, i governi degli Stati membri per la politica di bilancio e le parti sociali per la politica salariale.

Anche in un'unione monetaria con — per definizione — una politica monetaria gestita centralmente, la responsabilità in materia di politica economica deve e dovrebbe essere centralizzata solo nella misura in cui ciò è necessario per il funzionamento soddisfacente dell'unione economica e monetaria; l'interesse comunitario, tuttavia, andrebbe adeguatamente rappresentato. La rappresentanza dell'interesse comunitario concerne tutte le istituzioni della Comunità e la Commissione dovrebbe vegliare in tal senso e preoccuparsi che sia garantita la parità di trattamento nei confronti di tutti gli Stati membri.

3.2. Le modalità e la forza con cui è rappresentato l'interesse comunitario dipendono dalle singole politiche; in tal senso si possono effettuare le seguenti distinzioni:

- (i) le regole di bilancio contenute nel trattato, intese a garantire che le politiche di bilancio nazionali non interferiscano con la politica monetaria centralizzata (artt. 101-104 del trattato, completati dal patto di stabilità e di crescita),
- (ii) il mix di politiche macroeconomiche nell'unione monetaria e negli Stati membri dell'UE (compreso il dialogo macroeconomico/processo di Colonia),
- (iii) le politiche strutturali nel mercato del lavoro (processo di Lussemburgo) e nei mercati dei prodotti, dei servizi e dei capitali (processo di Cardiff),
- (iv) la necessità di una visione d'insieme delle politiche economiche (prosecuzione della strategia definita a Lisbona, politiche economiche in una prospettiva a più lungo termine e ruolo della Comunità sulla scena mondiale a breve e più lungo termine).

3.3. Seguono ora alcune osservazioni su queste quattro distinzioni:

- (i) la soluzione individuata riguardo alle regole di bilancio può essere considerata in linea di principio soddisfacente: il trattato fa divieto di finanziare i disavanzi pubblici con strumenti monetari (art. 101), di consentire l'accesso privilegiato degli enti pubblici alle istituzioni finanziarie (art. 102), di rispondere degli impegni assunti da altri enti pubblici o altre amministrazioni statali (art. 103) e prevede l'obbligo per gli Stati membri di evitare disavanzi pubblici eccessivi (art. 104) con relativa procedura di sorveglianza del rispetto di tale obbligo. Nell'ambito del patto di stabilità e di crescita occorre però fare il possibile, nel previsto periodo di ripresa, per ridurre i deficit strutturali in modo da poter garantire in futuro la tanto auspicata flessibilità della politica di bilancio nel quadro del mix di politiche macroeconomiche, per tutto il ciclo economico. Perché determinati impegni prioritari per gli Stati membri (quali ricerca, istruzione, infrastrutture, ecc.) non abbiano a soffrire del risanamento — in molti casi ancora necessario — delle finanze pubbliche, nei programmi nazionali di stabilità si potrebbero introdurre dei valori di riferimento per queste categorie di spese che verrebbero sorvegliati a livello comunitario. Per poter tener conto in modo adeguato della qualità delle spese pubbliche è però anche importante che in futuro ci si concentri maggiormente, oltre che sui soli saldi di bilancio, sulle questioni strutturali dei bilanci pubblici.

- (ii) In seno all'unione monetaria, l'interazione tra la politica monetaria orientata alla stabilità dei prezzi, le politiche di bilancio degli Stati membri nella media dell'unione monetaria e la politica salariale e dei redditi media delle parti sociali dà vita a un mix di politiche macroeconomiche che definisce (e delimita) lo spazio di manovra di cui dispongono gli Stati membri e le regioni per poter realizzare un proprio mix di politiche nel quadro della politica monetaria comune. Questo mix complessivo di politiche dell'unione monetaria viene determinato dalla Banca centrale europea (BCE), indipendente, dai governi sovrani degli Stati membri dell'Unione e dalle parti sociali, autonome, della Comunità. L'autonomia di questi attori va rispettata. Al tempo stesso, però, la configurazione di tale mix è una questione d'interesse diretto della Comunità ed essa influisce direttamente sulle condizioni di crescita e occupazione nell'unione monetaria. All'articolazione dell'interesse comunitario e al suo riconoscimento esplicito nelle raccomandazioni del Consiglio dovrebbe partecipare attivamente la Commissione nel rispetto dell'autonomia degli attori di cui sopra. Ciò vale non soltanto per gli indirizzi di massima per le politiche economiche, ma anche per il dialogo macroeconomico (processo di Colonia) e per il dibattito pubblico in materia di politica economica.

- (iii) Quanto alla crescita e all'occupazione, accanto alla politica macroeconomica risultano di grande importanza le politiche strutturali sul mercato del lavoro (processo di Lussemburgo) e sui mercati dei prodotti, dei servizi e dei capitali (processo di Cardiff) specie in una prospettiva a più lungo termine. Se si escludono le regole di concorrenza del mercato interno, in questo campo le competenze restano in larga parte nazionali. Ciò vale in particolare per la politica fiscale, l'istruzione e la formazione, nonché per i problemi derivanti dall'andamento demografico. Anche in questo caso però — al di là delle regole del mercato interno — bisogna tutelare l'interesse comunitario. Nel caso degli orientamenti in materia d'occupazione, tale interesse è rappresentato dal diritto di proposta della Commissione e dall'obbligo di consultazione del Parlamento, del Comitato economico e sociale europeo, del Comitato delle regioni e del comitato per l'occupazione (art. 128 del trattato). Il processo di Cardiff, al contrario, si sviluppa in modo assai meno formale e anche meno trasparente.

Per entrambe le procedure di politica strutturale, la Commissione dovrebbe spiegare come si potrebbe conciliare la legittima rappresentanza dell'interesse comunitario con la necessaria trasparenza e efficienza nonché con l'assenza di burocrazia.

- (iv) Già allo stato attuale, la Comunità ha un peso economico paragonabile a quello degli Stati Uniti e l'euro ha un potenziale paragonabile a quello del dollaro. Nell'ambito del dialogo monetario ed economico internazionale (FMI, G7, ecc.), gli interessi dell'euro sono rappresentati dal Presidente della BCE; non risulta invece sufficientemente regolamentata la rappresentanza all'esterno della politica economica dell'unione monetaria e della Comunità. Tale

lacuna, che nuoce all'interesse comunitario, va al più presto colmata in occasione della prossima revisione dei Trattati. Il Comitato è dell'avviso che l'Europa dovrebbe parlare con una sola voce anche a livello della sua rappresentanza economica all'esterno. Nel caso in cui i lavori della convenzione sfocino in un rafforzamento della Commissione, per esempio con l'elezione del suo presidente da parte del Parlamento, la rappresentanza esterna in materia di politica economica dovrebbe essere assunta dalla Commissione così riformata, la quale disporrà allora di un maggiore peso politico e di più continuità rispetto ai Presidenti del Consiglio ECOFIN che si avvicendano periodicamente. Oltre a questa importante considerazione di carattere formale, si dovrebbe anche riflettere con attenzione sulla prospettiva di sviluppo del peso economico della Comunità, la quale poggia sostanzialmente su due fattori:

- lo sfruttamento del potenziale in termini di occupazione (con più di 30 milioni di lavoratori) potrebbe, al di là dell'aumento della produttività, determinare un incremento del PIL totale dell'attuale Comunità a 15 di un importo pressoché comparabile al PIL tedesco; infatti, con 30-35 milioni di lavoratori occupati in più si otterrebbe praticamente un PIL di quest'ordine di grandezza, se si riesce a raggiungere tale livello d'occupazione.
- Il prossimo ampliamento della Comunità è anch'esso destinato, a lungo termine, ad incrementare in modo significativo il potenziale economico della Comunità se si riflette sul fatto che un processo di recupero del ritardo dei nuovi paesi membri, qualora sia coronato da successo (sull'esempio dell'Irlanda), potrebbe a lungo termine moltiplicare il potenziale economico risultante dall'ampliamento della Comunità. Occorre però tener conto delle sfide e dei rischi legati all'ampliamento e salvaguardare, nella fase di transizione, la coesione economica e sociale della Comunità.

Le prospettive create da questi due fattori impongono riflessioni strategiche a lungo termine sulle opportunità e sui rischi derivanti da queste possibili evoluzioni. Tale discorso include anche la problematica della sostenibilità dello sviluppo e vale sia per lo sviluppo in seno alla Comunità allargata sia per il suo mutato ruolo sulla scena mondiale.

Gli obiettivi a lungo termine stabiliti dal Consiglio europeo di Lisbona mostrano come le istituzioni comunitarie siano aperte a tali riflessioni, che vanno portate avanti adottando un approccio attento e responsabile. Anche in questo caso, la Commissione risulta la sede idonea ad avviare un ampio dibattito che coinvolga le altre istituzioni comunitarie e il grande pubblico.

4. Per poter avanzare occorrono trasparenza, articolazione dell'interesse comunitario ed equilibrio istituzionale

Per colmare le lacune in termini di concezione e coordinamento delle politiche economiche, il dibattito dovrebbe affrontare i seguenti punti:

- (i) per promuovere la trasparenza, la Commissione dovrebbe passare sistematicamente in rassegna tutte le procedure formali e informali, i «processi» e le consultazioni connesse alla concezione e al coordinamento delle politiche economiche a livello comunitario ed effettuare una valutazione critica ai fini di una loro semplificazione e di un potenziamento della loro efficienza.
- (ii) Andrebbero intensificati gli sforzi volti ad avviare un dibattito pubblico più ampio e informato in merito alla politica economica a livello comunitario. Si dovrebbe riflettere sull'opportunità di istituire un comitato di esperti indipendente a livello europeo incaricato di valutare l'evoluzione economica e la politica economica della Comunità; esso dovrebbe stimolare il dibattito pubblico tramite critiche e proposte costruttive, svolgendo un ruolo consultivo. La proposta non mira a istituire costantemente nuovi organi, ma vuole piuttosto contribuire ad evitare che le varie istituzioni comunitarie creino comitati di esperti in concorrenza tra loro. Il punto è quello di stimolare il dibattito pubblico sui problemi economici della Comunità e dell'unione monetaria in modo competente e indipendente.
- (iii) Sarebbe opportuno che le riflessioni contenute nella comunicazione della Commissione del 7 febbraio 2001 sul rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche nell'area dell'euro⁽¹⁾ e relative al miglioramento del coordinamento senza modifica del trattato fossero prese di nuovo in considerazione e riesaminate nel contesto dei lavori della Convenzione e di una probabile revisione del trattato.
- (iv) Per evitare modifiche del trattato troppo particolareggiate, bisognerebbe inoltre esaminare quali siano le possibilità di coordinamento delle politiche economiche tramite il diritto derivato dal trattato. A questo proposito va considerato che l'articolo 99, paragrafo 5 offre soltanto la possibilità di sorvegliare l'applicazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche (art. 99, parr. 3 e 4); andrebbe valutata l'opportunità di ampliare il campo d'applicazione del diritto derivato nell'ambito dell'opera di revisione del trattato (art. 99, par. 5).
- (v) In vista dei lavori della Convenzione, bisognerebbe anche esaminare le altre modifiche eventuali da apportare al capitolo del trattato relativo alla politica economica. Di particolare interesse sarebbe l'esame dei seguenti punti:

⁽¹⁾ COM(2001) 82 def.

- (v-1) il testo del trattato (per es. l'articolo 2 del trattato sull'unione europea, nonché gli articoli 2, 3, 4 e 98 del trattato che istituisce la Comunità europea) dovrebbe affermare in modo più chiaro che la politica economica deve contribuire in modo sostanziale alla realizzazione degli obiettivi di crescita e occupazione ⁽¹⁾.
- (v-2) L'articolazione dell'interesse comunitario dovrebbe essere migliorata ripristinando il diritto di proposta della Commissione nella procedura di definizione degli indirizzi di massima per le politiche economiche (art. 99, par. 2).
- (v-3) Il ruolo del Parlamento andrebbe potenziato: consultazione obbligatoria o procedura di codecisione in caso di decisione a maggioranza da parte del Consiglio (art. 99); la Commissione e la Convenzione dovrebbero analizzare attentamente questo aspetto dal punto di vista dell'efficienza e della legittimazione democratica della procedura.
- (v-4) Consultazione obbligatoria del Comitato economico e sociale europeo (art. 99).
- (v-5) Modalità e opportunità dell'integrazione del dialogo macroeconomico ⁽²⁾ nel trattato (possibile analogia con l'art. 139 all'interno del capo sulla politica economica — riferimento al diritto derivato).
- (v-6) Migliore definizione del ruolo e della composizione dei comitati, nonché della loro cooperazione (artt. 114 e 130, comitato economico e finanziario, comitato per la politica economica e comitato per l'occupazione — ad esempio, riferimento a tali comitati nel trattato e possibilità di diritto derivato).
- (v-7) Quale dovrà essere la composizione del Consiglio dei governatori e del Comitato esecutivo della BCE dopo l'ampliamento?
- (v-8) Si può migliorare la sinergia tra le diverse formazioni del Consiglio — Economia e finanze, Occupazione e affari sociali, Mercato interno, ecc.?
- (v-9) È opportuno inserire l'Eurogruppo nel trattato dotandolo di potere decisionale proprio?
- (v-10) È opportuno introdurre alcune semplici indicazioni di merito sul mix di politiche macroeconomiche e sulle politiche strutturali nel trattato o mediante il diritto derivato?
- (vi) Il Comitato ritiene opportuno approfondire ulteriormente i problemi affrontati nel presente parere e, eventualmente, elaborare proposte redazionali per possibili modifiche del trattato.

(1) Cfr. parere Nyberg GU C 125 del 27.5.2002.

(2) Nel quadro del cosiddetto processo di Colonia, dialogo tra i rappresentanti dei governi nazionali (politica di bilancio), della BCE (politica monetaria) delle parti sociali (dinamica salariale) e della Commissione (rappresentanza dell'interesse comunitario) sui problemi delle prospettive economiche e del mix di politiche macroeconomiche nell'unione monetaria e nella Comunità.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale concernente la «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione delle vendite nel mercato interno»

(COM(2001) 546 def. — 2001/0227 (COD))

(2002/C 221/17)

Il Consiglio, in data 30 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95, paragrafo 1 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Dimitriadis, in data 8 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere nel corso della 391^a sessione plenaria (seduta del 29 maggio 2002), con 64 voti favorevoli, 18 contrari e 9 astensioni.

1. Sintesi della comunicazione e della proposta di regolamento

1.1. La comunicazione della Commissione sulle promozioni commerciali nel mercato interno analizza i problemi del settore a livello paneuropeo ed esamina le azioni intraprese dal 1996 fino ad oggi sia sul piano legislativo che su quello istituzionale. Grazie ai primi tentativi di legislazione, ma anche alle conclusioni dei comitati di esperti, si sono potute creare le condizioni necessarie per avviare un dialogo concreto che darà luogo ad azioni comuni in questo settore.

1.2. La proposta di regolamento della Commissione rivolta al Parlamento europeo e al Consiglio sulla promozione delle vendite nel mercato interno costituisce il primo tentativo concreto di riempire il vuoto legislativo esistente, creando un quadro normativo che consenta di utilizzare e pubblicizzare in modo efficace le attività promozionali a livello transfrontaliero nell'UE, sempre nel rispetto dell'obiettivo strategico stabilito dal Consiglio di Lisbona, e cioè far sì che l'economia europea diventi l'economia basata sulle competenze più concorrenziale e dinamica del mondo.

1.3. Nello stesso tempo la Commissione ha pubblicato il «Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea» con l'obiettivo di avviare un'ampia consultazione pubblica sull'orientamento futuro della tutela dei consumatori nell'Unione nel settore delle pratiche commerciali, e in modo particolare sulle possibilità di migliorare il funzionamento del mercato interno fra imprese e consumatori (B2C) ⁽¹⁾.

1.4. I due documenti costituiscono un serio tentativo, da un lato, di arrestare la frammentazione delle restrizioni sui metodi di promozione delle vendite, che è un problema molto grave nel mercato unico, e, dall'altro, di assicurare la necessaria protezione dei consumatori rispetto alle pratiche sleali e illecite di promozione commerciale ⁽²⁾.

Bisogna ammettere che la Commissione non coordina le politiche in modo adeguato; infatti, la proposta di regolamento è stata presentata prima che si concludesse il dibattito in merito al Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea che concerne, tra l'altro, anche le pratiche commerciali.

La proposta è intesa a disciplinare una parte sostanziale delle pratiche commerciali che il Libro verde propone invece di armonizzare mediante la cosiddetta «clausola generale di lealtà».

1.5. La comunicazione definisce la «promozione delle vendite» come il settore più importante nell'ambito della politica dell'UE in materia di comunicazioni commerciali, dando particolare risalto alla funzione di stimolo svolta da tali pratiche nello sviluppo del commercio transfrontaliero di prodotti e servizi. Essa costituisce anche un tentativo su ampia scala di rimuovere i numerosi e gravi ostacoli individuati nell'impiego transnazionale delle pratiche di promozione delle vendite nel mercato interno. Il documento, inoltre, indica chiaramente i settori da armonizzare e specifica al contempo le disposizioni intese ad armonizzare e ad aggiornare, nella misura del possibile, le norme vigenti a livello nazionale, con l'obiettivo di creare un ambito normativo chiaro, moderno e tale da garantire la certezza del diritto, assicurando inoltre la protezione dei consumatori, dei minori e della salute pubblica.

1.6. Dalle definizioni contenute nel testo del regolamento, come anche dalla terminologia e dall'impostazione più generale adottate nella comunicazione e nel regolamento, emerge con assoluta chiarezza che le pratiche di promozione delle vendite hanno una durata specifica e limitata, e che si tratta quindi di offerte a carattere assolutamente temporaneo. La base giuridica della proposta è costituita dall'articolo 95, paragrafo 1 del Trattato CE, che ha come oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, nonché la garanzia di un livello elevato di protezione dei consumatori e della salute pubblica.

⁽¹⁾ «Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea» (COM (2001) 531 def.).

⁽²⁾ Parere del CESE sul «Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea» — GU C 125 del 27.5.2002, pag. 1 (Relatrice: A. Davison).

2. Introduzione

2.1. La Commissione ha individuato per la prima volta la necessità di definire una politica in materia di comunicazioni commerciali nel Libro verde del 1996⁽¹⁾; tale politica è stata poi attuata con la comunicazione del 1998⁽²⁾. La costituzione, nello stesso anno, di gruppi di esperti provenienti dagli Stati membri aveva come obiettivo quello di identificare gli ostacoli e le restrizioni esistenti in materia di promozione delle vendite e loro comunicazione a livello transfrontaliero in settori del mercato unico già individuati come problematici: la conclusione era stata la necessità di un intervento comunitario fondato su una miscela di armonizzazione mirata da un lato e di riconoscimento reciproco dall'altro.

3. Punti principali della comunicazione

3.1. L'esigenza di un'azione comunitaria è principalmente fondata su quanto emerso dall'analisi delle tabelle compilate dai gruppi di esperti, vale a dire che:

- i. se un'azienda non può comunicare efficacemente oltre i confini del paese dove ha la propria sede statutaria e far conoscere ai clienti i propri prodotti o servizi sul mercato europeo, perde i vantaggi offerti dal mercato interno, mentre, dal canto loro, i consumatori hanno minori possibilità di scelta;
- ii. le ripercussioni delle differenze esistenti nelle disposizioni nazionali si sono rivelate molto maggiori di quanto la Commissione avesse inizialmente prospettato. D'altro canto, un numero limitato di norme e pratiche crea molteplici ostacoli per una vasta gamma di attività imprenditoriali. Più in particolare:
 - a) il problema interessa, sul piano del funzionamento, imprese appartenenti ad una tipologia molto diversificata di prestatori di servizi, al di là di quelle direttamente coinvolte nella concezione delle azioni di promozione delle vendite o attive in campo pubblicitario, e comprende, ad esempio, il settore dei media, le attività di marketing diretto, le società di pubbliche relazioni, ecc.
 - b) Nel mercato interno permangono numerosi ostacoli che riguardano principalmente la libertà di stabilimento, l'importazione e l'esportazione di servizi, le distorsioni della concorrenza, la libera circolazione delle merci, la complessità delle norme e i problemi connessi alle possibilità di ricorso giurisdizionale. Vengono segnalate in particolare le ripercussioni che tali ostacoli hanno sulle PMI: le più piccole tra loro, con l'attuale sistema, vengono penalizzate, per quanto riguarda la promozione delle vendite, in modo sproporzionato rispetto alle imprese di maggiori dimensioni.

3.2. Le tipologie di pratiche di promozione delle vendite analizzate e giudicate importanti nella comunicazione sono:

- i. semplici riduzioni di prezzo;
- ii. sconti di quantità;
- iii. tagliandi e buoni sconto;
- iv. regali-omaggio;
- v. premi-omaggio considerati diversi dagli sconti ed offerti al consumatore non appena quest'ultimo ordina o acquista il prodotto o il servizio oggetto della promozione;
- vi. concorsi promozionali;
- vii. giochi promozionali (con o senza obbligo di acquisto).

3.3. La comunicazione prevede la necessità di istituire tre tipi di disposizioni per rimuovere gli ostacoli nel mercato interno:

- i. armonizzazione di alcune disposizioni concernenti l'impiego e la pubblicizzazione delle promozioni commerciali;
- ii. sostituzione di alcune restrizioni;
- iii. applicazione del riconoscimento reciproco.

3.4. Le restrizioni da armonizzare comprendono:

- i. disposizioni in tema di trasparenza relative a sconti, premi-omaggio e concorsi o giochi promozionali;
- ii. prescrizioni in tema d'informazioni applicabili alle vendite sottocosto;
- iii. tutela dei bambini e dei minori;
- iv. agevolazione del ricorso a rimedi giuridici extragiudiziali.

3.5. Le restrizioni di cui si propone la sostituzione con provvedimenti meno restrittivi comprendono:

- i. Divieti relativi alle promozioni commerciali
 - Divieti relativi ai premi-omaggio
 - Divieti relativi alle vendite sottocosto
 - Divieto di subordinare ad un acquisto la partecipazione a giochi promozionali
 - Divieti relativi alla pubblicizzazione delle iniziative promozionali;
- ii. Limiti di valore applicati alle promozioni commerciali
 - Limiti all'entità degli sconti
 - Limiti riguardanti il valore dei regali-omaggio

⁽¹⁾ COM (96) 192 def.

⁽²⁾ COM (98) 121 def.

- Limiti riguardanti il valore dei premi-omaggio
 - Limiti riguardanti il valore dei premi in palio in concorsi promozionali e giochi di fortuna;
- iii. Limiti agli sconti che precedono i periodi di saldi di fine stagione;
- iv. Autorizzazione preventiva delle iniziative promozionali o prescrizioni d'altro tipo con effetto equivalente.

3.6. Le restrizioni che richiedono l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento possono essere mantenute a livello nazionale, purché non vengano applicate per limitare la promozione delle vendite da parte di altri Stati membri, e devono essere assoggettate al principio della reciprocità.

Tali restrizioni vengono specificate come segue:

- i. restrizioni derivanti dall'applicazione di una clausola generale sulla correttezza dei comportamenti commerciali;
- ii. restrizioni relative ai limiti di valore applicabili alle iniziative promozionali destinate ai minori;
- iii. restrizioni relative all'impiego di iniziative promozionali a favore dei mezzi di comunicazione;
- iv. restrizioni relative all'uso di attività promozionali per prodotti farmaceutici esenti da prescrizione;
- v. restrizioni relative ad altri settori.

4. Osservazioni di carattere generale

4.1. Il Comitato concorda con la comunicazione per quanto riguarda le limitazioni poste:

- a) all'entità degli sconti (punto 3.5, ii, 1)
- b) al valore dei premi-omaggio (punto 3.5, ii, 3)
- c) al valore dei regali-omaggio (punto 3.5, ii, 2)
- d) al valore dei premi in palio in concorsi promozionali e giochi di fortuna (punto 3.5, ii, 4).

4.2. Per quanto riguarda questi temi, il Comitato ritiene che la trasparenza e la corretta informazione costituiscano la migliore protezione dei consumatori.

Il Comitato approva le seguenti proposte:

- a) le disposizioni in materia di trasparenza dovranno essere armonizzate in modo dettagliato, così da evitare il rischio per la certezza del diritto derivante dall'impiego di definizioni generali o di una terminologia imprecisa, e
- b) tali disposizioni non devono prestarsi a interpretazioni differenti a livello nazionale.

4.3. Il Comitato ritiene che l'uso dell'euro produrrà trasformazioni notevoli nel comportamento dei consumatori dei paesi della zona euro, che già possono più facilmente confrontare i prezzi ed hanno la possibilità di selezionare le offerte più vantaggiose. Tale possibilità deve essere salvaguardata rispetto ad eventuali metodi di promozione delle vendite poco trasparenti o ingannevoli.

4.4. Secondo il Comitato la comunicazione: a) fornisce dati sufficienti per la valutazione; b) ha tenuto sufficientemente conto degli studi effettuati dagli esperti, nonché di tutti i principali elementi dei problemi riscontrati nel commercio transfrontaliero in materia di promozione delle vendite; c) contiene analisi serie dei dati.

4.5. Il Comitato ritiene per contro che la comunicazione non prenda abbastanza in considerazione le pratiche locali e nazionali di «promozione delle vendite», che sono state sperimentate e giudicate efficaci.

4.6. Il Comitato concorda sulla necessità di ricorrere ad un regolamento per disciplinare le pratiche di promozione delle vendite nel mercato interno, poiché questo tipo di strumento consente di definire regole uniformi in materia, particolarmente necessarie a seguito dell'introduzione dell'euro, a condizione, tuttavia, che venga raggiunto un accordo sostanziale sui temi oggetto di discussione.

4.7. Il Comitato mantiene alcune riserve per quanto riguarda la suddivisione delle azioni in settori che richiedono, rispettivamente:

- i. armonizzazione,
- ii. ammodernamento e sostituzione delle disposizioni nazionali vigenti,
- iii. riconoscimento reciproco.

4.8. Il Comitato osserva che vi è un ritardo nell'esame dell'argomento e nella pubblicazione della comunicazione e che quest'ultima non dà rilievo sufficiente al carattere urgente e impellente dei problemi che le PMI devono affrontare per quanto riguarda le comunicazioni commerciali transfrontaliere.

4.9. Dato che l'applicazione del regolamento avrà un impatto su un'ampia gamma di attività commerciali e servizi offerti dalle PMI, il Comitato chiede alla Commissione di raccogliere e presentare al più presto ulteriori dati di carattere economico sulle conseguenze previste per l'economia e il funzionamento delle imprese nell'ambito del commercio transfrontaliero.

4.10. Il Comitato nutre delle riserve sull'efficacia dei meccanismi di controllo adottati dagli Stati membri relativamente alle regole di trasparenza in materia di sconti, omaggi, concorsi e giochi promozionali.

4.11. Il Comitato mantiene delle forti riserve per quanto riguarda l'efficacia del sistema di informazione dei consumatori sulle vendite sottocosto.

4.12. Il Comitato nutre delle riserve sulla definizione dei fattori che documentano l'esistenza di vendite sottocosto e l'abuso di posizione dominante a livello nazionale.

4.13. Il Comitato ritiene che le disposizioni in materia di protezione dei bambini e dei minori vadano nella giusta direzione ma le giudica insufficienti.

4.14. Il Comitato si oppone all'adozione di un meccanismo basato sul principio del reciproco riconoscimento per le restrizioni che è possibile mantenere a livello nazionale a condizione che non limitino l'importazione di servizi. A questo proposito va chiarito con urgenza quali potrebbero essere le normative nazionali in questione. Occorre evitare che l'applicazione di tale principio possa causare una discriminazione opposta a scapito delle imprese operanti negli Stati membri in cui vigono normative più severe in materia di promozione delle vendite.

4.15. Il Comitato ritiene che l'elenco delle forme di vendite promozionali contenuto nella comunicazione, pur indicandone una parte considerevole, non le comprenda tutte, e in particolare non possa tenere conto della continua comparsa di tipologie sempre nuove.

5. Raccomandazioni specifiche

5.1. Offerte speciali

5.1.1. Il Comitato riconosce che le offerte speciali sono, effettivamente, strumenti importanti di promozione delle vendite, in particolare per le PMI.

5.1.2. Il Comitato non concorda appieno con la comunicazione della Commissione laddove quest'ultima propone di abolire ogni divieto di praticare sconti prima dei saldi di fine stagione. Esso propone di lasciare agli Stati membri la possibilità di mantenere in vigore le misure intese a garantire la veridicità degli annunci dei saldi di fine stagione, ad esempio imponendo al rivenditore che pratica lo sconto l'obbligo di indicare sul prodotto il prezzo al quale esso era venduto durante un periodo determinato (ad es. un mese) precedente i saldi.

5.1.3. Inoltre, per evitare il ben noto inganno di cui sono vittima i consumatori attraverso le offerte speciali, dovranno essere indicati i seguenti elementi:

- importo del prezzo originario (in vetrina)
- prezzo dell'offerta speciale.

5.1.4. Su questi temi occorrerà effettuare un coordinamento delle norme e dei dispositivi di vigilanza negli Stati membri, e si dovrà garantire la trasparenza per la protezione dei consumatori e delle PMI.

5.2. Vendite sottocosto

5.2.1. In tema di vendite sottocosto sarà necessario tenere nella necessaria considerazione i possibili tentativi da parte dei grandi rivenditori all'ingrosso e al dettaglio di escludere dal mercato le PMI, che non sono in grado di conformarsi a tali pratiche.

5.2.2. Il Comitato dissente totalmente dalla conclusione secondo cui anche i piccoli rivenditori possono ricorrere alle vendite sottocosto per lanciare nuovi prodotti o creare prodotti firmati.

5.2.3. Al Comitato non sembra logico quanto sostenuto nella comunicazione, e cioè che l'obiettivo delle vendite sottocosto è quello di invogliare potenziali acquirenti a provare un servizio offerto dal rivenditore a titolo temporaneo. Dato che per ogni prodotto o servizio vi è la possibilità di proporre sconti o offerte considerevoli per un periodo determinato, non si capisce per quale motivo debbano essere autorizzate misure così estreme.

5.2.4. Il Comitato dissente completamente dall'affermazione, contenuta nella comunicazione, secondo cui i rivenditori al dettaglio che ricorrono a vendite sottocosto praticano detti sconti unicamente su prodotti ben identificati, innovativi o di marca.

5.2.5. Il Comitato non condivide il punto di vista espresso nella comunicazione secondo cui, nella misura in cui le vendite sottocosto vengono effettuate in un regime di trasparenza, i rischi di abuso di posizione dominante possono essere affrontati applicando correttamente le norme della concorrenza; è infatti noto che le PMI, date le loro dimensioni e possibilità economiche, non sono in grado di ricorrere agli organi giurisdizionali o amministrativi competenti per chiedere l'applicazione delle norme della concorrenza nei confronti delle grandi imprese.

6. Osservazioni specifiche sulla relazione e sulla proposta di regolamento

6.1. A condizione che vengano accolte le sue osservazioni sulle vendite sottocosto (punti 5.2, 6.4, 7.2 a)), il Comitato approva l'adozione di un regolamento in materia di pratiche di promozione delle vendite nel mercato interno volto a:

- i. stabilire regole uniformi in merito a problemi individuati con estrema precisione;
- ii. garantire la trasparenza dei prezzi e rafforzare la certezza del diritto;

- iii. soddisfare l'urgente necessità di regole uniformi a seguito dell'introduzione dell'euro;
- iv. garantire la coerenza con il nuovo approccio della Commissione finalizzato all'adozione di una normativa migliore.

Nel caso in cui la Commissione non accolga le suddette osservazioni, il Comitato propone di adottare una direttiva invece di un regolamento.

6.2. Articolo 1 — Obiettivo

6.2.1. Il Comitato approva l'obiettivo della proposta di regolamento.

6.2.1.1. Osservazione n. 1: il Comitato concorda sull'obiettivo del regolamento, in quanto vengono adottate tutte le misure necessarie alla protezione dei consumatori, dei minori e anche delle PMI, chiamate a competere in un contesto europeo particolarmente difficile, spesso senza disporre di competenze moderne e di capitali adeguati.

6.3. Articolo 2 — Definizioni

6.3.1 Il Comitato ritiene che le definizioni dovrebbero essere riformulate, tracciando una distinzione tra comunicazioni tra imprese e comunicazioni tra imprese e consumatori. In particolare, dovrebbero essere espressamente escluse le comunicazioni dirette tra un'impresa e un'altra singola impresa.

6.4. Articolo 3 — Impiego e comunicazione delle iniziative promozionali

6.4.1. Il Comitato approva il divieto generale di imporre restrizioni globali all'impiego o alla comunicazione di qualsiasi pratica o combinazione di pratiche di promozione delle vendite; dissente tuttavia completamente sulla liceità che viene riconosciuta per la prima volta alle vendite sottocosto, ritenendo che ciò nuocerebbe gravemente alle PMI, che non sono in grado di avvalersi di siffatte pratiche in ragione delle loro dimensioni e possibilità economiche limitate.

6.4.1.1. Osservazione n. 1: il Comitato invita la Commissione ad eliminare completamente dall'articolo 3 la liceità delle «vendite sottocosto». Il Comitato osserva che le vendite sottocosto vengono già praticate, talvolta legalmente e talvolta in modo illegale, in diversi Stati membri da parte dei grandi rivenditori al dettaglio e all'ingrosso con il risultato di escludere le PMI dal mercato. L'adozione di questa pratica ha già prodotto conseguenze in molti paesi dell'UE e, in particolare, nelle regioni periferiche, dove migliaia di piccole imprese prevalentemente a conduzione familiare sono fallite o hanno subito un ridimensionamento, non riuscendo a competere con le pratiche di vendita sottocosto. Il meccanismo è il seguente: le catene dei rivenditori al dettaglio che fungono da intermediari tra i produttori e i consumatori finali adottano questa

politica di promozione per un numero limitato di prodotti, appartenenti ogni volta a categorie specifiche, che rappresentano una parte ridottissima dell'insieme dei prodotti in vendita, dando così l'impressione che tutti gli articoli della categoria in questione siano ugualmente a buon mercato, cosa che costituisce un inganno del consumatore medio.

6.4.1.2. Osservazione n. 2: il Comitato osserva che le pratiche di vendita sottocosto non arrecano danno soltanto alle PMI commerciali, ma anche ai produttori di prodotti agricoli, artigianali e industriali non di marca, dato che una grande catena può esercitare su di essi un'enorme pressione per ottenere il loro consenso alla vendita sottocosto di alcuni articoli.

6.4.1.3. Il Comitato osserva con rammarico che, in tema di pubblicità e di promozioni che possono influire sulla salute pubblica, l'approvazione della proposta di regolamento rischia di ridurre il livello di protezione dei cittadini in quanto introduce una mancanza di coerenza nella normativa comunitaria. Bisogna proibire in modo chiaro e inequivocabile la promozione dei prodotti del tabacco e dei prodotti farmaceutici soggetti a prescrizione medica.

6.5. Informazioni da fornire in rapporto alle iniziative promozionali

6.5.1. Osservazione n. 1: il Comitato giudica particolarmente importante l'articolo 4 relativo alla protezione dei consumatori, poiché soltanto un'informazione completa e veritiera consente al consumatore di compiere la sua scelta con cognizione di causa.

6.5.2. Nel caso in cui la Commissione intenda portare avanti la proposta di regolamento concernente le vendite sottocosto, l'obbligo proposto di fornire informazioni sulle vendite sottocosto dovrebbe, secondo il Comitato, essere soppresso. Tali informazioni non svolgono alcuna funzione di protezione dei consumatori e potrebbero essere ingannevoli. Inoltre, in molti casi sarebbe estremamente difficile stabilire se tale obbligo vada applicato; esso imporrebbe un onere ingiustificato sui fornitori, danneggiando in particolare le piccole e medie imprese.

6.6. Tutela dei minori (bambini e adolescenti)

6.6.1. Osservazione n. 1: il Comitato approva pienamente le misure adottate per la protezione dei bambini e dei minori, illustrate in dettaglio all'articolo 5 della proposta di regolamento.

6.6.2. Osservazione n. 2: il Comitato attribuisce particolare importanza al tema della protezione dei dati personali, in modo particolare al giorno d'oggi, in quanto le nuove tecnologie, come pure le nuove pratiche elettroniche di promozione delle vendite, impongono l'utilizzo di questo tipo di informazioni. In particolare, il Comitato chiede una tutela piena e assoluta dei minori rispetto alla raccolta di tali dati.

6.6.3. Osservazione n. 3: il Comitato giudica necessario completare il paragrafo 2 dell'articolo 5 includendovi anche i regali-omaggio o i premi-omaggio che potrebbero danneggiare, oltre alla salute fisica, anche la salute mentale dei minori, come ad esempio regali di contenuto immorale, premi o offerte atti ad esercitare un influsso di carattere psicologico, ecc.

6.6.3.1. La partecipazione di un bambino ad un gioco o concorso promozionale deve essere sempre soggetta all'auto-rizzazione preliminare del suo responsabile legale.

6.6.4. Osservazione n. 4: il Comitato considera assolutamente necessario il paragrafo 3 dell'articolo 5 in quanto è a favore di un divieto totale e completo del consumo di bevande alcoliche da parte dei minori di 18 anni. Il Comitato invita il Consiglio ad esaminare a scadenze regolari l'impatto della raccomandazione «Consumo di bevande alcoliche da parte di bambini e adolescenti»⁽¹⁾ e a lanciare quanto prima iniziative legislative più vincolanti.

6.7. Rimedi giurisdizionali ed extragiudiziali

6.7.1. Osservazione n. 1: il Comitato concorda pienamente con gli esperti quando denunciano la mancanza di un sistema di rimedi giurisdizionali a costi accessibili in grado di garantire una protezione dei consumatori adeguata e completa. Pertanto il Comitato incoraggia l'attuazione di meccanismi di ricorso extragiudiziali ai quali possono essere associate le organizzazioni di consumatori, le organizzazioni professionali e le camere di commercio.

6.7.2. Osservazione n. 2: il Comitato è favorevole al principio d'imporre l'onere della prova al promotore delle vendite, poiché quest'ultimo dispone di tutte le informazioni. Quest'obbligo tuttavia non deve rappresentare un onere eccessivo, specie per le PMI.

6.7.3. Osservazione n. 3: su richiesta di un'autorità giudiziaria o amministrativa, il promotore è tenuto a provare, fino a sei mesi dal termine della comunicazione commerciale, l'esattezza delle informazioni di cui all'articolo 4 fornite in merito ad una promozione delle vendite.

7. Raccomandazioni

7.1. Il Comitato raccomanda alla Commissione di rivedere completamente la proposta di regolamento tenendo conto del presente parere e in particolare sulla base dei risultati del dibattito pubblico in merito al «Libro verde sulla tutela dei consumatori», garantendo al tempo stesso la coerenza tra le varie politiche comunitarie.

⁽¹⁾ COM (2000) 736 def.

7.2. Tuttavia, nel caso in cui la Commissione intenda portare avanti la sua proposta legislativa, il Comitato raccomanda di:

- a) eliminare completamente dal regolamento la liceità delle vendite sottocosto e non concedere nessun'altra possibilità di effettuare questo tipo di vendite;
- b) adottare misure rigorose e concrete per proteggere i consumatori, vietando la promozione commerciale di medicinali e prodotti del tabacco. Per quanto concerne gli adolescenti e i minori, occorrerà adottare misure di tutela per evitare d'incrementare il consumo di bevande alcoliche;
- c) garantire una piena tutela dei minori rispetto alla raccolta di dati personali senza consenso;
- d) far sì che la comunicazione della Commissione costituisca l'inizio di un monitoraggio regolare dei temi in essa trattati e funga da meccanismo permanente d'intervento, cui ricorrere ogni volta che il mutamento della situazione nel mercato interno lo richieda;
- e) fare ogni sforzo affinché le PMI che ne hanno le capacità e le potenzialità comprendano la necessità di essere presenti a livello sia europeo che internazionale, impiegando le pratiche di promozione delle vendite e le nuove tecnologie in grado di favorirne l'attuazione;
- f) tenere nel massimo conto, nelle azioni future della Commissione, la necessità di un coordinamento normativo e della presenza negli Stati membri di meccanismi efficaci di controllo in grado di garantire l'applicazione delle regole della concorrenza nel mercato interno;
- g) codificare ed inserire nel testo del regolamento gli obblighi fondamentali di informazione indicati nell'allegato. Inoltre, è importante precisare in che modo debbano essere fornite le informazioni riguardanti sia le vendite al dettaglio che si svolgono principalmente negli esercizi commerciali sia quelle effettuate con altri mezzi, ad esempio televendite, commercio elettronico, ecc.;
- h) applicare le disposizioni del regolamento alle pratiche di vendita sia delle imprese private sia delle imprese che, in senso lato, appartengono al settore pubblico (ad esempio, i servizi di pubblica utilità, ecc.).

Bruxelles, 29 maggio 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

APPENDICE

al parere del Comitato economico e sociale

Nel corso della discussione il Comitato ha respinto i seguenti emendamenti, che hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno ad un quarto dei voti espressi.

Punto 5.2

Sopprimere e sostituire con quanto segue:

«Il Comitato giudica inutile e inadeguata la proposta della Commissione che prevede l'obbligo di fornire informazioni sulle vendite sottocosto. Esso non vede alcun motivo per cui le autorità debbano interessarsi alla formazione dei prezzi da parte delle imprese, oppure chiedere che la concorrenza e i clienti siano informati sulle modalità di calcolo dei prezzi. Nel caso in cui una "vendita sottocosto" si configuri come abuso di posizione dominante da parte di un'impresa, la questione va risolta ricorrendo al diritto della concorrenza.»

Motivazione

Vi sono diversi motivi per cui non è opportuno avere regole che prevedano il divieto generale delle «vendite sottocosto». Ricordiamo le seguenti ragioni:

- in un'economia di mercato è per principio inaccettabile permettere alle autorità d'intervenire nella formazione dei prezzi da parte delle imprese. Nel caso in cui una «vendita sottocosto» si configuri come abuso di posizione dominante da parte di un'impresa che pratica prezzi di dumping, la questione va risolta ricorrendo alla legislazione sulla concorrenza.
- Impedire alle imprese di adeguare la formazione dei prezzi alla situazione del mercato e di inserirsi sui mercati con nuovi prodotti grazie ad offerte promozionali riduce le possibilità dei consumatori di effettuare acquisti vantaggiosi e limita la capacità delle imprese, forse in particolare di quelle più piccole, di avere una presenza sui mercati.
- Può essere difficile applicare equamente le disposizioni concernenti il divieto di praticare prezzi sottocosto nei mercati che non sono esclusivamente locali dal momento che i costi sostenuti da un'impresa per fornire un prodotto possono variare in maniera significativa a seconda dei diversi settori del mercato, anche a seguito delle differenze sostanziali del costo dell'acquisto e delle spese di trasporto. Il fatto che la riduzione di prezzo necessaria per lanciare un prodotto su un mercato, quello belga ad esempio, determini un prezzo inferiore al prezzo di costo dell'impresa nella Germania meridionale può impedire ad un rivenditore che opera su diversi mercati nazionali di praticare un unico prezzo speciale (in euro) nel quadro di una campagna di commercializzazione. Una disposizione sul divieto delle vendite sottocosto rischierebbe pertanto di compromettere l'obiettivo stabilito dalla proposta di regolamento della Commissione sulla promozione delle vendite, ovvero quello di ridurre la frammentazione del mercato interno.

Esito della votazione

Voti contrari: 53, voti favorevoli: 31, astensioni: 7.

I seguenti brani del parere della sezione sono stati respinti in favore degli emendamenti adottati dall'Assemblea:

Punto 6.2.1

«Il Comitato approva l'obiettivo e le esigenze cui il regolamento intende rispondere, ossia garantire il corretto funzionamento del mercato interno eliminando le restrizioni alla libera prestazione dei servizi e assicurando la libertà di stabilimento.»

Esito della votazione

Voti contrari: 40, voti favorevoli: 39, astensioni: 6.

Punto 6.6.2

«Osservazione n. 2: il Comitato non condivide il principio di imporre in modo generale e illimitato l'onere della prova al promotore delle vendite, poiché questo è spesso rappresentato da una PMI, che non ha la possibilità economica di condurre lunghe battaglie giudiziarie e di presentare gli elementi indicati nell'allegato in merito alle informazioni da fornire. Suggerisce quindi di lasciare al giudice la decisione su chi debba produrre la prova, a seconda delle circostanze.»

Esito della votazione

Voti contrari: 48, voti favorevoli: 27, astensioni: 8.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti

(COM(2002) 71 def. — 2002/0043 (CNS))

(2002/C 221/18)

Il Consiglio, in data 20 febbraio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pariza Castaños, in data 13 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 maggio 2002, nel corso della 391ª sessione plenaria, con 44 voti favorevoli, 2 contrari e 0 astensioni, il seguente parere:

1. Sintesi della proposta di direttiva

1.1. Obiettivo della proposta di direttiva è rafforzare la lotta contro l'immigrazione illegale e la tratta di esseri umani grazie alla cooperazione da parte delle vittime, alle quali verrà rilasciato un titolo di soggiorno speciale qualora collaborino in questo senso. La cooperazione può essere prestata fornendo informazioni, presentando una denuncia o testimoniando in procedimenti giudiziari.

1.2. Il titolo di soggiorno rilasciato alle vittime che collaborano è valido sei mesi ed è rinnovabile se continuano ad essere soddisfatte le condizioni iniziali del rilascio.

1.3. Le vittime della tratta di esseri umani sono definite dal relativo Protocollo delle Nazioni Unite, che si riferisce in particolare a donne e bambini. La direttiva all'esame considera invece vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale quelle persone che hanno subito un danno, ad esempio una minaccia di morte o un attentato alla loro integrità fisica.

1.4. Quando le autorità competenti entrano in contatto con una vittima, la informano della possibilità di ottenere il titolo di soggiorno e le concedono un periodo di riflessione di trenta giorni affinché decida se intende cooperare. Durante questo periodo la vittima riceverà assistenza e cure.

1.5. La direttiva all'esame non definisce la protezione giuridica delle vittime o dei testimoni in quanto già regolamentata nella legislazione europea o in quelle nazionali.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. La proposta di direttiva incoraggia le vittime a cooperare nella lotta contro l'immigrazione illegale e difende le vittime stesse della tratta e del traffico di esseri umani, offrendo loro la possibilità di uscire dalla situazione in cui si trovano, collaborando con le autorità.

2.2. La proposta di direttiva è uno strumento positivo nella lotta contro l'immigrazione illegale e si inserisce tra le proposte legislative che la Commissione sta elaborando per far sì che l'UE disponga di una politica comune in materia di immigrazione ed asilo. Tuttavia, il Comitato desidera richiamare nuovamente l'attenzione del Consiglio affinché acceleri i suoi lavori. Il suo comportamento è infatti causa di profonda delusione nei cittadini europei. Una delle ragioni che favoriscono l'immigrazione illegale è la mancanza di una politica comune per la gestione dei flussi migratori attraverso vie legali.

2.3. Il Comitato desidera inoltre ricordare che all'origine dell'immigrazione illegale ci sono la povertà, la mancanza di opportunità, l'ingiustizia e la violazione dei diritti umani. Il trattamento che le autorità degli Stati membri devono offrire a queste persone dev'essere sempre basato sul rispetto dei diritti umani e dei valori umanitari.

2.4. Ottenere la collaborazione delle vittime presenta molte difficoltà perché spesso tali persone subiscono le minacce delle reti della criminalità organizzata. Le vittime inoltre hanno paura e sfiducia nei loro rapporti con le autorità. È pertanto necessario che la loro cooperazione sia adeguatamente riconosciuta e compensata. Le vittime che collaborano con le autorità devono ricevere, sin dal primo momento, tutte le garanzie e il sostegno giuridico di cui hanno bisogno.

2.5. Il Comitato economico e sociale auspica il conseguimento di due obiettivi: il primo è quello di assicurare un'effettiva cooperazione da parte delle vittime affinché la lotta contro le organizzazioni criminali che praticano il traffico e la tratta di esseri umani risulti efficace; il secondo è quello di offrire alle vittime, in cambio del rischio che corrono a causa della loro collaborazione, condizioni adeguate per poter uscire dalle reti di dipendenza e di sfruttamento. Le autorità devono assicurare la loro protezione.

2.6. Il contenuto della proposta di direttiva rappresenta un passo avanti che il Comitato valuta in maniera positiva. Sono tuttavia opportune alcune modifiche volte a migliorarne l'efficacia.

2.6.1. Il titolo di soggiorno che si prevede di rilasciare alle vittime che collaborino con le autorità è di breve durata. Un permesso valido sei mesi è insufficiente. Il Comitato ritiene invece che il permesso debba essere valido un anno e rinnovabile. In questo modo le condizioni offerte saranno attraenti e giuste, invogliando le vittime a collaborare come viene loro richiesto.

2.6.2. La proposta di direttiva fa riferimento alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale intendendo le persone che hanno subito un danno, ad esempio una minaccia di morte o un attentato alla loro integrità fisica; solo queste persone possono beneficiare della collaborazione con le autorità. Se l'obiettivo principale è la lotta contro la criminalità organizzata, il Comitato ritiene opportuno ricercare anche la collaborazione di coloro che sono stati nelle mani di tali organizzazioni, anche quando la loro vita non sia stata messa in pericolo o non abbiano subito attentati alla loro integrità fisica.

2.6.3. La direttiva deve considerare come agire di fronte a gruppi di vittime. In molte occasioni, le vittime fanno parte di un gruppo che si trova nella stessa situazione. Quando una persona appartenente al gruppo entra in contatto con le autorità, ed inizia il processo di collaborazione, la procedura da seguire dovrà probabilmente essere molto discreta al fine di non destare sospetti nella rete criminale. Però, al momento opportuno della procedura, è opportuno concedere alle altre vittime del gruppo la possibilità di collaborare con le autorità per denunciare la rete criminale, e di poter beneficiare del titolo legale di soggiorno. Questo può essere utile, in alcuni casi, per garantire un'efficace azione da parte delle forze di polizia e della giustizia.

2.7. Il ruolo delle organizzazioni sociali viene scarsamente considerato nella proposta di direttiva, mentre, a parere del Comitato, può essere estremamente importante. Alle organizzazioni sociali che sostengono le vittime deve essere consentito di avviare un processo di collaborazione con le autorità e di partecipare a tutta la procedura successiva, per quanto riguarda sia la collaborazione con la giustizia in quanto tale sia il rilascio del titolo di soggiorno e il relativo rinnovo. Le organizzazioni sociali forniscono alle vittime l'assistenza giuridica e i necessari aiuti sociali che vanno ad aggiungersi al sostegno pubblico concesso dalle autorità.

2.7.1. Dato che molto spesso, le organizzazioni criminali che portano avanti la tratta, il traffico e lo sfruttamento degli esseri umani sono transnazionali, le reti internazionali delle organizzazioni sociali svolgono un compito importantissimo di sostegno alle vittime. Tali organismi meritano l'appoggio delle autorità nazionali ed europee.

2.8. La proposta di direttiva fa riferimento alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale o della tratta di persone, senza però precisare cosa si intenda esattamente per tratta. Stabilisce tuttavia che la «tratta di esseri umani» comprende i reati definiti agli articoli 1, 2 e 3 della decisione quadro del Consiglio su cui si è raggiunto un accordo politico nella riunione del Consiglio del 27-28 settembre 2001⁽¹⁾. L'articolo 1 della decisione quadro stabilisce che per tratta di persone si intende quella perpetrata ai fini del loro sfruttamento sessuale o del loro lavoro e fa riferimento a pratiche assimilabili alla schiavitù o alla servitù.

⁽¹⁾ Articolo 2, lettera c).

2.9. Di conseguenza, le vittime dello sfruttamento sul lavoro sono anch'esse tutelate dalla proposta di direttiva e possono ottenere il permesso di soggiorno in cambio del fatto di collaborare con le autorità in casi estremi. A giudizio del Comitato, tuttavia, il significato di sfruttamento sul lavoro va chiarito, per non confonderlo con quello di «occupazione illegale». Possono essere molti, infatti, i casi in cui il datore di lavoro impiega manodopera in condizioni di irregolarità perché non ha altra scelta, senza che ciò si accompagni a condizioni di sfruttamento. Lo sfruttamento si ha quando le condizioni di lavoro si discostano molto da quelle comunemente accettate e violano la legislazione vigente e le norme in materia di lavoro. Un semplice scarto rispetto alle condizioni usuali non è pertanto sufficiente a definire una situazione di sfruttamento.

2.10. Le forze di polizia devono disporre di servizi specializzati nel dare assistenza alle vittime di questi reati, al fine di migliorare la fiducia e la collaborazione da parte delle vittime. L'esperienza condotta da tali servizi in alcuni Stati membri risulta estremamente positiva.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Articolo 8, paragrafo 1

Per quanto riguarda il periodo di riflessione di trenta giorni concesso alla vittima cui si offre di collaborare con le autorità, va tenuto conto della possibilità che la cooperazione sia avviata da un'organizzazione sociale. Il Comitato propone pertanto di modificare l'articolo 8, paragrafo 1. In tal caso, la vittima o le vittime devono beneficiare ugualmente del periodo di riflessione, delle misure di assistenza e delle cure previste a partire dal momento in cui l'organizzazione proponga di collaborare con le autorità (vale a dire, prima ancora che le vittime siano entrate in contatto con le autorità).

3.2. Articolo 8, paragrafo 4

Il requisito imposto alla vittima di interrompere qualunque contatto con i perpetratori dei reati va inteso in maniera flessibile, in quanto molte volte la vittima mette fine a tali rapporti in maniera progressiva. Tuttavia, occorrerà in ogni caso dare alla vittima il dovuto sostegno dal momento stesso in cui inizia a collaborare.

3.3. Articolo 10, paragrafo 1

3.3.1. All'articolo 10, paragrafo 1, lettera a) è opportuno sostituire (nella versione spagnola, NdT) il termine «necesidad» con «oportunidad»⁽¹⁾.

(1) Ndt: non riguarda la versione italiana (il termine usato è «utilità»).

3.3.2. Per quanto concerne l'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), come conseguenza di quanto espresso al punto 3.2, l'autorità agirà con flessibilità, favorendo sempre l'interesse della vittima che collabora. La formulazione attuale di tale articolo può limitare le garanzie delle vittime.

3.3.3. L'autorità agisce sempre tenendo presente che i diritti e la sicurezza della vittima sono più importanti di qualsiasi altra considerazione.

3.4. Articolo 10 paragrafo 3

Il Comitato ritiene opportuno modificare questo paragrafo, e gli altri in cui si fa riferimento alla validità del titolo di soggiorno pari a sei mesi, per portare tale validità ad un anno. Per il relativo rinnovo si terrà conto di due possibilità: che vengano mantenute le condizioni iniziali di collaborazione con l'autorità giudiziaria, ovvero che siano soddisfatti i requisiti necessari per il rinnovo di un normale titolo di soggiorno, per qualunque motivo sia rilasciato: lavoro autonomo, lavoro dipendente ecc.

3.5. Articolo 10, paragrafo 4

Qualora la vittima che collabori con la giustizia sia accompagnata da membri della propria famiglia, il titolo di soggiorno va rilasciato anche a questi. Non appare pertanto adeguata la formulazione di tale paragrafo, in base al quale il rilascio ai familiari di un permesso di soggiorno a titolo umanitario è a discrezione degli Stati membri.

3.6. Articolo 14, lettera a)

Alle vittime minorenni verranno sempre applicate le condizioni più favorevoli, in accordo con i trattati internazionali. La protezione dei minori viene prima di qualunque altra considerazione. In questo paragrafo, occorre attribuire alle organizzazioni sociali un ampio margine di manovra nel definire le condizioni alle quali un minore collabora con le autorità. D'altra parte, la collaborazione può essere esplicita solo qualora il minore sia sufficientemente maturo.

3.7. Articolo 14, lettera b)

Il Comitato è d'accordo con la proposta di direttiva, quando si afferma che gli Stati membri accordano al minorenne l'accesso al sistema scolastico alle medesime condizioni dei propri cittadini. Per tale motivo, va eliminata la seconda frase del paragrafo, in cui si consente agli Stati membri di limitare tale accesso al solo sistema pubblico.

3.8. *Articolo 14, lettera c)*

Nel caso di minorenni non accompagnati, va stabilita innanzitutto la tutela delle autorità pubbliche sul minore. Su tale base, si svilupperanno gli aspetti collegati alla rappresentanza legale del minore ed alla sua cooperazione con la giustizia.

3.9. *Articolo 15*

Bisogna stabilire chiaramente che per tutte le vittime il ritorno nel paese di origine costituisce sempre una scelta volontaria. Nel caso dei minorenni, è necessario assicurarsi che abbiano la maturità necessaria per esprimere la loro volontà.

Bruxelles, 29 maggio 2002.

3.10. *Articolo 16, paragrafo 1*

In linea con quanto segnalato al punto 3.4 del presente parere, questo articolo dovrà contemplare la possibilità di rinnovare il titolo di soggiorno per cause diverse da quelle del rilascio iniziale, ed in concreto quando siano rispettate le condizioni per il rinnovo dei titoli di soggiorno previsti dalla legge in ogni singolo Stato membro.

3.11. *Articolo 16, paragrafo 2*

Gli Stati membri concederanno i titoli di soggiorno in maniera favorevole alle vittime, al termine del processo di cooperazione. Coerentemente a quanto già affermato, si ritiene che l'applicazione del diritto ordinario riguardante gli stranieri, evocata in questo paragrafo, debba valere anche per il rinnovo del permesso, senza che sia necessario richiederne uno nuovo.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce per l'anno 2004 un sistema di ecopunti per gli automezzi pesanti che transitano attraverso l'Austria»

(COM(2001) 807 def. — 2001/0310(COD))

(2002/C 221/19)

Il Consiglio, in data 30 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 71 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kielman in data 30 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2002, nel corso della 391^a sessione plenaria, con 81 voti favorevoli, 19 contrari e 10 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il 2 maggio 1992 è stato firmato un accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Austria relativo al traffico di transito merci per ferrovia e su strada che, con l'ingresso dell'Austria nell'Unione europea, è diventato parte integrante del diritto comunitario. Nel quadro di tale accordo è stato definito il sistema degli ecopunti che giungerà a scadenza il 31 dicembre 2003.

1.2. Tale sistema è stato ideato per ridurre del 60 % in 12 anni (1992-2003) le emissioni complessive di NO_x provenienti dal traffico di transito merci su strada attraverso l'Austria mediante autocarri con peso massimo autorizzato superiore a 7,5 tonnellate.

1.3. Il sistema avrebbe potuto giungere a scadenza anticipata il 31 dicembre 2000 se a tale data le emissioni complessive di NO_x fossero effettivamente risultate inferiori del 60 % rispetto all'anno di riferimento 1991.

1.4. Le analisi svolte hanno mostrato che alla fine del 2000 la diminuzione sembrava essere del 55 %, anziché del 60 %, per cui il sistema resterà in vigore fino al 31 dicembre 2003.

1.5. Oltre a ciò, era stato previsto un tetto massimo per il numero dei viaggi di transito effettivi in base al quale gli autocarri degli Stati membri comunitari non potevano in alcun caso effettuare un numero di viaggi annui superiore al 108 % di quelli compiuti nell'anno di riferimento 1991.

1.6. Tenendo conto che il sistema degli ecopunti resterà in vigore fino al 31 dicembre 2003, il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 ha chiesto, al punto 58 delle conclusioni, di prorogarlo come soluzione provvisoria. La Commissione ritiene che tale proroga sia conforme agli obiettivi della politica di tutela ambientale in aree sensibili come la regione alpina.

1.7. La Commissione ritiene che tale misura sia necessaria in attesa dell'adozione della proposta quadro sulla tariffazione dell'uso delle infrastrutture, prevista dal Libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte».

1.8. In caso di mancata adozione di tale proposta quadro, la proposta in oggetto per il 2004 prevede la possibilità di prorogare il sistema di un anno (2005) e di un secondo anno al massimo (2006). La Commissione ritiene che a tal fine sussista una base giuridica.

1.9. Nell'allegato 1 si propone per il 2004 un totale di 9 422 488 ecopunti per i 15 Stati membri. Tale numero è identico a quello disponibile per il 2003.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato reputa che le motivazioni della proposta della Commissione vadano ricercate nella necessità di tener conto delle esigenze legate alla libera circolazione delle merci e dei servizi, una delle quattro libertà fondamentali dell'UE, e delle preoccupazioni inerenti alla tutela dell'ambiente in aree sensibili come la regione alpina.

2.2. Ritiene inoltre che quest'ultimo orientamento abbia anche presieduto all'istituzione del sistema degli ecopunti nel 1992, in base al quale gli autocarri più ecologici necessitano di un numero di ecopunti inferiore rispetto a quelli maggiormente inquinanti.

2.3. Il Comitato rileva che il sistema degli ecopunti è stato dichiarato applicabile unicamente al traffico di transito attraverso l'Austria, mentre per altre forme di trasporto non esiste alcun sistema di punteggio.

2.4. Il Comitato ritiene inoltre che ai fini di una valutazione della proposta della Commissione rivestano importanza non solo gli aspetti ambientali, ma anche le conseguenze socioeconomiche: ad esempio, bisogna considerare che al momento non esistono ancora alternative valide, soprattutto in termini qualitativi, al traffico di transito attraverso l'Austria, benché nel Protocollo n. 9 si fosse stabilito che la Comunità e gli Stati membri interessati avrebbero adottato misure per promuovere il trasporto ferroviario e combinato. Al riguardo il Comitato propone che la Commissione promuova lo studio di misure idonee ad incentivare la domanda di questa tipologia di trasporto e indirizzi un pressante invito a tutti i governi nazionali per lo sviluppo del trasporto ferroviario combinato, con particolare riferimento ad infrastrutture e materiale di trazione.

2.5. Il Comitato constata che la ricerca dell'equilibrio fra libera circolazione delle merci e dei servizi e protezione dell'ambiente assume nella normativa a principio fondamentale per garantire la qualità della vita. Accetta quindi come compromesso la proposta della Commissione di non prevedere alcuna limitazione per il numero di viaggi di transito effettivi che si potranno compiere a partire dal 1° gennaio 2004. Il limite massimo fissato nel 1992, pari al 108 % dei viaggi di transito effettuati nel 1991, era percepito negli ultimi anni dal settore dei trasporti come una condizione gravosa e iniqua, dato il crescente utilizzo di autocarri sempre più ecologici. Il Comitato constata inoltre che nel titolo della proposta di regolamento si allude all'istituzione di un sistema di ecopunti per il solo 2004. Esso considera pertanto che le disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 3, vanno soppresse, in quanto l'adozione o meno della proposta quadro relativa alla tariffazione dell'uso delle infrastrutture che vi è menzionata non può seriamente servire da base giuridica per consentire una proroga automatica del sistema degli ecopunti dopo il 2004. Ulteriori proroghe dovranno poter essere decise volta per volta solo sulla base di proposte ad hoc della Commissione.

2.6. Il Comitato desidera inoltre accennare alla situazione che si creerebbe qualora l'adesione di nuovi paesi avvenisse prima della scadenza del sistema degli ecopunti. In tal caso sarebbe necessario concludere accordi separati sul traffico di transito.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Secondo il Comitato, il fatto che il numero di ecopunti indicato nell'allegato 1 della proposta della Commissione per il 2004 sia identico a quello disponibile per il 2003 per i 15 Stati membri dell'Unione, vale a dire 9 422 488, costituisce in sé una premessa restrittiva, ma ragionevole alla luce della proposta della Commissione.

3.2. Il Comitato presume che la ripartizione fra gli Stati membri del numero disponibile di ecopunti per il 2004 avrà luogo in base agli stessi criteri già seguiti per la creazione del sistema nel 1992, tenendo conto cioè del numero di viaggi di transito effettivamente compiuti nel 1991.

3.3. Il Comitato ritiene che ci si debba impegnare con ogni mezzo per rendere disponibili nel più breve tempo possibile collegamenti ferroviari qualitativamente validi e quantitativamente sufficienti per il traffico di transito su strada, sì da creare alternative di trasporto concrete e a prezzi accessibili.

3.4. Il Comitato ritiene opportuno che negli studi futuri della Commissione si tengano presenti le considerazioni di ordine economico, concorrenziale ed operativo legate alla necessità di rendere quanto più possibile fluido il transito delle merci, in senso sia sud-nord che ovest-est.

3.5. Considera inoltre di grande importanza la definizione di una politica di trasporti coerente e armonizzata per le aree sensibili quali la regione alpina, nel cui ambito, data la reciproca dipendenza dei paesi interessati, non si possano adottare provvedimenti unilaterali per evitare in particolare il traffico di aggiramento.

3.6. Al riguardo il Comitato è fautore di un trattamento differenziato dei veicoli più ecologici rispetto alle categorie maggiormente inquinanti. A suo giudizio ciò dovrebbe verificarsi sia in relazione al numero di ecopunti necessari per ciascun viaggio sia sul piano dell'imposizione fiscale.

Ad esempio, si potrebbe mettere a punto un sistema su scala europea per la tutela delle aree sensibili che induca, più di quanto non avvenga al momento, a propendere per un determinato mezzo di trasporto in base alla sua compatibilità ambientale.

4. Sintesi e conclusioni

4.1. Il Comitato nutre perplessità circa la proposta di regolamento presentata dalla Commissione intesa a istituire per l'anno 2004 un sistema di ecopunti per gli automezzi pesanti che transitano attraverso l'Austria.

4.2. Tale proposta può essere considerata come una soluzione provvisoria per il solo anno 2004 in attesa dell'adozione della proposta quadro sulla tariffazione dell'uso delle infrastrutture, prevista dal Libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte» a condizione che venga cancellato il paragrafo 3 dell'articolo 3, perché esso è privo di una valida base giuridica.

4.3. Su alcuni aspetti della proposta della Commissione, il Comitato osserva quanto segue:

- bisognerà adoperarsi nel concreto per ottemperare quanto prima all'impegno di creare assi di transito soddisfacenti sul piano qualitativo e quantitativo per il trasporto ferroviario di merci,
- il Comitato considera un compromesso accettabile il fatto che il numero di ecopunti messo a disposizione dei 15 Stati membri UE per il 2004 sia identico a quello del

2003, che la ripartizione di tali ecopunti fra gli Stati sia rimasta invariata e che non si applichi la regola del 108 %,

- il Comitato fa presente nel contempo che gli autocarri più ecologici devono beneficiare di un trattamento differenziato rispetto a quelli maggiormente inquinanti,
- per la tutela delle aree sensibili dell'Unione, il Comitato ritiene importante mettere a punto un sistema su scala comunitaria che induca, più di quanto non avvenga al momento, a propendere per un determinato mezzo di trasporto in base al suo grado di compatibilità ambientale.

Bruxelles, 30 maggio 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Durante la votazione sono stati respinti i seguenti emendamenti, che avevano ottenuto almeno un quarto dei voti:

Punto 2.5

Sopprimere le ultime tre frasi del punto:

«Il Comitato constata inoltre che nel titolo...ad hoc della Commissione.»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 37, voti contrari: 41, astensioni: 11.

Punto 4.1

Riformulare come segue:

«Il Comitato ritiene che, per quanto discutibile, la proposta di regolamento della Commissione intesa a istituire per l'anno 2004 un sistema di ecopunti per gli automezzi pesanti che transitano attraverso l'Austria, sia tuttavia accettabile.»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 30, voti contrari: 47, astensioni: 13.

Punto 4.4, terzo trattino

Aggiungere quanto segue:

«Ad esempio, il sistema degli ecopunti potrebbe essere circoscritto ai veicoli di categoria Euro 0,1 e 2, mentre, per incoraggiarne l'uso, gli autocarri a partire dalla categoria Euro 3 potrebbero essere esonerati dalla presentazione di ecopunti.».

Esito della votazione

Voti favorevoli: 45, voti contrari: 59, astensioni: 8.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Verso un partenariato globale per uno sviluppo sostenibile»

(COM(2002) 82 def.)

(2002/C 221/20)

La Commissione, in data 14 febbraio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

Il sottocomitato Verso un partenariato mondiale per uno sviluppo sostenibile, incaricato di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Ehnmark, il 15 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato nel corso della 391^a sessione plenaria del 29 e 30 maggio (seduta del 30 maggio) il seguente parere, con 85 voti favorevoli e 1 astensione.

Sommario

1) Il Vertice sulla Terra di Rio del 1992 ha creato grandi aspettative sull'emergere di un nuovo sforzo globale e coordinato a sostegno delle regioni e dei paesi in via di sviluppo. Grazie alla profondità dei lavori preliminari ed al vasto consenso riscosso dalle sue risoluzioni e raccomandazioni il suddetto Vertice sembrava avere tutti i requisiti per poter segnare una svolta decisiva nella ricerca globale del progresso, del benessere e della sicurezza. Tuttavia a dieci anni di distanza bisogna riconoscere che il Vertice ha avuto successo solo sulla carta e non a livello concreto e che le esortazioni ad un'azione solidale in favore dello sviluppo non si sono purtroppo materializzate.

2) La dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, adottata nel settembre 2000, ha delineato una nuova piattaforma per il progresso ed il benessere proponendo otto obiettivi fondamentali, per sette dei quali sono stati fissati termini ambiziosi. Anch'essa dunque ha fatto sorgere grandi aspettative in merito all'avvio di un nuovo sforzo globale in favore dello sviluppo e del benessere.

A due anni di distanza bisogna tuttavia ammettere che la dichiarazione ha avuto successo principalmente a parole e che le esortazioni alla solidarietà non si sono purtroppo materializzate in azioni a favore dello sviluppo⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Gli otto obiettivi del Millennio sono i seguenti:

- eliminare la fame e la povertà estrema: dimezzare tra il 1990 ed il 2015 la quota di persone il cui reddito è inferiore ad 1 dollaro al giorno
- conseguire entro il 2015 un'istruzione primaria universale
- promuovere la parità tra i sessi e l'emancipazione delle donne
- ridurre la mortalità infantile
- migliorare la salute delle madri
- combattere l'HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie
- assicurare la sostenibilità ambientale
- sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo.

3) Il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD) che si terrà nel settembre 2002 rappresenta una nuova opportunità, intorno alla quale ancora una volta si sono create grandi aspettative. Tuttavia i lavori preparatori sono fonte piuttosto di preoccupazione che di speranza. Tale Vertice dovrebbe forse essere considerato un ulteriore passo di un lungo processo — ma un passo che deve produrre risultati tangibili e accordi su misure concrete: non c'è infatti bisogno di altre dichiarazioni solenni. Esso dovrebbe concentrarsi sulla messa in opera di un partenariato globale e su di un impegno irrevocabile ad avviare un processo globale di sviluppo sostenibile, con una speciale attenzione all'eliminazione della povertà. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esorta i governi e le organizzazioni che partecipano al Vertice a mantenere tale obiettivo fondamentale: il Vertice deve essere l'occasione per tutte le nazioni e tutti i popoli ad assumersi la responsabilità del benessere di questa generazione e di quelle future, attraverso la solidarietà.

4) In particolare è di estrema importanza che il Vertice mondiale lanci un segnale forte ai popoli del mondo secondo cui vi è un impegno irrevocabile da parte sia dei paesi sviluppati che di quelli in via di sviluppo a unirsi in un grande sforzo a favore del progresso e del benessere globale. Diventa questione vitale che il Vertice dissipi il clima d'incertezza e di scoramento seguito al Vertice sulla Terra. Non c'è più tempo per una pausa nello sforzo collettivo in favore dello sviluppo globale: il nostro pianeta continua a muoversi verso una situazione che pone seri limiti alla sopravvivenza dell'uomo. Si deve dare il via ad un nuovo e grande sforzo per il nostro comune benessere e per il nostro comune futuro. Il compito del Vertice sullo sviluppo sostenibile non è quello di rimettere in discussione le raccomandazioni del Vertice sulla Terra o gli obiettivi del Millennio, bensì quello di concordare le misure necessarie ad attuarli. Bisogna evitare che tra due o dieci anni sia possibile affermare che il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile è stato un'altra delusione. Bisogna per contro che i risultati positivi del Vertice mondiale sull'alimentazione e della conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo mostrino la via perché esso diventi un vero successo.

5) L'ordine del giorno alla base del Vertice mondiale è quello stabilito dal Vertice sulla Terra e dalla dichiarazione del Millennio. È necessario dare seguito alla nuova agenda per lo sviluppo ed il commercio varata a Doha così come all'accordo di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo. La riduzione della povertà e la corretta gestione delle risorse naturali sono temi cruciali: l'inversione di marcia generale della tendenza al degrado ambientale è di fondamentale importanza. Lo sviluppo sostenibile deve includere in modo del tutto esplicito obiettivi economici, sociali ed ambientali.

6) Dal tempo del Vertice sulla Terra alcuni fattori hanno acquistato maggiore importanza. I segni di una crisi ambientale imminente è tra questi. Il circolo vizioso della povertà, della malattia e dell'analfabetismo è un altro. Un terzo fattore è la

nascita di un'economia globale basata sulla conoscenza, che pone nuove sfide ai paesi in via di sviluppo. Come indicato da una recente relazione dell'Unctad, esiste il rischio concreto che nella nuova economia globale tali paesi rimangano confinati ad apportare in materia di prodotti e servizi solo gli input che richiedono una manodopera poco qualificata. Lo sviluppo delle risorse umane diventerà pertanto essenziale. Il CESE propone che al Vertice mondiale si assegni una priorità assoluta all'istruzione ed alla formazione.

7) Lo sviluppo sostenibile è essenzialmente una questione di solidarietà tra generazioni, tra popoli e tra nazioni. L'Unione europea ha dimostrato grande responsabilità in questo campo, assumendo un ruolo guida con l'elaborazione di una strategia ed un programma a favore dello sviluppo sostenibile. L'impatto globale di questa decisione non deve essere sottovalutato. Il Comitato sostiene pienamente i tentativi del Consiglio e della Commissione di dare seguito alle decisioni sullo sviluppo sostenibile prese al Vertice europeo di Göteborg del 2001, che hanno permesso all'Unione di creare nuove basi per la cooperazione internazionale e di assumere un ruolo guida in questo campo. Questo rappresenta un'opportunità unica. L'Unione europea dovrebbe prendere l'iniziativa di elaborare un programma di azione concreto per il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile e di dar vita al partenariato necessario a garantire dei risultati concreti.

8) Il CESE riconosce appieno l'importanza degli otto obiettivi del Millennio approvati nel 1999 e desidera sottolineare in particolare l'importanza dei primi tre: dimezzare in 15 anni il numero di persone il cui reddito è inferiore ad 1 dollaro al giorno, garantire a tutti entro il 2015 l'istruzione elementare, eliminando entro il 2005 la discriminazione per le donne a livello d'istruzione sia primaria che secondaria e agli altri livelli entro il 2015. Gli otto obiettivi rappresentano in totale un'agenda molto ambiziosa per creare un mondo migliore. Per raggiungerli è necessario condurre ulteriori ricerche sulle questioni chiave dello sviluppo, ed in particolare sull'energia, il cambiamento climatico ed i trasporti.

9) Il Comitato sottolinea l'esigenza di raggiungere al Vertice mondiale una combinazione coerente di politiche e di azioni che inserisca gli otto obiettivi del Millennio nel contesto dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile: quello economico, quello sociale e quello ambientale. Sarebbe disastroso se il Vertice mondiale conducesse ad un punto morto tra le esigenze della protezione ambientale e quelle dello sviluppo economico e sociale. Per evitarlo bisogna sottolineare l'importanza delle interconnessioni tra i diversi fattori che influenzano la sostenibilità, e in particolare la crescita della popolazione, il degrado ambientale e la stagnazione economica.

10) Il CESE ha preso atto dei risultati positivi della conferenza sul finanziamento dello sviluppo di Monterrey, che può essere considerato un primo successo nel campo degli impegni reciproci per lo sviluppo. Al tempo stesso sottolinea che gli aiuti di per sé non sono sufficienti a risolvere i problemi. Se si miglioreranno radicalmente le opportunità commerciali per i paesi in via di sviluppo anche la pressione per ottenere aiuti diminuirà. Con un alleviamento costruttivo del debito i paesi in via di sviluppo avranno maggiori possibilità di avviare nuove iniziative. Dato tuttavia che la semplice riduzione del debito può anche non condurre ai risultati sperati, il CESE raccomanda che l'alleviamento del debito sia condizionato al compimento di progressi oggettivamente misurabili verso la sostenibilità dello sviluppo, inclusa una maggiore tutela ambientale ed invita l'Unione ad esaminare la possibilità di estendere ulteriormente le iniziative di riduzione del debito per i paesi in via di sviluppo.

11) L'eliminazione progressiva delle barriere commerciali è uno strumento essenziale per promuovere lo sviluppo. L'Unione europea ha compiuto un passo in avanti con la sua decisione di abolire i dazi su ogni tipo di merce proveniente dai 48 paesi più poveri (iniziativa «Tutto fuorché le armi»). Il Comitato esorta gli altri paesi industrializzati a prendere misure analoghe e incita la Commissione europea ad esplorare le possibilità di estendere tale iniziativa ad altri paesi in via di sviluppo.

12) La creazione di nuove possibilità di lavoro è una componente fondamentale di ogni piano di riduzione della povertà. Nel passato la creazione di posti di lavoro è avvenuta troppo spesso a discapito dell'ambiente; oramai questo non deve più avvenire. Il prossimo Vertice sullo sviluppo sostenibile dovrà insistere sulla relazione positiva tra una corretta gestione delle risorse ambientali e la creazione di posti di lavoro, pur ribadendo quest'ultima come una delle vie fondamentali per raggiungere gli obiettivi del Millennio. Infine la creazione di posti di lavoro dovrebbe procedere di pari passo con la promozione dei diritti fondamentali in materia di lavoro.

13) Il Vertice dovrebbe sottolineare l'importanza delle donne nel processo di sviluppo, in particolare nei paesi meno avanzati. Si dovrà promuovere un nuovo partenariato per elaborare dei programmi d'istruzione e formazione diretti in modo specifico alle donne, che coprano sia i problemi di base, quali la sicurezza alimentare e la salute, sia quelli di tipo economico, come la creazione di cooperative e le tecniche di gestione imprenditoriale.

14) La produzione agricola deve essere radicalmente aumentata nei paesi in via di sviluppo se si vuole raggiungere l'obiettivo di dimezzare il numero di persone che si trovano in stato di povertà estrema. Aiutare il settore agricolo ad essere autosufficiente ma al tempo stesso sostenibile è un elemento essenziale, anche se non facile, di qualunque strategia globale di sviluppo sostenibile.

15) Perché i paesi in via di sviluppo siano in grado di trarre beneficio dalla globalizzazione è importante che essi abbiano governi ed amministrazioni efficienti: il Vertice dovrà pertanto avviare un partenariato per garantire la formazione dei funzionari dell'amministrazione in tali paesi.

16) Gli investimenti diretti esteri (IDE) da parte delle imprese costituiscono la componente principale dei flussi finanziari verso i paesi in via di sviluppo. Uno degli obiettivi del Vertice mondiale dovrebbe essere quello di stabilire forme di partenariato per l'investimento tra imprese e governi, che potrebbero essere inserite in iniziative simili al «Patto globale» («Global Compact») delle Nazioni Unite. Come è dimostrato da vari studi, gli investimenti industriali si dirigono sempre più spesso verso i paesi dotati di una manodopera altamente qualificata.

17) Lo sviluppo sostenibile a livello nazionale, regionale e globale presuppone una conoscenza avanzata nelle attività di ricerca e sviluppo. Lo sviluppo sostenibile è di per sé uno stimolo a rafforzare il fattore «conoscenza». Il CESE propone di creare nuove reti scientifiche globali che lavorino sui problemi di lungo periodo relativi allo sviluppo sostenibile, in particolare nel campo dell'energia, dell'approvvigionamento idrico e della sicurezza alimentare.

18) La società civile, incluse le parti sociali, ha un importante ruolo da svolgere nella promozione dello sviluppo sostenibile su scala nazionale, regionale e globale. La società civile organizzata deve essere coinvolta in ogni fase del processo di sviluppo, apportando il proprio contributo ai programmi di natura sociale, economica ed ambientale. La società civile organizzata svolge infatti un ruolo fondamentale nel favorire la comprensione dei problemi relativi allo sviluppo sostenibile. Per coinvolgere il pubblico nella promozione e nel monitoraggio del processo di sviluppo sostenibile, il Comitato propone l'organizzazione, sull'esempio di quanto sta facendo l'UE, di convegni (forum) nazionali, regionali o globali che riuniscano tutte le parti interessate.

19) Il CESE esorta tutti i governi che partecipano al Vertice mondiale a fare il possibile affinché questo conduca ad un risultato costruttivo, concreto e chiaro, che dia il via a nuovi sforzi volti al progresso economico, sociale e ambientale a livello globale, e che indichi azioni concrete per raggiungere gli otto obiettivi di sviluppo del Millennio. Si sono create grandi aspettative in merito, ed anche le ONG ed altre organizzazioni attive della società civile sono pienamente coinvolte e sostengono questo sforzo: si tratta dunque di un'opportunità realmente unica.

1. La via per Johannesburg

1.1. Il Vertice sulla Terra di Rio de Janeiro ha fissato a livello globale l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, ponendo sullo stesso piano i tre pilastri dello sviluppo economico, sociale ed ambientale e riconoscendone la mutua dipendenza. La parola chiave per il raggiungimento di questo obiettivo globale era e rimane la solidarietà tra generazioni, tra popoli e tra nazioni.

Lo sviluppo sostenibile è essenzialmente un quadro d'azione globale volto a soddisfare i bisogni della generazione attuale senza compromettere le possibilità di quelle future.

Il Vertice ha sottolineato il fatto che sul piano concreto lo sviluppo sostenibile deve basarsi sulla partecipazione, fino al livello locale e provinciale: in questo campo sotto il titolo di Agenda 21 sono state raccolte un gran numero di iniziative.

1.2. In termini generali è comunque un fatto assodato che le aspettative di Rio non sono state realizzate.

Su scala globale si sono dovute registrare delle battute d'arresto, e in particolare le difficoltà relative all'adozione del Protocollo di Kyoto sulle emissioni di gas ad effetto serra.

I ritardi nella trasformazione degli obiettivi di Rio in azioni concrete possono essere attribuiti al generale rallentamento dell'economia mondiale durante gli anni Novanta. È comunque innegabile che gli Stati hanno incontrato più difficoltà del previsto per attuare gli obiettivi di Rio.

1.3. Un gruppo di paesi è stato tuttavia in grado di dare una risposta concreta ed ambiziosa alle aspettative create a Rio.

Nel giugno 2001 il Consiglio ha adottato per l'Unione europea una strategia di ampio respiro ed un piano d'azione per lo sviluppo sostenibile, sottolineando in particolare che ogni iniziativa futura deve essere valutata alla luce del suo impatto sullo sviluppo sostenibile.

In questo modo l'UE si è posta all'avanguardia nella trasformazione degli obiettivi di Rio in azioni politiche concrete.

1.4. All'interno della strategia dell'UE riveste particolare rilievo l'impegno degli Stati membri ad elaborare strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile ed a presentare relazioni annuali su quanto è stato realizzato in questo campo, offrendo in tal modo delle possibilità concrete per porre a raffronto le azioni intraprese e i risultati ottenuti.

1.5. I lavori di preparazione del Vertice mondiale di Johannesburg sono in corso da parecchi anni e vanno dall'elaborazione di un vasto numero di studi strategici all'organizzazione di seminari e conferenze. Uno degli eventi recenti di maggior rilievo è stata la conferenza internazionale sui finanziamenti per lo sviluppo di Monterrey. Secondo la maggior parte degli osservatori il messaggio di Monterrey al mondo in via di sviluppo è positivo: i paesi avanzati hanno concordato un aumento significativo dell'assistenza allo sviluppo nei prossimi anni, raggiungendo il livello aggregato dello 0,7 % del PNL entro 8 anni (che significa una spesa aggiuntiva di 200 miliardi di dollari in assistenza allo sviluppo).

1.6. All'interno della Commissione europea il lavoro di preparazione è iniziato essenzialmente con la comunicazione «Dieci anni dopo Rio», pubblicata nella primavera del 2001.

1.7. La Commissione suggerisce quattro obiettivi strategici che l'UE dovrebbe cercare di conseguire al Vertice:

- una maggiore equità a livello mondiale e una cooperazione efficace per lo sviluppo sostenibile;
- una migliore integrazione e una maggiore coerenza a livello internazionale;
- l'adozione di obiettivi ambientali e di sviluppo per rivitalizzare e delineare con maggior precisione l'impegno politico; e
- un'azione più efficace a livello nazionale e un controllo a livello internazionale.

1.8. Nel febbraio 2002 la Commissione ha adottato una nuova comunicazione in merito al Vertice mondiale di Johannesburg.

In questa comunicazione sostiene la necessità di dare vita a un nuovo partenariato globale per lo sviluppo sostenibile e definisce i problemi su cui il Vertice dovrebbe concentrarsi, e che possono essere affrontati in termini concreti. A causa delle difficoltà sorte durante i lavori preparatori alle Nazioni Unite, le priorità dell'UE per il Vertice mondiale sono in corso di revisione allo scopo di renderle più concrete ed operative, secondo le priorità seguenti: istruzione, salute, pesca, silvicoltura, risorse idriche, energia, finanziamento, governance e coerenza tra le diverse politiche.

2. Preparazione di una nuova strategia per lo sviluppo sostenibile

2.1. I lavori preparatori delle Nazioni Unite per il Vertice mondiale hanno rivelato alcuni problemi di programmazione simili a quelli incontrati dalla strategia europea.

2.1.1. Lo sviluppo sostenibile è per definizione un programma che si basa su considerazioni parallele e correlate che riguardano allo stesso tempo aspetti economici, sociali ed ambientali. È stato giustamente notato che l'aspetto più importante della strategia per lo sviluppo sostenibile (SSS) è stato quello di aver assegnato altrettanta importanza agli aspetti ambientali che a quelli economici e sociali. Tuttavia l'interazione tra i tre pilastri si è dimostrata difficile da dimostrare e da tradurre in pratica. A titolo di esempio: quali sono i legami tra gli obiettivi ambientali e la creazione di posti di lavoro? O, in altre parole, come evitare il conflitto tra le esigenze ambientali e lo sviluppo economico e sociale?

Le esperienze dell'UE dimostrano che le teorie alla base dell'interazione tra i tre pilastri richiedono un nuovo approccio modulare alla programmazione.

2.1.2. Il Vertice europeo di Göteborg del giugno 2001 dichiarava solennemente che lo sviluppo sostenibile costituisce un obiettivo fondamentale dell'Unione e che tutte le nuove azioni o programmi proposti devono essere subordinati alla valutazione dei loro effetti sullo sviluppo sostenibile. Sul piano concreto, tuttavia, questa ambizione è stata difficile da realizzare. Conseguire una coerenza politica tra un vasto numero di organizzazioni diverse richiede tempi lunghi e imporrà probabilmente anche un accordo politico a livelli elevati di governo. In mancanza di questo gli obiettivi di SS si ridurranno inevitabilmente ad una visione astratta, priva di un possibile impatto sulla realtà.

2.1.3. In una prospettiva di lungo periodo lo sviluppo sostenibile avrà un impatto profondo su questioni quali i trasporti ed il consumo energetico, ed influenzerà le politiche di sicurezza alimentare e la produzione agricola. La lotta al cambiamento climatico è uno degli esempi chiave, come la riduzione dello spreco di risorse naturali, e la lista può essere ancora più estesa. Il punto fondamentale è comunque che tutte le politiche che hanno un impatto sulla vita quotidiana dei cittadini e la possono modificare devono essere basate su un sostegno attivo e pieno da parte dei cittadini stessi. Le strategie di SS non possono essere definite esclusivamente secondo un processo dall'alto verso il basso (top-down) e, sebbene debbano probabilmente essere avviate in questo modo, devono essere accompagnate da un'azione che proceda parallelamente dal basso verso l'alto (bottom-up).

La consultazione delle parti sociali e della società civile organizzata e la loro partecipazione attiva all'attuazione ed al monitoraggio dei risultati delle strategie di SS costituisce un'esigenza primaria ed in realtà rappresenta l'unica via per raggiungere i risultati voluti.

2.1.4. È opinione comune che le strategie di SS affrontino esclusivamente questioni economiche, sociali ed ambientali: in effetti, dato che esse sono per loro natura internazionali, esistono altre dimensioni degne di attenzione. Capire le ragioni per cui un altro paese ha adottato determinate decisioni di SS significa capire parte della storia o del sistema di valori di quel paese. Di conseguenza, è essenziale che le strategie di SS comprendano anche la comunicazione e la comprensione della cultura di altri paesi vicini.

2.2. La dichiarazione del Millennio sugli obiettivi fondamentali di sviluppo da raggiungere entro un periodo limitato rappresenta un punto di svolta nella storia dei tentativi di delineare una politica di sviluppo globale al tempo stesso concreta ed a lungo termine. La decisione di adottare questi otto obiettivi chiave è stata presa congiuntamente da ONU, FMI, Banca mondiale, OCSE, G7 e G20 e da tutti i principali paesi industrializzati o in via di sviluppo.

In questo contesto una delle sfide cruciali che il Vertice mondiale del 2002 dovrà affrontare sarà quella di concordare il modo per definire le priorità e le modalità di attuazione degli obiettivi del Millennio.

2.3. Ovviamente le principali questioni cui il Vertice mondiale dovrà rispondere sono come, quando e con che risorse raggiungere gli obiettivi stabiliti, piuttosto che fissarne di nuovi.

2.3.1. Le questioni seguenti rivestiranno una particolare importanza:

- miglioramento delle condizioni in cui i paesi più poveri partecipano all'economia globale, ed in particolare adozione di un regime commerciale più favorevole nei loro confronti;
- adozione a livello internazionale da parte delle imprese di standard aziendali elevati che consentano loro di svolgere in modo affidabile il ruolo di partner del processo di sviluppo;
- trasferimento sostanziale di risorse aggiuntive dai paesi ricchi a quelli più poveri sotto forma di investimenti per lo sviluppo.

2.3.2. Questa breve lista illustra di fatto gli effetti della globalizzazione e le sfide che essa pone sia ai paesi sviluppati che a quelli in via di sviluppo. I governi devono prendere atto del clima d'intensa concorrenza che caratterizza un'economia globale e dell'importanza crescente che assume in tale clima un'amministrazione efficiente. La creazione di una situazione favorevole agli investimenti richiede una leadership politica, una gestione efficace e la capacità di sviluppare le forme di partenariato necessarie. Il commercio sta diventando uno dei punti nodali del processo di sviluppo. L'assistenza pubblica allo sviluppo e gli investimenti diretti esteri aggiungono risorse, ma per la maggior parte dei paesi la questione fondamentale è quella degli scambi commerciali.

2.4. I compiti del Vertice mondiale sono molteplici: affrontare a livello globale i problemi a lungo termine connessi con il raggiungimento dello sviluppo sostenibile e al tempo stesso placare i timori dei cittadini nei confronti della globalizzazione proponendo standard elevati in campi quali la sanità, la tutela dei consumatori e l'ambiente e assicurando il mantenimento delle garanzie fondamentali relative al lavoro.

3. Una piattaforma per l'UE a Johannesburg

3.1. La comunicazione della Commissione del febbraio 2002 elenca circa 39 azioni per l'UE raggruppandole sotto sei titoli: scambi commerciali, lotta contro la povertà e promozione dello sviluppo sociale, gestione sostenibile delle risorse naturali ed ambientali, migliore coerenza delle politiche dell'UE, migliore governance a tutti i livelli e finanziamento dello sviluppo sostenibile.

Il CESE concorda con questo modo più focalizzato di definire le questioni prioritarie in termini di azioni per il Vertice mondiale.

Il Comitato desidera tuttavia formulare in merito alla comunicazione della Commissione le osservazioni seguenti.

4. Governare la globalizzazione: il commercio per uno sviluppo sostenibile

4.1. In materia di scambi commerciali l'agenda di sviluppo di Doha (ASD) costituisce la base per gli accordi del Vertice mondiale, che avrà il compito d'identificare misure che sostengano e completino l'ASD ed il processo di Monterrey. Si tratta di un insieme di incentivi alla produzione ed al commercio sostenibili dal punto di vista sociale ed ambientale.

4.2. La Commissione indica altri otto punti specifici su cui l'UE dovrebbe lavorare ed agire, inclusa la promozione della partecipazione dei paesi in via di sviluppo al commercio internazionale tramite opportune pressioni all'interno della OMC. La Commissione propone anche di rafforzare il ruolo del sistema di preferenze generalizzate (SPG) in relazione allo sviluppo sostenibile introducendo nel 2004 un sistema più modulato e ribadisce in termini più generali la necessità di dare maggior spazio alla dimensione della «sostenibilità» negli accordi commerciali bilaterali e regionali.

4.3. Il Comitato è favorevole alle proposte delineate per la posizione europea sul commercio e lo sviluppo, le quali risultano in linea con la posizione assunta dall'UE durante la riunione dell'OMC a Doha.

4.4. Il Comitato desidera tuttavia aggiungere alcuni commenti. L'OMC, in quanto strumento di promozione del commercio per eccellenza, dovrebbe essere in grado di trovare di per se stessa motivi sufficienti a far evolvere le proprie posizioni ed il proprio profilo, conferendo ai suoi programmi ed azioni un volto più umano. Il Comitato si propone di elaborare un parere su questo punto specifico.

4.5. Vi è sicuramente spazio per ulteriori iniziative volte a favorire gli scambi commerciali tra paesi industrializzati e in via di sviluppo. Recentemente uno degli Stati membri dell'UE ha avanzato la proposta di creare un centro di assistenza specializzato (una sorta di «ombudsman») per aiutare i paesi in via di sviluppo ad orientarsi nei labirinti amministrativi che le loro esportazioni verso i paesi industrializzati incontrano. Il Comitato considera che tale iniziativa valga la pena di essere vagliata anche nel contesto del Vertice mondiale.

4.6. Una questione che ci si attendeva fosse inclusa nella comunicazione della Commissione è l'iniziativa «Tutto fuorché le armi» e i mezzi più efficaci per spingere altri paesi ad aderirvi. L'iniziativa coinvolge già i 48 paesi meno avanzati ed ora si presenta l'occasione di contemplare un'ulteriore estensione della sua applicazione.

4.7. Il Comitato ha preso atto e sottoscrive pienamente l'azione proposta dalla Commissione di stimolare l'impegno delle imprese europee in materia di responsabilità sociale incoraggiando l'applicazione degli orientamenti dell'OCSE per gli investitori stranieri, e sviluppando iniziative per dar seguito al Libro verde della Commissione sulla promozione di un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese.

4.8. Il commercio stimola gli investimenti diretti esteri, in particolare nel campo delle infrastrutture produttive. La creazione di un clima favorevole a tali investimenti diretti da parte delle imprese è pertanto cruciale. L'agenda di Doha fa qualche passo in questa direzione, e la conferenza di Monterrey ne ha compiuto altri. L'iniziativa «Global Compact» delle Nazioni Unite costituisce un ulteriore passo che è stato seguito da iniziative recenti di alcune ONG, tra cui l'OXFAM, e «think-tanks». La Banca mondiale sta conducendo un programma ambizioso volto ad innalzare il livello delle risorse umane attraverso la formazione, l'istruzione e l'apprendistato e l'OIL ha aggiunto una dimensione importante con il suo programma «Agenda per un lavoro dignitoso».

4.9. Il Comitato ritiene urgente ed essenziale che il Vertice trovi un accordo, in particolare per quanto riguarda il seguito di Doha e di Monterrey, su una piattaforma di misure che stimolino maggiori investimenti diretti esteri (IDE) nei paesi meno avanzati.

4.10. Al tempo stesso il Vertice deve tenere conto dell'esigenza di stabilire un programma quadro che includa gli aiuti, gli investimenti e l'alleviamento del debito. Per molti paesi in via di sviluppo la riduzione del debito continua ad essere un problema essenziale che deve essere assolutamente risolto se si vuole che essi diventino più autosufficienti e in grado di utilizzare meglio le risorse che affluiscono dall'estero.

Il Comitato invita l'UE ad esaminare le possibilità di nuove iniziative per estendere ulteriormente la riduzione del debito dei paesi in via di sviluppo.

5. Lottare contro la povertà e promuovere lo sviluppo sociale

5.1. La Commissione pone l'accento su azioni di riduzione della povertà e di eliminazione della fame, in linea con gli obiettivi di sviluppo del Millennio. In particolare, essa propone di focalizzare ulteriormente la politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea sull'obiettivo fondamentale della riduzione della povertà, mediante una maggiore concentrazione di risorse sui PMA e sui gruppi più poveri nei paesi in via di sviluppo.

5.2. Il Comitato è favorevole alle azioni proposte e considera essenziale l'esigenza, sottolineata dalla Commissione, d'integrare misure per l'approvvigionamento idrico ed i servizi igienici, e più in generale misure in campo sanitario che garantiscano l'accesso ai medicinali a prezzi differenziati.

5.3. La Commissione propone d'integrare ulteriormente la prospettiva di genere nelle rispettive politiche UE. Il Comitato avrebbe apprezzato un'analisi più approfondita di questo aspetto, pur riconoscendo che la Commissione ha pubblicato l'anno scorso una comunicazione sull'integrazione della parità tra i generi nelle politiche di cooperazione allo sviluppo⁽¹⁾. Esso ricorda che una piattaforma dell'UE per il Vertice mondiale rappresenta una grande opportunità per lanciare un'azione di comunicazione in merito a questi problemi.

5.4. Il ruolo delle donne nel modificare gli stili di vita e nell'accettazione di nuovi comportamenti è essenziale e preponderante. Pertanto gli sforzi educativi in questo senso devono dare priorità al fatto di raggiungere le donne, come anche le azioni volte a contribuire a cambiare le abitudini in materia di cibo, salute e igiene.

5.5. In questo contesto va ricordata la decisione presa dalla conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo delle Nazioni Unite nel 1994, con cui si riconosce che l'accesso a servizi di pianificazione familiare e il riconoscimento dei diritti della donna in materia di riproduzione costituiscono i prerequisiti indispensabili per migliorare la situazione femminile.

5.6. Il Comitato prende atto e sostiene con forza la proposta di promuovere la ricerca sugli aspetti legati allo sviluppo sostenibile. Esso constata, tra l'altro, l'esistenza di nuovi progetti di ricerca sulle modalità di cambiamento delle strutture di produzione e delle abitudini di consumo e sottolinea la necessità di ottenere con urgenza maggiori informazioni per poter disporre di una base più ampia per avviare il dibattito.

6. Gestione sostenibile delle risorse naturali e ambientali

6.1. Il primo obiettivo prioritario è quello di invertire entro il 2015 l'attuale situazione di distruzione delle risorse ambientali sia a livello nazionale che globale e il secondo è quello di definire obiettivi settoriali e intermedi in alcuni settori fondamentali come acqua, terra e suolo, energia e biodiversità.

6.2. Più specificatamente, la Commissione intende avviare al Vertice mondiale un'iniziativa per un partenariato globale volto a promuovere la gestione sostenibile delle risorse idriche.

6.3. Il Comitato condivide le proposte presentate dalla Commissione in questo importante settore. In particolare quelle relative alle risorse idriche ed all'energia, e segnatamente nel campo delle fonti energetiche rinnovabili, sono estremamente rilevanti e vanno considerate prioritarie al Vertice mondiale. Anche se alcuni paesi e alcune regioni sono all'avanguardia in questo campo, se si vogliono conseguire soluzioni globali sostenibili, le migliori pratiche e le tecnologie più avanzate devono essere aggiornate e diffuse in tutto il pianeta, e non costituire un privilegio per pochi.

6.4. In questo contesto l'ulteriore sviluppo della propria strategia di sviluppo sostenibile è di per sé uno dei migliori contributi che l'UE può dare al Vertice mondiale nonché ai lavori che seguiranno. Rivestono in quest'ottica un'importanza particolare i progetti per un piano d'azione dell'UE sull'applicazione della normativa, la gestione e il commercio delle risorse forestali (FLEGT), nonché le iniziative volte a rafforzare la cooperazione internazionale in materia di repressione dei crimini forestali e delle violazioni della pertinente normativa. Un altro esempio positivo è lo sviluppo di una strategia europea per la pesca d'altura.

6.5. La ratifica del Protocollo di Kyoto rappresenta un passo fondamentale sulla via degli sforzi per rallentare nel lungo periodo i cambiamenti climatici. Tuttavia, mentre è in corso la ratifica del Protocollo, è necessario iniziare a pensare agli ulteriori passi da compiere: in questo campo l'UE potrebbe prendere l'iniziativa a favore di nuovi accordi intesi a conseguire obiettivi più ambiziosi di riduzione delle emissioni.

6.6. Una delle proposte avanzate indica l'esigenza di incoraggiare gli investimenti in sistemi di trasporto economici, sostenibili ed ecocompatibili. Il Comitato auspicherebbe che questo punto fosse elaborato più a fondo.

6.7. I trasporti stanno diventando un elemento fondamentale di tutte le strategie di sviluppo sostenibile, sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo. Essi sono infatti in stretta relazione con lo sviluppo sia urbano che rurale e con le modalità secondo cui ogni società organizza la sua vita ed il suo lavoro. I trasporti dipendono inoltre strettamente dagli sviluppi delle tecnologie del settore. Il Comitato auspicherebbe che la Commissione affrontasse in modo deciso questa problematica.

6.8. La Commissione suggerisce che l'UE si dedichi con energia particolare a stimolare delle risposte a livello regionale e subregionale alle sfide ambientali, sociali, oltre che economiche, con l'obiettivo generale di conseguire uno sviluppo sostenibile. Tale approccio potrebbe essere applicato anche alla cooperazione euromediterranea.

⁽¹⁾ COM(2001) 295 def.

6.9. Il Comitato sostiene con forza questa proposta, in quanto essa è in linea con le sue proprie esperienze in ambito di cooperazione con l'area del Mediterraneo. Anche i paesi candidati rappresentano una sfida ulteriore: se infatti una volta divenuti membri essi verranno automaticamente inclusi nella strategia generale dell'UE, avranno bisogno di un aiuto considerevole prima dell'adesione ed anche dopo per poter raggiungere i livelli degli attuali Stati membri.

7. Migliorare la coerenza delle politiche dell'Unione europea

7.1. In linea con la struttura e l'orientamento della strategia SS dell'UE, la Commissione sottolinea l'esigenza di promuovere nuove iniziative per valutare la coerenza di tutte le politiche relative allo sviluppo sostenibile.

7.2. Il Comitato ha avuto già modo di sottolineare l'importanza vitale di questi problemi in varie occasioni.

Ribadisce la sua ferma convinzione che le istituzioni dell'Unione europea devono compiere passi più decisi per raggiungere il grado di coerenza necessario ad attuare una politica organica per lo sviluppo sostenibile — sia all'interno dei confini europei, che come parte di una iniziativa globale a seguito del Vertice mondiale.

8. Una migliore governance a tutti i livelli

8.1. Garantire una buona governance a tutti i livelli e in tutti i paesi per conseguire obiettivi comuni di sviluppo sostenibile costituisce un obiettivo prioritario.

Il Comitato prende atto delle osservazioni della Commissione sulla necessità di una governance che si dimostri efficiente e capace di comunicare a tutti i livelli, coinvolgendo la società civile organizzata, incluse le parti sociali, sia nella pianificazione che nell'attuazione delle misure.

Il Comitato ha già avuto occasione di esprimersi in merito a questo argomento in precedenti pareri sullo sviluppo sostenibile⁽¹⁾.

8.2. Il ruolo delle imprese nella promozione dello sviluppo va incoraggiato. Le nazioni Unite hanno lanciato l'iniziativa «Patto globale» («Global Compact») per stimolare il coinvolgimento attivo delle imprese nei processi di sviluppo e nel raggiungimento degli obiettivi del Millennio.

8.3. Il Comitato appoggia vigorosamente questa iniziativa ed auspica che iniziative simili possano essere avviate parallelamente a livello europeo o nazionale.

9. Finanziare lo sviluppo sostenibile

9.1. La conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Monterrey nel marzo 2002 ha raggiunto un accordo su aumenti lenti ma progressivi dell'importo di risorse finanziarie da rendere disponibili per lo sviluppo sostenibile. Il risultato della conferenza deve essere considerato nel suo insieme un successo.

Anche se, ovviamente, le risorse aggiuntive stanziare non saranno sufficienti, esse testimoniano pur sempre di un'importante inversione di tendenza.

9.2. Una questione chiave da approfondire è come stimolare un'ulteriore crescita degli investimenti diretti nei paesi in via di sviluppo.

Anche in questo campo i criteri che determinano la localizzazione degli investimenti sono al cuore della questione e il capitale umano assume un ruolo fondamentale.

Il Comitato sostiene l'accordo di Monterrey che prevede che i paesi industrializzati incrementino gli APS fino a raggiungere circa lo 0,7 % del PNL, ed auspica nuove iniziative volte a stimolare gli investimenti diretti da parte del settore privato.

10. Questioni aggiuntive per una strategia globale per lo sviluppo sostenibile

10.1. La Commissione europea ha presentato una piattaforma ben focalizzata per i negoziati da svolgere prima e durante il Vertice mondiale di Johannesburg, su cui il Comitato si è espresso nelle pagine precedenti.

Oltre a tali considerazioni il Comitato desidera proporre l'inclusione dei seguenti punti nella piattaforma negoziale per il Vertice mondiale.

10.2. L'obiettivo del Millennio di conseguire un'istruzione primaria universale entro il 2015 deve essere considerato il primo passo verso un investimento globale in capitale umano. La formazione professionale, in parte inclusa nella scuola primaria e in parte in cicli successivi, dovrebbe essere il passo successivo nella creazione di una società della conoscenza globale. Un recente rapporto dell'Unctad ha sottolineato i rischi che rappresenta per i paesi in via di sviluppo un mancato investimento nell'istruzione e formazione professionale e cioè il fatto che le componenti prodotte con lavoro altamente qualificato continuano ad essere importate, e solo quelle che richiedono un lavoro scarsamente qualificato vengono prodotte in tali paesi.

(1) Parere del CES sul tema «Preparazione di una strategia dell'Unione europea sullo sviluppo sostenibile» — GU C 221 del 7.8.2001; parere del CES sul tema «Europa sostenibile» — GU C 48 del 21.2.2002; parere del CES sul tema «Una strategia per lo sviluppo sostenibile» — GU C 94 del 18.4.2002.

10.3. Il CESE propone che il Vertice mondiale prenda in considerazione la possibilità di istituire un comitato specifico con il duplice compito di monitorare l'attuazione dell'obiettivo del Millennio e di delineare piani per una grande iniziativa globale per la formazione professionale. Per consentire un'economia globale basata sulla conoscenza si richiedono infatti con urgenza nuovi investimenti in materia di istruzione e formazione.

10.4. È facile che il ruolo della donna nel conseguimento di uno sviluppo sostenibile venga sottovalutato a causa di modelli culturali e/o tradizionali. Di fatto, invece, nei paesi meno avanzati le donne hanno un ruolo particolare da svolgere nel cambiamento delle abitudini alimentari, igieniche e sanitarie.

10.5. Il Comitato propone che il Vertice mondiale sottolinei l'importanza delle donne per il processo di sviluppo e dia il via ad un nuovo sforzo comune per sostenere le donne che cercano di diventare economicamente attive come imprenditrici, offrendo loro formazione, capitale a livello di microimpresa, assistenza amministrativa e possibilità di scambi di esperienze. L'Unione europea dovrebbe assumersi la responsabilità di avviare tale iniziativa comune, attraverso un partenariato con la parti sociali, l'industria, le istituzioni di formazione, gli organi commerciali ed internazionali.

10.6. L'obiettivo del Millennio di dimezzare entro il 2015 il numero di persone che vive con un dollaro al giorno o con meno richiede un vasto numero di iniziative correlate. La creazione di posti di lavoro è ovviamente una delle più importanti e si basa sulle possibilità di produzione, sull'esistenza di mercati, sulla disponibilità di capitali d'investimento e di possibilità d'istruzione e di formazione, per citarne solo alcune. Dipende anche in certa misura dai bisogni e dalle disponibilità di finanziamento di servizi pubblici. L'esistenza di consumatori e mercati per prodotti e servizi è di somma importanza.

10.7. Il Comitato esorta il Vertice mondiale a riconoscere l'importanza della creazione di posti di lavoro quale mezzo per raggiungere alcuni degli obiettivi di sviluppo. Il Comitato propone che venga creata una «task force» internazionale con il compito di identificare strategie e misure per favorire la creazione di posti di lavoro, alla luce dei risultati della conferenza di Monterrey e di quelli che sortiranno dal Vertice stesso.

10.8. Il problema della crescita demografica ha una rilevanza ovvia e va integrato in ogni considerazione sullo sviluppo sostenibile. Alcune nuove tendenze dei dati demografici sembrerebbero indicare che l'evoluzione osservata sinora non è così irreversibile come si poteva pensare. Circa tredici dei paesi

più popolosi presentano tassi di natalità in netto calo, fino al livello di due figli per donna o meno. La ragione evidente è che un numero sempre maggiore di donne cerca di entrare nel mercato del lavoro.

10.9. Il Comitato, riconoscendo l'importanza delle nuove tendenze dei dati demografici, suggerisce che in materia di crescita della popolazione il Vertice mondiale concluda ammettendo l'esigenza di un nuovo studio globale sulle attuali tendenze del tasso di natalità, che in base a tali risultati proponga strategie che permettano di bilanciare da un lato lo sviluppo economico, sociale e ambientale con lo sviluppo della popolazione dall'altro. Lo studio dovrebbe tenere conto anche dell'invecchiamento della popolazione a livello mondiale e delle sue conseguenze demografiche ed economiche.

10.10. Le grandi agglomerazioni urbane dei paesi in via di sviluppo costituiscono una sfida particolare per lo sviluppo sostenibile, e analogamente, spesso con modalità estreme, anche alcune zone rurali. In entrambi i casi l'attuale situazione deriva da molti anni d'incapacità a capire e ad agire sui complessi fattori che determinano il sovraffollamento delle aree urbane e lo spopolamento, spesso accompagnato da un sottosviluppo estremo, delle zone rurali. Al tempo stesso i grandi agglomerati urbani rappresentano problemi di grande acutezza a livello di alimentazione, salute, alloggi, disponibilità di fognature, inquinamento, istruzione, ordine pubblico, trasporti, ecc.

10.11. Il Comitato è convinto che nelle misure globali per lo sviluppo sostenibile sia necessario integrare sforzi particolari volti alla correzione delle tendenze non sostenibili nelle aree urbane e rurali, sia nei paesi in via di sviluppo che in alcuni paesi industrializzati. Esso propone che il Vertice mondiale prenda atto della situazione che caratterizza le zone urbane e le zone rurali di molti paesi in via di sviluppo e che esorti i paesi ad uno scambio di esperienze e di soluzioni. Si dovrebbero avviare i preparativi per un programma globale «Megalopoli sostenibile».

10.12. In linea con la conferenza di Rio di dieci anni fa, tutti i paesi dovrebbero elaborare strategie per lo sviluppo sostenibile. A livello dell'Unione europea, alcuni Stati membri hanno proceduto in questo senso a seguito del Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001.

Sebbene tali piani d'azione nazionali siano nella prima fase di elaborazione, essi costituiscono una ricca fonte d'informazioni e di esperienze. Il Comitato propone che la Commissione europea in cooperazione con le istituzioni internazionali competenti crei dei nuovi servizi facilmente accessibili che forniscano dati ed informazioni al pubblico.

10.13. L'energia ed i trasporti occupano inevitabilmente un posto di rilievo in ogni deliberazione sullo sviluppo sostenibile. Il Comitato ha già avuto occasione di esprimersi in materia.

Data l'importanza di questi temi e l'esistenza di un vasto lavoro di analisi e ricerca su di essi, il Comitato propone di iniziare al Vertice mondiale un processo di valutazione comune, con lo scopo non tanto di trovare nuove soluzioni quanto piuttosto di effettuare uno studio globale sullo stato dell'arte, quale base delle future misure.

10.14. L'industria ha ovviamente un ruolo essenziale negli sforzi volti allo sviluppo. Alcune nuove iniziative sono state avviate per coinvolgere maggiormente le imprese nei progetti di sviluppo e per incoraggiarle ad investire portando la produzione in paesi in via di sviluppo.

10.15. Il Comitato ha constatato l'esistenza di numerose iniziative volte a coinvolgere le imprese e l'industria nei processi di sviluppo economico, sociale ed ambientale. È un fatto che gli sforzi maggiori sono stati compiuti per quanto riguarda il primo pilastro dello sviluppo sostenibile. Il Comitato, convinto che l'industria in generale potrà comprendere ed apprezzare i benefici di un coinvolgimento attivo nello sviluppo sociale ed ambientale oltre che in quello economico, propone che il Vertice mondiale esprima il suo sostegno al pieno coinvolgimento delle imprese nel processo di sviluppo sostenibile e dia il giusto peso agli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali.

Il Comitato accoglie con favore le iniziative quali il «Global Compact» ed esprime la speranza che questa specifica iniziativa possa trovare una maggiore diffusione.

10.16. Le parti sociali e la società civile organizzata svolgono un ruolo cruciale nello sviluppo sostenibile globale, da ogni punto di vista. La Commissione europea ha riconosciuto questo fatto, come anche il comitato preparatorio dell'ONU —

sebbene quest'ultimo non sia riuscito a trovare un accordo sulla formulazione di un testo unitario.

10.17. Il Comitato sottolinea la propria convinzione che le parti sociali e l'insieme della società civile organizzata hanno un ruolo essenziale nell'intero ciclo di questi processi, a partire dalle fasi iniziali di progetto fino al seguito, l'attuazione ed infine la valutazione ed il monitoraggio.

10.18. Il Comitato ribadisce inoltre che le parti sociali e l'insieme della società civile organizzata dovrebbero avere l'occasione di partecipare a vaste iniziative di analisi della situazione, da svolgersi ogni due o tre anni. Tali «Forum» delle parti interessate costituiscono un'occasione essenziale per dare spazio alla partecipazione democratica, alla trasparenza ed alla responsabilizzazione.

11. Il ruolo dell'Unione europea

11.1. Le difficoltà incontrate nel raggiungere un consenso sulla piattaforma per il Vertice mondiale — e gli accordi preliminari sulla stessa — suggeriscono che il Vertice potrebbe concludersi con risultati più limitati di quanto atteso. Ciò sarebbe veramente triste e deplorabile. In questa situazione deve essere di primaria importanza che l'UE assuma un ruolo guida nel tentativo di costituire una piattaforma ed un programma d'azione che possa raggiungere un vasto consenso a Johannesburg.

11.2. Lo sviluppo sostenibile globale è un argomento su cui l'UE può fornire un contributo molto particolare, basato sull'esperienza vissuta all'interno dell'Unione stessa. L'UE deve essere disposta e pronta ad assumersi un ruolo importante di stimolo dei preparativi di Johannesburg. E deve essere pronta ad assumere un ruolo attivo anche per quanto riguarda il seguito del Vertice mondiale.

11.3. In questo lungo processo dello sviluppo globale la prossima fermata dopo Johannesburg non dovrebbe trovarsi a dieci anni di distanza: le conclusioni del Vertice dovrebbero includere un'agenda di seguito completa e vigorosa.

Bruxelles, 30 maggio 2002.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alle «**Proposte di decisioni del Consiglio relative ai programmi specifici che attuano il programma quadro 2002-2006 della Comunità europea di attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione relative ai programmi specifici che attuano il programma quadro 2002-2006 della Comunità europea dell'energia atomica di attività di ricerca e formazione**», e

(COM(2001) 279 def. — 2001/0122 (CNS), 2001/0123 (CNS), 2001/0124 (CNS), 2001/0125 (CNS), 2001/0126 (CNS))

- alla «**Proposta modificata di decisione del Consiglio concernente il programma specifico 2002-2006 di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione destinato ad integrare e rafforzare lo spazio europeo della ricerca**»

(COM(2001) 594 def. — 2001/0122 (CNS))

(2002/C 221/21)

Il Consiglio, in data 6 luglio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

Il Consiglio, in data 8 novembre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta modificata di cui sopra.

La sezione Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bernabei, in data 8 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 30 maggio 2002, nel corso della 391^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Raccomandazioni di sintesi

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo, considerando:

1.1.1. la necessità di inserire i programmi specifici nell'obiettivo strategico del processo di Lisbona riaffermato nel Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002, soprattutto in termini di competitività e di sostenibilità dello sviluppo dell'economia europea basata sulla conoscenza;

1.1.2. l'opportunità di fissare un incremento di circa il 50 % come obiettivo a medio termine per il periodo successivo al VI programma quadro, rivolgendosi agli Stati membri e all'industria perché facciano altrettanto, come sottolineato solennemente a Barcellona sia in termini di risorse finanziarie che di risorse umane;

1.1.3. l'esigenza di rispondere alle sfide ivi indicate con una piena integrazione degli sforzi di ricerca e innovazione attraverso: concentrazione di obiettivi, quadro equilibrato di strumenti tradizionali e innovativi, continuità d'intervento, semplificazione, flessibilità, trasparenza ed autonomia, ma soprattutto ampliamento della base tecnologica comune e forte apertura e capacità attrattiva internazionale;

1.1.4. l'elemento catalizzatore, rappresentato dai programmi specifici, del processo di integrazione delle varie componenti europee, pubbliche e private, accademiche e imprenditoriali, grandi e piccole, nonché degli sforzi nazionali e regionali, comunitari ed europei, nella prospettiva di sviluppo scientifico-tecnologico-innovativo e di scelte consapevoli per il futuro VII PQ 2006-2010;

1.1.5. l'indispensabilità di accompagnare lo sviluppo dei programmi e delle singole linee d'azione con un sistema ben articolato e definito di organi gestionali e consultivi ai vari livelli, quali interfacce e piattaforme di dialogo, indirizzo e supervisione per un quadro coerente ed equilibrato di governance dello Spazio integrato di ricerca e innovazione.

1.2. Raccomanda al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione:

1.2.1. di sviluppare una strategia d'attacco per una forte e coerente politica comune di ricerca e innovazione, comprensivo del VI PQ e di una strategia integrata ricerca-educazione, modernizzazione delle regole di intervento pubblico a sostegno dei processi interattivi d'innovazione tecnologica, promozione dell'immissione sul mercato dei risultati della ricerca, specie pubblica, più forti e organiche interazioni tra mondo

delle imprese e comunità scientifica e accademica, più ampie e agevoli forme di partenariato pubblico-privato, ed un sistema europeo definito e trasparente di servizi all'innovazione;

1.2.2. di strutturare meglio l'articolazione dei programmi specifici per rispondere ai criteri di massima chiarezza e trasparenza, maggiore capacità di aggregazione di tutte le componenti, al di là della loro natura e dimensioni, per un ampliamento equilibrato della base scientifica e tecnologica comune su un numero di tematiche prioritarie concentrato;

1.2.3. di separare il programma specifico «Integrare e rafforzare il SER» in due:

— un programma specifico con le priorità tematiche a medio-lungo termine su sette linee dedicate di bilancio e con attività orizzontali a breve-medio termine articolate su tre linee dedicate di bilancio;

— un programma specifico «Coordinare e sviluppare coerentemente il SER», che deve comprendere: sostegno al coordinamento delle attività nazionali/europee con protocolli di cooperazione definiti; sostegno allo sviluppo coerente delle politiche; creazione di un ciclo permanente d'intelligenza strategica distribuita anche in vista di un'impostazione chiara, consapevole e trasparente del VII PQ;

1.2.4. di ampliare campi, schemi e modalità di cooperazione internazionale con l'estensione delle aree coperte ad America latina e Asia, ACP e Repubblica del Sudafrica e prevedere possibilità di cooperazione adatte anche alle entità minori, quali tipologie di CRAFT internazionali;

1.2.5. di inserire nel programma specifico «Strutturare il SER», una linea di bilancio dedicata non solo alle interfacce Ricerca/Innovazione ma anche ad iniziative regionali di RST;

1.2.6. di dare piena applicazione alla Carta europea delle piccole imprese e in particolare alle proposte del Comitato in materia di ricerca e innovazione attraverso strumenti appropriati, mediatori tecnologici ed una politica di informazione e consulenza con l'implicazione diretta e più attiva degli organismi economici e professionali intermediari come le associazioni industriali e le camere di commercio e artigianato.

1.2.7. di assicurare possibilità partecipative dedicate alle piccole e medie imprese sia nelle attività orizzontali specifiche ad esse dedicate e della linea di bilancio «Interfacce Ricerca/

Innovazione e iniziative RST-REGIO» del programma specifico «Strutturare il SER», sia nell'ambito di ciascuna linea delle priorità tematiche (min. 15 %) con loro proposte autonome e anche con i loro strumenti di ricerca collettiva e cooperativa;

1.2.8. di sviluppare i programmi specifici «CCR-CE» e «CCR-Euratom» come snodi centrali, a livello comunitario, di una rete paneuropea di ricerca e di sistemi di riferimento tecnico-scientifici ma anche come integratori di conoscenze e di ricercatori a livello internazionale e ponte di collegamento con la società civile e con i decisori politici, integrando il personale fisso con quote del 15-20 % di borsisti internazionali;

1.2.9. di potenziare il programma specifico «Energia nucleare», per un'energia sicura, pulita e priva di rischi, sostenendo la fusione ed il progetto ITER, rafforzando e ampliando le attività per le scorie radioattive e la sicurezza nucleare nell'Unione ampliata, specie attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie più sicure e generatrici di minori scorie;

1.2.10. di offrire e non predeterminare la «Tools Box» di strumenti offerti a tutti i potenziali proponenti per garantire un ampliamento dinamico e non una restrizione preconstituita della partecipazione: occorre mettere in competizione «nuovi» e «vecchi» strumenti perché vincano i migliori ed i più «user-friendly» e rispondenti alle esigenze degli utilizzatori finali;

1.2.11. di specificare già nelle decisioni comunitarie di base sottoposte all'iter interistituzionale, caratteristiche, criteri e modalità trasparenti dei nuovi strumenti dei progetti integrati, reti di eccellenza e progetti di ricerca collettiva: in particolare i criteri di selezione e valutazione devono essere in un ventaglio di elementi predefinito all'interno del quale i «work-programs», gli «information-package» e i singoli bandi potranno individuare quelli più pertinenti;

1.2.12. di prevedere nano progetti integrati con numero di partecipanti e durata ridotti e con bandi di gara dedicati per assicurare la finalizzazione di al meno il 15 % delle risorse delle priorità tematiche alle entità minore della Comunità e dei paesi candidati, nonché di comprendere tra gli altri strumenti di attuazione dei programmi specifici, anche i «Progetti di tutoraggio» quale strumento inteso a sostenere soprattutto le entità minori nelle iniziative di ricerca e innovazione accelerandone il cammino sulla scala dell'eccellenza;

1.2.13. di assicurare un sistema di governance dei programmi specifici del VI PQ in grado di sostenere, pilotare e controllare l'imponente processo di integrazione attraverso un quadro consultivo-gestionale organico, sistematico e intercomunicante: i comitati di programma, e le loro articolazioni tematiche e specifiche nei sottocomitati; il rilancio di un nuovo CREST; i gruppi consultivi europei — EAG per programma specifico e per linea di bilancio e le interrelazioni con i comitati scientifici di progetto integrato e di rete d'eccellenza, da un lato, e con il nuovo organismo EURAB, dall'altro.

2. Introduzione

2.1. Il 10 dicembre 2001, il Consiglio Ricerca ha raggiunto un accordo politico (A.P.) sui due programmi quadro e l'adozione di una posizione comune è avvenuta il 28 gennaio 2002. Per l'attuazione delle sue proposte dei due programmi quadro 2002-2006, la Commissione europea ha poi adottato il 30 gennaio 2002 delle proposte modificate di decisione relative ai programmi specifici, indicando una struttura basata su cinque programmi.

2.2. Il 10 gennaio 2002, la Commissione ha presentato le proposte modificate sulle regole di partecipazione, sulle quali il Comitato ha avuto modo di esprimere il proprio parere il 21 febbraio 2002.

2.3. Per quanto riguarda in particolare il VI programma quadro CE, la Commissione propone la seguente articolazione di programmi specifici d'attuazione:

- raggruppare tutti i settori tematici in un unico programma specifico denominato «Rafforzare ed integrare lo Spazio europeo della ricerca» così come le azioni di coordinamento e sviluppo coerente delle politiche di ricerca e innovazione, per un totale di risorse comunitarie di 12 855 milioni EUR;
- ricomprendere tutte le attività orizzontali, di sostegno e a vocazione strutturante in un programma specifico denominato «Strutturare lo Spazio europeo della ricerca», con risorse pari a 2 655 milioni EUR;
- dedicare, in conformità con quanto prescritto dal trattato CE, un programma specifico apposito al «CCR-Centro comune di ricerca», con un'assegnazione di bilancio pari a 760 milioni EUR.

2.4. Per quanto concerne il VI programma quadro Euratom, la Commissione proporrebbe di attuare le sue proposte programmatiche attraverso due programmi specifici:

- un programma specifico unico per quanto riguarda la fissione e la fusione, la sicurezza e lo smaltimento dei residui nucleari, denominato «Energia nucleare», con risorse pari a 940 milioni EUR;

- un programma specifico per le azioni dirette del CCR-Centro comune di ricerca per conto della Comunità europea dell'energia atomica, con una dotazione comunitaria di 290 milioni EUR.

3. Osservazioni generali.

3.1. Il Comitato è profondamente convinto che l'attuazione del VI programma quadro, attraverso il pieno sviluppo dei programmi specifici in cui si articola, deve inserirsi compiutamente nell'obiettivo strategico, fissato nel Consiglio europeo di Lisbona e riconfermato nei Vertici di Stoccolma e Göteborg, di convertire l'Unione europea nel prossimo decennio, nell'economia basata sulla conoscenza la più competitiva al mondo in termini di sostenibilità, maggiore e migliore occupazione ed una più solida coesione economica e sociale.

3.2. Il Comitato lamenta al riguardo la lentezza con cui si sta rispondendo a tale obiettivo ed in particolare il freno che è stato posto al varo di componenti essenziali di tale strategia, quali l'adozione del brevetto comunitario e di un sistema europeo dei brevetti trasparente e competitivo⁽¹⁾, l'avvio effettivo dell'Impresa comune Galileo⁽²⁾ e più rapidi progressi per la decisione riguardante ITER. Il Comitato ritiene inoltre che l'ottimizzazione dell'impatto economico e sociale dell'azione comunitaria di ricerca e innovazione richieda un quadro maggiormente offensivo sulle sfide tecnologiche e che debba essere ancora migliorata la sua capacità d'attivazione di tutte le forze attuali e potenziali allargando la base di risorse umane, accademiche, industriali e finanziarie del sistema scientifico e tecnologico europeo.

3.3. Il Comitato si rallegra del varo della posizione comune del Consiglio che «evidenzia una forte convergenza con la posizione del Parlamento europeo e della Commissione»⁽³⁾, che lascia ben sperare in una rapida adozione del VI programma quadro e, quindi, dei suoi programmi specifici d'attuazione così da consentire, insieme all'adozione definitiva delle regole di partecipazione⁽⁴⁾, il varo delle azioni comunitarie di RSTD nei tempi e modi idonei per il loro sviluppo e attuazione senza soluzione di continuità rispetto al V programma quadro.

⁽¹⁾ GU C 155 del 29.5.2001.

⁽²⁾ GU C 48 del 21.2.2002.

⁽³⁾ Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo SEC(2002) 105 def. del 30 gennaio 2002.

⁽⁴⁾ Cfr. parere CES sulle regole di partecipazione al VI PQ, GU C 94 del 18.4.2002.

3.4. L'impostazione dei programmi specifici del VI programma quadro nella loro struttura, nei loro strumenti, nei loro contenuti scientifici e tecnologici e nelle modalità di loro messa in opera, deve quindi, a parere del Comitato, rispondere chiaramente a tale sfida:

- non solo in termini d'integrazione interna degli sforzi di ricerca, di effetto strutturante delle linee d'azione, di concentrazione delle risorse su un numero ristretto di tematiche prioritarie, di definizione del quadro equilibrato di strumenti vecchi e nuovi d'intervento, di semplificazione di gestione interna degli stessi, di maggiore flessibilità e autonomia organizzativa, di continuità dell'azione comunitaria di ricerca e innovazione;
- ma anche in termini di trasparenza e parità d'accesso, di criteri di selezione e valutazione appropriati e predefiniti, di apertura e semplificazione d'accesso, di un approccio user-friendly per i potenziali proponenti di ogni dimensione e tipologia, di visibilità d'impatto economico e sociale, di maggiore e più qualificata occupazione, di nuove imprese tecnologicamente innovative, di integrazione e maggior dialogo tra scienza e società così come tra accademia e imprese, di una dimensione internazionale esterna più presente, visibile nel concerto mondiale e in grado di essere percepita e di attrarre cooperazioni e intelligenze scientifiche e tecnologiche in un più ampio spettro di aree tematiche e geografiche sulla base del mutuo interesse e di coerenza con le politiche comunitarie ad esse dirette.

3.5. Il Comitato ritiene che la centralità della strategia di Lisbona debba riflettersi pienamente nell'attuazione del VI programma quadro e che la sua concreta attuazione costituisca una sfida di cambiamento positivo sia nel senso di contribuire alla realizzazione di uno Spazio europeo della ricerca e innovazione capace di aggregare nel continente un sempre maggior numero di imprese, centri di ricerca e università di ogni dimensione sulla strada dell'eccellenza e della società della conoscenza, sia nel senso di strutturare uno Spazio europeo della ricerca e innovazione capace di attrarre nel nostro continente le capacità di eccellenza e le intelligenze del resto del mondo.

3.6. Al riguardo, il Comitato sottolinea l'esigenza per il successo dell'azione comunitaria che vengano evitati i rischi che l'impostazione dei programmi di attuazione del VI programma quadro non rifletta tali aspetti in misura sufficiente a permettere la necessaria crescente aggregazione di più e nuovi soggetti di ricerca e innovazione all'interno dell'area continentale così come ad attrarre maggiormente nuovi soggetti e capacità esterni a tale area, mentre d'altro lato sacrifici alle esigenze di integrazione e di massa critica, di flessibilità e autonomia organizzativa, di semplificazione di gestione interna, i principi basilari di trasparenza e parità d'accesso, di certezza ed univocità dei criteri di eleggibilità, selezione e valutazione, chiarezza e unicità di punti di riferimento e di approccio user-friendly, visibilità d'impatto economico e sociale dell'azione di ricerca e innovazione.

3.7. Come ha avuto modo di ribadire nei propri pareri sullo Spazio europeo della ricerca, sulla valutazione d'impatto del V programma quadro verso il VI programma quadro, e sulle proposte del VI programma quadro, il Comitato ritiene, in particolare, che occorra tuttora vegliare a:

- assicurare continuità e minimizzare i rischi associati all'introduzione di nuove strutture e nuovi strumenti non sottoposti a verifica;
- applicare sia gli attuali strumenti sia quelli nuovi proposti dal VI programma quadro in parallelo come strumenti offerti a scelta dei proponenti in ciascun bando;
- evitare club ristretti, discrezionalità e disuguaglianze d'accesso nei «bandi derivati» e dare trasparenza a criteri di selezione e valutazione predefiniti;
- affiancare i nuovi strumenti con misure di accompagnamento (tutoraggio esterno alla Commissione), formazione e studi/progetti di fattibilità/esplorativi, formando tutor esterni in grado di accompagnare singoli progetti secondo i nuovi strumenti;
- evitare un aumento complessivo della burocrazia e ridurre il costo e l'onere gestionale dei progetti, indipendentemente da chi li sostiene;
- mantenere attività di ricerca di base come fonte di nuove idee e delle tecnologie risultanti, e di ricerca applicata e innovazione per promuovere un processo interattivo globale; gestione finanziaria efficiente e responsabile;
- realizzare uno Spazio europeo della ricerca aperto allo scopo di cooperare con i paesi associati e con gli altri paesi terzi interessati con progetti comuni di ricerca sulla base del mutuo interesse con uno spettro più ampio di aree coperte, comprendenti anche America latina e Asia, ACP e Sudafrica. La cooperazione con i paesi industrializzati, specie USA, Giappone, Canada e Australia, deve essere incentivata su base di apertura reciproca e mutuo interesse;
- rafforzare ed estendere la partecipazione delle PMI al VI programma quadro, rispetto all'attuale livello del 20 %-22 %, nello spirito della Carta europea delle piccole imprese⁽¹⁾, e in particolare delle piccole e micro imprese di attività tradizionali e di tecnologie intermedie attraverso una politica attiva di sensibilizzazione e consiglio per sfruttare appieno la loro capacità potenziale sia nelle linee di tematiche prioritarie come proponenti, sia nella ricerca incrementale a breve termine basata su un'impostazione dal basso;

⁽¹⁾ GU C 48 del 21.2.2002.

- incoraggiare tutte le fonti d'innovazione, ivi comprese quelle tradizionali, con l'attribuzione di una parte consistente delle risorse riservate alle PMI nelle priorità tematiche, tramite strumenti flessibili di partecipazione;
- orientare le azioni di mobilità per maggiori interazioni tra mondo accademico e imprese, sviluppo del SER, pieno coinvolgimento dei paesi candidati e più cooperazione internazionale;
- garantire maggiore interazione tra ricerca e innovazione con azioni incentrate su creazione e razionalizzazione di reti, attività di intelligenza economica e tecnologica, nuove iniziative di RST regionale con dimensione regionale data ai nuovi strumenti;
- potenziare il ruolo strategico interistituzionale del CCR di assistenza ai responsabili decisionali nell'interesse della sicurezza dei cittadini, base di riferimento scientifica e tecnologica neutrale per le politiche e per le istituzioni comunitarie e lo stesso Comitato;
- creare reti di intelligenza strategica per monitorare e controllare qualità, eccellenza, e sviluppo di nuove prospettive per la preparazione trasparente e fattuale del VII programma quadro;
- rafforzare il programma Euratom, per un'energia nucleare più sicura, compresi gli aspetti relativi alla produzione, trasporto, deposito delle scorie nucleari e per lo sviluppo della fusione.

3.8. Il Comitato ritiene che, malgrado gli sforzi finora fatti per sviluppare una strategia di attacco per una forte e coerente politica comune di ricerca e innovazione europea quale elemento centrale di una società della conoscenza competitiva, debbano essere realizzati ulteriori sforzi concreti in tale direzione creando uno spazio realmente integrato con una strategia integrata ricerca-educazione, la modernizzazione delle regole sugli aiuti di stato di sostegno ai processi interattivi d'innovazione, l'incentivazione dell'immissione sul mercato dei risultati della ricerca pubblica, un maggiore networking tra industria e mondo accademico e di partenariato pubblico-privato, il sostegno alla creazione di un sistema europeo di servizi all'innovazione.

3.9. Secondo il Comitato, una strategia d'attacco deve non solo stimolare lo sviluppo scientifico e tecnologico ma sviluppare misure complementari che accompagnino i cambiamenti strutturali per sfruttare pienamente il potenziale dei nuovi ritrovati e delle nuove tecnologie per assicurare che la società intera possa partecipare ai benefici che ne derivano e liberare il considerevole potenziale innovativo dell'Unione sia in tema di risorse umane che dei capitali finanziari e tecnologici, rimuovendo ostacoli strutturali, giuridici, fiscali, amministrativi e operativi e stabilendo condizioni quadro economiche appropriate.

3.10. D'altro canto, il Comitato sottolinea ancora una volta la validità della sua raccomandazione⁽¹⁾ «di fissare un incremento di circa il 50 % come obiettivo a medio termine per il periodo successivo al VI programma quadro, rivolgendosi agli Stati membri e all'industria perché facciano altrettanto».

4. Struttura di attuazione e contenuti dei programmi specifici CE

4.1. Il Comitato ritiene che la struttura del VI programma quadro CE debba rispondere a criteri di massima chiarezza e trasparenza, concentrazione ed equilibrio, coerenza interna ed esterna, controllabilità, visibilità e accessibilità e integrarsi pienamente nella strategia d'attacco per uno Spazio integrato della ricerca e innovazione così come delineata ai punti 2.8 e 2.9 costruendo sin d'ora percorsi d'integrazione quali elementi costitutivi per la prossima programmazione pluriennale.

4.2. Secondo il Comitato la struttura del VI programma quadro CE dovrebbe quindi articolarsi come segue:

- un programma specifico su due gruppi di priorità: una su campi tematici prioritari di ricerca a medio-lungo termine, l'altro su attività specifiche prioritarie a breve-medio termine, con linee di bilancio dedicate per ciascuna priorità;
- un programma specifico strutturale, con tre linee dedicate di bilancio e di gestione: una per le interfacce ricerca e innovazione e le iniziative di ricerca regionale, una per la mobilità dei ricercatori, un'altra per le infrastrutture di ricerca;
- un programma specifico per il coordinamento e lo sviluppo coerente delle attività di ricerca tra i vari livelli dello Spazio europeo della ricerca, le relazioni scienza/società e di equilibrio tra i generi nonché di intelligenza strategica distribuita;
- un programma specifico dedicato al CCR-CE.

5. Il primo programma specifico: integrare e rafforzare il SER

Il primo programma specifico dovrebbe articolarsi, secondo il Comitato, come segue:

⁽¹⁾ GU C 260 del 17.9.2001, punto 4.1.1.1.

5.1. *Priorità di ricerca tematiche a medio-lungo termine:*

5.1.1. A) per il mantenimento, il miglioramento, la sicurezza delle fondamenta delle nostre condizioni di vita e delle loro risorse:

5.1.1.1. una linea dedicata di bilancio per genomica e biotecnologie per la salute che ricomprende due campi identificati:

- a) genomica avanzata e sue applicazioni per la salute (espressione genica e proteomica, genomica strutturale, genomica comparativa e delle popolazioni, bioinformatica, approccio pluridisciplinare della genomica funzionale per comprendere i processi biologici fondamentali, applicazioni delle conoscenze e delle tecnologie in genomica e biotecnologia per la salute, piattaforme tecnologiche per stimolare il progresso in materia di nuovi strumenti diagnostici, di prevenzione e terapeutici);
- b) lotta contro le malattie principali (lotta contro malattie cardiovascolari, diabete e malattie rare, lotta contro la resistenza agli antibiotici e alle altre medicine; studio del cervello, malattie del sistema nervoso; studio dello sviluppo umano e del processo d'invecchiamento; lotta contro il cancro; lotta contro le malattie trasmissibili legate alla povertà quali l'HIV e la TBC); lotta alla malaria.

5.1.1.1.1. Il Comitato raccomanda al riguardo di porre in maggior rilievo tra le priorità di ricerca gli aspetti di biosicurezza e biovigilanza, come evidenziato nel parere del Comitato sulla visione strategica delle scienze della vita e della biotecnologia⁽¹⁾ e si compiace della dichiarazione a verbale della Commissione sugli aspetti di bioetica espressa in occasione del Consiglio Ricerca del 10 dicembre 2001. Occorrerebbe inserire, altresì, con più evidenza le tecnologie biomedicali, da un lato, e le malattie degenerative, dall'altro. Il Comitato ritiene opportuno anche l'inserimento sub b) della tematica relativa alle allergie non alimentari e di quelle relative alle patologie reumatiche.

5.1.1.2. Una linea dedicata di bilancio per energia, trasporti, sviluppo sostenibile e cambiamenti globali:

- a) sistemi energetici sostenibili⁽²⁾ 1— attività con incidenza a breve e lungo termine: energia pulita, specie fonti energetiche rinnovabili e loro integrazione nel sistema energetico, compreso lo stoccaggio, la distribuzione e l'utilizzazione; economie d'energia e efficacia energetica, compresi i risultati ottenuti dall'utilizzo di materie prime rinnovabili; carburanti sostitutivi; 2— attività con incidenza a medio-lungo termine: pile a combustibile, comprese le loro applicazioni; nuove tecnologie per vettori energetici, trasporto e stoccaggio di energia, e in particolare l'idrogeno; nuovi concetti e ritrovati tecnologici in campo di fonti energetiche rinnovabili.

- b) Trasporti di superficie sostenibili (1— sviluppo di sistemi e mezzi di trasporto rispettosi dell'ambiente: nuove tecnologie e nuovi concetti per tutte le modalità di trasporto di superficie, ferrovia, strada e vie navigabili; tecniche avanzate di concezione e produzione; 2— trasporti più sicuri, efficaci e competitivi: riequilibrio e integrazione dei differenti modi di trasporto; sicurezza stradale, ferroviaria, di navigazione fluviale e lotta alla congestione del traffico).

- c) Cambiamenti climatici ed ecosistemi (impatto e meccanismi delle emissioni di gas a effetto serra e fattori inquinanti atmosferici sul clima, la riduzione della fascia d'ozono e pozzi di assorbimento del carbonio quali l'oceano, le foreste e il suolo; ciclo dell'acqua, compresi gli aspetti legati al suolo; biodiversità ed ecosistemi; strategie di gestione sostenibile del territorio, specie delle zone costiere, delle terre agricole e delle foreste; previsione operativa e modellizzazione, compresi i sistemi globali d'osservazione del cambiamento climatico planetario; ricerche complementari sulla messa a punto di metodi avanzati di valutazione dei rischi e di metodi per valutare la qualità dell'ambiente, compresa la ricerca prenormativa pertinente in materia di misure e prove).

5.1.1.2.1. Il Comitato constata con grande soddisfazione l'accoglimento delle indicazioni da lui espresse⁽³⁾ per quanto attiene alle priorità tematiche «Energia» e «Trasporti» ma ritiene che dovrebbe essere ricompresa la tematica relativa ai combustibili convenzionali anche in vista del prossimo assorbimento del trattato CECA e raccomanda di rimodulare il titolo di tale priorità come sopra indicato «Energia e trasporti, sviluppo sostenibile e cambiamenti globali». Ribadisce, inoltre, che l'aspetto «Sostenibilità» deve essere altresì evidenziato, nei considerando, come fattore comune a tutte le tematiche dei programmi specifici del VI programma quadro.

5.1.1.3. Una linea dedicata di bilancio per qualità, sicurezza alimentare che comprende:

- epidemiologia delle affezioni legate all'alimentazione e delle allergie, compresa l'incidenza del regime alimentare sulla salute dei bambini; rischi ambientali per la salute legati alla catena alimentare; impatto dell'alimentazione sulla salute (nuovi prodotti, prodotti dell'agricoltura biologica, alimenti funzionali, prodotti contenenti OGM⁽⁴⁾, prodotti da evoluzioni biotecnologiche); processi di tracciabilità lungo tutta la catena di produzione; metodi d'analisi, individuazione e controllo; metodi di produzione più sicuri e rispettosi dell'ambiente ed alimenti più sani; incidenza sulla salute umana dei prodotti destinati all'alimentazione animale e dei trattamenti medici degli animali; rischi ambientali per la salute, legati alla catena alimentare (chimici, biologici, fisici).

⁽¹⁾ Cfr. parere CES 1425/2001 del 21.2.2002 — GU C 94 del 18.4.2002 e nuovo parere in preparazione.

⁽²⁾ Il Comitato sta preparando un parere suppletivo sulla ricerca energetica.

⁽³⁾ GU C 260 del 17.9.2001, paragrafi 1.1 e 7.3.2.

⁽⁴⁾ Organismi geneticamente modificati.

5.1.1.3.1. Il Comitato si rallegra dell'accento messo sulla qualità alimentare affianco agli elementi essenziali di sicurezza e questo a maggior tutela sia dei consumatori che dei produttori. Peraltro, non può non rilevare come vari aspetti di tale priorità tematica si prestino a sovrapposizioni con la prima priorità tematica così come con la priorità 2c, con possibili rischi di confusione per i potenziali proponenti. In ogni caso tale linea tematica dovrà raccordarsi con le varie attività del CCR in proposito e con le attività orizzontali a sostegno delle politiche comunitarie, specie per quanto concerne le politiche comuni dell'agricoltura e della pesca. Il Comitato, inoltre, come evidenziato nel proprio parere sulla visione strategica delle scienze della vita e della biotecnologia⁽¹⁾, raccomanda in particolare di avviare nuovi ambiti di ricerca per i quesiti che ancora vengono sollevati in materia di OGM e dare priorità alle strategie volte al miglioramento della qualità alimentare. Il Comitato ritiene che occorra prevedere progetti per facilitare l'adeguamento dell'impresе alimentari ai nuovi standard di qualità, alle nuove scoperte e alle nuove tecnologie.

5.1.1.4. Una linea dedicata di bilancio per cittadini, democrazia e nuove forme di governance/scienza e governance:

- Implicazioni dell'integrazione europea e dell'allargamento dell'Unione per la governance e i cittadini; articolazione dei campi di responsabilità e nuove forme di governance; questioni legate alla soluzione dei conflitti ed al ristabilimento della pace e della giustizia; nuove forme di cittadinanza e di identità culturale.

5.1.1.4.1. Il Comitato ritiene importante questa linea di ricerca di scienze umanistiche e sociali che dovrebbe tuttavia, a suo parere, ricomprendere anche le azioni «Scienza e società» attualmente inserite nel secondo programma specifico «Strutturare il SER» con cui è strettamente collegato, soprattutto per gli aspetti di «Scienza e governance» con cui in ogni caso deve coordinarsi mentre, d'altra parte, un raccordo appare importante con le attività del CCR soprattutto in tema di prospettive tecno-economiche. La tematica «Società basata sulla conoscenza e coesione sociale» dovrebbe essere esplicitamente inclusa così come quella «Scienza e mondo del lavoro e delle impresе».

5.1.2. B) per il miglioramento e la promozione del sapere scientifico e dello sviluppo tecnologico in un'ottica di rafforzamento della competitività:

5.1.2.1. una linea dedicata di bilancio per le tecnologie per la società dell'informazione:

- ricerca applicata nelle TSI per risolvere problemi di grande portata nella società e nell'economia: tecnologie volte a instaurare un clima di fiducia e di sicurezza; ricerca volta a risolvere problemi della società; ricerca volta a risolvere problemi legati all'attività economica e al lavoro; soluzione di problemi complessi nel campo della scienza, dell'ingegneria, dell'attività economica e nella società in generale;

- tecnologie di comunicazione, del trattamento dell'informazione e degli elaboratori: tecnologie di comunicazione e di rete; tecnologie di elaboratori, sistemi di fuga e sistemi distribuiti;
- componenti e microsistemi: micro, nano e optoelettronica; micro, nano tecnologie, microsistemi e schermi;
- tecnologie delle conoscenze e delle interfacce: tecnologie delle conoscenze e contenuto numerico; interfacce e superfici intelligenti.

5.1.2.1.1. Il Comitato rileva una diversa impostazione di tale priorità tematica per una parte consistente orientata al problem solving mentre per l'altra è dedicata a tecnologie che si ritrovano per taluni versi anche nella priorità 6 e si domanda se non sia necessaria una maggiore chiarezza soprattutto per dare un orientamento certo ai potenziali proponenti: l'impostazione data dalla posizione comune del Consiglio appare più chiara. Secondo il Comitato la ricerca concernente la sicurezza digitale dovrebbe essere maggiormente evidenziata.

5.1.2.2. Una linea dedicata di bilancio per le nanotecnologie e nanoscienze, materiali multifunzionali basati sulla conoscenza, nuovi processi e dispositivi produzione:

- nanotecnologie e nanoscienze: ricerca interdisciplinare a lungo termine sulla comprensione dei fenomeni, il controllo dei processi e lo sviluppo di strumenti di ricerca; nano biotecnologie; tecniche di nanoingegneria per la creazione di materiali e componenti; sviluppo di dispositivi e strumenti di manipolazione e controllo; applicazioni in settori quali la sanità, la chimica, l'energia, l'ottica e l'ambiente;
- materiali multifunzionali basati sulla conoscenza: sviluppo delle conoscenze fondamentali; tecnologie associate alla produzione, alla trasformazione ed al trattamento di materiali multifunzionali basati sulla conoscenza e dei biomateriali; ingegneria a sostegno dello sviluppo dei materiali;
- nuovi processi e dispositivi di produzione: sviluppo di nuovi processi e di sistemi di fabbricazione flessibili e intelligenti; ricerca sistemica e controllo dei rischi; ottimizzazione del ciclo di vita dei sistemi, dei prodotti e dei servizi industriali (grazie a tecnologie ibride e a nuove strutture organizzative).

5.1.2.2.1. Il Comitato ritiene che le ricerche sulla sicurezza dei prodotti e dei materiali dovrebbero essere esplicitamente evidenziate. Secondo il Comitato sarebbe, inoltre, opportuno includere la tematica delle architetture sovramolecolari e delle macromolecole, come indicato nella posizione comune del Consiglio, così come la robotica chirurgica image-guided e la nano e micro robotica.

(1) Cfr. parere CES 192/2002 del 20.2.2002, GU C 94 del 18.4.2002.

5.1.2.3. Una linea dedicata di bilancio per aeronautica e spazio:

- aeronautica: rafforzare la competitività; ridurre l'impatto ambientale dovuto al rumore e alle emissioni dei motori; rafforzare la sicurezza degli aeromobili; aumentare le capacità di sfruttamento e migliorare la sicurezza del sistema di trasporto aereo; spazio: Galileo; GMES.

5.1.2.3.1. Il Comitato sottolinea l'importanza delle ricerche concernenti il programma Galileo portate avanti in stretto coordinamento con l'ESA, cui deve essere assegnato un peso rilevante per le grosse implicazioni che tale programma avrà sulla competitività di molteplici settori dell'economia e della società europea. Il Comitato sottolinea inoltre, per quanto riguarda l'aeronautica, la necessità di includere esplicitamente tutte le fattispecie di aeromobili civili, conformemente alle decisioni del Consiglio e del Parlamento in prima lettura: ciò al fine di salvaguardare le competenze e conoscenze di importanti settori industriali europei soggetti a forte concorrenza internazionale e di coinvolgere gli sforzi di un più gran numero di soggetti.

5.2. *Attività prioritarie specifiche orizzontali a breve-medio termine:*

5.2.1. sostegno alle politiche comunitarie e anticipazione dei bisogni scientifici e tecnologici:

- ricerca di sostegno alle politiche: gestione sostenibile delle risorse naturali in Europa; assicurare la salute, la sicurezza e l'avvenire degli europei; rafforzare il potenziale economico e la coesione di un'Europa allargata e più integrata.
- Ricerca per esplorare problematiche scientifiche e tecnologiche nuove ed emergenti.

5.2.1.1. Il Comitato concorda con gli obiettivi espressi di sostegno alle politiche comuni dell'agricoltura e della pesca, della politica comune dei trasporti, delle politiche ambientali e dell'energia, delle altre politiche così come degli obiettivi di politica comunitaria fissati dai Consigli europei. Ritiene importante che, per quanto riguarda l'esplorazione di nuove tecnologie emergenti di frontiera, specie nei campi multitematici e interdisciplinari, la loro selezione nel quadro della programmazione pluriennale avvenga in modo trasparente, tenendo pienamente conto dei pareri espressi dai gruppi consultivi europei che devono accompagnare lo sviluppo delle priorità tematiche del programma quadro e dai Comitati (e sottocomitati) di gestione dei programmi specifici, nonché dell'organismo EURAB. Le attività in materia dovrebbero essere oggetto di un rapporto di attività a se stante comprendente anche le analisi di prospettiva dell'IPTS di Siviglia e le sintesi delle attività di intelligenza strategica distribuita, da sottoporre annualmente al PE, al Consiglio ed al Comitato economico e sociale, anche in vista della preparazione delle linee programmatiche future dell'azione comunitaria di RSTD.

5.2.2. Ricerca e innovazione incrementale per le PMI, per le cooperazioni PMI/centri di ricerca/università, per i raggruppamenti e le organizzazioni imprenditoriali e professionali di ricerca collettiva, per la creazione di nuove imprese high-tech, per la creazione di nuove reti innovative di PMI.

5.2.2.1. Il Comitato ritiene che la linea di attività orizzontali di ricerca concernenti le PMI debba ritenersi aggiuntiva alla quota minima del 15 % di attività delle linee di priorità tematiche riservata alle PMI stesse nel primo programma specifico. Ribadisce con forza che le attività orizzontali «dal basso verso l'alto» a campo libero, devono assicurare una massa critica di risorse finanziarie di oltre il 50 % superiori al livello assegnato in prima lettura. Le regole di partecipazione ai progetti di ricerca cooperativa e di ricerca collettiva devono permettere una sempre più ampia partecipazione, anche attraverso organizzazioni intermedie a livello nazionale e regionale come associazioni industriali e professionali, e camere di commercio e artigianato, dell'impresa minore sia alle attività orizzontali che a quelle tematiche, rinviando al Parere adottato dal Comitato al riguardo⁽¹⁾.

5.2.3. Cooperazione internazionale, con azioni di mutuo interesse finalizzate ai bisogni economici e sociali di gruppi di paesi terzi.

5.2.3.1. Il Comitato sottolinea che le attività di cooperazione internazionali sono essenziali per la realizzazione di uno Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione, attraente ed aperto in grado di polarizzare risorse umane e finanziarie non solo interne ma anche esterne sull'obiettivo di una società europea della conoscenza all'avanguardia nello sviluppo economico sostenibile a livello mondiale. Ricorda che alle attività di cooperazione internazionale sono assegnate due linee d'azione di pari massa critica, una sviluppata nell'ambito delle priorità tematiche ed una nell'ambito delle attività orizzontali: il Comitato ritiene indispensabile che tali due linee siano coordinate in modo unitario e che la responsabilità di tale coordinamento sia chiaramente identificabile all'interno e soprattutto al di fuori dell'Unione.

5.2.3.2. Il Comitato ribadisce con forza che è indispensabile dare chiarezza e trasparenza alla dimensione internazionale della politica della ricerca europea e ripropone che le attività orizzontali di cooperazione internazionale coinvolgano i seguenti gruppi di paesi terzi: Mediterraneo e Balcani; America latina e paesi asiatici; paesi ex-Unione sovietica; paesi ACP e Sudafrica. Per i paesi industrializzati, quali USA, Giappone, Canada e Australia, dovrebbe essere incoraggiata la partecipazione su base di effettiva apertura e di interessi reciproci.

⁽¹⁾ Cfr. parere CES 185/2002 — GU C 94 del 18.4.2002.

5.2.3.3. Secondo il Comitato dovrebbero essere previsti meccanismi specifici per agevolare la cooperazione internazionale per le PMI ed i centri di ricerca di minori dimensioni (ad esempio tipo CRAFT internazionale). Il Comitato sottolinea l'importanza di schemi predefiniti con meccanismi automatici che permettano un'effettiva sinergia di attivazione e operatività dell'azione di cooperazione scientifica e tecnologica internazionale con i programmi comunitari di cooperazione e assistenza tecnica riferiti alle aree di paesi sopra evidenziati, al fine anche di assicurare coerenza e visibilità della proiezione esterna delle politiche dell'Unione.

6. Il secondo programma specifico: strutturare il SER

Un secondo programma specifico dovrebbe essere dedicato agli aspetti strutturanti del programma quadro, nell'ottica della realizzazione dello Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione, secondo le tre linee dedicate di bilancio seguenti:

6.1. interfacce ricerca/innovazione e iniziative regionali di ricerca e innovazione; per coordinare e migliorare le differenti tipologie di reti esistenti e nascenti; per creare Cordis nazionali/regionali in rete con Cordis europei; per rafforzare i servizi di intelligenza economica e tecnologica; per ottimizzare i flussi di capitale di rischio verso l'innovazione nel mercato dell'euro; per rafforzare le strutture e le reti interregionali con strumenti attraverso programmi integrati transregionali e reti d'eccellenza transregionali; per coordinare l'attività di innovazione e diffusione dei progetti integrati tematici e delle reti d'eccellenza; per sviluppare progetti di benchmarking e road mapping regionali; per assistere le entità minori nell'attivazione e gestione di progetti di ricerca europei; per sostenere la costituzione di sistemi GRID tra imprese, centri di ricerca e università a livello regionale e interregionale anche con le aree limitrofe all'Unione; per l'attivazione congiunta delle azioni di RSTD con i fondi strutturali e gli altri strumenti finanziari e di cooperazione pertinenti, in particolare l'Iniziativa Innovation 2000, il FEI e la BEI.

6.1.1. Il Comitato lamenta che le risorse finanziarie di tale linea di bilancio siano addirittura inferiori a quelle indicate nel precedente programma quadro e ritiene che dovrebbero essere potenziate. Ribadisce il ruolo essenziale per la realizzazione dello Spazio europeo della ricerca e innovazione che devono svolgere le attività d'innovazione e le iniziative regionali e interregionali nell'ottica del processo di Lisbona ai fini di contrastare il paradosso europeo dell'innovazione. Il Comitato sottolinea altresì l'importanza di strumenti dedicati per progetti integrati e reti d'eccellenza transregionali così come delle misure di tutoraggio soprattutto per le entità minori e di schemi predefiniti di attivazione congiunta con gli interventi comunitari per l'innovazione e lo sviluppo regionale.

6.1.2. Il Comitato sottolinea l'importanza della azione relativa ai servizi di intelligenza economica e tecnologica e ne auspica il rafforzamento della dotazione finanziaria.

6.2. Mobilità delle risorse umane, comprendente: interscambio academia/industria e tra centri di ricerca pubblici e privati; sostegno ai ricercatori individuali; promozione dell'eccellenza; ritorni e reintegrazioni; sostegno ai giovani ricercatori e all'equilibrio di genere. In particolare:

- azioni di accoglienza: reti di formazione attraverso la ricerca Marie Curie; borse di accoglienza Marie Curie per la formazione di ricercatori in inizio carriera; borse d'accoglienza Marie Curie per il trasferimento di conoscenze; conferenze e programmi di formazione Marie Curie;
- azioni individuali: borse Marie Curie intraeuropee per ricercatori dell'UE e dei Paesi associati; borse internazionali Marie Curie «in uscita» per ricercatori dell'UE e dei Paesi associati; borse internazionali Marie Curie «in entrata» per ricercatori di paesi terzi;
- promozione e riconoscimento dell'eccellenza: premi d'eccellenza Marie Curie per un programma di ricerca da sviluppare; premio d'eccellenza per riconoscimento a ricercatori; cattedre Marie Curie;
- meccanismi di ritorno e reintegrazione: premi di ritorno e reintegrazione, nella professione e nel paese o regione d'origine, ai ricercatori dell'UE e dei paesi associati sia per coloro che hanno beneficiato di una borsa Marie Curie in Europa sia per i ricercatori europei fuori dell'Europa;
- iniziative in sinergia con programmi nazionali e regionali, anche con un «sostegno di prossimità» ai ricercatori e un «sostegno alla messa in rete» e a «modi differenti di gestione» di strutture a livello nazionale o regionale;
- sostegno ad azioni di formazione in altre attività del programma quadro in termini di assistenza per criteri di valutazione e selezione comuni e promozione di approcci comuni tra attività.

6.2.1. Il Comitato ritiene l'attività della formazione e della mobilità delle risorse umane scientifiche e tecnologiche, fondamentale per l'Europa e in tale ottica non può che rallegrarsi delle cospicue risorse finanziarie assegnate a tale linea di bilancio. Ritiene, peraltro, che una parte consistente di tali risorse (almeno un terzo) dovrebbe essere collegata più direttamente alle priorità tematiche del programma quadro; che l'interazione tra mondo accademico e industria (nei due sensi) dovrebbe avere la più alta priorità sia nella massa critica

di risorse finanziarie che nello sviluppo delle attività; che la gestione delle risorse sia il più possibile decentralizzata, deburocratizzata, snella e prossima all'utente finale; che sia inserita un'azione di ricerca sugli ostacoli di natura amministrativa, fiscale e previdenziale alla mobilità intraeuropea di scienziati, ingegneri e ricercatori di supporto alle azioni di abbattimento degli ostacoli alla mobilità decise dal Consiglio e per creare un quadro di carriera per queste professioni accettato in tutta Europa e in particolare, congiuntamente dall'industria e dal mondo accademico.

6.3. Infrastrutture di ricerca con sostegni finalizzati a: grandi infrastrutture e reti; sviluppo delle piccole e medie infrastrutture; sviluppo di nuove infrastrutture. In particolare tale linea di bilancio ha come obiettivo:

- facilitare l'accesso dei ricercatori europei alle infrastrutture di cui necessitano;
- concorrere ad un approccio coordinato dello sviluppo di infrastrutture esistenti e nuove, compreso a livello regionale e transregionale.

6.3.1. Sono proposte cinque formule di sostegno:

- accesso transnazionale di gruppi di ricerca o ricercatori individuali a grandi infrastrutture;
- accesso di integrazione per la fornitura di servizi in rete e l'esecuzione di progetti congiunti per facilitare lo sfruttamento dei risultati della ricerca, specie da parte di PMI con iniziative integrate e azioni di coordinamento;
- sviluppo di una rete di comunicazione in collegamento con la priorità tematica «Tecnologie della Società dell'Informazione» per tutti i ricercatori europei attraverso GEANT, sistemi di calcolo distribuiti di tipo GRID, banchi di prova specifici ad alta prestazione, servizi di pubblicazione elettronica;
- studi preparatori di fattibilità o di natura tecnica per preparare nuove infrastrutture tenendo conto di tutti i potenziali utilizzatori ed in sinergia con contributi BEI e dei fondi strutturali;
- realizzazione di nuove infrastrutture con un numero ristretto di progetti con il parere degli Stati membri, dando un sostegno complementare a contributi BEI o dei fondi strutturali.

6.3.2. Il Comitato concorda con l'importanza attribuita al sostegno alle infrastrutture di ricerca di cui è chiara la capacità di contribuire alla competitività futura dell'Unione, per elevare e accelerare le performance di ricerca europee, fornire servizi

di eccellenza specie alle PMI, favorire la diffusione e lo sfruttamento dei risultati della ricerca, costituire poli di riferimento di alta qualità per lo sviluppo regionale transnazionale. L'utilizzo in sinergia degli strumenti comunitari di politica regionale sarebbe agevolato da una maggiore focalizzazione degli stessi sull'obiettivo strategico di realizzare, in tutta l'Unione, la società della conoscenza più competitiva al mondo.

6.3.3. Il Comitato sottolinea al riguardo l'importanza dell'eccellenza delle capacità delle reti, indipendentemente dalle grandi, medie o minori dimensioni delle infrastrutture partecipanti, per un supporto effettivo anche in termini di prossimità di rete alla realizzazione di uno Spazio europeo della ricerca e innovazione attrezzato e coeso.

6.4. Quanto alla linea di bilancio proposta «Scienza e società», si rinvia al punto 5.1.1.4.1 secondo le linee individuate nel parere adottato dal Comitato in proposito ⁽¹⁾.

7. Il terzo programma specifico: coordinare e sviluppare coerentemente il SER

Un terzo programma specifico dovrebbe essere dedicato, a parere del Comitato, alle azioni permanenti di coordinamento delle attività, allo sviluppo coerente delle politiche, alla costruzione e allo sviluppo di un ciclo permanente di monitoraggio/valutazione/assessment/previsione delle attività di ricerca e innovazione ai vari livelli in cui esse si articolano nello Spazio europeo, secondo le seguenti linee di bilancio:

7.1. sostegno al coordinamento delle attività, in particolare sviluppando iniziative di:

- coordinamento delle attività nazionali, specie nel campo della salute, della biotecnologia, dell'ambiente, dell'energia, incentivando e sostenendo iniziative congiunte di più paesi e sviluppando strumenti di sinergia tra attività nazionali con interesse strategico comune;
- coordinamento delle attività a livello europeo, sviluppando collaborazioni e iniziative comuni con COST, Eureka, ESA ma anche piattaforme di lavoro con l'ESO, l'EMBL, l'ESFR e l'ILL e CERN, nonché possibili nuove iniziative europee similari, e sviluppando cooperazioni internazionali con iniziative quali l'Intelligent Manufacturing System e Human Frontiers;

⁽¹⁾ GU C 221 del 7.8.2001.

7.2. sostegno allo sviluppo coerente delle politiche: creando sistemi di allarme per processi bottom-up e per nuovi processi e nuove idee e concetti possibili; individuando sfide e settori di interesse comuni; attivando strumenti armonizzati di benchmarking delle politiche nazionali; predisponendo quadri sinottici sistematici, continuativi e disaggregati per settori omogenei delle iniziative nazionali/regionali di ricerca e innovazione ad uso degli operatori pubblici e privati; realizzando con il supporto del CCR una rete potenziata degli organismi previsionali di supporto alle decisioni governative/parlamentari; sviluppando un benchmarking delle politiche di ricerca e innovazione ai vari livelli europeo, nazionali e regionali; ampliando le attività di cartografia dell'eccellenza; effettuando studi e identificando e diffondendo buone pratiche per migliorare l'ambiente regolamentare e legislativo della ricerca e innovazione in Europa in particolare per incitare l'investimento del settore privato in ricerca e tecnologia.

7.3. Ciclo permanente di intelligenza strategica distribuita (nuova linea di bilancio): per assicurare una visione unitaria, una chiarezza e trasparenza di impatto economico e sociale, ed una dinamica ed una concreta legittimità di proiezione futura all'azione programmatoria comunitaria nella realizzazione coerente e coordinata dello Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione, è essenziale la creazione ed il finanziamento di una rete di intelligenza diffusa a livello europeo, nazionale e regionale per monitorare l'evoluzione tecnologica ed i risultati d'impatto ottenuto, valutarlo, prevederne i possibili ulteriori sviluppi in un ciclo integrato di monitoring-evaluation-assessment-forecasting attraverso un processo bottom-up.

7.3.1. Il Comitato ritiene che le attività di coordinamento interno al programma quadro e del livello comunitario con gli altri livelli, internazionale, europeo, nazionale/regionale debbano rappresentare un elemento qualificante del VI programma quadro così come lo deve essere lo sviluppo coerente delle politiche: il livello ancora troppo contenuto delle risorse comunitarie di bilancio rispetto all'ammontare globale dello sforzo europeo non può che affidare alla Comunità un ruolo di catalizzatore in materia. Per tale ragione il Comitato ritiene essenziale che tali attività siano organizzate in un programma specifico autonomo con un proprio Comitato di gestione ed un proprio gruppo consultivo europeo (EAG), dovendo rappresentare il nucleo centrale della costruzione dell'azione programmatoria futura del VII PQ e della sua piena integrazione nella strategia d'attacco verso un vero e proprio Spazio integrato della ricerca e innovazione come evidenziato sopra ai punti 2.8 e 2.9.

7.3.2. Il Comitato è, quindi, in favore di un effettivo rafforzamento di tali attività e raccomanda di sviluppare schemi volontari comuni di standardizzazione di procedure, di formattazione dei bandi, di sistemi di selezione e valutazio-

ne, di trasparenza e pubblicità di accesso. Raccomanda altresì lo sviluppo delle attività di co-normazione e pre-normazione coordinate e coerenti quale fattore essenziale per la competitività del sistema europeo e di sistemi armonizzati di rilevazione statistica anche a livello disaggregato. Il Comitato sottolinea l'opportunità di formalizzare in protocolli di cooperazione, come quello realizzato con il CERN, la cooperazione con gli altri organismi di ricerca europei così come schemi comunitari concordati di protocolli standard da offrire alle cooperazioni tra Stati membri e tra regioni.

7.3.3. Il Comitato ribadisce, infine, come indicato nel proprio parere sul VI programma quadro⁽¹⁾ che è essenziale per la realizzazione di uno Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione coeso e coerente, per un'attuazione del VI programma quadro efficace e consapevole nonché per una impostazione chiara, consapevole e trasparente del VII programma quadro, una forte azione di intelligenza strategica distribuita come descritta al punto 6.3 con adeguate risorse finanziarie.

8. Il programma specifico: CCR-CE

8.1. Il programma specifico CCR-Centro comune di ricerca si articola nelle proposte della Commissione secondo i seguenti contenuti:

- alimentazione, prodotti chimici e salute, con attività prioritarie su: sicurezza e qualità dell'alimentazione; organismi geneticamente modificati; prodotti chimici, applicazioni biomediche;
- ambiente e sviluppo durevole: valutazione e prevenzione dei cambiamenti globali; protezione dell'ambiente europeo (qualità dell'aria, dell'acqua, risorse terrestri); contributi allo sviluppo durevole per energia, valutazione ambientale, sostegno al Global Monitoring for Environment and Security);
- prospettive tecnologiche: prospettive tecnico-economiche; forum di cooperazione internazionale in materia di prospettive;
- materiali di riferimento e misure: ufficio comune di riferimento e materiali di riferimento certificati; metrologia nel campo della chimica e della fisica;
- ricerca sulla sicurezza pubblica e antifrode: sicurezza civile internazionale; rischi e urgenze naturali e tecnologiche; sicurezza cibernetica; controllo del rispetto della regolamentazione dell'UE e lotta antifrode;
- formazione alla ricerca e accesso alle infrastrutture: borse di formazione e mobilità internazionale dei ricercatori.

⁽¹⁾ GU C 260 del 17.9.2001, paragrafi 11.4, 11.4.1, 11.4.2, 11.4.3.

8.2. Il Comitato ritiene che il CCR svolga attività essenziali di interconnessione a sostegno dello Spazio europeo della ricerca e innovazione, sostegno alle altre politiche comunitarie, sicurezza di prodotti e di processi, cooperazione internazionale, ampliamento e cooperazione mediterranea, formazione e mobilità dei ricercatori, prospettive tecnologiche di supporto al ciclo permanente di intelligenza strategica distribuita. Sottolinea il ruolo strategico interistituzionale che il CCR può svolgere nell'assistere i responsabili delle decisioni politiche, fornendo una base scientifica e tecnologica neutrale per le politiche e le istituzioni comunitarie, ivi compreso il Comitato economico e sociale.

8.3. Il Comitato ritiene che il CCR costituisca uno snodo centrale, a livello comunitario, di una rete paneuropea di ricerca, di una rete europea di sistemi di riferimento tecnico scientifici, come integratore di conoscenze e di ricercatori a livello internazionale e ponte di collegamento della ricerca con la società civile: sotto tale ultimo aspetto il Comitato sottolinea l'importanza di sinergie con la tematica prioritaria «Cittadini, democrazia e nuove forme di governance/scienza e governance». Il Comitato ritiene che alle attività orizzontali, ed in particolare quelle di prospettiva tecnologica, debbano essere assegnate maggiori risorse finanziarie così come alle attività di formazione alla ricerca e sostegno all'accesso alle infrastrutture. Il Comitato sostiene fortemente la possibilità di piena partecipazione del CCR a tutti gli strumenti comunitari, al di là delle azioni dirette dei propri Istituti e sottolinea il ruolo che il CCR stesso deve svolgere nella formazione del personale scientifico a livello mondiale in grado di attrarre intelligenze e conoscenze in seno alla comunità scientifica e industriale internazionale: la prospettata riduzione del 10 % circa del personale fisso deve essere più che compensata da una quota del 15-20 % di borsisti internazionali.

9. Struttura di attuazione e contenuti dei programmi specifici Euratom

Il Comitato concorda con la struttura di attuazione dei programmi specifici per il VI programma quadro Euratom, e cioè:

- un programma specifico Energia nucleare
- un programma specifico CCR-Centro comune di ricerca Euratom.

9.1. Ci sono attualmente due principi differenti di produzione di energia attraverso reazioni nucleari: la fusione, che usa nuclei molto leggeri quali il deuterio, trizio o elio; la fissione che usa nuclei molto pesanti come l'uranio. Il Comitato ricorda che i due principi sono di natura significativamente differenti rispetto alle soluzioni tecniche, ai problemi correlati, alle risorse richieste e disponibili, agli aspetti ambientali. La valutazione del loro potenziale a lungo termine e le misure prese devono essere differenziate conseguentemente.

9.1.1. La fusione nucleare promette grandi potenzialità rispetto alla sicurezza, alla disponibilità di risorse praticamente illimitate, alla quantità minima di residui, all'assenza di emissioni di qualsiasi gas «climatico»: anche se la ricerca in proposito rimane ancora allo stadio di sviluppo, gli esperimenti europei hanno dato risultati impressionanti ed il Comitato è convinto della necessità di continuare e accelerare gli sforzi comunitari e quindi sostiene pienamente la bontà di tale scelta con risorse finanziarie adeguate.

9.1.2. I reattori a fissione hanno prodotto risultati decennali di contributi significativi, efficienti e sicuri al mercato elettrico UE e per loro natura alla riduzione del bilancio CO₂. Tuttavia uno dei problemi intrinseci degli attuali reattori è la produzione di significative quantità di rifiuti nucleari, pur in assenza di emissioni di CO₂ o di altri gas climatici, nonché in tema di sicurezza degli impianti. L'assenza di un approccio largamente condiviso sul trattamento e stoccaggio dei residui è uno dei principali impedimenti ad un uso futuro più ampio dell'energia da fissione: il Comitato ribadisce la necessità di ricerche per sviluppare e attestare tecnologie di smaltimento, individuare siti adeguati, promuovere conoscenze scientifiche di metodi di «Safety assessment», sviluppare processi decisionali «fair», ed esplorare nuovi tipi di reattori e di cicli di combustibile, nonché di chiarificare le prospettive di smaltimento su scala industriale con costi di sicurezza adeguati.

9.1.3. Il Comitato è convinto che uno degli elementi dell'atteggiamento riluttante di parte delle società verso le tecnologie nucleari sia di natura socioeconomica e risieda nella mancanza di informazione adeguata e affidabile sulle opportunità e i rischi di tali tecnologie. È quindi importante che tale carenza venga eliminata principalmente attraverso diffusi interventi educativi nelle scuole e nelle università e che la ricerca e l'insegnamento non rimangano confinati solo in grandi progetti di tali discipline. In un contesto più largo questa carenza è parte del problema più generale delle insufficienze educative del grande pubblico nel campo delle scienze naturali e delle moderne tecnologie ad esse collegate, come ricordato dal Comitato nel suo parere «Scienza, società e cittadini in Europa» (1).

9.2. Il programma specifico: Energia nucleare

Il programma specifico Energia nucleare si articola su tre campi tematici prioritari di ricerca:

- fusione termonucleare controllata
- gestione delle scorie radioattive
- radioprotezione.

(1) GU C 221 del 7.8.2001.

A queste tre linee di bilancio si devono aggiungere altre attività in campo tecnologico e della sicurezza nucleare.

9.2.1. Per quanto concerne la linea di bilancio dedicata alla fusione termonucleare controllata, il Comitato è convinto che progressi fatti nella ricerca per la fusione nucleare giustifichino il proseguimento di uno sforzo vigoroso verso una centrale energetica di fusione e che l'energia da fusione possa contribuire nella seconda metà del secolo alla produzione su larga scala e senza emissioni, di elettricità. Il contributo di JET e degli altri laboratori europei a tale progresso è anche la dimostrazione del successo dello Spazio europeo di ricerca che è stato già realizzato in questa disciplina.

9.2.1.1. I contenuti proposti, concernenti la realizzazione Next Step per dimostrare la fattibilità scientifica della fusione, lo sfruttamento del JET e delle installazioni esistenti a supporto del Next Step con lo sviluppo di concetti, quali Stellarator, di ottimizzazione delle specifiche tecniche per uso commerciale, lo sviluppo delle basi di fisica e tecnologie dei materiali per l'energia da fusione, sono condivisi dal Comitato.

9.2.1.2. Il Comitato raccomanda nuovamente un aumento delle risorse finanziarie destinate alla fusione, anche al di là dei 750 milioni EUR indicati nella posizione comune del Consiglio e fatta propria dalla Commissione, in particolare per sostenere il progetto ITER (con 200 milioni EUR) ed i negoziati per la costituzione di un'entità legale ITER, la sua collocazione in Europa e la sua attuazione congiunta con i partner internazionali. Il Comitato prende nota con soddisfazione che tale parere è condiviso dal Parlamento europeo.

9.2.2. Per quanto attiene alla linea di bilancio Gestione delle scorie radioattive, il Comitato ritiene che le proposte della Commissione in ordine ai contenuti di tale linea specifica di bilancio debbano essere ampliate per integrare il trattamento e il condizionamento delle scorie, oltre a: ricerche sui processi di stoccaggio; ricerche per ridurre l'impatto dei residui; ricerche su nuove tecnologie di reattori ed in particolare il reattore ad alta temperatura (HTR) nonché lo studio di sistemi di conversione di potenza e loro applicazione.

9.2.2.1. Per quanto concerne le risorse dedicate, il Comitato è preoccupato delle eccessive e, a suo parere, ingiustificate riduzioni di bilancio indicate, in particolare in campo di gestione dei rifiuti radioattivi, con una decurtazione che arriverebbe al 40 % rispetto alle cifre inizialmente proposte dalla Commissione. Tale riduzione è in chiara contraddizione con la necessità di sviluppare tecnologie adeguate e comprovate che possano fornire ai responsabili politici e all'opinione pubblica concreti elementi di valutazione di minimizzazione dei rischi e di valorizzazione delle opportunità di centrali nucleari di fissione non solamente senza emissioni ma anche generanti minori e pienamente gestibili residui radioattivi.

9.2.3. Quanto alla linea di bilancio Radioprotezione, il Comitato considera che le attività di radioprotezione, gli studi di concetti innovati per nuovi processi più sicuri, l'istruzione e la formazione in materia di sicurezza nucleare e radioprotezione, sono essenziali per l'Europa e per l'industria europea ma anche soprattutto per la protezione dei cittadini e per il mantenimento dell'energia da fissione come un elemento importante e un'opzione a lungo termine di fornitura di energia sicura e priva di rischi. Il Comitato ribadisce le raccomandazioni espresse in proposito nel suo parere «VI programma quadro RST»⁽¹⁾ riguardanti le centrali nucleari esistenti nei paesi candidati e nelle loro immediate vicinanze per le quali l'Unione europea — e l'industria europea — deve sviluppare una politica e appropriate soluzioni tecniche e scientifiche, ricordando anche le recenti evoluzioni dei piani della Russia e degli USA di sviluppare delle tipologie avanzate di reattori e di costruire un maggior numero di nuove centrali.

9.2.3.1. Per quanto concerne le assegnazioni di bilancio per tali attività, il Comitato ritiene che data la rilevanza delle attività in tale campo sarebbe necessaria anche una rimodulazione delle limitate risorse assegnate.

9.2.4. Le altre attività nel campo delle tecnologie e della sicurezza nucleare riguardano il sostegno delle politiche comunitarie della salute, dell'energia e dell'ambiente, al fine di mantenere a livello elevato la capacità in settori non coperti dalle priorità tematiche e contribuire alla creazione del SER. Le risorse finanziarie attribuite a tali attività potrebbero, a parere del Comitato, essere rimodulate a favore di un innalzamento della linea di bilancio Gestione delle scorie radioattive.

9.3. Il programma specifico: CCR-Euratom

Il programma specifico CCR-Euratom ha la seguente articolazione proposta di attività:

- gestione delle scorie radioattive e controllo di sicurezza dei materiali nucleari: gestione e stoccaggio del combustibile usato e delle scorie di alta attività; controllo di sicurezza dell'Euratom e garanzie dell'AIEA; sostegno alle attività miranti alla non-proliferazione delle armi di distruzione di massa;
- sicurezza dei differenti tipi di reattori, sorveglianza e metrologia dei raggi ionizzanti: sicurezza dei diversi tipi di reattori, sorveglianza delle radiazioni ionizzanti.

9.3.1. Il Comitato si interroga sull'assenza, nel programma specifico CCR-Euratom, delle attività concernenti le applicazioni mediche della ricerca nucleare, che pure hanno una lunga tradizione di successi e rivestono grande interesse per le reti universitarie, i centri di ricerca, le associazioni mediche e

⁽¹⁾ GU C 260 del 17.9.2001.

l'industria farmaceutica: il cenno fatto a tali attività nel programma specifico CCR-CE, non appare sufficiente né pertinente. Ritiene ingiustificata la riduzione di bilancio per l'intero programma e in particolare per la gestione delle scorie e la sicurezza del materiale fissile e dei reattori, soprattutto nella prospettiva dell'allargamento. Ritiene altresì importante la destinazione di risorse finanziarie ben identificate per la formazione di ricercatori e di personale altamente qualificato per mantenere ed accrescere l'expertise nucleare nell'Unione e negli Stati associati, specie in vista dell'allargamento.

10. Gli strumenti proposti per l'attuazione dei programmi specifici

10.1. Il Comitato si è già pronunciato sul quadro generale relativo ai nuovi strumenti proposti nel progetto di programma quadro per i programmi specifici tematici, manifestando unanimemente la necessità di:

- precisarne i meccanismi sottoponendoli a verifica di efficacia ed effettiva percorribilità;
- affiancarli con alcuni degli strumenti attuali del V programma quadro per garantire un ampliamento e non una restrizione alla partecipazione di tutti i soggetti interessati;
- rafforzare i meccanismi previsti dalle misure di accompagnamento con strumenti di tutoraggio, formazione e studi e progetti di fattibilità ed esplorativi;
- modulare dimensione e durata dei progetti per garantirne l'accessibilità e la gestibilità da parte di tutti i potenziali partecipanti, anche minori;
- offrire una «cassetta degli utensili» a scelta dei proponenti e non predeterminata nei bandi di gara;
- condizionare le possibilità che «i consorzi ricorrano essi stessi a bandi di gara» al fatto che «tali gare vengano organizzate secondo il quadro definito dalla Commissione per garantire la trasparenza, la parità di trattamento e la coerenza con gli obiettivi del programma» ⁽¹⁾.

10.1.1. Al riguardo, il Comitato si compiace che la Commissione abbia accolto alcuni dei suggerimenti avanzati nel proprio parere dell'11 luglio 2001, in particolare per quanto concerne il mantenimento degli strumenti del V programma quadro quali i progetti di ricerca specifici insieme con i nuovi strumenti proposti per il VI programma quadro, per assicurare una più ampia partecipazione di soggetti, anche di minore dimensione, alle azioni di ricerca comunitaria come protagonisti nello Spazio europeo di ricerca e innovazione.

10.1.2. Per quanto concerne gli strumenti previsti per le varie articolazioni dei programmi specifici, occorre prevedere un quadro chiaro, trasparente e semplice di strumenti di accesso e di modalità d'intervento e partecipazione finanziaria ed in ogni caso in linea univoca con gli indirizzi della Commissione stessa in materia di aiuti di stato alla ricerca.

10.2. Gli strumenti previsti nelle proposte di programmi specifici sono i seguenti

10.2.1. Reti di eccellenza

10.2.1.1. Il Comitato ritiene che tra gli elementi che dimostrano il livello di integrazione dei NoEx debba essere necessariamente incluso il grado d'integrazione tra mondo industriale e accademico, che tra i criteri rilevanti da prendere in considerazione sia il livello di eccellenza dei servizi forniti alla comunità scientifica e industriale e che tale criterio debba assicurare una chiara dinamica allo strumento dei NoEx, evitando cristallizzazioni in club predefiniti con obiettivi intermedi predeterminati misurabili e controllati dallo Scientific Officer della Commissione. Inoltre, il Comitato sostiene fermamente che nel novero dei partecipanti al NoEx debba essere esplicitamente prevista, laddove appropriato, la presenza di un partner industriale e degli utenti del NoEx, specie le PMI, al fine di assicurare la sua collocazione nel quadro della strategia d'attacco individuata come descritta ai punti 2.8 e 2.9 di questo parere. Secondo il Comitato, i criteri di selezione e valutazione devono essere in ogni caso parte di un ventaglio predefinito di elementi, all'interno del quale possono essere individuati quelli esplicitati nei W-P e negli «Information Package»: essi devono tener conto della necessità di favorire anche la creazione di nuovi NoEx così come di NoEx di piccole/medie entità. Le modifiche di obiettivi e partner in corso d'opera devono garantire la massima trasparenza e sulla base di regole comuni predeterminate sotto supervisione e controllo comunitario.

10.2.1.2. Il Comitato avanza serie perplessità sul sistema di responsabilità solidale e individuale proposto, e rinvia esplicitamente al proprio parere sulle regole di partecipazione ⁽²⁾. Secondo il Comitato, deve essere fatta fin d'ora chiarezza tra le due impostazioni divergenti relative ai costi ammissibili: lista negativa proposta per il VI PQ e lista positiva indicata nelle regole per gli aiuti di stato RSTD.

⁽¹⁾ Cfr. parere CES GU C 94 del 18.4.2002.

⁽²⁾ Cfr. parere CES — GU C 94 del 18.4.2002, paragrafi 3.2.5, 3.2.5.1 e 3.2.5.2.

10.2.1.3. Il Comitato sostiene che i sottocomitati di gestione da costituire per ogni linea dedicata di bilancio, devono essere parte codecisionale nelle valutazioni finali di accettazione delle proposte, delle modifiche dei NoEx.

10.2.2. Progetto integrato

10.2.2.1. Il Comitato si rallegra che le dimensioni del P.I. non siano più uno strumento discriminatorio di accesso allo strumento e che l'elemento della massa critica del P.I. venga valutato qualitativamente e non quantitativamente, anche se occorrerà evitare ogni discrezionalità. Il Comitato ritiene che anche per i P.I. sia essenziale che il consorzio realizzi una forte sinergia tra mondo industriale e mondo accademico, tra entità private e entità pubbliche con la piena partecipazione delle entità minori, specie PMI, e degli utilizzatori finali: al riguardo sarebbe necessario prevedere la presenza in ciascun P.I. di partner accademici e delle PMI e utilizzatori in quanto partecipanti proponenti.

10.2.2.2. Il Comitato ritiene che l'adattabilità e la flessibilità dello strumento del progetto integrato debba ricomprendere una tipologia dedicata espressamente alle entità minori sotto forma di nano progetti integrati che dovrebbero coprire gran parte del 15 % di risorse riservate alle PMI nelle priorità tematiche, avere una durata più limitata (2-3 anni), partner ridotti (due entità di due paesi diversi) e bandi di gara dedicati.

10.2.2.3. Secondo il Comitato, gli obiettivi definiti, misurabili e quantificabili del P.I. devono ricomprendere elementi chiari riferiti a previsioni potenziale innovativo in termini di utilizzo delle conoscenze acquisite in itinere e finali (i.e. nuove attività o espansione dell'esistente, spin-off, creazione di nuove imprese innovative e di commercializzazione delle conoscenze). Come per i NoEx, i criteri di selezione e valutazione devono essere parte di un ventaglio di elementi predefiniti nella normativa in esame. La massima trasparenza a livello comunitario deve essere garantita nelle modifiche di obiettivi e composizione del P.I.

10.2.3. Progetti di ricerca collettiva

10.2.3.1. Il Comitato ribadisce il parere pienamente positivo sul nuovo strumento che non deve trovare applicazione solamente nell'ambito della linea di bilancio dedicata alle attività orizzontali PMI ma deve essere reso disponibile anche per l'attuazione delle altre linee specifiche di bilancio del programma specifico «Integrare lo Spazio europeo di ricerca»

e, in particolare, per le priorità tematiche e per le misure specifiche a sostegno della cooperazione internazionale a valere su tali linee finanziarie; parimenti, secondo il Comitato tale strumento dovrebbe essere utilizzato nell'ambito della linea di bilancio Interfacce ricerca/innovazione e iniziative regionali di ricerca e innovazione nell'ambito del programma specifico «Strutturare lo Spazio europeo della ricerca».

10.2.3.2. Il Comitato ritiene, inoltre, che, nella linea di bilancio da potenziare su «Attività orizzontali di ricerca concernenti le PMI», una congrua percentuale debba essere riservata alla sua esecuzione tramite questo strumento.

10.2.4. Progetti di ricerca cooperativa

10.2.4.1. Il Comitato valuta positivamente il mantenimento di tale strumento che ha dato buona prova di sé già nei precedenti PQ. Secondo il Comitato, l'uso di tale strumento dovrebbe essere esteso all'esecuzione delle linee di tutto il programma «Integrare lo spazio europeo della ricerca», in particolare nell'ambito del finanziamento delle attività tematiche e di quelle di cooperazione internazionale per le quali il Comitato sostiene l'opportunità di sostenere CRAFT internazionali. Inoltre, come ribadito nel proprio parere in merito alle regole di partecipazione⁽¹⁾, il Comitato ribadisce la sua raccomandazione di prendere misure appropriate per semplificare il metodo di presentazione della documentazione ed invita ad elaborare un piano d'azione che delinea tali procedure, ad esempio attraverso il decentramento dei sistemi di preselezione e l'assegnazione di sovvenzioni globali agli intermediari.

10.2.5. Partecipazione ai programmi nazionali eseguiti congiuntamente (ex art. 169 trattato CE)

10.2.5.1. I programmi nazionali nelle aree di ricerca prioritarie del VI PQ con esecuzione congiunta comportano l'elaborazione di programmi di lavoro armonizzati, il coordinamento delle assegnazioni di bilancio, il riorientamento di alcune azioni per rafforzarne la complementarità, la pubblicazione di bandi di gara congiunti⁽²⁾.

10.2.5.2. Il Comitato ha già avuto modo di esprimere i propri rilievi in merito nel parere relativo alle proposte di programma quadro (in particolare al punto 7.4.5 e seguenti) al quale rinvia⁽³⁾.

⁽¹⁾ Parere CES GU C 94 del 18.4.2002.

⁽²⁾ Cfr. COM(2002) 43 (IT) pag. 88.

⁽³⁾ GU C 260 del 17.9.2001.

10.2.6. Progetti specifici di ricerca mirati

10.2.6.1. Tali progetti si configurano come quelli in essere nel V PQ 1998-2002 e, secondo il Comitato devono essere parte integrante delle opzioni offerte in parallelo con gli altri strumenti fin qui menzionati in ciascun bando di gara concernente l'esecuzione delle priorità tematiche. Il Comitato ritiene, infatti, un fattore positivo e di progresso il porre in libera competizione i vari strumenti d'attuazione per poterne misurare l'effettiva efficacia ed il grado di adattamento alle esigenze degli utenti pubblici e privati, che sono gli attori protagonisti in primis della realizzazione del progresso tecnologico e della sua applicazione per la realizzazione della strategia di Lisbona e dello Spazio integrato della ricerca e innovazione in Europa.

10.2.6.2. Il Comitato pur essendo d'accordo sul proporre «sin dall'avvio del programma in ciascuna tematica» i nuovi strumenti dei NoEx e dei P.I. ritiene che tutti gli strumenti sopra descritti debbano essere offerti in parallelo per l'esecuzione del programma specifico «Integrare la ricerca comunitaria», perché vincano i migliori e i più «user-friendly» e rispondenti alle esigenze dei partecipanti invece che più confacenti alle esigenze dei responsabili comunitari dei programmi e dei relativi bandi.

10.3. Altri strumenti

10.3.1. Tra gli altri strumenti proposti per l'attuazione dei programmi specifici figurano:

- azioni di coordinamento;
- azioni di sostegno specifiche;
- progetti di innovazione specifici mirati;
- iniziative integrate relative alle infrastrutture;
- azioni per promuovere e sviluppare risorse umane e mobilità.

10.3.2. Secondo il Comitato, dovrebbe figurare anche, nell'ambito degli strumenti attuativi del secondo programma specifico «strutturare lo Spazio europeo della ricerca», uno strumento specifico «Progetti di tutoraggio» inteso a sostenere soprattutto le entità minori nelle iniziative di ricerca e innovazione, accelerandone il cammino sulla scala dell'eccellenza per la piena partecipazione soprattutto nei progetti integrati e nelle reti d'eccellenza transregionali.

10.3.3. Per quanto attiene alle azioni di promozione e sviluppo delle risorse umane e della mobilità, il Comitato ritiene che tale strumento debba avere come obiettivo principale l'interconnessione del mondo accademico e industriale;

mirare ad attrarre eccellenze interne e internazionali, soprattutto dei giovani; essere collegato per una parte consistente alle priorità tematiche⁽¹⁾; prevedere procedure semplici e decentrate, vicine ai potenziali utenti.

10.3.4. Quanto alle iniziative integrate per le infrastrutture di ricerca, il Comitato concorda sulla promozione delle attività di rete associate ad attività di sostegno o di ricerca, assicurando il finanziamento di nuove infrastrutture, ma anche il potenziamento delle infrastrutture minor già esistenti. Quanto alle azioni di sostegno specifiche, in ogni caso queste dovrebbero avere come elemento costituente l'interconnessione con il progetto GEANT, cui viene riservato quasi un terzo delle risorse comunitarie di questa linea di bilancio.

10.3.5. Infine per quanto concerne le azioni di coordinamento e le altre azioni specifiche di sostegno che riguardano sia il primo che il secondo programma specifico così come quello relativo al coordinamento e coesione delle politiche nonché all'intelligenza strategica distribuita, il Comitato ritiene che tali azioni debbano essere meglio precisate nelle loro modalità di intervento ed in ogni caso non limitarsi alla mera organizzazione di conferenze, riunioni e creazione di gruppi di esperti.

10.3.6. Secondo il Comitato tali azioni rivestono un carattere strategico e operativo essenziale per assicurare la realizzazione dello Spazio integrato della ricerca e innovazione ed il suo sviluppo armonico, così come per fornire gli elementi essenziali per la sua proiezione responsabile e consapevole nel VII programma quadro 2006-2010 e nella successiva programmazione dell'azione comunitaria. A parere del Comitato, tra le azioni specifiche di sostegno potrebbero figurare anche, e non solo per le nuove infrastrutture di ricerca, le sovvenzioni a studi di fattibilità e a progetti esplorativi per le entità di ricerca minori al fine di facilitarne la partecipazione al PQ, specie per le aree periferiche e ultraperiferiche e per i paesi candidati.

11. La governance dei programmi specifici

11.1. L'attuazione del VI PQ presenta importanti aspetti novativi sia nelle sue finalità e nella sua impostazione sia nella sua articolazione e nei suoi strumenti e modalità applicative, ponendosi come elemento catalizzatore di un imponente processo d'integrazione delle varie componenti pubbliche e private, accademiche e industriali della ricerca europea nonché degli sforzi nazionali e regionali, comunitari ed europei ed impone una forte interrelazione tra i vari livelli decisionali corrispondenti.

⁽¹⁾ GU C 260 del 17.9.2001.

11.2. Secondo il Comitato è quindi indispensabile che la Commissione possa avvalersi di un sistema ben articolato e definito di organi gestionali e consultivi con cui potere interfacciarsi e dialogare condividendo scelte e orientamenti nell'attuazione dei programmi specifici di un programma quadro che deve mirare alla realizzazione di uno Spazio integrato della ricerca e innovazione in Europa che per sua natura deve coinvolgere soggetti diversi dei paesi membri e dei paesi candidati ed associati.

11.3. In tale ottica, la presenza dei comitati di programma a composizione governativa, del Comitato europeo degli esperti governativi di ricerca e sviluppo tecnologico — CREST, dell'Organismo indipendente di rappresentanti accademici e industriali EURAB, dei gruppi consultivi europei dell'industria e della ricerca EAG, deve, a parere del Comitato, poter operare da sostegno proattivo e interattivo dell'azione della Commissione affinché tutti gli elementi cardine del sistema di ricerca e innovazione europeo si possano muovere in modo trasparente, armonico, coerente e coeso. Per quanto riguarda il CCR, il Comitato ritiene opportuno che i relativi consigli di amministrazione degli istituti possano agire anche come organo di supervisione e comprendere osservatori delle altre istituzioni europee, ivi compreso il Comitato economico e sociale.

11.4. Per quanto riguarda gli organi di gestione dei programmi, il Comitato è favorevole ad un comitato orizzontale per programma specifico che possa coordinare in una visione d'insieme le varie azioni del programma stesso. Questo verrebbe ad affidare un ruolo centrale a tale comitato ed ai rispettivi subcomitati per ciascuna azione tematica e, quando richiesto, anche per le loro subtematiche. Tali organismi costituiscono, a parere del Comitato, il luogo precipuo dove si sta formando e catalizzando un reale Spazio europeo della ricerca per ciascun campo della scienza e della tecnologia e dove la ripartizione dei compiti e la cooperazione trovano le proprie basi di sviluppo.

11.5. Il Comitato sostiene pertanto che siano ben precisati i campi d'azione e le competenze di tali comitati che devono articolarsi su schemi predefiniti di riunioni a composizione diversa secondo le singole linee tematiche di bilancio previste all'interno di ogni singolo programma, su basi regolari e con funzioni non meramente consultive ma anche codecisionali specie per quanto attiene alla definizione dei programmi di lavoro, pacchetti informativi, bandi di gara e valutazione delle proposte e guide agli utilizzatori.

11.6. Per quanto riguarda il ruolo e le funzioni di un nuovo CREST nell'attuazione del VI PQ, il Comitato ritiene che tale organismo, la cui data di creazione risale a vari decenni fa, debba essere rivalorizzato e rafforzato per poter giocare una preziosa funzione di raccordo tra i soggetti e gli esperti tematici attivi a vari livelli — comunitario, nazionale e regionale — al fine della realizzazione di uno Spazio integrato della ricerca e innovazione. A tal fine, il nuovo CREST dovrebbe strutturarsi anche in gruppi specializzati nelle diverse aree tematiche del PQ, favorendone l'integrazione tra il livello comunitario ed il livello nazionale/regionale.

11.7. Quanto ai gruppi europei consultivi EAG, il Comitato sostiene la necessità della loro costituzione per ogni linea di bilancio individuata nei programmi specifici, al fine di favorire il pieno inserimento del mondo scientifico e industriale e delle PMI ed utilizzatori intermedi e finali, nell'attuazione progressiva del VI PQ, anche in preparazione del VII PQ. Gli AEG dovrebbero inoltre sviluppare contatti e raccordi con il nuovo organismo EURAB, di recente costituzione, del quale dovrebbero essere meglio precisati compiti e funzioni ed ai cui lavori dovrebbe essere data adeguata trasparenza, visibilità e pubblicità.

Bruxelles, 30 maggio 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati»

(COM(2001) 425 def. — 2001/0173 (COD))

(2002/C 221/22)

Il Consiglio, in data 2 ottobre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Thomas, in data 6 maggio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 30 maggio 2002, nel corso della 391^a sessione plenaria, con 53 voti favorevoli, 40 voti contrari e 4 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione mira a definire un quadro che garantisca procedure perfezionate, armonizzate, uniformi e trasparenti per la valutazione della sicurezza degli alimenti e dei mangimi geneticamente modificati (OGM). Gli obiettivi principali della proposta sono i seguenti: a) tutelare la salute umana e degli animali, b) stabilire procedure comunitarie per la regolamentazione riguardante gli alimenti ed i mangimi geneticamente modificati e c) fissare norme per l'etichettatura degli alimenti e dei mangimi geneticamente modificati in modo da garantire al consumatore una vera scelta.

1.2. La proposta della Commissione riguarda gli alimenti ed i mangimi che sono organismi geneticamente modificati, che contengono o sono costituiti da organismi geneticamente modificati, e quelli che sono prodotti a partire da organismi geneticamente modificati o che contengono ingredienti derivanti da tali organismi (artt. 3 e 16). La proposta di regolamento riguarda i prodotti ottenuti «a partire da un OGM», vale a dire quelli in cui una parte del prodotto finale è stata ottenuta dal materiale originale geneticamente modificato. Non rientrano nel campo di applicazione della direttiva i prodotti ottenuti con l'aiuto di un organismo geneticamente modificato, ma per i quali nessun materiale derivato da tale organismo è presente nel prodotto finale, e che vengono denominati prodotti ottenuti «con un OGM». Questa situazione è conforme alle attuali disposizioni del regolamento sui nuovi prodotti alimentari.

1.3. La proposta prevede la possibilità di presentare una sola richiesta per ottenere sia l'autorizzazione all'emissione deliberata di un OGM nell'ambiente, sia l'autorizzazione all'utilizzo di tale OGM negli alimenti o nei mangimi.

1.4. Le disposizioni riguardanti l'attuale procedura di autorizzazione per gli alimenti geneticamente modificati sono contenute nel Regolamento (CE) n. 258/97 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari ⁽¹⁾. I mangimi contenenti OGM sono stati finora approvati in conformità alla Direttiva 90/220/CEE ⁽²⁾. Non esiste una procedura di autorizzazione relativa ai mangimi geneticamente modificati.

1.5. L'autorizzazione concessa conformemente alla procedura stabilita è valida in tutta la Comunità per 10 anni, ed è rinnovabile.

2. Etichettatura

2.1. La proposta estende le norme attuali in materia di etichettatura a tutti gli alimenti geneticamente modificati, a prescindere dall'individuabilità di DNA o proteine. Tutti i prodotti alimentari e mangimi che sono soggetti ad autorizzazione in base alla regolamentazione proposta saranno sottoposti all'obbligo dell'etichettatura; dovrà pertanto essere etichettata una serie di alimenti per i quali attualmente non si esige l'etichettatura, come gli oli altamente raffinati provenienti da colture geneticamente modificate. Analogamente, sarebbero etichettati diversi mangimi attualmente non sottoposti a obbligo di etichettatura.

⁽¹⁾ Cfr. il parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio sui nuovi prodotti ed ingredienti alimentari» GU C 108 del 19.4.1993, pag. 8.

⁽²⁾ Cfr. parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 90/220/CEE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati», GU C 407 del 28.12.1998, pag. 1.

3. Attuazione

3.1. Tracce minime di materiale geneticamente modificato possono essere presenti negli alimenti e nei mangimi tradizionali per via di contaminazioni accidentali o tecnicamente inevitabili. In tali casi, l'alimento o mangime non è soggetto all'obbligo di etichettatura previsto dalla proposta di regolamento. Si propone pertanto di stabilire una soglia dell'1 % per le tracce minime di materiale geneticamente modificato. L'alimento o il mangime contenente un quantitativo inferiore alla soglia non sarebbe soggetto all'obbligo di etichettatura.

3.2. Coloro che richiedono l'autorizzazione devono presentare un metodo per la rilevazione, la campionatura e l'individuazione della modificazione allo scopo di garantire l'applicabilità delle norme.

3.3. Si propone di istituire un Laboratorio comunitario di riferimento con il compito di testare e convalidare i metodi proposti per la campionatura e la rilevazione, al fine di fornire gli strumenti per impostare in modo armonico i controlli in tutta la Comunità.

3.4. Si chiede agli Stati membri di stabilire sanzioni efficaci applicabili alle infrazioni al regolamento proposto (art. 44).

4. Osservazioni di carattere generale

4.1. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, esaminata nel presente parere, va inquadrata in un contesto sociale più ampio. La moratoria ancora vigente in Europa sull'immissione nel mercato di nuovi OGM sembra giunta a termine: l'agricoltura europea si trova all'inizio di una nuova era, in cui verrà fatto ampiamente ricorso a prodotti geneticamente modificati.

4.2. Il Comitato considera come una grossa carenza il fatto che il periodo della moratoria non sia stato utilizzato per tenere un dibattito sociale ampio e strutturato sui pro e i contro dell'impiego dell'ingegneria genetica in agricoltura.

4.3. Nella società esistono posizioni diverse riguardo all'ingegneria genetica. Tuttavia, si può osservare che nel frattempo sono stati adottati argomenti molto differenziati, tracciando una chiara distinzione tra «ingegneria genetica rossa» (impiego di prodotti dell'ingegneria genetica in campo medico) e «ingegneria genetica verde» (impiego di prodotti dell'ingegneria genetica nel settore agroalimentare).

4.4. Anche per quanto concerne l'«ingegneria genetica verde», si possono distinguere due diversi filoni di dibattito. Il primo concerne l'uso di organismi geneticamente modificati direttamente sul territorio (ossia al di fuori di sistemi chiusi),

come pure il loro utilizzo da parte di persone e animali. Il secondo riguarda l'impiego, nella lavorazione delle materie prime agricole, di enzimi, vitamine, additivi, ecc. geneticamente modificati prodotti all'interno di sistemi chiusi. Il Comitato ritiene importante che la Commissione adotti tale differenziazione.

4.5. Il desiderio dei consumatori di ottenere informazioni chiare non soltanto sul prodotto, ma anche sulla catena di produzione va visto anche in riferimento alla relazione recentemente pubblicata dall'Agenzia europea per l'ambiente sul flusso genetico di piante geneticamente modificate ⁽¹⁾.

4.6. Il Comitato accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione di affiancare alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tracciabilità e l'etichettatura degli organismi geneticamente modificati, la tracciabilità di prodotti alimentari e mangimi prodotti a partire da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE» ⁽²⁾ la «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati». Il Comitato accoglie con particolare favore la procedura unica («one door — one key») che dovrebbe rafforzare sia la sicurezza che la fiducia dei consumatori ed è d'accordo sulla necessità di estendere l'attuale legislazione comunitaria sugli OGM ai mangimi, nonché sulla necessità di avere una valutazione specifica della modificazione genetica relativa a sostanze come gli additivi alimentari, gli aromatizzanti e gli additivi per i mangimi prodotti a partire da OGM. Il CES esprime preoccupazione per il fatto che le due proposte di regolamento in oggetto riguardino solo i prodotti ottenuti a partire da un OGM, ma non i prodotti ottenuti con un OGM, lasciando in tal modo esclusi dal campo di applicazione alcuni importanti tratti della catena agro-alimentare. Invita inoltre la Commissione a sostenere campagne d'informazione dirette al consumatore che evidenzino i potenziali vantaggi e rischi degli OGM, affinché i cittadini possano fare delle scelte basate su una conoscenza più completa.

4.6.1. Il Comitato osserva che alcune parti della proposta sono complesse e possono dar luogo a problemi d'interpretazione, come accade nel caso del considerando 15 e degli articoli 3 e 16; raccomanda pertanto alla Commissione di trovare accordo per chiarire e differenziare concetti come quelli di cui ai paragrafi 3 e 6 dell'articolo 2.

(1) Genetically modified organisms (GMOs): The significance of gene flow through pollen transfer («Organismi geneticamente modificati (OGM): il significato del flusso genetico derivante da trasferimento di polline»); rapporto ambientale n. 28 dell'Agenzia europea per l'ambiente.

(2) Cfr. il parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tracciabilità e l'etichettatura degli organismi geneticamente modificati, la tracciabilità di prodotti alimentari e mangimi prodotti a partire da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE», adottato il 21 marzo 2002.

4.7. La proposta della Commissione in merito agli organismi geneticamente modificati giunge in un momento in cui la fiducia dei consumatori nella sicurezza è stata compromessa da una serie di situazioni di allarme alimentare. I mezzi d'informazione sfruttano l'inevitabile senso di insicurezza verso prodotti nuovi e poco conosciuti, tanto che sono sorti dubbi sul rigore dei test di sicurezza che devono valutare i rischi per la salute umana. Vi è inoltre una crescente sfiducia nei confronti di pubbliche amministrazioni, politici, giornalisti e perfino scienziati: a tale situazione ha contribuito la reazione, talvolta debole, verso la crisi della BSE. Il Comitato sottolinea pertanto l'importanza di rendere operativa l'Autorità europea per la sicurezza alimentare allo scopo di garantire un adeguato livello di sicurezza alimentare. Un'indicazione e un'etichettatura chiare, comprensibili, accurate e informative possono pertanto contribuire in modo significativo a dissipare questi dubbi. I dati di Eurobarometro dimostrano chiaramente che i consumatori vogliono poter individuare agevolmente i prodotti alimentari che contengono materiali geneticamente modificati oppure che sono stati prodotti tramite materie prime geneticamente modificate. Solo l'etichettatura può salvaguardare il diritto di scelta dei consumatori.

4.8. La logica che è alla base della proposta di etichettare prodotti alimentari e mangimi non contenenti materiale geneticamente modificato, ma che sono prodotti a partire da tali organismi, va spiegata più chiaramente. Il Comitato rileva che si tratta di prodotti che sono già stati sottoposti a rigorosi test di sicurezza riguardanti la salute umana (comprese le proprietà allergeniche). Se mediante l'etichettatura si vuole informare il consumatore, nell'intento di offrirgli una scelta più ampia, che tali prodotti, pur non contenendo materiali geneticamente modificati, provengono però da colture geneticamente modificate, tale obiettivo andrebbe allora reso esplicito. Il Comitato considera ciò un importante progresso, in linea di principio. Sarà tuttavia difficile far capire al consumatore perché, ad esempio, gli oli altamente raffinati provenienti da colture geneticamente modificate debbono essere etichettati (anche se la sequenza modificata del DNA non è individuabile) mentre non devono esserlo i prodotti animali derivanti da animali che sono stati alimentati con mangimi geneticamente modificati. Il Comitato considera che, per assicurare una completa facoltà di scelta da parte del consumatore, sia indispensabile definire in modo più trasparente e chiaro possibile il regime di etichettatura dei prodotti OGM, includendovi i prodotti alimentari e mangimi derivati da vegetali GM o i prodotti ottenuti con l'uso di un OGM, contenenti o meno proteine o materiale genetico rilevabile dalle analisi.

4.9. Il Comitato chiede alla Commissione di riflettere ulteriormente sulla logica alla base della proposta. La questione dell'impiego dell'ingegneria genetica è guidata dal principio secondo cui possono essere autorizzati e utilizzati soltanto quei prodotti che non siano in alcun modo nocivi per

l'ambiente o per la salute dei consumatori. Di conseguenza i consumatori potrebbero nutrire una «fiducia cieca» in tutti i prodotti. Nondimeno la Commissione intende fornire al consumatore delle informazioni che gli consentano di scegliere liberamente, ed il Comitato accoglie tale proposta con grande favore. Tuttavia, escludendo ad esempio dalle regole di etichettatura i prodotti animali realizzati con l'impiego di mangimi geneticamente modificati, il consumatore viene privato della libertà di scelta per quanto riguarda l'intera catena di produzione «animale»: non sarà in grado di capire se sta acquistando o meno un prodotto nella cui realizzazione è stato fatto ricorso all'ingegneria genetica.

4.10. I prodotti alimentari ed i mangimi derivati da materiali geneticamente modificati, ma che non contengono materiale transgenico (ovvero DNA e/o proteine) potrebbero incoraggiare pratiche illegali e frodi. Il Comitato esprime preoccupazione perché ritiene che affidarsi alla documentazione per avere una garanzia di autenticità potrebbe non essere sufficiente ad evitare frodi. Alcuni prodotti derivati da colture geneticamente modificate come gli oli altamente raffinati risulteranno identici nella loro composizione ai prodotti non geneticamente modificati. Le procedure relative all'etichettatura ed alla rilevazione contenute nel regolamento proposto non chiariscono come al momento dell'applicazione si affronterà il problema delle frodi. Il Comitato ritiene che, per risolvere questi problemi e seguire con sicurezza in tutta la catena alimentare i prodotti GM, debba essere meglio definito un efficace sistema di tracciabilità.

4.10.1. Il Comitato si compiace del fatto che la proposta di regolamento si applichi anche alle importazioni dai paesi terzi. Reputa tuttavia necessario fornire un'effettiva garanzia che i prodotti importati rispondano agli stessi requisiti. Per garantire una concorrenza leale tra l'UE ed i paesi terzi occorrono dunque controlli e sistemi di etichettatura affidabili ed efficaci, in particolare per i prodotti importati. Il Comitato ritiene opportuno definire un quadro normativo per le contaminazioni accidentali inferiori alla soglia stabilita di prodotti GM autorizzati nei principali paesi terzi, ma non autorizzati nell'UE.

4.11. Sono stati espressi timori di un aumento dei costi per i consumatori conseguente alla proposta di regolamento. Il Comitato ammette che i nuovi requisiti riguardanti l'etichettatura comporteranno dei costi che si ripercuoteranno sui prodotti finali; ritiene inoltre che i vantaggi risultanti per i consumatori abbiano l'appoggio generale del pubblico, come testimonia ad esempio il sondaggio Eurobarometro ⁽¹⁾ condotto nel 2001. Il Comitato suggerisce tuttavia che la Commissione effettui una valutazione dell'impatto della regolamentazione per appurare i costi della tracciabilità, della segregazione e dell'etichettatura.

⁽¹⁾ Eurobarometro 55.2 «Europeans, Science and Technology», dicembre 2001, Commissione europea, DG Ricerca.

4.12. Il Comitato considera come una carenza fondamentale il fatto che l'autorizzazione a coltivare piante geneticamente modificate non preveda una chiara regolamentazione in materia di responsabilità. Si può prevedere fin da adesso che vi saranno ricorsi in giustizia: ad esempio, la trasmissione di polline geneticamente modificato in un terreno coltivato conformemente al regolamento sull'agricoltura biologica farà sì che il produttore interessato non potrà più commercializzare i propri prodotti come «biologici», poiché essi conterranno parti geneticamente modificate (trasportate). Ciò costituirà, evidentemente, un danno economico per il produttore, per il cui risarcimento, in mancanza di una chiara regolamentazione in materia, non potrà essere individuato alcun responsabile. Per il Comitato è inaccettabile che non si sia ancora adottata una normativa chiara in materia di responsabilità.

5. Osservazioni di carattere particolare

5.1. Il Comitato accetta l'esigenza di fissare una soglia ragionevole per il livello di tracce minime di materiale geneticamente modificato presenti accidentalmente in alimenti coltivati in maniera tradizionale (ovvero non geneticamente modificati). Accetta inoltre il livello dell'1 % in quanto coerente al momento sia con la soglia stabilita per altre sostanze, sia con quanto tecnicamente fattibile (artt. 5 e 18). Occorrerebbe nondimeno riesaminare regolarmente la situazione per tener conto del miglioramento dei metodi di rilevazione, in modo da stabilire dei limiti prossimi alla soglia di rilevanza.

5.2. In merito alla definizione e introduzione di soglie di contaminazione per alimenti e mangimi, il Comitato ritiene necessario individuare un metodo di analisi standard riconosciuto a livello comunitario e internazionale a cui far riferimento. Il Comitato accoglie pertanto favorevolmente la proposta della Commissione di creare un Laboratorio comunitario di riferimento incaricato di testare e convalidare i metodi proposti per la campionatura e la rilevazione. Ritiene che un'attuazione e una gestione efficaci dell'etichettatura e della tracciabilità proposte per gli alimenti geneticamente modificati dipenderanno da un approccio efficiente e armonizzato in tutta la Comunità (art. 33).

6. Conclusioni

6.1. Il Comitato accoglie favorevolmente l'iniziativa lanciata dalla Commissione per chiarire ed estendere l'attuale quadro regolamentare. Colture geneticamente modificate vengono prodotte su ampia scala in molte zone del globo, ed in particolare negli Stati Uniti, in Cina ed in Argentina. In Europa, dove è in vigore una moratoria sull'autorizzazione all'immissione in mercato di nuovi OGM, la maggior parte dei cittadini vuole evitare alimenti geneticamente modificati. Il Comitato rileva che l'obiettivo principale della proposta è

quello di proteggere la salute ed il benessere delle persone e degli animali (art. 1), nonché gli interessi dei consumatori. Tuttavia la proposta riguarda l'autorizzazione all'uso e al consumo e l'etichettatura di prodotti che sono già stati rigorosamente valutati dal punto di vista dei rischi per la salute e di quelli ambientali. Le nuove disposizioni accresceranno la trasparenza, facilitando l'etichettatura degli alimenti geneticamente modificati nella catena alimentare, ed agevoleranno la scelta del consumatore. Si apprezza in particolare l'estensione dei controlli regolamentari ai mangimi animali.

6.2. Il Comitato considera tuttavia che l'etichettatura di prodotti geneticamente modificati andrebbe estesa a tutti gli alimenti ed i mangimi che sono stati prodotti con OGM, vale a dire prodotti che sono stati fabbricati con l'intervento nel processo di produzione di OGM, per esempio enzimi geneticamente modificati nonché enzimi non geneticamente modificati prodotti però a partire da microorganismi geneticamente modificati. Tale estensione renderebbe i consumatori pienamente consapevoli dell'applicazione dell'ingegneria genetica a tutta la catena alimentare mettendoli in grado di fare una scelta basata su informazioni più complete.

6.3. Il Comitato accoglie con favore la proposta di etichettare gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati che hanno un contenuto accidentale di materiale geneticamente modificato superiore alla soglia dell'1 %. Raccomanda di sviluppare un quadro normativo da applicare ai prodotti geneticamente modificati importati che sono autorizzati nel loro paese d'origine, ma non nell'UE. Il Comitato ritiene che i prodotti per i quali, nel processo di produzione e nell'intera catena di produzione, non viene superata la soglia dell'1 % di OGM, saranno considerati da molti consumatori come «prodotti di qualità», come accade ad esempio per determinati prodotti regionali, uova provenienti da allevamenti all'aperto o prodotti biologici.

6.4. Il Comitato raccomanda inoltre di esporre chiaramente la logica alla base dell'etichettatura di alimenti derivati da prodotti geneticamente modificati, ma non contenenti materiali geneticamente modificati. Se la ragione principale dell'etichettatura di tali alimenti è quella di accrescere l'accettabilità a livello sociale e politico degli alimenti derivati da colture geneticamente modificate, questo dovrebbe essere chiaramente specificato. L'introduzione dell'etichettatura potrebbe essere resa più efficace da un'iniziativa parallela, volta a spiegare ai consumatori la differenza fra alimenti prodotti «con un OGM» ed alimenti prodotti «a partire da un OGM».

6.5. Il Comitato suggerisce di valutare la vulnerabilità del sistema proposto rispetto alla possibilità di frode, e di affrontare altresì la più ampia questione dell'attuazione. Ciò è particolarmente importante in riferimento alla proposta di etichettare gli alimenti derivati da colture geneticamente modificate, ma che non contengono DNA o proteine individuabili.

6.5.1. Com'è loro diritto, i consumatori esigono che le norme di sicurezza relative agli alimenti all'interno della catena alimentare siano sempre più rigide. Il Comitato ritiene che per rispondere alle richieste dei consumatori sia fondamentale il ruolo che l'industria europea svolge garantendo sia l'immissione nel mercato di prodotti sicuri e di qualità nonché promuovendo

la ricerca e metodi di valutazione adeguati. Le industrie europee, sottoposte a controlli rigorosi, devono fornire informazioni veritiere, trasparenti e complete in modo che, tenuto conto dei rischi e dei vantaggi che può comportare l'uso degli OGM, possano offrire ai consumatori la scelta migliore.

Bruxelles, 30 maggio 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

I seguenti emendamenti, respinti nel corso della discussione, hanno ricevuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi:

Punto 4.6

Sopprimere la seguente frase:

«Il CES esprime preoccupazione per il fatto che le due proposte di regolamento in oggetto riguardino solo i prodotti ottenuti a partire da un OGM, ma non i prodotti ottenuti con un OGM, lasciando in tal modo esclusi dal campo di applicazione alcuni importanti tratti della catena agro-alimentare.»

Motivazione

L'etichettatura di prodotti non contenenti OGM individuabili darebbe adito a frodi. Viene inoltre indotta l'idea che prodotti identici presentino un diverso grado di sicurezza alimentare, e questo non corrisponde a verità.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 46, voti contrari: 55, astensioni: 1.

Punto 4.8

Sopprimere la seguente frase alla fine del punto 4.8:

«Il Comitato considera che, per assicurare una completa facoltà di scelta da parte del consumatore, sia indispensabile definire in modo più trasparente e chiaro possibile il regime di etichettatura dei prodotti OGM, includendovi i prodotti alimentari e mangimi derivati da vegetali GM o i prodotti ottenuti con l'uso di un OGM, contenenti o meno proteine o materiale genetico rilevabile dalle analisi.»

Motivazione

L'etichettatura di prodotti non contenenti OGM individuabili darebbe adito a frodi. Viene inoltre indotta l'idea che prodotti identici presentino un diverso grado di sicurezza alimentare, e questo non corrisponde a verità.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 42, voti contrari: 54, astensioni: 1.

Punto 4.9

Sopprimere l'ultima frase:

«Di conseguenza i consumatori potrebbero nutrire una "fiducia cieca" in tutti i prodotti. Nondimeno la Commissione intende fornire al consumatore delle informazioni che gli consentano di scegliere liberamente, ed il Comitato accoglie tale proposta con grande favore. Tuttavia, escludendo ad esempio dalle regole di etichettatura i prodotti animali realizzati con l'impiego di mangimi geneticamente modificati, il consumatore viene privato della libertà di scelta per quanto riguarda l'intera catena di produzione "animale": non sarà in grado di decidere se sta acquistando o meno un prodotto nella cui realizzazione è stato fatto ricorso all'ingegneria genetica.»

Motivazione

Ancora una volta si accenna in maniera ingiustificata alla sicurezza alimentare. Inoltre si caldeggia l'obbligo di etichettatura per un numero ancora maggiore di prodotti, anche se le analisi non consentono di riscontrarvi la presenza di OGM. Tutto ciò è tale da favorire l'aumento dei prezzi, il rischio di frodi e le distorsioni della concorrenza, giacché non appare possibile attuare controlli efficaci all'importazione.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 43, voti contrari: 58, astensioni: 1.

Punto 5.1

Sostituire l'ultima parte del punto (da «Accetta inoltre il livello...» a «soglia di rilevabilità») con il seguente testo:

«Il Comitato propone di esaminare con maggiore attenzione la soglia dell'1 %, e di fissare gli eventuali nuovi valori limite in maniera tale da consentire, nella pratica, la coltivazione di prodotti esenti da OGM senza aumenti del prezzo di costo.»

Motivazione

Si suscita, ingiustamente, l'impressione che si tratti di sostanze pericolose: in realtà i prodotti OGM devono soddisfare a tutti i requisiti di sicurezza. Deve essere chiaro che una soglia inferiore all'1% esclude, nella pratica, la possibilità di coltivare prodotti esenti da OGM evitando che i costi si traducano in un eccessivo aumento dei prezzi.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 36, voti contrari: 54, astensioni: 6.

Punto 6.2

Sopprimere.

Motivazione

Una tale estensione dell'obbligo di etichettatura è del tutto insensata, in quanto non vi è modo di individuare la presenza degli OGM. Ciò non farebbe inoltre che aumentare i rischi di frode. Infine, un tale tipo di etichettatura non appare compatibile con le norme dell'OMC.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 41, voti contrari: 57, astensioni: 1.

Punto 6

Inserire il seguente nuovo punto 6:

«I produttori UE di alimenti e mangimi esenti da OGM non devono essere penalizzati da interventi di aumento dei prezzi di costo conseguenti a questa norma sull'etichettatura ed alla coltivazione di prodotti OGM. Ciò implica che la soglia al di sopra della quale l'etichettatura è necessaria deve essere sufficientemente elevata, in modo tale che, nelle normali condizioni di produzione, non debbano essere prese misure speciali per restare al di sotto della soglia che richiede l'etichettatura.»

Motivazione

Si tratta di una conclusione necessaria per evitare che le coltivazioni esenti da OGM vengano minacciate dalle coltivazioni OGM. Da una parte potrebbero essere necessari interventi di aumento dei prezzi di costo, dall'altra, però, incombe la minaccia della perdita dei guadagni, possibile soprattutto quando un prodotto biologico, in caso di superamento della soglia, non può più essere venduto in quanto tale. A seconda dell'andamento del mercato, una diminuzione dei guadagni può verificarsi anche per un prodotto non biologico esente da OGM.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 38, voti contrari: 54, astensioni: 3.
