

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni e informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	.....	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	<b>Comitato economico e sociale</b>	
	<b>393<sup>a</sup> sessione plenaria del 18 e 19 settembre 2002</b>	
2003/C 61/01	Parere del Comitato economico e sociale in merito:  — alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione, la sorveglianza e la farmacovigilanza dei medicinali a uso umano e veterinario, e l'agenzia europea di valutazione dei medicinali»,  — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano», e  — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/82/CE recante un codice comunitario relativo ai medicinali veterinari» .....	1
2003/C 61/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/83/CE per quanto riguarda i farmaci vegetali tradizionali» .....	9

**Prezzo: 34,00 EUR**

IT

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommar <span>io</span> ( <i>segue</i> )	Pagina
2003/C 61/03	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo» .....	14
2003/C 61/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: Le scienze della vita e la biotecnologia — Una strategia per l'Europa» .....	22
2003/C 61/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla protezione contro le sovvenzioni e le pratiche tariffarie sleali nella prestazione di servizi di trasporto aereo da parte di paesi non membri della Comunità europea» (COM(2002) 110 def. — 2002/0067 (COD)) .....	29
2003/C 61/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 276/1999/CE che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali» (COM(2002) 152 def. — 2002/0071 (COD)) .....	32
2003/C 61/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma pluriennale di azioni nel settore dell'energia: programma "Energia intelligente per l'Europa" (2003-2006)» (COM(2002)162 def./2 — 2002/0082 (COD)) .....	38
2003/C 61/08	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli additivi destinati all'alimentazione animale» (COM(2002) 153 def. — 2002/0073 (COD)) .....	43
2003/C 61/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Verso una strategia tematica per la protezione del suolo» (COM(2002) 179 def.) .....	49
2003/C 61/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che rettifica il regolamento (CE) n. 2200/96 con riguardo alla data in cui inizia il periodo transitorio per il riconoscimento delle organizzazioni di produttori» (COM(2002) 252 def. — 2002/0111 (CNS)) .....	52
2003/C 61/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1258/1999 relativo al finanziamento della politica agricola comune» (COM(2002) 293 def. — 2002/0125 (CNS)) .....	54
2003/C 61/12	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'impatto dell'allargamento sull'UEM» .....	55



<u>Numero d'informazione</u>	Sommar <span>io</span> ( <i>segue</i> )	Pagina
2003/C 61/13	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri» (COM(2002) 175 def.) .....	61
2003/C 61/14	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali» (COM(2002) 119 def. — 2002/0061 (COD)) .....	67
2003/C 61/15	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 e che modifica il regolamento (CE) n. 44/2001 relativamente alle obbligazioni alimentari» (COM(2002) 222 def. — 2002/0110 (CNS)) .....	76
2003/C 61/16	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La Lettonia e la Lituania verso l'adesione» .....	80
2003/C 61/17	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Assistenza finanziaria di preadesione Phare, ISPA e Sapard» .....	93
2003/C 61/18	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Tendenze, strutture e meccanismi istituzionali dei mercati internazionali dei capitali» .....	105
2003/C 61/19	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il futuro delle aree montane nell'Unione europea» .....	113
2003/C 61/20	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (versione codificata)» (COM(2002) 336 def. — 2002/0131 (COD)) .....	123
2003/C 61/21	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei» (COM(2002) 149 def. — 2002/0072 (COD)) .....	124
2003/C 61/22	Parere del Comitato economico e sociale in merito:  — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza»  (COM(2002) 21 def. — 2002/0022 (COD))	

	— alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 96/48/CE del Consiglio e 2001/16/CE relative all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo» (COM(2002) 22 def. — 2002/0023 (COD))	
	— alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea» (COM(2002) 23 def. — 2002/0024 (COD)) e	
	— alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie» (COM(2002) 25 def. — 2002/0025 (COD))	131
2003/C 61/23	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione"» (COM(2002) 412 def.)	142
2003/C 61/24	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Lisbona — Rinnovare la visione?»	145
2003/C 61/25	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla brevettabilità delle invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici» (COM(2002) 92 def. — 2002/0047 (COD))	154
2003/C 61/26	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «I trasporti e l'allargamento»	164
2003/C 61/27	Risoluzione destinata alla Convenzione europea	170
<b>394<sup>a</sup> sessione plenaria del 24 ottobre 2002</b>		
2003/C 61/28	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La sicurezza dei trasporti»	174
2003/C 61/29	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di decisione del Consiglio recante adozione di un programma pluriennale (2003-2005) per il monitoraggio del piano d'azione eEurope, la diffusione della buona prassi e il miglioramento della sicurezza delle reti e dell'informazione (Modinis)» (COM(2002) 425 def. — 2002/0187(CNS))	184
2003/C 61/30	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea» (COM(2002) 514 def. — 2002/0228 (CNS))	187



<u>Numero d'informazione</u>	Sommar <span>io</span> ( <i>segue</i> )	Pagina
2003/C 61/31	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di raccomandazione del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione dei rischi associati alla tossicodipendenza» (COM(2002) 201 def. — 2002/0098 (CNS)) .....	189
2003/C 61/32	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE, con riguardo alla proroga della facoltà di autorizzare gli Stati membri ad applicare un'aliquota IVA ridotta su taluni servizi ad alta intensità di lavoro» (COM(2002) 525 def. — 2002/0230 (CNS)) .....	193
2003/C 61/33	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1268/1999 relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione» (COM(2002) 519 def.) .....	194

## II

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

393ª SESSIONE PLENARIA DEL 18 E 19 SETTEMBRE 2002

**Parere del Comitato economico e sociale in merito:**

- alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione, la sorveglianza e la farmacovigilanza dei medicinali a uso umano e veterinario, e l'agenzia europea di valutazione dei medicinali»,
- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano», e
- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/82/CE recante un codice comunitario relativo ai medicinali veterinari»

(2003/C 61/01)

Il Consiglio, in data 7 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 e dell'articolo 152, paragrafo 4, lettera b) del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La sezione Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 11 settembre 2002 (relatore: Fuchs).

Il Comitato economico e sociale ha adottato (all'unanimità) il 18 settembre 2002, nel corso della 393ª sessione plenaria, con 112 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

**0. Sintesi del parere**

Il Comitato approva in linea di principio le proposte della Commissione sulla revisione e sullo sviluppo della legislazione comunitaria nel settore dei medicinali per uso umano e per uso veterinario. Ritiene di fondamentale importanza che la tutela della salute dell'uomo e degli animali abbia priorità su tutti gli altri settori normativi.

Il Comitato:

- sostiene gli sforzi della Commissione intesi ad aumentare la sicurezza dei medicinali migliorando le informazioni sui farmaci fornite ai pazienti e ai consumatori e a migliorare la farmacovigilanza coinvolgendo i medici, il personale sanitario e i pazienti in quanto partner nel rilevamento dei rischi dei medicinali;
- approva gli sforzi della Commissione intesi a promuovere lo sviluppo di nuovi medicinali e a metterli al più presto

a disposizione dei pazienti per fini terapeutici. Si deve però da un lato garantire la protezione dei dati e dall'altro evitare di esacerbare troppo la concorrenza fra i produttori di farmaci generici;

- è dell'avviso che debba continuare a sussistere un giusto equilibrio fra i diversi sistemi di autorizzazione (procedura centralizzata, procedura di mutuo riconoscimento e procedura nazionale) e che ai richiedenti vada concesso il diritto di scelta fra i diversi sistemi;
- ritiene indispensabile migliorare e ampliare l'offerta di medicinali ad uso veterinario e prevedere un programma per promuovere lo sviluppo di medicinali ad uso veterinario per le malattie rare;
- raccomanda di delimitare chiaramente il concetto di medicinale rispetto ad altri prodotti, in particolare i dispositivi medici, i prodotti alimentari (compresi gli integratori alimentari) e i cosmetici;

- accoglie con favore l'intenzione della Commissione di estendere anche alle materie prime, in particolare alle sostanze attive, le norme relative al rispetto delle buone prassi di fabbricazione;
- ritiene indispensabile che venga armonizzato l'obbligo di prescrizione per i medicinali negli Stati membri;
- propone l'adesione formale della Commissione alla Convenzione europea contro il doping come contributo alla lotta contro il doping nello sport a livello internazionale.

## 1. Il contesto normativo

1.1. In base al regolamento (CEE) n. 2309/93<sup>(1)</sup>, il 1° gennaio 1995 è stata introdotta per la prima volta una procedura comunitaria per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali. Nel contempo ha iniziato ad operare l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (di seguito «l'Agenzia»).

1.2. Conformemente all'articolo 71 del suddetto regolamento, la Commissione ha redatto una «Relazione sul funzionamento delle procedure comunitarie di autorizzazione dell'immissione in commercio dei medicinali» che serve ora da base per lo sviluppo della legislazione sui farmaci.

1.3. Con la direttiva 2001/83/CE<sup>(2)</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio sono state codificate, per motivi di visibilità e di chiarezza, le diverse direttive riguardanti il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative alle specialità medicinali che si sono succedute dopo la direttiva 65/65/CEE del Consiglio del 26 gennaio 1965<sup>(3)</sup> e, in seguito a tale codifica, sono state adeguate le formulazioni.

1.4. Con la stessa motivazione e finalità, le diverse direttive riguardanti il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative ai medicinali per uso veterinario che si sono succedute dopo la direttiva 81/851/CEE<sup>(4)</sup> sono state raggruppate nella direttiva 2001/82/CE<sup>(2)</sup> recante un codice comunitario relativo ai medicinali veterinari.

1.5. La Commissione ha presentato ora tre proposte per sviluppare la legislazione comunitaria in base alla sua «Relazione sul funzionamento delle procedure comunitarie di autorizzazione dell'immissione in commercio dei medicinali», proposte che si prefiggono di riformulare il vigente regolamento

(CE) n. 2309/93 e di modificare le due direttive pubblicate recentemente che istituiscono rispettivamente un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano e un codice comunitario relativo ai medicinali veterinari.

## 2. Sintesi delle proposte della Commissione

### 2.1. Sintesi della proposta di regolamento per i medicinali ad uso umano

2.1.1. La proposta prevede che la procedura centralizzata per l'autorizzazione di farmaci venga estesa oltre il quadro attuale a tutte le nuove sostanze attive immesse in commercio nella Comunità.

2.1.2. Viene modificata la composizione del comitato scientifico, di cui farà parte solo un rappresentante per ogni Stato membro, per tener conto dell'ampliamento dell'Unione europea a nuovi Stati.

2.1.3. La procedura centralizzata non subisce, in sé, modifiche sostanziali; viene modificata la procedura d'appello utilizzata nel caso in cui un richiedente contesti il contenuto del parere scientifico del Comitato. Ciò dovrebbe consentire di eliminare già a livello tecnico i problemi di valutazione dei documenti presentati per l'autorizzazione, di snellire quindi la procedura formale di autorizzazione e di evitare contenziosi giudiziari. Con tale modifica la Commissione intende rispondere alle ripetute critiche mosse alla durata della procedura decisionale.

2.1.4. La Commissione propone di sopprimere il rinnovo quinquennale dell'autorizzazione d'immissione in commercio finora ritenuto sempre necessario.

### 2.2. Sintesi della proposta di regolamento per i medicinali ad uso veterinario

2.2.1. Gran parte delle modifiche introdotte per quanto concerne le questioni procedurali ricalcano quelle riguardanti i medicinali ad uso umano, mentre sono state apportate importanti modifiche al campo di applicazione e alla terminologia generale.

2.2.1.1. Ad esempio è stata modificata la definizione di medicinale ad uso veterinario, per garantire l'applicazione della direttiva ai preparati, che devono soddisfare i requisiti di qualità, sicurezza ed efficacia dei medicinali, e sono state aggiunte nuove definizioni per armonizzare e semplificare le condizioni nel settore dei medicinali.

(1) GU L 214 del 27.8.1993.

(2) GU L 311 del 28.11.2001.

(3) GU P 22 del 9.2.1965; ultima modifica: GU L 299 del 15.8.1986.

(4) GU L 317 del 6.11.1981; ultima modifica: GU L 87 del 2.4.1992.

2.2.2. Si prevede che l'applicazione della procedura centralizzata sia soggetta alle particolari condizioni di utilizzo di taluni medicinali veterinari. Ciò vale soprattutto per la distribuzione regionale di determinate malattie infettive.

2.2.3. Nel settore dei medicinali ad uso veterinario è indispensabile agevolare l'utilizzo di altri prodotti esistenti, per es. i medicinali ad uso umano, nel caso in cui non esistano medicinali ad uso veterinario autorizzati per una determinata specie animale o una determinata malattia.

2.3. *Le disposizioni concernenti l'Agenzia e le disposizioni di carattere generale*

2.3.1. Le modifiche riguardano l'adeguamento delle strutture amministrative e scientifiche ai nuovi compiti.

2.3.2. La Commissione propone di rafforzare e sviluppare in modo sistematico la consulenza scientifica alle imprese nella fase della ricerca e dello sviluppo di nuovi medicinali per

- sostenere la ricerca farmaceutica in Europa,
- permettere così ai pazienti europei di ottenere in tempi più rapidi medicinali più efficaci e
- promuovere lo sviluppo delle piccole e medie imprese.

2.3.3. La Commissione propone che l'Agenzia sia coinvolta a livello comunitario in programmi sull'impiego umanitario dei medicinali.

2.3.4. La Commissione propone inoltre che l'Agenzia partecipi alla cooperazione scientifica internazionale. L'Agenzia deve intensificare e sviluppare il sostegno tecnico e scientifico agli Stati membri e alla Commissione.

2.3.5. Un'ulteriore proposta mira a prevenire o risolvere potenziali conflitti tra i pareri scientifici dell'Agenzia e quelli emessi da altri organismi comunitari.

2.3.6. Le modifiche relative all'Agenzia e il previsto ampliamento dell'Unione europea a nuovi Stati rendono necessari, secondo la Commissione, un adeguamento della struttura dei comitati, una modifica della composizione del consiglio di amministrazione e l'istituzione di un consiglio consultivo.

2.3.7. Si propone infine di modificare le disposizioni di carattere generale del regolamento del 1993 e di introdurne di nuove, per creare l'indispensabile certezza giuridica e garantire il funzionamento dell'Agenzia.

2.4. *Sintesi della proposta di direttiva per i medicinali per uso umano*

2.4.1. La definizione di medicinale viene modificata per tener conto delle nuove terapie e del loro specifico modo di somministrazione. Vengono effettuati altri adeguamenti necessari.

2.4.2. Viene introdotta una definizione dei concetti di medicinale generico e di medicinale di riferimento, viene migliorata la protezione amministrativa dei dati e agevolata l'armonizzazione dei medicinali di riferimento esistenti.

2.4.3. La proposta prevede che tutti i medicinali non assoggettati alla procedura centralizzata debbano essere sottoposti alla procedura decentrata o di mutuo riconoscimento, sempre che siano destinati a mercati di più di uno Stato membro. In seguito alle critiche sollevate, le procedure verranno semplificate e agevolate.

2.4.4. L'ispezione e il controllo della produzione e della garanzia di qualità dei medicinali vengono migliorati. Le norme relative al rispetto delle buone prassi di fabbricazione vengono estese alle materie prime, in particolare alle sostanze attive utilizzate come materie prime.

2.4.5. La farmacovigilanza viene migliorata grazie al maggiore impiego di tecnologie dell'informazione elettronica e viene agevolato lo scambio di dati fra le autorità e tutte le parti interessate al commercio di medicinali.

2.4.6. Vanno migliorate le informazioni ai pazienti: si propone a titolo sperimentale di autorizzare anche l'informazione su un numero limitato di medicinali soggetti a prescrizione medica.

2.5. *Sintesi della proposta di direttiva per i medicinali veterinari*

2.5.1. Le definizioni vengono adeguate in analogia con quelle della proposta di direttiva per i medicinali a uso umano.

2.5.2. La proposta mira a migliorare la somministrazione di medicinali veterinari e a risolvere problemi specifici in caso di mancata disponibilità di medicinali ad uso veterinario nel rispetto della tutela della salute e dei consumatori.

### 3. Obiettivi

3.1. L'obiettivo generale delle proposte della Commissione è far evolvere la legislazione comunitaria per i medicinali ad uso umano e per quelli ad uso veterinario in base

- alla «Relazione sul funzionamento delle procedure comunitarie di autorizzazione dell'immissione in commercio dei medicinali»,

- alle esperienze maturate fra il 1995 e il 2000 e
- all'analisi dei commenti di tutte le parti interessate (autorità amministrative competenti degli Stati membri, associazioni professionali di medici e farmacisti, associazioni di pazienti e di consumatori, associazioni di categoria dell'industria farmaceutica).

3.2. Secondo la Commissione, la revisione della legislazione comunitaria deve rispondere ai seguenti obiettivi:

3.2.1. Garantire elevati livelli di protezione della salute dei cittadini europei, mettendo a disposizione dei pazienti, nel più breve tempo possibile, prodotti innovativi e sicuri e aumentando la sorveglianza del mercato con procedure più efficaci di controllo e di farmacovigilanza. Per i medicinali veterinari, migliorare il livello della salute animale aumentando il numero dei medicinali disponibili.

3.2.2. Completare il mercato interno dei prodotti farmaceutici tenendo conto degli aspetti della globalizzazione e definire un quadro regolamentare e legislativo che favorisca la competitività dell'industria europea.

3.2.3. Affrontare le sfide poste dal futuro allargamento dell'UE.

3.2.4. Razionalizzare e semplificare per quanto possibile il sistema, migliorandone così la coerenza globale, la visibilità e la trasparenza delle procedure.

3.3. Le disposizioni comunitarie relative all'immissione in commercio dei medicinali per uso umano e veterinario mirano a garantire un livello elevato di protezione della salute pubblica e a consentire un funzionamento efficace delle norme del mercato interno. Nessun medicinale può essere immesso in commercio se non ha preventivamente dimostrato la propria qualità, sicurezza ed efficacia. Tali garanzie devono continuare a sussistere nel momento di effettiva commercializzazione del medicinale.

#### 4. Osservazioni generali

4.1. Il Comitato ritiene di fondamentale importanza che la tutela della salute dell'uomo e degli animali abbia priorità su tutti gli altri settori normativi. Esso approva in linea di principio le proposte della Commissione sulla revisione e sullo sviluppo della legislazione comunitaria nel settore dei medicinali per uso umano e per uso veterinario.

4.2. Il Comitato ha analizzato attentamente le proposte della Commissione e si è prefisso di affrontare nel proprio parere i seguenti punti prioritari:

- la sicurezza dei medicinali per il paziente e il consumatore, che presuppone un'informazione sui farmaci comprensibile e obiettiva,

- la promozione dello sviluppo di medicinali nuovi e più efficaci, quale presupposto per il progresso terapeutico,
- la rapida disponibilità di nuovi medicinali,
- sistemi e procedure di autorizzazione efficaci ed equivalenti e
- un'efficace sorveglianza dei rischi grazie ad un sistema globale di farmacovigilanza.

4.3. Le modifiche proposte dalla Commissione avranno in futuro un'importanza ed una portata considerevole per

- l'offerta di medicinali sicuri ai cittadini europei,
- l'estensione delle disposizioni ai nuovi Stati membri,
- il funzionamento del mercato unico dei medicinali,
- la concorrenza internazionale, in particolare con il mercato statunitense e giapponese.

4.4. Il Comitato è pienamente cosciente della complessità della materia da regolamentare. La difficoltà sta soprattutto nel giungere a soluzioni equilibrate che concilino gli interessi legittimi

- della tutela della salute dei pazienti e dei consumatori,
- delle professioni sanitarie,
- della ricerca farmaceutica,
- dell'industria farmaceutica e
- dei distributori di medicinali.

4.5. Le proposte relative alla riformulazione del regolamento CE e alla modifica dei due testi recentemente codificati delle direttive per i medicinali per uso umano e veterinario sono ben coordinate dal punto di vista contenutistico e formale e costituiscono nel loro insieme un quadro normativo coerente e trasparente.

#### 4.6. La sicurezza dei medicinali

4.6.1. Il Comitato accoglie con favore gli sforzi della Commissione intesi a migliorare la trasparenza delle informazioni sui medicinali. Ciò è particolarmente importante in un periodo in cui i pazienti vogliono sempre più prendere parte alle decisioni sulla loro salute. Ricevono informazioni da diverse fonti — sia scritte che orali. Hanno pertanto bisogno dei consigli dei medici e dei farmacisti sui benefici e sui rischi



dei medicinali. Si invitano i medici, i veterinari e i farmacisti a tenersi a disposizione dei consumatori e dei pazienti per fornire loro consigli sui benefici e sui rischi derivanti dai medicinali.

4.6.1.1. Nulla osta quindi a che i testi verificati e approvati dalle rispettive autorità competenti relativi alle avvertenze, all'informazione scientifica e alle relazioni ufficiali di valutazione vengano messi, su richiesta, a disposizione di quanti esercitano professioni mediche e farmaceutiche, ma anche del pubblico.

4.6.2. Questi testi, verificati ed approvati ufficialmente dalle rispettive autorità competenti, sono in parte già accessibili su Internet e possono quindi essere considerati dai pazienti come più obiettivi e più affidabili rispetto alle informazioni provenienti da altre fonti. La possibilità di disporre di informazioni obiettive, equilibrate e comparative è d'importanza fondamentale, dato che nei singoli Stati membri i medicinali possono già essere ordinati via Internet. Vi è inoltre ancora bisogno di studi che si occupino del miglioramento del livello di comprensione delle informazioni sui medicinali destinate ai pazienti, in particolare per quanto riguarda la loro comprensibilità e leggibilità.

4.6.3. Il Comitato ritiene fondamentale che venga operata una netta e obiettiva distinzione giuridica fra le informazioni sui medicinali approvate dall'autorità competente — quali le avvertenze, i foglietti illustrativi, le relazioni di valutazione — e le dichiarazioni pubblicitarie a scopo commerciale. Sostiene gli sforzi della Commissione intesi a mantenere il divieto della pubblicità presso il pubblico di medicinali soggetti a prescrizione medica. Anche nel caso di patologie per le quali la comunicazione di informazioni su taluni medicinali soggetti a prescrizione medica è autorizzata nell'interesse del paziente sotto vincolo di condizioni rigorose, tali informazioni devono essere obiettive ed equilibrate e non devono attribuire al prodotto alcun vantaggio che non figuri già tra quelli enumerati nell'informazione ufficiale.

4.6.4. Il Comitato parte dal principio che vi sia bisogno di fornire informazioni supplementari ai pazienti anche per quanto riguarda determinati medicinali soggetti all'obbligo di prescrizione o acquistabili senza ricetta. Il Comitato è consapevole del fatto che i foglietti illustrativi di tutti i medicinali sono documenti pubblici e che diverse agenzie farmaceutiche li pubblicano sui loro siti web. Inoltre, l'EMA pubblica sul suo sito sia il foglietto illustrativo che il riassunto delle caratteristiche del prodotto (Summary of Product Characteristics — SPC) dei medicinali autorizzati tramite la procedura centralizzata. Il Comitato giudica necessario aumentare la visibilità e l'accessibilità per i pazienti di queste informazioni autorizzate ed obiettive.

4.6.4.1. Il Comitato sostiene il principio espresso dalla Commissione che prevede l'aumento delle informazioni disponibili soprattutto in relazione ai medicinali soggetti all'obbligo di prescrizione. Ritiene tuttavia che la proposta della Commissione contenuta nell'articolo 88, paragrafo 2 della direttiva

in esame non offra le garanzie necessarie per assicurare un'informazione completa, obiettiva e comparabile nell'interesse del paziente. L'autocontrollo dell'industria e la definizione di orientamenti non sembrano fornire garanzie sufficienti ad evitare che l'informazione diventi una pubblicità, date le carenze nell'applicazione del meccanismo di controllo.

#### 4.7. *La promozione dello sviluppo di medicinali innovativi*

4.7.1. Il Comitato approva in linea di principio gli sforzi intrapresi dalla Commissione per promuovere lo sviluppo di nuovi principi attivi per quei medicinali che rappresentano il presupposto essenziale per il progresso terapeutico, anche nel trattamento di malattie rare. Per mettere a disposizione del pubblico il più rapidamente possibile tali medicinali innovativi, la consulenza offerta dalle autorità competenti ai richiedenti prima dell'autorizzazione e la riduzione della durata delle procedure amministrative e di controllo preliminari necessarie all'autorizzazione rivestono un'importanza fondamentale. Il Comitato fa tuttavia osservare che l'accelerazione delle procedure tecniche di controllo non deve andare a scapito della sicurezza dei medicinali.

4.7.2. Il Comitato attribuisce una grande importanza alla protezione dei dati che riguardano i risultati delle prove cliniche realizzate per lo sviluppo di nuovi medicinali o per l'estensione del campo d'applicazione di medicinali conosciuti.

4.7.2.1. Considerati gli elevati costi di sviluppo, si devono utilizzare diverse forme di incentivi, non solo di tipo finanziario, che spingano l'industria farmaceutica a sviluppare medicinali innovativi, a ricercare nuove indicazioni terapeutiche e a realizzare nuovi studi sul dosaggio terapeutico di medicinali conosciuti. Ciò vale in particolare per la somministrazione a determinate categorie di pazienti, quali i bambini o gli anziani.

4.7.2.2. Il Comitato sottolinea la necessità che l'industria rediga i foglietti illustrativi in modo più accessibile ai pazienti. Le avvertenze dovrebbero essere testate presso i pazienti, per verificare che esse siano effettivamente chiare, leggibili e di facile comprensione per questi ultimi.

4.7.3. Sotto questo profilo il Comitato si compiace degli sforzi della Commissione intesi ad ampliare la protezione dei dati e condivide in particolare il fatto che tale protezione si estenda ai dati forniti a sostegno di nuove indicazioni terapeutiche per preparati conosciuti, ma vorrebbe che, in tali casi, il periodo di protezione venisse esteso da 1 a 2 anni.

Non dovrebbe sussistere alcuna differenza nella durata della protezione dei dati fra i diversi sistemi di autorizzazione degli Stati membri.

4.7.4. Il Comitato sostiene la proposta della Commissione che, per migliorare la concorrenza fra i produttori di medicinali generici, agevola la presentazione della documentazione da accludere alla domanda di autorizzazione, prima che scada la protezione dei dati.

#### 4.8. *L'autorizzazione dei medicinali*

4.8.1. Il Comitato ritiene che la ripartizione dei compiti tra l'Agenzia, che opera a livello centrale, e le autorità degli Stati membri competenti in materia di medicinali abbia sostanzialmente dimostrato di funzionare bene. Si devono rendere trasparenti le rispettive competenze e le attribuzioni di responsabilità.

4.8.2. Conformemente alle regole della sussidiarietà, a livello centrale vanno assolti solo i compiti che, per la loro natura, possono essere svolti meglio dall'Agenzia in modo unitario per conto di tutti gli Stati membri.

4.8.3. L'autorizzazione centralizzata dovrebbe limitarsi per lo più ai medicinali che, secondo la legislazione vigente, sono già stati autorizzati dall'Agenzia. I richiedenti che vogliono immettere in commercio medicinali contenenti nuove sostanze dovrebbero poter scegliere liberamente tra la procedura d'autorizzazione centralizzata e quella decentrata. La procedura decentrata di mutuo riconoscimento dovrebbe essere semplificata e resa quindi più interessante.

4.8.4. Le banche dati nazionali dovrebbero essere collegate in rete fra di loro. Il coordinamento della valutazione e l'aggiornamento dei dati, compresi quelli sulla farmacovigilanza, dovrebbero rientrare fra i compiti dell'Agenzia.

4.8.5. Le decisioni in materia di sicurezza adottate dagli Stati membri dovrebbero essere coordinate dall'Agenzia.

4.8.6. Le autorità nazionali competenti in materia di medicinali — con il loro *know-how* — dovrebbero continuare ad esistere e ad essere operative, in particolare per

- garantire la sicurezza dei medicinali a livello nazionale,
- raccogliere e valutare i rischi derivanti dai medicinali e coordinare le misure nazionali,
- concedere le autorizzazioni nazionali,
- promuovere il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni,
- sorvegliare il commercio dei medicinali,
- osservare le peculiarità nazionali delle abitudini di prescrizione e del mercato farmaceutico,
- offrire consulenza al governo dello Stato membro interessato,
- fornire all'Agenzia un sostegno tecnico nell'adempimento delle sue funzioni e

- sensibilizzare maggiormente il pubblico ad un uso intelligente dei medicinali coinvolgendo gruppi di pazienti e il personale sanitario.

4.8.7. Il Comitato giudica possibile ed anche auspicabile un'opportuna ripartizione del lavoro mediante specializzazione fra le autorità nazionali competenti in materia di medicinali.

#### 4.9. *La farmacovigilanza*

4.9.1. Il Comitato accoglie con favore l'intenzione della Commissione di migliorare la farmacovigilanza ricorrendo alle moderne tecnologie dell'informazione. Tutte le parti interessate alla circolazione dei medicinali (medici, veterinari, farmacisti) dovrebbero partecipare attivamente al processo di consultazione sui rischi legati ai medicinali e alla raccolta di informazioni in materia ed essere inseriti nella rete d'informazione. Anche i pazienti dovrebbero essere coinvolti — insieme alle altre parti interessate — nel sistema di rilevamento dei rischi derivanti dai medicinali.

4.9.2. Il Comitato sostiene la decisione della Commissione di escludere dalle proposte le disposizioni che riguardano primariamente i costi delle medicine ed il loro rimborso da parte dei regimi di sicurezza sociale, in quanto esse sarebbero fuori luogo in tale contesto normativo. Tuttavia non si può negare che le differenze nel costo dei medicinali e nel loro rimborso abbiano un impatto, nel senso più ampio del termine, sul mercato comune dei medicinali e sulla concorrenza. Il Comitato incoraggia pertanto la Commissione a proseguire, nell'interesse dei pazienti, i propri sforzi per il miglioramento del mercato unico dei medicinali.

### 5. **Osservazioni particolari**

5.1. La definizione del concetto di «medicinale» contenuta nella proposta di direttiva relativa ai medicinali per uso umano sembra molto generica e può dar adito a diverse interpretazioni e applicazioni nei singoli Stati membri. La Commissione ha cercato di precisare il concetto di medicinali alla luce di nuovi metodi terapeutici. Secondo il Comitato si dovrebbe chiarire che i prodotti di origine vegetale con pretese terapeutiche sono da considerarsi come medicinali. La definizione dovrebbe consentire una migliore delimitazione rispetto ad altri prodotti, in particolare i dispositivi medici, i prodotti alimentari (compresi gli integratori alimentari) e i cosmetici, dato che le conseguenze giuridiche di una diversa classificazione sono notevoli. Considerato il traffico transfrontaliero di prodotti fra gli Stati membri, le differenze nazionali di classificazione in diverse categorie giuridiche dovrebbero essere minime, per garantire la certezza giuridica ai consumatori e agli operatori economici.

5.2. La proposta della Commissione prevede che l'autorizzazione all'immissione sul mercato di un medicinale non debba essere oggetto di una verifica dopo cinque anni e che pertanto non occorra chiedere un rinnovo dell'autorizzazione. La principale ragione invocata per giustificare questa misura è il miglioramento della farmacovigilanza.

5.2.1. Al Comitato sembra che questa proposta si spinga troppo in là. Il Comitato è tendenzialmente d'accordo con la Commissione nel riconoscere che non si debba richiedere un rinnovo dopo cinque anni, perché nel frattempo si può già procedere ad un adeguamento ai rispettivi progressi scientifici e tecnici mediante una modifica dei documenti che corredano la domanda d'autorizzazione. Tale adeguamento però dovrebbe di norma limitarsi a modifiche puntuali riguardanti la qualità o l'innocuità del medicinale. Non c'è dubbio che tale proposta contribuirebbe alla semplificazione amministrativa. Al Comitato appare tuttavia auspicabile che, dopo un certo periodo, venga effettuato un riesame completo dell'autorizzazione e dell'adeguamento dei dati ai progressi delle conoscenze scientifiche in materia di qualità, efficacia e innocuità. Ritiene quindi che effettuare tale riesame ogni dieci anni rappresenti un compromesso accettabile.

5.3. Il Comitato non condivide la proposta di far decadere l'autorizzazione all'immissione sul mercato nei casi in cui l'autorizzazione non sia stata ancora utilizzata dopo due anni dal suo rilascio. Tale disposizione appare certamente giustificata nell'interesse della trasparenza del mercato. Ma, come dimostra l'esperienza maturata finora con regolamentazioni simili, i fatti sono difficili da provare e le misure molto difficili da attuare.

5.4. Il Comitato approva le proposte di regolamentazione del cosiddetto «impiego umanitario» che garantisce che possano essere somministrati ai pazienti medicinali innovativi che non sono ancora stati autorizzati, ma che tuttavia si trovano nel periodo compreso fra l'esecuzione o la conclusione delle prove cliniche e il momento del rilascio dell'autorizzazione. Il Comitato fa tuttavia osservare che occorre assolutamente evitare che la fornitura di medicinali non autorizzati divenga incontrollabile. Questa norma dovrebbe pertanto essere limitata ai casi assolutamente necessari. Il Comitato fa osservare in tale contesto che il trattamento di pazienti con medicinali non ancora autorizzati rende necessaria una regolamentazione sul rimborso dei costi da parte dei sistemi di previdenza sociale.

5.5. Il Comitato accoglie con favore l'estensione alle sostanze attive delle disposizioni relative alle buone prassi di fabbricazione e di controllo della qualità dei medicinali. Ciò contribuirà al miglioramento della qualità dei medicinali. Da molti anni gli Stati membri ne riconoscono la necessità. La farmacopea europea contiene già una richiesta in questo senso.

5.6. Il Comitato plaude agli sforzi compiuti dalla Commissione per migliorare l'offerta di medicinali ad uso veterinario. Ciò vale in particolare per i casi in cui mancano medicinali

autorizzati per alcune particolari indicazioni o vi è un particolare bisogno regionale di medicinali (per es. vaccini speciali, medicinali di primo soccorso).

5.7. A giudizio del Comitato susciterebbe confusione la proposta della Commissione di rendere obbligatoria la prescrizione per le preparazioni officinali destinate agli animali (articolo 67, paragrafo IV, lettera d) della proposta di modifica della direttiva 2001/82/CE). Le preparazioni officinali, per definizione, sono preparate in farmacia sulla base di una prescrizione, come indicato nella relativa farmacopea. Il Comitato non vede alcuna giustificazione per tale cambiamento, che sarebbe in conflitto con la legislazione comunitaria e nazionale esistente, oltre a non apparire giustificato da motivi di salute pubblica.

## 6. Ulteriori proposte

6.1. Il Comitato rileva con preoccupazione come la strada verso la libera circolazione dei farmaci e verso il progressivo avvicinamento delle condizioni di accesso ai farmaci per tutti i cittadini europei, come sollecitato in tutti i suoi precedenti pareri, siano ancora lunghi dall'essere realizzati.

6.2. Il Comitato sollecita quindi ancora una volta la Commissione ad attuare un rapido avanzamento della legislazione comunitaria verso il raggiungimento dei necessari obiettivi avanzati da tempo nel proprio parere di iniziativa «Il ruolo dell'Unione europea per una politica farmaceutica che risponda ai bisogni dei cittadini: migliorare l'assistenza, rilanciare la ricerca innovativa, ridurre la spesa sanitaria»<sup>(1)</sup>. Alla luce dell'evoluzione del settore esso torna a sottolineare aspetti ormai non più rinviabili della politica comunitaria nel settore farmaceutico.

6.3. Il Comitato in particolare raccomanda che in tempi ragionevoli siano armonizzate le etichette e i fogli illustrativi dei farmaci autorizzati precedentemente alla direttiva 92/27/CEE, in modo da evitare le differenze attualmente riscontrabili tra gli Stati membri per un identico prodotto, e ritiene particolarmente urgente facilitare l'armonizzazione del riassunto delle caratteristiche del prodotto e dei fogli illustrativi per i farmaci generici. Oltre alla standardizzazione dei fogli illustrativi, il Comitato ritiene necessaria una migliore applicazione delle raccomandazioni, come previsto dalla direttiva 92/27/CEE, in modo che l'utilizzo dei medicinali possa basarsi su informazioni esaurienti e comprensibili.

<sup>(1)</sup> GU C 14 del 16.1.2001.



6.4. Il Comitato riscontra nei meccanismi di fissazione dei prezzi e nei sistemi di rimborso uno dei motivi principali della frammentazione del mercato interno, pur riconoscendo la necessità per gli Stati membri di controllare la propria spesa farmaceutica. Tale problema non può comunque essere eluso, se si vuole garantire la capacità competitiva dell'industria farmaceutica europea, e pertanto invita la Commissione a proseguire gli sforzi per giungere a risultati più soddisfacenti di quanto riscontrato nell'attuale gruppo di alto livello denominato G 10.

6.5. Il Comitato accoglie con favore la prevista revisione della direttiva 89/105/CEE, nota come direttiva Trasparenza, perché il sistema di autorizzazione e di definizione dei prezzi in alcuni Stati membri non risulta trasparente e coerente con gli obiettivi di fondo dell'attuale revisione delle procedure.

6.6. In vista della crescente circolazione delle persone tra gli Stati membri e per garantire ai pazienti un sistema uniforme di tutela della salute, il Comitato raccomanda di introdurre gradualmente negli Stati membri disposizioni uniformi che prevedano l'obbligo di prescrizione dei medicinali. I criteri generali per assoggettare sostanze e preparati all'obbligo di prescrizione sono già stati stabiliti nella direttiva codificata<sup>(1)</sup>. Tali criteri non vengono utilizzati dagli Stati membri in modo uniforme, il che crea confusione fra i cittadini e provoca

<sup>(1)</sup> Articolo 71 della direttiva 2001/83/CE del 6 novembre 2002 (GU L 311 del 28.11.2001); cfr. il parere del CES in merito, GU C 368 del 20.12.1999.

incertezza per quanto riguarda la sicurezza dei medicinali. L'obbligo di prescrizione per sostanze e preparati potrebbe essere stabilito mediante un regolamento CE. Per evitare ripercussioni indesiderate sui sistemi di sicurezza sociale, le disposizioni armonizzate dovrebbero essere applicate solo ai medicinali immessi in commercio dopo l'entrata in vigore del regolamento CE.

6.7. Il Comitato raccomanda che la Comunità contribuisca alla lotta contro il doping nello sport a livello internazionale<sup>(2)</sup>. Caldeggia pertanto l'adesione formale della Commissione alla Convenzione europea contro il doping del 16 novembre 1989. In riferimento all'elenco allegato alla suddetta convenzione, si dovrebbe inoltre proibire di immettere in commercio, somministrare a terzi o prescrivere, nel caso dei medici, medicinali per il doping sportivo.

6.8. Il Comitato raccomanda di elaborare e di attuare anche per i medicinali a uso veterinario un programma inteso a promuovere lo sviluppo dei medicinali per le malattie rare, analogo a quello lanciato per i medicinali a uso umano<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Piano di sostegno comunitario alla lotta contro il doping nello sport (COM(1999) 643), parere del CES, GU C 204 del 18.7.2000.

<sup>(3)</sup> Cfr. il parere del CES (punto 3.1.7) in merito alla proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i medicinali orfani (COM(98) 450 def.), GU C 101 del 12.4.1999.

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICH

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/83/CE per quanto riguarda i farmaci vegetali tradizionali»**

(2003/C 61/02)

Il Consiglio, in data 22 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 sulla base del rapporto introduttivo del relatore Braghin in data 11 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 settembre 2002, nel corso della 39ª sessione plenaria, con 124 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

## 1. Premessa

1.1. La proposta in esame riguarda espressamente i farmaci vegetali di uso consolidato nel tempo (definiti «tradizionali»), non l'utilizzo di sostanze o preparati vegetali che non rispondono alla definizione di medicinale che figura nella proposta di direttiva recante modifica della direttiva 2001/83/CE<sup>(1)</sup>, sostanze o preparati che non hanno cioè «proprietà curative o profilattiche delle malattie umane» o che non sono utilizzabili sull'uomo allo scopo «di ripristinare, correggere o modificare funzioni fisiologiche»<sup>(2)</sup>.

1.2. Il mercato delle sostanze e dei preparati vegetali (piante, parti di piante, alghe, funghi, licheni e relativi preparati ottenuti sottoponendo le sostanze vegetali a vari trattamenti) presenta uno sviluppo rapido, in alcuni Stati membri non ancora regolamentato in modo soddisfacente, e vi si può rilevare una crescente presenza di sostanze non tradizionali in Europa, spesso legata alla diffusione di approcci terapeutici non convenzionali provenienti da altre culture.

1.3. Tale sviluppo è legato a molteplici fattori, che spaziano dalla percezione che quanto è «naturale» presenta minori rischi per la salute all'insoddisfazione per alcuni trattamenti farmacologici correnti per patologie minori, dalla presenza in canali distributivi alternativi (erboristerie, negozi salutistici, vendite a distanza specialmente attraverso Internet, ecc.) al

crescente desiderio dei pazienti di «fare da sé». In particolare attrae il grande pubblico il fatto che tali prodotti vengono presentati come aventi proprietà salutistiche o legate alla cura dell'aspetto fisico su tutti i mezzi di comunicazione, ma specialmente sulla stampa dedicata a fasce di popolazione attente a tali richiami pubblicitari, oltre che in stampati apparentemente di tipo scientifico disponibili nei punti di vendita. Spesso però le proprietà decantate non sono documentate, le associazioni nascono da deduzioni su possibili sinergie di azione più che basarsi su studi scientifici e nell'uso non sempre si rispettano le indicazioni di dosaggio, nell'errata convinzione che un prodotto erboristico non presenti alcun rischio per la salute.

1.4. È opportuno che quanto prima l'uso di sostanze e preparati vegetali venga regolamentato per evitare rischi alla salute dei cittadini (legati alla qualità non sempre adeguata del processo di preparazione, alla contaminazione chimica, fisica o biologica delle materie prime, alla possibile presenza di piante non desiderate, oltre che ad interazione con cibo o farmaci di cui il consumatore spesso non è a conoscenza) e per evitare comportamenti sleali nella concorrenza o vincoli ingiustificati al libero mercato.

<sup>(1)</sup> La direttiva 2001/83/CE, GU L 311 del 28.11.2001, costituisce il nuovo codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano riunendo in un unico testo le precedenti direttive relative alle specialità medicinali, che sono di conseguenza abrogate. La Commissione ha presentato in data 26 gennaio 2001 la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica detta direttiva, sia relativamente alle specialità medicinali per uso umano sia per i medicinali veterinari (COM(2001) 404 def.).

<sup>(2)</sup> Modifica proposta per l'art. 1 della direttiva 2001/83/CE in COM(2001) 404 def.

1.5. Lo status giuridico e pratico di tali prodotti varia significativamente da uno Stato membro all'altro, e sarebbe auspicabile un più globale intervento a livello comunitario per una migliore tutela della salute pubblica e per una libera e non distorta circolazione di questi prodotti nell'UE, con la finalità sia di eliminare i vuoti legislativi e le varie «zone grigie» esistenti nel campo dei prodotti dietetici, degli integratori alimentari, dei prodotti erboristici e dei farmaci di origine

vegetale, sia di regolamentare o almeno armonizzare l'uso di claim salutistici o legati al benessere, che originano talora fraintendimenti nel consumatore se non configurano addirittura comportamenti ingannevoli o fraudolenti dei produttori.

1.6. Il CESE si compiace dunque della proposta della Commissione che vuole armonizzare la situazione relativa ai farmaci vegetali tradizionali, coprendo un vuoto nella legislazione esistente, ma invita altresì ad accelerare i tempi di presentazione di proposte che regolino l'intero settore delle sostanze vegetali.

## 2. Contenuti della proposta della Commissione

2.1. La proposta di direttiva mira a modificare la direttiva 2001/83/CE <sup>(1)</sup> per quanto riguarda i farmaci vegetali tradizionali, il cui status giuridico e pratico varia significativamente da uno Stato membro all'altro, prevedendo una procedura speciale di registrazione senza l'obbligo di fornire informazioni e documenti relativi alle prove e alla sperimentazione comprovanti la loro sicurezza ed efficacia, come richiesto dalla summenzionata direttiva. Per molti di tali farmaci infatti non esistono sufficienti pubblicazioni scientifiche, né è giustificata l'effettuazione di nuove prove e sperimentazioni, dato che il medicinale in questione vanta una sufficiente tradizione di impiego che consente di trarre conclusioni attendibili circa la sua sicurezza ed efficacia.

2.2. Lo scopo precipuo della proposta di direttiva è definire un quadro legislativo armonizzato per i farmaci vegetali tradizionali, introducendo le disposizioni ritenute indispensabili per raggiungere un sufficiente grado di armonizzazione e garantendo nel contempo il massimo livello di tutela della salute pubblica, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà.

2.3. Il campo di applicazione riguarda quei farmaci vegetali tradizionali che non possono essere autorizzati secondo la procedura di registrazione normale o semplificata. La proposta definisce i requisiti relativi a indicazioni, modalità di somministrazione, dosaggio determinato, periodo minimo di impiego tradizionale, e inoltre conferma la necessità di una documentazione adeguata sui risultati delle prove chimico-fisiche, biologiche o microbiologiche, e sulla qualità del medicinale affinché tale autorizzazione possa essere concessa (si tratta degli stessi requisiti richiesti dalla direttiva 2001/83/CE). Sono specificate altresì le condizioni al verificarsi delle quali la domanda di registrazione va respinta.

(1) La direttiva 2001/83/CE, GU L 311 del 28.11.2001, costituisce il nuovo codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano riunendo in un unico testo le precedenti direttive relative alle specialità medicinali, che sono di conseguenza abrogate.

2.4. Si prevede che alle registrazioni di farmaci vegetali tradizionali non possa applicarsi la procedura di mutuo riconoscimento, e si invitano gli Stati membri a prendere in debita considerazione le autorizzazioni o le registrazioni rilasciate a favore di un determinato prodotto. Per agevolare la presentazione di tali richieste di autorizzazione viene redatto un elenco delle sostanze vegetali che rispondono ai requisiti prescritti.

2.5. Si prevede inoltre l'obbligo di includere nell'etichettatura, nel foglietto illustrativo e in qualsiasi forma di pubblicità l'informazione che il prodotto è un farmaco vegetale tradizionale la cui efficacia non è stata provata clinicamente.

2.6. Viene costituito presso l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali un nuovo comitato per i farmaci vegetali tradizionali, incaricato di esaminare le questioni scientifiche relative ai farmaci vegetali e alle sostanze vegetali, e che dovrà operare in stretta coerenza con il comitato per le specialità medicinali; tra i compiti del nuovo comitato sono previste espressamente la redazione di monografie comunitarie (che saranno utilizzate come base per qualsiasi domanda presentata ai sensi delle nuove norme) e la definizione dell'elenco di sostanze vegetali che possono essere considerate farmaci vegetali tradizionali.

## 3. Osservazioni

### 3.1. Armonizzazione e mercato interno

3.1.1. Il Comitato condivide la necessità di un intervento che permetta di armonizzare progressivamente il quadro normativo dei farmaci vegetali tradizionali e ancor prima garantire la salute e la sicurezza dei cittadini: si tratta infatti di eliminare una zona grigia per quanto riguarda farmaci di antica data e di uso consolidato, talora antecedente alla prima direttiva comunitaria sulle specialità medicinali.

3.1.2. L'esplicito inserimento dei farmaci vegetali tradizionali nella normativa sui farmaci ad uso umano recentemente codificata <sup>(1)</sup> certamente favorisce una maggiore tutela della salute e della sicurezza del cittadino, in quanto impone il rispetto di standard minimi qualitativi nella produzione, armonizzazione e coerenza dei sistemi di farmacovigilanza e quindi una più efficace raccolta di segnalazioni su eventuali effetti collaterali negativi, comportamenti armonizzati delle autorità nazionali quanto alla classificazione di prodotti corrispondenti che non ovunque sono considerati farmaci.

3.1.3. Il CESE ritiene la proposta opportuna e tempestiva anche per quanto attiene ai paesi candidati, alcuni dei quali hanno specifiche tradizioni terapeutiche con farmaci vegetali, e invita la Commissione a considerare l'eventuale necessità di accordi transitori in questo specifico campo e ad identificare gli aspetti particolari che è opportuno inserire nell'«*acquis communautaire*».

3.1.4. Il CESE condivide l'esigenza di mantenere in commercio i farmaci vegetali tradizionali che malgrado una lunga tradizione d'uso non rispondono ai requisiti regolatori specificati nell'attuale normativa, e considera positivo il fatto che inserendoli a tutti gli effetti nella direttiva 2001/83/CE saranno sottoposti alle stesse condizioni che garantiscono sicurezza e qualità per tutti i farmaci ad uso umano.

3.1.5. Il CESE ritiene peraltro che la proposta non risolva tutte le difficoltà riscontrate, che rendono il mercato interno per tale genere di prodotti eccessivamente differenziato e carente di regole comuni o almeno armonizzate. Ritiene auspicabile un più incisivo intervento al fine di facilitare la commercializzazione di detti prodotti, purché rispondenti ai requisiti minimi definiti nella proposta, in paesi diversi da quelli in cui originariamente commercializzati e/o autorizzati.

3.1.6. Il CESE ritiene altresì che non sia stata affrontata adeguatamente la reale situazione di mercato, che vede prodotti sostanzialmente corrispondenti classificati in alcuni Stati membri come farmacie in altri Stati come prodotti alimentari: auspica che nei casi dubbi sia applicato il principio di precauzione e tali prodotti siano quindi classificati come farmaci vegetali tradizionali in tutta l'UE, al fine di garantire un maggiore controllo sulla loro qualità e sicurezza.

## 3.2. Definizioni

3.2.1. La definizione di «farmaco vegetale» non sembra adeguata a risolvere le attuali divergenze tra Stati membri: innanzitutto si parla di «principi attivi» come se essi fossero facilmente identificabili nelle loro specificità, mentre tutti tali farmaci contengono una pluralità di sostanze attive, il cui singolo apporto terapeutico non sempre è definito o definibile con precisione, come spesso non è dimostrabile l'azione sinergica tra essi. In secondo luogo si definisce in maniera molto ampia e quindi generica il «preparato vegetale», senza evidenziarne le caratteristiche necessarie e sufficienti che ne permettono la titolazione, e la conseguente comparazione tra farmaci ottenuti a partire dalla stessa pianta.

3.2.2. Il CESE ritiene questo aspetto di particolare importanza anche al fine di differenziare preparati derivanti dalla stessa pianta che sono classificati come farmaci o che invece non sono considerati tali in quanto la concentrazione e il dosaggio della sostanza attiva non originano quegli effetti terapeutici che giustificano la classificazione come «farmaco».

3.2.3. La definizione di «sostanze vegetali» e di «preparati vegetali» di cui ai nuovi punti 31 e 32 dell'articolo 1 rispettivamente presenta delle discrepanze rispetto alla definizione di sostanza vegetale di cui all'art. 1, punto 3 della direttiva 2001/83/CE.

3.2.4. Un'ulteriore lacuna riscontrata è l'assenza di qualsiasi affermazione relativa al fatto se possano essere considerati «farmaci vegetali tradizionali» quelle specialità contenenti non solo una o più sostanze vegetali o uno o più preparati vegetali o un'associazione di essi, ma anche altri ingredienti non derivati da piante, come, a titolo di esempio, vitamine, minerali o sostanze minerali.

3.2.5. È quindi opportuno integrare l'articolo 1, punto 30 con una frase finale che specifichi: «anche in combinazione con ingredienti non derivati da piante»; il CESE ritiene che tali prodotti vadano compresi tra i farmaci vegetali tradizionali qualora l'attività farmacologica prevalente derivi dalle sostanze vegetali o dai preparati vegetali che contengono, e questo al fine di evitare che permanga una vasta zona grigia nel mercato farmaceutico.

3.2.6. Si ritiene inadeguata la definizione o comunque di difficile applicazione il concetto di medicinale «corrispondente» (art. 16 quater, punto 2) riferito a prodotti che contengono gli stessi principi attivi e hanno una concentrazione equivalente, a meno che non si specifichi che si tratta di sostanze derivate dalla stessa pianta.

3.2.7. Si ritiene opportuno al riguardo far riferimento alle monografie delle Farmacopee esistenti ed ufficialmente riconosciute, che permettono di definire come prodotti corrispondenti quelli che impiegano sostanze vegetali le cui caratteristiche rientrano nelle specifiche della monografia di farmacopea: si ritiene pertanto opportuno un riferimento a dette Farmacopee in questo contesto.

3.2.8. Il CESE ritiene opportuno eliminare nel Considerando (11) il riferimento finale a «salvo gravi ragioni contrarie connesse alla salute pubblica», affermazione che ha provocato

notevoli divergenze applicative e abusi, dal momento che la monografia stessa rende esplicite le condizioni per una piena sicurezza d'uso.

### 3.3. *Durata dell'uso e altri aspetti procedurali*

3.3.1. Il requisito dell'impiego medico per un periodo di trent'anni sembra eccessivo, in quanto un uso consolidato per un periodo pari al doppio di quello sufficiente per una registrazione semplificata, e cioè un periodo di vent'anni, può essere ritenuto adeguato a garantire un buon livello di sicurezza d'impiego. Il Comitato concorda comunque con disposizione secondo cui tale periodo può essere completato grazie ad un uso consolidato in un paese extra comunitario di durata almeno equivalente a quella registrata nell'UE, perché in tal modo si garantisce che l'armamentario terapeutico si arricchisca anche di piante di origine extraeuropea.

3.3.2. Nel caso di uso consolidato nell'ambito dei Paesi candidati, è opportuno che con il loro ingresso nell'UE siano espressamente previste norme transitorie atte a favorire l'utilizzazione dei loro farmaci vegetali tradizionali, e nello stesso tempo garantire qualità e sicurezza equivalenti a quanto già avviene nell'Unione.

3.3.3. L'articolo 16 *sexties* stabilisce specificamente le condizioni che devono sussistere perché una domanda di registrazione sia rifiutata. Il CESE auspica che, se la registrazione viene rifiutata in quanto il prodotto risulta potenzialmente nocivo nelle normali condizioni di impiego previste, si prevedano immediati interventi per il ritiro dal commercio del prodotto stesso e di altri corrispondenti commercializzati in altri Stati membri, una segnalazione pubblica adeguata e motivata della decisione di rifiuto e la definizione di una procedura di arbitraggio in caso di divergenze tra autorità nazionali.

### 3.4. *Il Comitato per i farmaci vegetali*

3.4.1. Il CESE condivide la proposta di istituire un comitato per i farmaci vegetali che fa capo all'Agenzia europea delle specialità medicinali, con due compiti prioritari, e cioè definire un elenco di sostanze vegetali con le informazioni necessarie ai fini dell'uso sicuro della sostanza in questione, e predisporre monografie comunitarie utilizzabili come base di riferimento per ogni richiesta di autorizzazione.

3.4.2. Il CESE peraltro ritiene opportuno che siano fissate delle scadenze per il completamento dei relativi lavori, in

modo che il quadro di riferimento per tutti gli operatori nel settore divenga certo in tempi ragionevoli.

3.4.3. Nel redigere le monografie comunitarie si auspica che detto comitato prenda in considerazione quanto già esiste nelle Farmacopee ufficiali, frutto di elaborazioni più che secolari, e che tale lavoro possa condurre alla costituzione di una *database* sulle piante medicinali e il loro utilizzo sicuro, specie per quanto riguarda controindicazioni e interazioni farmacologiche.

3.4.4. A parere del CESE, per conseguire gli obiettivi dichiarati della tutela della salute e della libera circolazione dei farmaci vegetali, tale comitato dovrebbe avere anche compiti di valutazione della documentazione esistente sui prodotti, di analisi delle risultanze della farmacovigilanza in particolare per quanto attiene le interazioni con l'alimentazione e i farmaci, oltre che la responsabilità di arbitraggio in caso di dissenso tra le autorità nazionali.

3.4.5. Le responsabilità di tale comitato andrebbero anche meglio chiarite per quanto riguarda la valutazione di tutti i farmaci derivati da sostanze vegetali (e non solo quelli tradizionali), l'eventuale parere scientifico preventivo da emettere su richiesta, il carattere vincolante dei suoi pareri nonché degli elenchi e delle monografie che istituzionalmente deve predisporre.

3.4.6. Si rileva l'incongruità rispetto al quadro normativo generale del fatto che le deliberazioni di detto comitato (inserimento o cancellazione dall'elenco di sostanze vegetali, monografie redatte) diventino cogenti per i titolari di registrazione senza passare per una decisione comunitaria che renda tali elenchi o monografie vincolanti nel territorio dell'Unione: si rischia pertanto che il lavoro del comitato dei farmaci vegetali venga considerato un parere scientifico non vincolante e sia vanificato dal non riconoscimento delle autorità nazionali, che restano sovrane nella decisione relativa alle autorizzazioni e alle registrazioni di farmaci.

### 3.5. *Classificazione ed etichettatura*

3.5.1. Sembra opportuno semplificare l'art. 16 bis, primo comma, lettera a), parlando semplicemente di «indicazioni consolidate dall'uso, che ne rendono possibile la commercializzazione senza prescrizione medica».



3.5.2. Dal momento che i farmaci vegetali tradizionali sono venduti senza prescrizione medica, è essenziale che il foglio illustrativo sia chiaro, semplice, leggibile, completo nelle avvertenze, controindicazioni e interazioni conosciute, in modo da essere una guida per un uso razionale del prodotto. Il CESE ritiene opportuno che il Comitato per i farmaci vegetali prenda in considerazione anche tali aspetti nel predisporre le monografie.

3.5.3. Il CESE ritiene altresì importante che sia specificato nella direttiva che l'etichetta contenga l'esatta definizione del prodotto (per es., se si tratta di droga polverata, o di estratto secco o molle, come esso è standardizzato, ecc.) in quanto le diverse lavorazioni possono modificare la biodisponibilità dei principi attivi.

3.5.4. Nel foglio illustrativo e sulla confezione dev'essere chiaramente indicata l'opportunità di consultare un medico, un farmacista o un operatore professionale qualificato in campo erboristico in caso di persistenza dei sintomi: il CESE ritiene che l'art. 16 octies, paragrafo 2, lettera b) dovrebbe essere integrato con le esplicitazioni sopra riportate per meglio indirizzare il paziente.

3.5.5. L'etichettatura prevista per tali farmaci non sembra adeguata alle caratteristiche di detti prodotti, in quanto da un lato si parla di un'indicazione specifica al singolare, mentre normalmente si hanno più indicazioni specifiche, e dall'altro la frase «di efficacia non clinicamente provata» potrebbe ingenerare nel consumatore dubbi ingiustificati sulla sicurezza del prodotto, con spostamenti della domanda verso derivati vegetali ancor meno documentati e controllati.

3.5.6. L'art. 16 octies, paragrafo 2, lettera a) relativo all'etichetta e al foglio illustrativo, dovrebbe essere modificato come segue: «il prodotto è un farmaco vegetale d'uso tradizionale con indicazioni specifiche, la cui efficacia si fonda esclusivamente sull'esperienza e sull'impiego nel lungo periodo».

3.5.7. Il CESE ritiene opportuno aggiungere al paragrafo 3, secondo comma dell'art. 16 nonies la seguente frase: «Il titolare della registrazione può comunque far riferimento ad altre monografie di Farmacopee ufficiali, pubblicazioni e dati di supporto, se opportuno».

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo»**

(2003/C 61/03)

La Commissione, in data 15 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 comunicazione di cui sopra.

La sezione Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 11 settembre 2002 (relatore: Liverani).

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 123 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

**1. Lo scenario generale: riflessioni sul concetto di prossimità**

1.1. I recenti avvenimenti e le accresciute tensioni internazionali in aree particolarmente «a rischio» del mondo, successivamente all'attacco terroristico dell'11 settembre, hanno evidenziato, nella loro drammaticità, quanto la pace, la comprensione e la serena coesistenza tra i popoli, la sicurezza dei trasporti e delle persone influiscano sulle dinamiche dello sviluppo turistico.

1.1.1. Il movimento turistico è molto sensibile a questi valori, la cui assenza determina effetti acuti misurabili nel breve periodo, ma anche un cambiamento delle abitudini, degli stili di vita, di viaggio e di vacanza a più lungo termine.

1.1.2. Il turismo (leisure e business) si sviluppa quando le relazioni internazionali sono distese, quando tra popoli e culture diverse si determina un clima di fratellanza, di cooperazione, di scambio.

1.1.3. Nelle relazioni internazionali si sta insinuando una diffidenza di fondo, segnali di sfiducia che possono incrinare irrimediabilmente le relazioni e gli scambi tra i popoli e tra le persone. È necessario impedire che tra i paesi del nord e del sud del pianeta, tra l'est e l'ovest si scavino fossati incolmabili. Questa è la stagione nella quale bisogna, invece, costruire ponti, ravvivare le relazioni internazionali, ridare fiducia e sicurezza. Questa è un'intelligente ed efficace risposta al terrorismo internazionale, il cui criminale disegno punta a creare il panico e a sconvolgere il senso comune e la quotidianità delle persone.

1.2. Non c'è dubbio, tuttavia, che è iniziata una fase nella quale il turismo verso mete esotiche e lontane (a lungo raggio) rischia di subire una contrazione (insicurezza del trasporto aereo, instabilità politica, ecc.) nonostante i primi segnali di ripresa. Per questi motivi sarà sempre più favorito un «turismo

di prossimità», facilitato anche dalla moneta unica europea. In questo contesto trova maggiore impulso la valorizzazione delle destinazioni e delle identità locali, che compongono lo straordinario caleidoscopio europeo. I sistemi turistici locali europei possono svolgere in questa difficile fase un ruolo importante per:

- rigenerare nelle comunità locali la fiducia nell'incontro, nello scambio tra culture e genti diverse;
- assicurare i mercati, sia quello unico europeo che quelli «overseas», sulla sicurezza delle destinazioni europee e sulla tranquillità della vacanza;
- potenziare la capacità di accoglienza e la predisposizione all'ospitalità delle città europee, grandi, medie, piccole e piccolissime;
- valorizzare le innumerevoli identità locali, i patrimoni culturali e artistici, le produzioni locali, i «giacimenti» enogastronomici, le tradizioni e gli ambienti sociali, i paesaggi, i ritmi di vita e di relazione, un più disteso rapporto con lo spazio e il tempo. Comunicando in tal modo tranquillità, senso di familiarità e sicurezza.
- promuovere l'occupazione, ed anche gli altri settori economici, tramite lo sviluppo del turismo volto alla conoscenza delle imprese.

**2. Valore e valori del turismo: nuovi strumenti per la governance del turismo europeo**

2.1. È ormai generalmente nota l'importanza che il turismo assume nello sviluppo economico, sociale e culturale europeo. A tale importanza non ha corrisposto (e non corrisponde) un adeguato peso di questo settore nell'ambito delle politiche

dell'UE. La Commissione ha compiuto un importante sforzo per cercare di colmare questo gap, stante l'incertezza della base giuridica.

2.2. La comunicazione della Commissione definisce una strategia più aperta e innova l'approccio comunitario al turismo, avviando, attraverso le 10 misure previste, un processo finalizzato alla valorizzazione di questa importante attività economica e sociale nell'ambito dei programmi dell'UE. I principi cardine attorno cui ruotano tali 10 misure sono: il coordinamento e la cooperazione tra i vari attori delle politiche del turismo; l'armonizzazione delle norme che regolano nei vari Stati membri l'attività turistica e la diffusione di politiche della qualità; l'accessibilità e l'affermazione del diritto per tutti alla vacanza; il miglioramento della ricerca e della conoscenza delle dinamiche turistiche dal punto di vista statistico, economico e sociale; la diffusione di una cultura di rete incardinata sulla costruzione di network e sullo scambio di buone pratiche; la valorizzazione delle destinazioni turistiche, intese come ambito all'interno del quale si realizzano dinamiche di sistema tra i vari attori pubblici e privati e in cui le risorse locali vengono trasformate in prodotti turistici; la valorizzazione — infine — della pluralità e delle diversità che compongono l'insieme dell'offerta turistica europea nel rispetto del principio di sussidiarietà.

2.3. È stata avviata in seguito alle conclusioni del Consiglio del giugno 1999 una fase di cooperazione rafforzata tra i principali operatori interessati (Stati membri, professionisti, società civile, Commissione), basata sul metodo di coordinamento aperto. Questa cooperazione rafforzata corrisponde alla raccomandazione formulata dal Comitato nel suo parere<sup>(1)</sup> precedente.

2.4. Tale metodo, come si evidenzia nel documento della Commissione, è coerente con gli orientamenti del recente Libro bianco sul sistema di governo europeo, rispetto al quale il turismo è un campo di sperimentazione particolarmente interessante per la complessità dei soggetti coinvolti e per le interdipendenze che li collegano.

2.5. È opportuno tuttavia sottolineare che ai fini di una «good governance» del settore diviene importante sostenere un approccio dal basso («bottom up»), che individui nei sistemi turistici locali europei l'interlocutore diretto e il luogo privilegiato di applicazione degli indirizzi della Commissione, dello sviluppo di una coerente progettualità e di intese tra gli stakeholder locali. (cfr. Risoluzione del Parlamento europeo A5-0030/2000 punto N).

2.6. La strategia messa in atto dalla Commissione rispetta le condizioni e le posizioni emerse nel corso delle consultazioni effettuate e dei dibattiti seguiti alle risultanze dei cinque sottogruppi di lavoro. L'importante lavoro di questi anni potrà, tuttavia, dare risultati ancor più significativi se verrà dato seguito alla citata risoluzione e in particolare ai punti G) e H) «considerando che il PE sostiene da tempo e con forza l'adozione da parte del Consiglio di un programma pluriennale a favore del turismo, necessario a migliorare, da un lato, il coordinamento tra le diverse azioni comunitarie e, dall'altro, le sinergie con le politiche del turismo degli Stati membri».

### 3. Destinazione Europa

3.1. La «marca Europa» (con le sue diversità e i valori che propone) rappresenta un valore aggiunto alla capacità di attrazione dei singoli Stati, delle regioni e dei sistemi turistici locali dell'unione.

3.2. L'Europa comunitaria deve rafforzare la propria capacità di competizione e di attrazione di flussi turistici come macro area turistica. Può attrarre, cioè, flussi turistici da altri continenti, che si distribuiranno tra le varie destinazioni rafforzandone lo status anche rispetto al mercato interno europeo.

3.3. Il processo in atto finalizzato alla creazione di un'area di libero scambio nel Mediterraneo, deve tendere a dare impulso a progetti di cooperazione allo sviluppo turistico dei paesi della costa Sud, condizionando tali progetti al rispetto delle norme comunitarie che regolano l'attività turistica e alla condivisione dei valori-base del rispetto della persona, dell'ambiente naturale, delle culture e delle tradizioni locali.

3.4. All'interno della concezione dell'Europa comunitaria come macro area turistica occorre puntare allo sviluppo e alla valorizzazione delle regioni più periferiche, dall'estremo Nord del continente fino alle isole.

### 4. La centralità delle destinazioni e delle identità locali in un quadro di cooperazione: favorire lo sviluppo dei sistemi turistici locali

4.1. La comunicazione della Commissione definendo la specificità del turismo come fattore di sviluppo locale individua correttamente la centralità della destinazione nel processo di produzione di servizi e esperienze turistiche: «La destinazione turistica è il luogo principale di utilizzazione di tali servizi turistici e quindi il luogo di insediamento e di attività delle

(1) GU C 75 del 15.3.2000.



imprese del turismo. Il turista identifica il prodotto sia con le imprese che forniscono un servizio che con il luogo visitato». La destinazione è il luogo in cui si concentra l'attività turistica e a cui viene attribuita un'immagine turistica. Essa è il crogiolo dell'interazione tra gli operatori pubblici e quelli privati in cui è riunita la quasi totalità delle PMI del settore turistico.

Tale indirizzo è confermato dalla risoluzione del Consiglio dei ministri del 21 maggio 2002.

4.2. L'identità di un territorio è il risultato di un insieme complesso di fattori che ne determinano l'originalità: testimonianze della storia, opportunità economiche, reti di relazioni e servizi, occasioni d'incontro, carattere degli spazi urbani e rurali, e delle persone che li vivono, paesaggi, natura, prodotti locali, cibo, tradizioni, cultura materiale, sapori, incontri e scambi, arte, personaggi e artisti che ne vivono o ne hanno vissuto le atmosfere, descrivendole nelle loro opere.

4.3. L'identità è il fondamento dell'anima di un luogo (*genius loci*): tutto ciò che lo definisce come unico, irripetibile e non fungibile. L'identità, tuttavia, non è un dato rigido e immutabile, ma la risultante di un continuo confronto con bisogni, aspettative e stili di vita diversi. È consapevolezza di sé nel processo di cambiamento e di relazione con gli altri. Quindi un luogo vocato ad accogliere, la cui essenza è l'interscambio relazionale, muta continuamente, a volte in modo anche problematico, la sua configurazione, assimila tendenze, genera mode, tendendo tuttavia sempre a proporsi in modo tale che ciascuno possa viverlo in maniera originale e personalizzata. L'accoglienza turistica è, dunque, offrire il meglio di sé, costruire percorsi d'identità, incentrati sulla condivisione e lo scambio.

4.4. La promozione della destinazione consente di mettere in valore la qualità della vita e delle relazioni di una comunità locale: più è rilevante e autentica, più l'offerta turistica è apprezzabile e desiderata. Le politiche di accoglienza stimolano il miglioramento continuo, il potenziamento e la qualificazione dei sistemi infrastrutturali e la rete dei servizi con l'obiettivo primario del rispetto della persona, organizzando un sistema di relazioni e di servizi «friendly», finalizzato a far star bene chi vive seppur temporaneamente in quella località, motivato da interessi culturali, di business o per vacanza.

4.5. Ciò che rende, infatti, desiderabile un luogo turistico è il sistema di valori con cui esso si propone. Pur consigliando standard minimi di qualità, le politiche turistiche dell'UE

dovrebbero stimolare il rafforzamento delle identità e dei prodotti locali, la creazione di percorsi tematici incardinati su network di località, in cui sia evidente la condivisione di valori (la cultura dell'accoglienza, la proposta di esperienze comuni, la storia, l'arte, le espressioni culturali, i monumenti, le architetture, gli stili di vita, l'ambiente naturale, le tradizioni, la gastronomia, ecc.) e il fattore di motivazione principale (con un'attenzione particolare alla domanda turistica di nicchia), favorendo la creazione di un «catalogo di buone pratiche d'accoglienza e di valorizzazione delle identità locali», intercettando e stimolando una domanda sempre più mobile e attenta ai valori e alle specificità locali. Tale catalogo potrebbe trovare posto in un portale web interattivo del turismo europeo. In questo contesto è necessario prestare attenzione anche ai bisogni delle persone che viaggiano per ragioni d'affari o attività congressuali, che unitamente a quelle che si spostano con motivazioni culturali e di vacanza rappresentano la struttura portante del turismo europeo.

4.6. Il Comitato ritiene necessario favorire la diffusione di una cultura del turismo incardinata:

- a) sulla centralità della persona e il rispetto;
- b) sulla consapevolezza e l'identità;
- c) sul principio di responsabilità e sulla sostenibilità;
- d) sull'accoglienza.

4.7. È evidente il riferimento al codice etico del turismo elaborato dall'organizzazione mondiale del Turismo, che potrebbe essere, tuttavia, ulteriormente caratterizzato con l'approvazione e la diffusione di una Carta europea dei principi e dei valori del turismo nell'Unione europea, intesa come preambolo della carta della qualità delle destinazioni turistiche europee (Cfr. paragrafo 9.4). Per redigere la Carta potrebbe essere costituito un apposito gruppo di lavoro formato da esperti designati dai vari Stati dell'unione. Le risultanze del lavoro del gruppo potrebbero essere sottoposte alla discussione degli operatori europei del turismo in occasione di uno dei prossimi forum europei.

## 5. Il processo turismo-occupazione: posizione e riflessioni del Comitato

5.1. Rispetto al precedente parere <sup>(1)</sup> molti punti sono stati posti al centro del lavoro della Commissione e sono stati oggetto di un'elaborazione e di proposte interessanti. Altri risultano ancora poco approfonditi: in particolare è necessario

<sup>(1)</sup> GU C 75 del 15.3.2000.

elaborare ulteriormente il tema della riorganizzazione dei tempi del turismo, con il fine di ridurre la concentrazione nei periodi di punta. Ciò contribuirebbe a ottimizzare l'attività delle imprese e a migliorare le condizioni di lavoro nel turismo. Alcune forme di turismo si prestano particolarmente a questo tipo di modulazione: in particolare il turismo scolastico e quello della terza età. Vi è poi da prendere in considerazione la spinta presente nella società europea alla riorganizzazione dei tempi di lavoro, con una riduzione degli orari di lavoro e con l'introduzione di nuove forme di flessibilità (part time verticale nell'arco dell'anno, lavoro interinale, ecc.), anche se la maggiore disponibilità di tempo libero (o liberato dal lavoro) non sempre si traduce in uno stimolo alla scoperta di nuovi luoghi, alla ricerca di nuove opportunità, ecc. Si può affermare, quindi, che nella società contemporanea esistono le condizioni per riorganizzare i tempi del turismo, superando i vecchi schemi conseguenti all'organizzazione «fordista» del lavoro.

5.2. Il CESE sottolinea l'importanza di un'incisiva politica a sostegno delle PMI del turismo nel processo di realizzazione del mercato unico. Occorre approfondire i processi di convergenza e trasparenza necessari per evitare sperequazioni, distorsioni di mercato e concorrenze sleali.

5.3. Pur condividendo l'approccio trasversale e intersetoriale finalizzato ad un coerente utilizzo dei programmi comunitari a sostegno del turismo, si evidenzia la difficoltà oggettiva a tradurre in fatti concreti le linee generali. Ad esempio nel documento della Commissione viene citato il 2003 come anno europeo dei disabili, ma nella decisione del Consiglio del 3 dicembre 2001 relativa allo stesso anno europeo dei disabili<sup>(1)</sup> non figurano obiettivi specifici relativi al turismo delle persone portatrici di bisogni speciali.

## 6. L'occupazione nel turismo

6.1. Il processo turismo-occupazione è il perno attorno a cui ruota l'insieme delle politiche dell'UE in materia di turismo. In effetti una moderna politica del turismo favorisce la creazione di nuovi posti di lavoro, stimola la creazione di nuove imprese e di nuove professioni, nonché la ridefinizione dei profili professionali esistenti sia nell'universo pubblico che nel privato. Tuttavia, per quanto riguarda lo sviluppo dell'occupazione nel turismo occorre chiedersi non solo quanti posti di lavoro il turismo sarà in grado di creare ma anche quali nuove professionalità, quali nuovi mestieri saranno

richiesti, rimodellando i profili professionali oggi esistenti o addirittura sostituendoli. In questo senso il Comitato ritiene particolarmente idonea la proposta della Commissione relativa agli «spazi di professionalizzazione».

6.2. Il turismo si caratterizza per la forte intensità delle relazioni interpersonali. Tale prerogativa mette al centro il valore del fattore umano (che difficilmente potrà essere sostituito da tecnologie). Le politiche per il lavoro nel turismo devono essere fortemente collegate alla formazione. In particolare le politiche di accoglienza, dei servizi e di valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale delle destinazioni europee possono generare nuove e qualificate opportunità occupazionali.

6.3. Tali politiche dovranno puntare a superare la precarietà che caratterizza l'occupazione nel settore (stagionalità, bassa qualificazione, lavoro nero, precarie condizioni di lavoro, ecc.), favorire la mobilità orizzontale e verticale nelle imprese turistiche, anche attraverso l'applicazione delle direttive sulle pari opportunità, escludere il lavoro dei bambini e lo sfruttamento del lavoro minorile.

6.4. La promozione di nuovi turismi (culturale, ambientale, rurale, congressuale, giovanile, studentesco, sportivo, della terza età) può dilatare i calendari di attività delle imprese e di conseguenza aumentare le giornate lavorative e rendere più duratura l'occupazione.

6.5. Le priorità individuate dal gruppo di lavoro B sono pienamente condivisibili. Esse richiamano l'attenzione sulla necessità di:

- a) attirare lavoratori competenti nel settore;
- b) trattenerli ed aumentare la loro competenza;
- c) sostenere le microimprese, a livello regionale e locale, in vista del miglioramento della loro competitività.

6.6. Risulta, inoltre, utile definire azioni mirate a migliorare le condizioni di lavoro nel turismo, non confondendo la flessibilità con la precarietà: in primo luogo si tratta di migliorare le condizioni di lavoro, mettendo a punto modelli organizzativi innovativi e incentivando (con strumenti fiscali, contributivi, ecc.) le PMI che si organizzano in coerenza con gli obiettivi indicati.

6.7. È utile infine armonizzare e ottimizzare il valore delle qualifiche professionali, migliorando la rappresentazione sociale e lo status delle professioni e dei mestieri del turismo (anche attraverso apposite campagne di sensibilizzazione).

<sup>(1)</sup> GUL 335 del 19.12.2001.

## 7. La formazione delle risorse umane

7.1. Occorre mettere in rete i centri di formazione, sollecitando inoltre le Università e i centri di ricerca per monitorare gli scenari evolutivi del turismo e affinare gli strumenti previsionali.

7.2. Per orientare al meglio le scelte dei giovani che si affacciano sul mercato del lavoro e promuovere le professioni del turismo è necessario stabilire un efficace raccordo scuola-lavoro, attivando strumenti di orientamento e dinamiche formative permanenti con un'attenzione particolare alla qualificazione e all'aggiornamento professionale.

7.2.1. Bisognerebbe procedere alla definizione di standard di formazione che soddisfino i requisiti delle diverse figure professionali presenti nel settore del turismo. I relativi programmi di tirocinio e formazione degli Stati membri dell'UE dovrebbero prevedere, oltre alle qualifiche tecniche proprie delle singole professioni, anche la conoscenza delle lingue e lo sviluppo di capacità comunicative, nonché un'esperienza professionale maturata sul campo, possibilmente negli Stati membri; tali programmi, inoltre, andrebbero armonizzati. A questo proposito va previsto il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali e dei diplomi<sup>(1)</sup>.

Tali misure in materia di formazione consentono di aumentare la mobilità dei lavoratori del settore e, di conseguenza, di migliorare il livello qualitativo del turismo europeo.

7.3. Occorre porre la necessità di processi formativi (dei lavoratori, imprenditori e manager) che assumano un carattere permanente, creando le condizioni per sostenere lo sviluppo qualitativo dell'occupazione. Un forte potenziamento dell'azione formativa favorisce il ricambio generazionale e permette una reale modernizzazione del settore rafforzando le competenze relazionali e tecnico-operative nel campo dello sviluppo sostenibile del turismo.

7.4. La formazione permanente dovrà essere orientata a:

- a) costituire nuove professionalità,
- b) definire nuove competenze,
- c) creare nuove occasioni occupazionali,
- d) creare una rete, europea, nazionale, regionale, locale di soggetti istituzionali e sociali, finalizzata all'innovazione nel campo della formazione e della ricerca per lo sviluppo sostenibile del turismo,

- e) promuovere tutte le sinergie operative con il mondo della formazione di base, specialistica e professionale, necessarie a definire nuovi curricula di preparazione delle competenze e professionalità in campo turistico.

## 8. Le PMI del turismo

8.1. La stragrande maggioranza delle imprese europee che operano nel turismo sono piccole (quando non piccolissime) e medie. Nella filiera produttiva del turismo non va ignorato, inoltre, il fatto che molte imprese si caratterizzano per la loro struttura artigianale sia manifatturiera che di servizio. È necessario, pertanto, equiparare a tutti gli effetti le PMI del turismo a quelle degli altri settori produttivi, valorizzando la loro specificità.

8.2. L'importanza strategica delle PMI nel turismo europeo non deriva solo dalla loro valenza economica e dal loro notevole potenziale per lo sviluppo dell'occupazione. Esse possono infatti anche garantire il mantenimento e il potenziamento del benessere delle comunità locali, come anche la salvaguardia dei valori dell'accoglienza e dell'identità locale che contraddistinguono la diversità e l'originalità dell'offerta turistica delle varie regioni europee.

8.3. I processi di globalizzazione dell'economia e della società possono rappresentare per le PMI del turismo un'opportunità ma anche un rischio, essendo esse esposte ai pericoli derivanti dalla concentrazione e mondializzazione dei mercati. È necessario, quindi, all'interno di politiche tese a sostenere la competitività delle PMI del turismo, favorire le attività e i processi di aggregazione tra le imprese turistiche, anche in forma cooperativa e consortile.

8.4. Occorre dunque potenziare l'impegno dell'UE a sostegno delle PMI del turismo attualizzando e dando concreta attuazione alle linee di azione fissate a partire dal maggio del 1998, in occasione della Conferenza di Llandudno (Galles GB), e ulteriormente elaborate alle Conferenze di Lille (F) (2000) e di Bruges (B) (2001).

8.5. È necessario fornire alle PMI del turismo gli strumenti informativi e la necessaria consulenza per metterle in condizione di accedere alle opportunità offerte dai programmi comunitari. A questo proposito si veda il paragrafo relativo alla creazione della rete dei PICT (Punti informazione e consulenza turistica).

8.6. Occorre, inoltre, incentivare il miglioramento della qualità delle PMI del turismo attraverso la diffusione su scala europea di strumenti di certificazione comparabili (ISO, EFQM, ecc.), mettendo a punto misure ad hoc nell'ambito dei programmi e dei fondi europei per le PMI.

<sup>(1)</sup> Parere CES 1020/2002 SOC.

8.7. L'evoluzione della domanda turistica e l'evidenza di nuovi bisogni richiedono la nascita di imprese nuove e originali. Risulta pertanto opportuno facilitare il «fare impresa», soprattutto tra i giovani e le donne, programmando strumenti di consulenza e di assistenza nella fase della programmazione e dello «start up». Allo stesso tempo è necessario stimolare l'adozione di modelli organizzativi finalizzati a migliorare le condizioni di lavoro, il valore aggiunto e il contenuto di creatività, anche attraverso politiche del credito finalizzate al sostegno dell'innovazione e della riqualificazione.

## 9. La città ospitale: qualità dei servizi e delle relazioni interpersonali — una Carta della qualità delle destinazioni turistiche europee

9.1. Il prodotto turistico è un mix di beni, servizi ed esperienze alla cui produzione concorrono le imprese e i soggetti pubblici che operano nel territorio. Vi è un continuo interscambio di valore tra le imprese e il territorio. L'offerta turistica, infatti, non può prescindere dal valore aggiunto che le deriva dall'essere contestualizzata, tipicizzata e identificata territorialmente.

9.2. La destinazione è, dunque, il laboratorio nel quale si assemblano e prendono forma i prodotti turistici. La qualità diviene il banco di prova di un agire coordinato tra pubblico e privato, le cui prestazioni contribuiscono in maniera sinergica a determinare la gradevolezza e la fruibilità di una destinazione turistica. La qualità è un processo diffuso e riguarda le varie articolazioni dell'offerta turistica. La soddisfazione delle persone che vivono, con varie modalità, l'esperienza turistica è la finalità primaria del processo produttivo di beni, servizi ed esperienze.

9.3. Vi sono due parole che ben sintetizzano questi concetti: responsabilità e accoglienza. Se responsabilità significa una nuova etica nel comprare (una nuova coscienza del consumo) e nel vendere, accoglienza apre orizzonti nuovi sul modo di concepire i rapporti tra luoghi e persone che li vivono, anche se temporaneamente. In altri termini, è necessario stimolare la definizione di nuove strategie per migliorare la funzione ospitale della destinazione e governare quotidianamente i processi sperimentando programmi e azioni concrete in grado di orientare la diffusione di una cultura della qualità. (Sistema qualità applicato alle destinazioni turistiche).

9.4. L'insieme dei fattori di qualità e i relativi indicatori sono, congiuntamente ai principi e valori della funzione ospitale (visione della città ospitale), elementi costitutivi della «Carta della qualità delle destinazioni turistiche europee». La Carta, adottata volontariamente dalle destinazioni turistiche europee, si connota come un vero e proprio patto per la qualità, tra i vari attori locali (pubblici e privati) e tra questi e i turisti e rappresenta la base per una valutazione comparata a livello europeo (benchmarking), valore costitutivo della marca

Europa e valore aggiunto delle singole destinazioni. Nella risoluzione del Consiglio dei ministri della UE (Bruxelles, 21 maggio 2002) al punto 11 si fa esplicito riferimento all'argomento: «Promuovere attivamente il ricorso a indicatori di qualità delle destinazioni turistiche in base ad un Manuale europeo concordato da tutti gli Stati membri, ... impegnarsi all'elaborazione di strumenti e a un approccio di valutazione comparativa della qualità e alla loro attuazione su base volontaria ...».

9.5. L'interazione tra fornitori e utenti raggiunge nel turismo livelli di particolare intensità e il patto che regola le relazioni è un vero e proprio patto di cittadinanza (il turista è un cittadino temporaneo nella pienezza dei diritti e dei doveri).

9.6. Per questo motivo è fondamentale che i contenuti del patto siano dichiarati pubblicamente, conosciuti dal turista, per lui comprensibili e in linea con le sue possibili chiavi di giudizio e valutazione.

9.7. I fattori e gli indicatori di qualità consentono un'analisi comparabile del sistema qualità della destinazione turistica e al tempo stesso rappresentano una «mappa dinamica del miglioramento» dell'offerta utile al turista e agli attori locali (pubblici o privati) del turismo e dunque, per gran parte con quelli utilizzati per misurare le qualità dei luoghi e della vita degli abitanti (non è un caso il fatto che le aree o i sistemi locali più frequentati dai turisti coincidano con quelli ove si è raggiunta una più alta qualità della vita).

9.8. La sfida, per i sistemi locali, è oggi particolarmente insidiosa. È necessario che le destinazioni reagiscano con lucidità agendo contemporaneamente su diversi piani, ma in particolare rafforzando l'identità e l'autenticità della propria proposta, stipulando alleanze per azioni coordinate e in rete, cooperando, potenziando la qualità dell'offerta e la cultura del servizio, mettendo sempre al centro le persone.

## 10. Turismo per tutti e accessibilità dei servizi e dei luoghi

10.1. Le vacanze sono un diritto per tutti. Poco più della metà della popolazione europea è però oggi nelle condizioni di esercitare pienamente questo diritto e ciò a causa di condizioni di disagio fisico e socioeconomico. In particolare è opportuno evidenziare che è in forte aumento il numero delle persone che sono portatrici di bisogni speciali (diffusione di particolari patologie invalidanti, disabilità temporanee e/o permanenti, anche collegate all'invecchiamento della popolazione, ecc.).



10.2. Le destinazioni turistiche e le imprese devono essere in grado di dare efficienti risposte alle esigenze delle persone con particolari bisogni, considerando queste ultime non come cittadini di serie B.

10.3. La scelta del turismo per tutti qualifica la destinazione turistica e s'ispira a importanti motivazioni etiche: considerando tuttavia l'ingente numero di persone con bisogni speciali, essa assume anche una notevole rilevanza di mercato.

10.4. L'Unione europea deve porsi all'avanguardia, stimolando e facilitando l'abbattimento delle barriere fisiche, culturali, sociali che impediscono la piena fruizione da parte di tutti delle risorse turistiche.

10.5. Un'importante occasione per mettere a punto interventi finalizzati al sostegno del turismo per tutti è rappresentata dai programmi in corso di definizione per il 2003, anno europeo dei disabili.

## 11. Turismo e ambiente: gli impatti e la sostenibilità dello sviluppo turistico

11.1. Il concetto di sostenibilità dello sviluppo turistico riguarda non solo la salvaguardia e la riproducibilità delle risorse naturali ma anche l'analisi e la gestione degli impatti di tipo sociale e culturale sulla destinazione turistica e sui valori di riferimento della comunità locale.

11.2. Il turismo di massa mal governato determina impatti negativi e a volte devastanti sull'ambiente naturale e sociale della destinazione, e può favorire l'insorgere di atteggiamenti di rigetto e comportamenti antituristiche da parte delle popolazioni residenti.

11.3. Va accelerato il processo di definizione di un'agenda 21 europea per il turismo.

## 12. Turismo e cultura

12.1. Una moderna visione del turismo non può prescindere dalla valorizzazione delle risorse culturali del territorio, intese in senso lato (patrimoni storico-artistici, ambientali, enogastronomici, industriali, artigianato artistico, tradizioni, folklore locale, ecc.).

12.2. Il turismo, nelle sue forme sostenibili e responsabili è un fenomeno culturale in sé, in quanto favorisce la conoscenza e lo scambio tra popoli, rappresentando un fattore essenziale di crescita della coscienza, dei valori di cittadinanza europea e dei sentimenti di appartenenza ad una comune civiltà. Se al

contrario lo sviluppo turistico è totalmente lasciato alla spontaneità, possono prevalere logiche speculative e affaristiche con gravi conseguenze sull'ambiente naturale e sociale.

12.3. Gli eventi culturali favoriscono la mobilità delle persone e la destagionalizzazione e rappresentano un fattore di valorizzazione delle identità locali e delle differenze, accrescendo la coscienza del grande patrimonio culturale europeo, ricco delle sue diversità e della sua unità.

## 13. Finalizzazione del tempo libero e rifunzionalizzazione dei tempi del turismo nel contesto della riorganizzazione dei tempi di lavoro

13.1. La società contemporanea è arrivata a un punto di svolta: per la prima volta nella storia dell'umanità il lavoro non rappresenta più la categoria generale che determina il ruolo degli individui e della collettività. È il tempo libero e la capacità di valorizzarlo che determinano il destino delle persone, non solo culturale ma anche economico.

13.2. Sempre più la riorganizzazione del lavoro libererà tempo. Contemporaneamente l'allungamento della vita media e il maggior numero di persone non più direttamente impegnate nel processo produttivo ma attive e vitali contribuirà alla riconfigurazione dell'organizzazione sociale e del tempo delle vacanze.

13.3. Per utilizzare questa straordinaria disponibilità di tempo libero e trasformarla in turismo consapevole e responsabile occorre aumentare il contenuto di senso e di valori dell'offerta turistica, la sua autenticità, la sua prossimità rispetto alla vita quotidiana e la sua fruibilità nell'arco di tutto l'anno.

13.4. L'azione dell'UE può contribuire ad abbattere la barriera della stagionalità del turismo, che rappresenta un serio ostacolo ad un pieno sviluppo del settore, facilitando la creazione di nuovi prodotti fruibili tutto l'anno (turismo scolastico, terza età, culturale, turismo sportivo, vacanze attive, ecc.) e la diversificazione dell'offerta. Ciò consentirà di alleviare lo stress delle località turistiche nei periodi di punta nonché di rendere più stabile l'occupazione e l'attività delle imprese. Il Comitato sottolinea la priorità di questo tema nel quadro di una politica europea per il turismo.

## 14. Potenziare la capacità di analisi del fenomeno turistico, stimolando e sostenendo la ricerca

14.1. I dati disponibili su base europea per la valutazione del peso del turismo nelle economie nazionali e regionali non appaiono sufficienti né dal punto di vista qualitativo né da quello quantitativo: è apprezzabile, pertanto, la proposta di

istituzione di un osservatorio europeo per il turismo, quale risultato di un'azione coordinata ed in rete dei vari centri di ricerca e di competenze presenti a livello europeo.

14.2. L'osservatorio dovrà permettere la rilevazione dei dati di carattere statistico ed economico nonché di quelli relativi agli effetti delle politiche per il turismo applicate a livello nazionale, individuando altresì i risultati dell'utilizzo dei vari programmi comunitari a sostegno del turismo.

14.3. È corretto individuare nei Conti satellite per il turismo lo strumento più idoneo per valutare l'impatto economico e sociale del turismo.

## 15. Il turismo come laboratorio per l'applicazione e la sperimentazione delle nuove tecnologie della comunicazione

15.1. Il turismo si presta particolarmente a fungere da laboratorio in cui sperimentare e rendere concreti i nuovi scenari aperti dalla società dell'informazione.

15.2. Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione favoriscono in misura notevole la crescita della capacità di autoapprendimento dei sistemi turistici e delle imprese, le quali possono sperimentare nuove dinamiche di scambio delle informazioni e nuove metodologie di commercializzazione dei loro prodotti.

15.3. Il Comitato apprezza il lavoro di ricerca effettuato dal gruppo E e le conclusioni cui è pervenuto identificando i servizi che possono essere scambiati in rete e le azioni conseguenti sia nelle dinamiche B2B che in quelle B2C.

15.4. Il Comitato ritiene che il VI programma quadro per l'innovazione tecnologica e lo sviluppo debba comprendere anche misure riferite al turismo accessibili alle imprese e alle destinazioni.

## 16. La complessità e la trasversalità del processo produzione di servizi e esperienze turistiche: dare vita ad una rete europea di Punti d'informazione e consulenza turistica (PICT)

16.1. Il turismo è un'attività particolarmente complessa con un forte grado di interconnessioni tra i vari anelli della catena. Il processo produttivo di servizi ed esperienze turistiche è particolarmente sensibile alle criticità che si manifestano anche in un solo anello della catena.

16.2. Nel processo di produzione turistica luogo di produzione e di consumo coincidono nel tempo e nello spazio: ciò rappresenta la vera specificità del settore rispetto ad altri

comparti produttivi ed enfatizza il valore dei sistemi territoriali e delle tipicità locali, come anche la necessità di un'azione sinergica tra pubblico e privato.

16.3. Occorre diffondere, dunque, una cultura di sistema facilitando l'azione in rete dei vari produttori pubblici e privati.

16.4. È urgente, inoltre, stimolare a livello europeo la convergenza delle norme giuridiche e fiscali che regolano l'attività turistica e le professioni, rendendo in tal modo concreto il mercato unico del turismo.

16.5. Il Comitato ritiene fondamentale facilitare l'accesso degli operatori turistici alle informazioni sulle possibilità di utilizzo dei programmi europei a sostegno delle loro attività: contestualmente è necessario fornire ai produttori la consulenza di base per accedere alle opportunità comunitarie. A questo proposito si ritiene utile la creazione di una rete europea di Punti di informazione e di consulenza turistica (PICT) rivolta alle imprese e agli operatori del settore, da collegare con la rete Infopoint già esistente, localizzando i PICT preferibilmente nelle destinazioni turistiche europee più significative.

## 17. Conclusioni e proposte

Richiamando le argomentazioni già svolte nei punti precedenti in coerenza con i pareri sul turismo già espressi, il Comitato:

17.1. condivide la comunicazione della Commissione e apprezza il lavoro fin qui svolto, nel metodo e nei contenuti, considerandolo una buona base per consolidare le politiche dell'Unione europea per il turismo;

17.2. condivide altresì le conclusioni e le proposte avanzate dai cinque gruppi di lavoro, composti da esperti di levatura internazionale, designati dagli Stati membri, dalle associazioni degli operatori del settore e della società civile;

17.3. apprezza il valore della risoluzione del Consiglio dei ministri del 21 maggio 2002, relativa al documento della Commissione «Un approccio di cooperazione per lo sviluppo del turismo europeo», intendendola come ulteriore espressione di volontà politica finalizzata alla creazione di un quadro programmatico definito del turismo europeo;

17.4. di conseguenza invita la Commissione e soprattutto il Consiglio ad individuare la base giuridica necessaria per rafforzare le strategie comunitarie per il turismo: tale esigenza è quanto mai urgente alla luce dell'importanza di questo settore nell'economia e nella società europea, dell'ormai consolidato spazio economico europeo, del processo in corso di riunificazione dell'europa e della previsione di creare un'area di libero scambio nel Mediterraneo.

17.5. La base giuridica consentirebbe di sviluppare le potenzialità del settore, facilitando la definizione di un programma quadro per il turismo, strumento in grado di finalizzare a sostegno del turismo i programmi e le azioni comunitarie relativi ad altri settori ma con evidenti riferimenti al turismo. Le strategie e le misure attuative dovranno essere messe a punto con il consenso della società civile organizzata, delle parti sociali e delle istituzioni nazionali e comunitarie, consen-

so che dovrà essere ricercato tramite i Forum europei annuali previsti dalla Commissione.

17.6. Il Comitato, come suo concreto contributo al primo Forum europeo sul turismo, in programma a Bruxelles nel mese di dicembre 2002, richiama la necessità di provvedere a:

- a) potenziare temporaneamente le risorse finanziarie ed umane a disposizione della divisione Turismo della Commissione, nell'attesa della definizione di una più ampia politica comunitaria per il turismo;
- b) creare una rete di Punti d'informazione e consulenza turistica di base (PICT);
- c) elaborare attraverso l'istituzione di un gruppo di esperti, e coordinare, l'applicazione della Carta della qualità delle destinazioni turistiche europee.

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHs

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: Le scienze della vita e la biotecnologia — Una strategia per l'Europa»**

(2003/C 61/04)

La Commissione, in data 25 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 alla comunicazione di cui sopra.

La sezione Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bedossa, in data 11 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 124 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Facendo seguito al documento di consultazione dal titolo «Verso una visione strategica della scienza della vita e della biotecnologia», a cui il Comitato economico e sociale ha contribuito con il suo parere del 20 febbraio scorso<sup>(1)</sup>, la Commissione presenta ora alle istituzioni comunitarie la strategia per il settore suddetto.

1.2. Il Comitato accoglie con favore questa iniziativa in quanto ha potuto constatare che la strategia è accompagnata da un piano d'azione articolato, preciso, dinamico e proattivo.

1.3. Va da sé che l'ampia consultazione di cui la Commissione si è servita come punto di riferimento risponde alle regole di buon governo che dovrebbero consentire di avvicinare le istituzioni comunitarie alla società civile organizzata, alle organizzazioni non governative e a tutti coloro che operano

---

(1) GU C 94 del 18.4.2002.

nel campo delle scienze della vita: settori professionali interessati, pubblici e privati, istituzioni, organizzazioni nazionali ed europee, ecc.

1.4. Il Comitato si associa all'analisi formulata dalla Commissione; è comprensibile infatti che un esame di questa strategia non sia compito facile, dati i numerosi elementi in gioco da considerare singolarmente per poter fornire una risposta.

1.4.1. L'aspetto essenziale della comunicazione è costituito dal suo approccio allargato che mira a creare un impulso sufficiente perché tutti gli attori si concentrino su punti forti e punti deboli, contribuendo congiuntamente a definire, da un lato, l'azione da prendere nell'immediato e, dall'altro, le misure ancora da discutere e perfezionare. In questo campo solo un approccio globale è possibile.

1.4.2. L'ultima parola spetta tuttavia ai responsabili politici, i quali dovranno relativizzare e adottare le decisioni strategiche del caso.

1.4.3. Il Comitato sottolinea la necessità e l'importanza di creare un sistema di *governance* delle scienze della vita e della biotecnologia integrato nel regime più globale di governo democratico dell'Unione europea. Questa struttura dovrà comunque risultare compatibile con il patrimonio scientifico europeo e chiaramente accettabile per la società.

1.5. Questi gli elementi in gioco: qualità della ricerca condotta dai diversi paesi dell'UE nel campo delle scienze della vita e livello di adattamento alle aspettative della società moderna; efficacia del processo innovativo, vale a dire passaggio dalla scoperta all'applicazione concreta, compresi i relativi ostacoli; funzione svolta dalle autorità pubbliche per incentivare lo sviluppo delle scienze della vita e della biotecnologia; situazione dei settori a valle il cui ruolo è essenziale per promuovere le ricerche «utili» (industria farmaceutica per la salute, industria agroalimentare per le OGM); adeguamento del contesto giuridico specie in materia di disciplina della sperimentazione e dell'immissione sul mercato, nonché di diritto della proprietà industriale (parte integrante del concetto più ampio di proprietà intellettuale); grado di informazione, coinvolgimento e accettazione da parte dell'opinione pubblica; infine, limiti etici indispensabili per la nostra società.

1.6. L'UE, fortemente in ritardo negli anni ottanta, tenta ora, con un certo successo, di recuperare il tempo perduto. Tale discorso vale tanto per i paesi in evoluzione o in pieno cambiamento quanto per quelli più ricchi, indipendentemente dal settore considerato (salute dell'uomo, agricoltura o altri),

anche se i primi (Cina, Australia, ecc.) occupano attualmente una posizione marginale. Di questo ritardo va tenuto conto in quanto costituisce una nuova forma di disparità di fronte al «diritto alla vita».

1.7. Come già avviene per tutte le grandi tecnologie d'avanguardia, anche nel caso delle biotecnologie gli sviluppi scientifici e industriali e, beninteso, i mercati presentano una dimensione mondiale. È pertanto normale che, parallelamente, stia prendendo forma un corpus di norme giuridiche, soprattutto a livello europeo; due sono i campi interessati: a) disciplina della ricerca sperimentale dei test clinici sull'uomo e b) diritto della proprietà industriale, con particolare attenzione per la delicata questione dei limiti da porre alla brevettabilità degli esseri viventi.

1.8. Con grande tempestività, inoltre, è nata, per lo più su iniziativa della stessa comunità scientifica, una riflessione specifica sui problemi etici posti dai progressi della biologia e delle biotecnologie. Sin dall'inizio si è trattato di una discussione a livello internazionale, da cui sono emerse però, tra l'UE e gli Stati Uniti, differenze di vedute piuttosto marcate.

1.9. Le biotecnologie comportano una rivoluzione tecnologica le cui conseguenze economiche si ripercuotono in modo distintivo sulla nostra società:

- libertà di ricerca, ma solo nel quadro di regole esplicite;
- necessità di orientamenti per rendere l'educazione e la formazione interdisciplinari;
- snellimento degli obblighi amministrativi da espletare per condurre attività di ricerca.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato osserva che la Commissione individua esattamente le problematiche derivanti dalla necessità di mettere a punto una strategia genuina ed utile, in grado di far fronte a questa rivoluzione tecnologica che necessita una risposta politica.

2.1.1. Le implicazioni sono tali da richiedere una risposta politica.

- Nuove discipline scientifiche, accompagnate dalle loro applicazioni, costituiscono la base comune delle conoscenze.
- Le loro prospettive di applicazione possono avere sulla nostra società e sulla nostra economia un profondo impatto che non si limita alle colture di OGM.



— Essendo molto promettenti, le scienze della vita e le biotecnologie possono contribuire all'obiettivo definito a Lisbona e ribadito a Stoccolma, il quale persegue l'avvento in Europa di un'economia d'avanguardia basata sulla conoscenza.

2.2. L'UE, tuttavia, sembra esitare.

2.2.1. Dal momento che l'accettazione da parte del grande pubblico si sta rivelando problematica, l'UE, da parte sua, deve elaborare una politica responsabile in una prospettiva globale improntata al futuro. La presenza dell'UE è indispensabile: la sua voce verrà ascoltata solo se essa assumerà un ruolo significativo in questo campo.

2.3. La Commissione rileva una dispersione delle responsabilità: il rispetto del principio di sussidiarietà non dovrebbe però impedire agli europei di collaborare per raggiungere un obiettivo comune. Questa constatazione è condivisa dal Comitato.

2.4. Le tre priorità della strategia messa a punto dalla Commissione dovrebbero consentire di dar vita a politiche sostenibili e responsabili.

— Le possibilità offerte dalle scienze della vita devono attrarre le risorse umane, industriali e finanziarie necessarie per incrementare la competitività dell'UE.

— Dal momento che il sostegno di un'opinione pubblica informata ed educata è indispensabile, occorre tener conto delle istanze etiche e societali.

— Di fronte a questa realtà globale, l'UE deve poter rispondere nei modi più appropriati, salvaguardando al meglio i propri interessi. La Commissione propone pertanto una strategia integrata che prevede un piano d'azione concreto e realista, corredato di raccomandazioni nel rispetto del principio di sussidiarietà. Il Comitato constata con piacere che la Commissione ha adottato una posizione costruttiva.

2.5. Si prospettano soluzioni nuove a problemi reali:

— sanità;

— settore agroalimentare;

— uso non alimentare dei raccolti;

— miglioramento dell'ambiente.

2.6. Lo sfruttamento del potenziale delle scienze della vita e della biotecnologia offrirà probabilmente una dimensione economica nuova, con creazione di ricchezza e di lavoro qualificato.

2.6.1. Per realizzare quanto sopra:

— è necessario controllare la base delle conoscenze, garantire la diffusione e l'applicazione delle nuove acquisizioni.

— Nel quadro di una ricerca efficace ed innovativa, occorre assicurare e restituire all'Europa la leadership; gli sforzi europei in materia di ricerca dovrebbero concentrarsi sulle nuove prospettive che si aprono grazie alla ricerca multidisciplinare in quanto le biotecnologie offrono metodi innovativi a tutte queste dimensioni.

— Per poter soddisfare i bisogni dei cittadini, la ricerca deve anche ottenere il loro consenso.

— È essenziale trasformare la scienza in applicazione. Per sviluppare questa nuova capacità va incentivato l'intero processo di ricerca e innovazione. Da questo punto di vista appare evidente la particolare fragilità delle PMI.

2.6.2. In tale contesto la Commissione segnala svariati problemi da risolvere:

— carenza di personale qualificato e

— presenza di strozzature che vanno tutte eliminate.

2.6.3. La Commissione individua tre campi d'azione:

— rafforzamento della base delle risorse (finanziarie o umane) per questa industria fondata sulle conoscenze;

— messa in rete delle comunità di biotecnologia europee;

— ruolo proattivo delle autorità pubbliche.

2.7. *La gestione delle scienze della vita*

2.7.1. Il Comitato approva formalmente le condizioni enunciate dalla Commissione. Questa rivoluzione tecnologica richiede infatti una *governance* così articolata:

— controllo da parte della società e relativo dialogo inclusivo, informato e strutturato.

— Le scienze della vita vanno sviluppate in armonia con i valori etici e gli obiettivi societali, soppesando attentamente rischi e benefici, nel rispetto della Carta dei diritti fondamentali.

— Le scelte devono essere informate ed effettuate da consumatori ed operatori in piena libertà. La nuova legislazione quadro riveduta sugli OGM, che entrerà in vigore nell'ottobre 2002, dovrebbe consentire di superare l'attuale paralisi nelle procedure di autorizzazione di nuovi prodotti.

— Tutti gli operatori devono adoperarsi per creare un clima di fiducia, nel quadro di un controllo normativo basato su dati scientifici.

2.7.2. Il Comitato accoglie con favore la posizione formulata dalla Commissione; la protezione dei brevetti è infatti l'unico strumento in grado d'incentivare in modo decisivo il settore della ricerca e dello sviluppo, nonché un mezzo essenziale per garantire che l'investimento dia i suoi frutti.

2.7.3. La Commissione enuncia quattro principi atti ad integrare gli obiettivi strategici nella normativa sulle scienze della vita:

- *governance* del rischio e autorizzazione dei prodotti;
- salvaguardia del mercato interno;
- proporzionalità e scelta del consumatore;
- prevedibilità, modernizzazione e valutazione dell'impatto.

## 2.8. L'UE nel mondo

2.8.1. La Commissione illustra il suo programma di collaborazione internazionale destinato a far fronte alla diversità degli approcci a livello internazionale. Il Comitato si dichiara favorevole all'applicazione di un sistema di scambi aperto, multilaterale e basato su una serie di regole. In tal senso l'UE ha già maturato un'esperienza lunga e positiva, in particolare in sede di OCSE e Codex Alimentarius. Sarebbe opportuno nella fattispecie potenziare il ruolo e l'efficacia del contributo dell'UE.

2.8.2. Il Comitato rileva con piacere che, a giudizio della Commissione, l'UE ha specifiche responsabilità nei confronti dei paesi in via di sviluppo e deve pertanto rispondere ai loro bisogni urgenti, mettendo le proprie capacità al loro servizio.

2.8.2.1. Per realizzare quanto sopra:

- l'UE deve favorire i contesti multilaterali negoziati.
- L'UE deve contribuire all'assistenza tecnica, al rafforzamento delle capacità e al trasferimento di tecnologia.
- L'UE deve favorire i partenariati nord-sud equi e bilanciati.
- Il Comitato, al pari della Commissione, rileva la necessità di superare la dispersione delle responsabilità adottando una visione comune per un approccio basato sulla cooperazione.

2.8.2.2. Ciò si realizzerà mediante:

- il monitoraggio dei progressi compiuti;
- la coerenza delle politiche comunitarie;
- il coordinamento e la valutazione delle prestazioni
- e soprattutto un'attenzione da parte di istituzioni e attori pubblici che combini assieme vigilanza e slancio politico.

2.8.2.3. Il Comitato appoggia la proposta della Commissione di creare un forum permanente, se possibile con la partecipazione dei soggetti interessati, a cui intende apportare il proprio contributo.

## 2.9. Il piano d'azione

2.9.1. Una volta descritte le problematiche insite nella strategia delle scienze della vita e della biotecnologia, la Commissione enuncia, nel suo piano d'azione in trenta punti, gli impegni e le tattiche necessari per realizzare tale strategia e perseguirne gli obiettivi. A giudizio del Comitato è interessante che ciascuna azione sia corredata dei seguenti elementi:

- descrizione dettagliata,
- elenco degli attori interessati,
- calendario d'attuazione esatto ... e/o indicativo.

2.9.2. Degna di nota è l'impostazione proattiva della Commissione, tanto più che il piano d'azione tiene conto del principio di sussidiarietà.

## 3. Osservazioni specifiche

Il Comitato incoraggia il piano d'azione della Commissione, la cui descrizione consente di apprezzarne la portata. Alcuni aspetti specifici appaiono tuttavia scarsamente esplicitati.

### 3.1. La ricerca nel campo delle scienze della vita

3.1.1. Nelle diverse discipline della biologia, la ricerca pubblica, che occupa una posizione determinante, è condotta da:

- importanti organismi scientifici o tecnologici pubblici;
- grandi associazioni che beneficiano di ingenti finanziamenti privati;
- industrie (per lo più farmaceutiche, sementiere e agrochimiche).

3.1.2. Il veloce progredire delle conoscenze e la rapidità con cui le applicazioni potenziali dei progressi scientifici sono oggetto di appropriazione intellettuale costringono però sempre più spesso queste industrie a partecipare alla ricerca a monte, che non necessariamente è localizzata nell'UE.

3.1.3. Per raccogliere la sfida lanciata dalla Commissione, gli esempi raccolti in particolare negli Stati Uniti, pur non direttamente applicabili all'UE, indicano la strada da seguire per garantire lo sviluppo delle biotecnologie. Anche a livello europeo occorrono una spinta decisiva e un miglior coordinamento tra attori e istituzioni comunitarie.

È necessario:

- stimolare la ricerca in materia di scienze della vita, con particolare attenzione per la genetica applicata;
- garantire un miglior collegamento tra ricerca e innovazione, creando le condizioni giuridiche, finanziarie, ma anche psicologiche per un rapido passaggio dalla conoscenza all'applicazione innovativa;
- rafforzare la partecipazione dell'industria nelle fasi a monte, incrementando le collaborazioni di ricerca sia con i laboratori esterni sia con le aziende biotecnologiche;
- assegnare all'UE il ruolo che le compete, stimolare lo sviluppo delle biotecnologie senza voler tutto irreggimentare, eliminare gli ostacoli statutari o regolamentari, nonché gli oneri amministrativi che scoraggiano o frenano le iniziative, vegliare sulla coerenza delle scelte industriali, ma soprattutto organizzarsi per dare unità, dinamismo e continuità alla politica comunitaria.

### 3.2. Sfide etiche e accettazione da parte del pubblico

3.2.1. Le biotecnologie sollevano questioni etiche importanti e difficili.

3.2.1.1. Tali questioni derivano innanzitutto dalla natura stessa delle ricerche genetiche e delle loro applicazioni, specie quando è in gioco la salute dell'uomo; è il vivente, il nostro patrimonio genetico che a poco a poco svela la sua storia, la sua ricchezza, la sua complessità, le potenzialità e le predisposizioni di cui è portatore, aprendo alle applicazioni mediche — certo — ma anche alle scienze cognitive un campo pressoché illimitato.

3.2.2. Grazie alle scoperte decisive degli ultimi decenni, le nuove conoscenze e le prime applicazioni si succedono ad una

velocità che rispecchia l'attuale gara a chi completa per primo il sequenziamento del genoma umano, per poi lanciarsi alla conquista del proteoma umano.

3.2.3. Le diversità di approccio etico valicano i confini delle biotecnologie e, non di rado, anche quelli della bioetica e toccano valori espressi o sottesi alle singole società umane. Non di rado affiora una distinzione tra l'approccio di tipo kantiano e normativo dell'occidente europeo, che mette sempre al primo posto il principio dell'universalità dell'uomo, e l'approccio più utilitaristico del mondo anglosassone che rifugge dai principi aprioristici in quanto preferisce giudicare la moralità di un atto alla luce delle sue conseguenze pratiche. Questa diversa scala di valori fa sì, per esempio, che il governo e l'opinione pubblica negli Stati Uniti si mostrino riluttanti ad introdurre una normativa specifica in materia di biotecnologie.

3.2.4. All'interno della stessa UE si percepiscono distintamente sensibilità diverse influenzate da una diversa evoluzione storica.

- Una delle grandi incognite dei futuri dibattiti etici sulle biotecnologie è costituita dalla posizione che paesi come la Cina e l'India vorranno adottare una volta coinvolti in via diretta.
- Il dibattito etico è reso più necessario e al tempo stesso più difficile dall'inasprirsi della competizione scientifica ed economica. Ciò vale tanto per l'etica della comunicazione scientifica, quanto per quella della sperimentazione. Il moltiplicarsi delle dichiarazioni sui «progressi» compiuti dalla clonazione, dalla nascita della pecora Dolly in poi, rende tanto più urgente una profonda riflessione etica.

### 3.3. Transgenesi, ambiente e percezione da parte dell'opinione pubblica

3.3.1. È legittimo chiedersi perché mai la transgenesi suscita tanti interrogativi quando la selezione classica non ha mai provocato reazioni. La risposta va ricercata nelle specificità della transgenesi. Essendo più rapida e capace di superare le barriere tra specie, essa avrebbe maggiori probabilità di perturbare l'ecosistema. Per altri, i problemi ambientali servono solo da pretesto, in quanto permettono di respingere in blocco gli OGM senza precisare i veri motivi, siano essi etici, religiosi o ideologici.

3.3.2. La protezione ambientale è un'istanza sempre più sentita dai consumatori, ai quali non interessano più solo e soltanto la qualità e il prezzo dei generi alimentari, ma anche le modalità di produzione e le loro ricadute sull'ambiente. A seguito della crisi della BSE, i consumatori hanno improvvisamente capito che l'agricoltura è in grado di affrancarsi dalle

contingenze materiali per soddisfare le aspettative dell'industria a valle, hanno in parte perso fiducia nella scienza e riconoscono in maggior misura l'importanza del fattore rischio. A questo punto essi esigono delle garanzie.

3.3.3. Il problema, ora, è individuare il limite tra le garanzie che il cittadino è perfettamente legittimato ad esigere e le garanzie che i ricercatori non sono in grado di offrir loro. I progressi della scienza comportano rischi difficili da valutare. La società accetta la scienza fintanto che vede in essa un interesse particolare e parla allora di «rischi accettabili».

3.3.4. Nel caso della transgenesi vegetale e animale, il rapporto rischio-beneficio non è chiaro: di qui la complessità del dibattito.

3.3.5. Appare indispensabile esigere una valutazione sociale del rapporto rischio-beneficio di ogni singolo OGM per legittimare l'intera categoria agli occhi dei cittadini, favorendo così la sua accettazione.

#### 3.4. *L'educazione*

3.4.1. La strategia messa a punto dalla Commissione non sembra attribuire una sufficiente importanza alla necessità tassativa di sensibilizzare a queste conoscenze tutti i cittadini europei, in particolare i giovani. L'intero sistema educativo deve invece mobilitarsi in questa direzione.

3.4.2. Riprendendo il parere a suo tempo elaborato in merito alla «Comunicazione della Commissione — Verso una visione strategica delle scienze della vita e della biotecnologia: documento di consultazione» <sup>(1)</sup>, il Comitato suggerisce ancora una volta alla Commissione di:

- assumersi la responsabilità di sviluppare dei programmi di formazione pilota per familiarizzare i cittadini europei con i progressi realizzati nei settori delle scienze della vita e della biotecnologia;
- mettere a punto un piano che coinvolga diverse politiche comunitarie integrate, tramite in particolare:
  - un'azione che introduca nell'insegnamento scolastico un programma di studi più aperto alle scienze della vita e alla biotecnologia;
  - un impegno per rimuovere gli ostacoli che impediscono ai cittadini europei di acquisire tali conoscenze.

### 4. **Le proposte del Comitato**

4.1. Benché la comunicazione della Commissione appaia nell'insieme equilibrata e ben costruita e il piano d'azione che l'accompagna articolato, proattivo e concreto, un certo numero

di principi e di obiettivi risulta insufficientemente dettagliato o esplicitato rispetto all'importanza dell'obiettivo finale. Si tratta infatti di una tematica vitale per il futuro dell'UE e con forti implicazioni per il grande pubblico, a causa soprattutto degli interrogativi e delle passioni che scatena in tutti i paesi e in tutte le fasce dell'opinione pubblica.

4.2. Il Comitato chiede che vengano rispettati due principi trasversali nell'elaborazione di risposte circostanziate e che si proceda a una codificazione.

#### 4.2.1. *Prevenzione e principio di precauzione* <sup>(2)</sup>

4.2.1.1. Il principio di precauzione deve prevalere, anche nel quadro della biovigilanza, ed essere applicato in tutte le fasi. Più difficile, però, è fare in modo che tutti i paesi della comunità internazionale lo riconoscano in modo univoco e lo applichino in modo uniforme, al contrario, evidentemente, di quanto avviene ora. L'UE deve adoperarsi perché venga organizzata una conferenza internazionale nel cui ambito codificare le modalità di applicazione.

#### 4.2.2. *La responsabilizzazione*

4.2.2.1. Il principio d'imputare ai responsabili i costi dei danni e degli inconvenienti andrebbe esplicitato nella proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale <sup>(3)</sup>.

4.2.3. A giudizio del Comitato, il piano d'azione proposto andrebbe arricchito dei seguenti aspetti di particolare rilievo.

4.2.3.1. Educazione e sensibilizzazione di tutti i giovani europei alle scienze della vita mediante l'elaborazione di un programma quadro e lo stanziamento di fondi specifici.

4.2.3.2. Definizione univoca delle responsabilità delle singole parti interessate, vale a dire:

- le istituzioni europee;
- gli Stati membri (in conformità del principio di sussidiarietà), i poteri pubblici, i quali devono definire le responsabilità prima di prendere le decisioni e sostenere queste ultime una volta prese;
- gli esperti o le commissioni di esperti, su cui poggiano i processi decisionali.

<sup>(1)</sup> GU C 94 del 18.4.2002.

<sup>(2)</sup> GU C 268 del 19.9.2000.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 17 def.

#### 4.2.3.3. Per una scelta informata occorre:

- mirare alla trasparenza in tutte le fasi della ricerca;
- garantire la tracciabilità e un'etichettatura chiara e leggibile di tutti i prodotti agricoli, nonché la loro applicazione;
- rendere operativa l'etichettatura prevista per legge;
- completare la legislazione europea con una normativa comunitaria sulle sementi e sui prodotti destinati all'alimentazione animale contenenti OGM;
- etichettare i prodotti intermedi;
- fare in modo che le attese dei consumatori vengano riconosciute a livello internazionale chiedendo l'adozione dei criteri rischi-benefici in tutti gli organismi di negoziazione.

#### 4.2.3.4. Va condotto un dibattito permanente per:

- valutare ed apprezzare correttamente i progressi scientifici;
- definire una strategia di comunicazione per migliorare la coerenza e la leggibilità della politica comunitaria in materia, da incentivare e ampliare costantemente, ponendo l'accento sulla sensibilizzazione e la formazione dei giovani;
- fornire informazioni oggettive: il potere pubblico deve farsi garante della pluralità dei dibattiti.

#### 4.2.3.5. Il dovere di condivisione va ribadito ad ogni fase.

- Il mondo in via di sviluppo svolge purtroppo un ruolo di spettatore, più che di attore. Tale situazione è ancor più preoccupante se si pensa che i paesi interessati devono far fronte alla necessità di maggiori risorse alimentari, a carenze in campo sanitario e a problemi d'inquinamento ambientale.
- L'UE deve includere anche la solidarietà tra i parametri essenziali: solidarietà tra paesi ricchi e paesi poveri, solidarietà rispetto alla responsabilità comune che è la tutela ambientale, solidarietà che rende necessario destinare maggiori risorse pubbliche alla lotta contro la povertà e per l'autosufficienza alimentare.

#### 4.3. Il brevetto comunitario

4.3.1. Il rapido sviluppo scientifico e tecnologico e il proliferare delle ricerche contribuiscono all'evoluzione della normativa in materia di proprietà industriale in quanto alle questioni tradizionali si aggiungono quelle sulla natura delle innovazioni e sulla liceità morale di «brevettare» una determinata scoperta.

4.3.1.1. I diritti di proprietà hanno portata internazionale; il loro obiettivo, infatti, è tutelare le invenzioni nel modo più efficace possibile. Gli accordi in materia di diritti di proprietà intellettuale nel settore commerciale fissano un insieme di regole, talune delle quali riguardano esplicitamente le biotecnologie.

4.3.2. All'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (OMPI) si aggiunge l'Ufficio europeo dei brevetti (OEB), che però offre solo una procedura comune di deposito dei brevetti, mentre le procedure di applicazione restano quelle nazionali.

4.3.2.1. Di qui l'urgenza di realizzare finalmente il brevetto comunitario unico.

4.3.3. La differenza sostanziale rispetto alla normativa americana in materia di brevetti è la seguente: negli Stati Uniti chi ha diritto al brevetto è il primo «inventore» e non il primo «depositante».

#### 5. Conclusione

5.1. La presenza dell'UE è indispensabile: la voce dell'UE verrà ascoltata solo se questa assumerà un ruolo significativo nel settore delle biotecnologie. A livello europeo è necessario rendersi conto al più presto delle implicazioni in termini di competitività, crescita e creazione di posti di lavoro. Occorrono dunque una volontà forte e continua di collaborazione strutturata tra i vari attori, nonché una strategia e strumenti comuni, segnatamente un brevetto comunitario. L'innovazione fa senza dubbio appello a nuove forme di gestione dinamiche, costruttive e trasparenti che tengano testa alla portata e al rapido affermarsi di nuovi filoni di ricerca. Se è vero che occorre immaginazione, più che in passato bisogna ora puntare sulla promozione, l'incentivazione e la creazione di opportunità. Garantire il posto dell'UE nel settore delle biotecnologie presuppone un'azione determinata e perseverante.

Bruxelles, 18 settembre 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 alla protezione contro le sovvenzioni e le pratiche tariffarie sleali nella prestazione di servizi di trasporto aereo da parte di paesi non membri della Comunità europea»**

(COM(2002) 110 def. — 2002/0067 (COD))

(2003/C 61/05)

Il Consiglio, in data 3 aprile 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Green, in data 2 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 settembre 2002 (nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria), con 130 voti favorevoli e 4 astensioni, il seguente parere.

## 1. Antefatto

1.1. Nella relazione introduttiva alla proposta la Commissione constata che il settore del trasporto aereo è esposto ad una situazione molto difficile, deve cioè far fronte alla concorrenza di compagnie aeree di paesi terzi, che beneficiano di generose sovvenzioni, mentre nella Comunità il trasporto aereo è soggetto ad una normativa rigorosa<sup>(1)</sup> in materia di aiuti di Stato.

1.2. Nel parere relativo alla comunicazione della Commissione del 20 maggio 1999, il Comitato ha appoggiato l'intento di rafforzare la competitività delle compagnie aeree europee, soprattutto rispetto a quelle americane, e di eliminare trattamenti iniqui di tipo strutturale<sup>(2)</sup>. Il Comitato si compiace inoltre che si sia conclusa la fase transitoria durante la quale gli aiuti di Stato erano ammessi: ne consegue che gli aiuti di Stato non devono più essere accordati concessi.

1.3. Nel suddetto parere il Comitato riteneva necessario armonizzare la politica di concorrenza europea con quella americana, ed appoggiava gli sforzi della Commissione intesi a raggiungere un accordo «open skies» tra l'UE e gli USA.

1.4. La comunicazione della Commissione relativa alle conseguenze sull'aviazione civile<sup>(3)</sup> degli attentati dell'11 set-

tembre fa presente tra l'altro che il 21 settembre il Congresso USA ha adottato una serie di provvedimenti d'urgenza, dai quali è scaturito un piano congiunto il cui costo potrebbe toccare 18 miliardi di dollari USA. La Commissione intende esaminare se gli aiuti alle compagnie aeree americane influenzino i mercati nei quali esse si trovano in forte concorrenza con le compagnie europee, cioè in primo luogo le rotte transatlantiche.

1.5. Dalla comunicazione emerge inoltre l'impossibilità di reagire alle eventuali distorsioni di concorrenza derivanti dagli aiuti diretti alle compagnie aeree americane, dato che non esiste alcun accordo che disciplini le relazioni tra l'UE e gli USA. La Commissione si riserva quindi il diritto, in determinati casi, di avanzare proposte relative alla compensazione a favore delle compagnie aeree UE per le eventuali perdite; intende inoltre proporre agli USA di elaborare un codice di condotta.

1.6. La comunicazione conclude che, per quanto riguarda i collegamenti con i paesi terzi, la Commissione intende presentare una proposta relativa alla concessione di una compensazione alle compagnie aeree UE per le eventuali perdite, qualora in un paese terzo gli aiuti portassero a vantaggi sproporzionati, a detrimento dei concorrenti UE.

1.7. La proposta in esame prende le mosse dal fatto che alcuni paesi terzi dispongono di strumenti atti a gestire tali situazioni, mentre la Comunità, contrariamente a quanto previsto nel settore marittimo, nel settore aereo non ha stabilito disposizioni che disciplinino i casi di concorrenza sleale in materia di pratiche tariffarie<sup>(4)</sup>. Gli unici mezzi a

(1) Comunicazione della Commissione del 20 maggio 1999 sul mercato unico nel settore del trasporto aereo (COM(1999) 182 def.) e orientamenti del 1994 sugli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione (GU C 350 del 10.12.1994, pag. 5).

(2) Parere CES in merito alla comunicazione della Commissione del 20 maggio 1999 «L'industria del trasporto aereo in Europa, dal mercato unico alle sfide mondiali» (COM(1999) 182 def.) (GU C 075 del 15.3.2000, pag. 4).

(3) Comunicazione della Commissione sulle conseguenze degli attentati compiuti negli Stati Uniti nel settore del trasporto aereo (COM(2001) 574 def.).

(4) Regolamento (CEE) n. 4057/86 del Consiglio, del 22 dicembre 1986, relativo alle pratiche tariffarie sleali nei trasporti marittimi (GU L 378 del 31.12.1986).

disposizione in questo momento sono accordi bilaterali, che spesso, per quanto riguarda sia il campo d'azione che i mezzi, non sono in grado di proteggere in maniera tempestiva e completa dalle sovvenzioni e dalle pratiche tariffarie sleali.

## 2. La proposta della Commissione

2.1. Il regolamento proposto consente di prendere provvedimenti contro servizi di trasporto aereo sovvenzionati o servizi offerti a tariffe sleali o aventi effetti pregiudizievoli, prestati da vettori di paesi terzi su determinate rotte da e verso la Comunità. Esso contiene norme sostanziali e procedurali, che tuttavia non impongono all'UE di scendere al di sotto degli standard vigenti nel settore delle merci <sup>(1)</sup>.

2.2. La proposta si serve della definizione di «sovvenzione» contenuta nell'accordo OMC sulle sovvenzioni e misure compensative. Le sovvenzioni che provocano distorsioni degli scambi commerciali concesse dalle autorità pubbliche dei paesi terzi — quelle cioè concesse a talune imprese o a taluni settori, come pure quelle alle esportazioni — autorizzano l'UE ad applicare misure compensative (le sovvenzioni di carattere generale, cioè quelle concesse a tutti i prestatori di servizi, comprese le compagnie aeree, non sono repute distorsive degli scambi commerciali). La definizione comprende inoltre le «pratiche tariffarie sleali», cioè la pratica di fissare tariffe inferiori a quelle attuate dai vettori già presenti sul mercato e rappresentativi (o, qualora queste informazioni non siano disponibili, quelle inferiori alla tariffa ricostruita, la quale corrisponde ai costi maggiorati del margine di utile degli altri vettori comparabili), ma si limita alle pratiche tariffarie sleali attuate dai vettori aerei controllati dallo Stato.

2.3. La proposta prevede le stesse fasi d'indagine effettuate in relazione agli scambi di merci, semplificando però la procedura e dettando regole meno vincolanti. L'indagine si fonda sui due seguenti criteri:

— sovvenzioni concesse dalle pubbliche autorità di un paese terzo ai vettori ammissibili, oppure pratiche tariffarie sleali poste in essere da determinati vettori esteri controllati dallo Stato;

— rotte per le quali l'industria aerea comunitaria è in difficoltà.

2.4. Il progetto introduce una definizione di «servizi aerei simili» meno restrittiva di quella utilizzata nel settore degli scambi di merci. I vettori aerei comunitari devono operare

sulle stesse rotte (o quasi) dei vettori stranieri, ma non sono soggetti a restrizioni relative al tipo dei servizi forniti.

2.5. La Comunità può avvalersi del diritto di avviare un'indagine qualora venga presentata una denuncia, debitamente motivata, a nome dei vettori aerei comunitari. La Commissione può inoltre avviare un'indagine se esistono prove sufficienti.

2.6. Una procedura d'indagine viene avviata con la pubblicazione nell'UE della relativa comunicazione su un argomento in merito al quale le società aeree straniere e le altre parti coinvolte abbiano il diritto di essere ascoltate. Le informazioni possono condurre a conclusioni sfavorevoli per chi non collabora.

2.7. Ai sensi della decisione n. 468/1999/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 <sup>(2)</sup> gli Stati membri vengono consultati in tutte le fasi del procedimento nell'ambito di un comitato consultivo. L'articolo 8 della suddetta decisione garantisce inoltre il diritto del Parlamento europeo di essere consultato.

2.8. Per ciascun vettore aereo vengono stabilite misure, quali diritti compensativi, assunzione d'impegni o altre misure adeguate, come, ad esempio, la restrizione dei diritti di atterraggio. La portata della misura compensativa è limitata al minore fra i seguenti importi: l'importo della sovvenzione calcolato come vantaggio concesso al beneficiario, ovvero la differenza fra la tariffa effettivamente praticata da un vettore aereo non comunitario controllato dallo Stato e la «tariffa normale», oppure, ancora, un importo di entità sufficiente ad eliminare il pregiudizio. Le misure transitorie restano in vigore per sei mesi, e, se le circostanze lo giustificano, possono essere rivedute. Come avviene nel caso delle merci, le modalità di riscossione di questi diritti non sono state esplicitate. In pratica, le autorità dello Stato membro competenti a riscuotere le tasse e i diritti aeroportuali possono riscuotere anche questi diritti. I diritti riscossi sono versati al bilancio comunitario nell'osservanza delle disposizioni comunitarie applicabili in materia di dazi riparatori e compensativi.

2.9. La proposta, tuttavia, non sostituisce gli accordi in materia di navigazione aerea sottoscritti con i paesi terzi, nei casi in cui essi possano essere utilizzati per dirimere efficacemente le questioni di distorsione di concorrenza. Laddove esiste uno strumento giuridico che consente di reagire in maniera soddisfacente, esso è prioritario rispetto al regolamento <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Regolamento (CE) n. 2026/97 del Consiglio, del 6 ottobre 1997, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri della Comunità europea (GU L 288 del 21.10.1997, pag. 1).

<sup>(2)</sup> GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

<sup>(3)</sup> NdT: riguarda solo la versione danese.

### 3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato reputa essenziale rafforzare la concorrenza tra le compagnie aeree europee e quelle americane. A questo proposito gli strumenti per proteggere l'industria comunitaria dalle sovvenzioni e dalle pratiche tariffarie sleali legate alla prestazione di servizi aerei da parte di paesi terzi possono rivestire grande importanza.

3.2. Ritenendo necessaria un'armonizzazione tra la politica di concorrenza europea e quella americana, anche in precedenza il Comitato aveva accolto con favore gli sforzi della Commissione intesi a raggiungere un accordo «open skies» tra l'UE e gli USA. Com'è noto, un accordo in tal senso non è ancora stato raggiunto, e non è certo né se né quando lo sarà.

3.3. Non risulta chiara la posizione della proposta rispetto alle clausole di consultazione e arbitrato contenute nei numerosi accordi bilaterali (e vincolanti dal punto di vista del diritto internazionale) che gli Stati membri hanno sottoscritto con i paesi terzi, né come saranno risolte le eventuali discrepanze tra la proposta e tali accordi bilaterali (cfr. inter alia l'articolo 307 del trattato).

3.4. In generale gli aiuti di Stato alle compagnie, indipendentemente dal fatto che esse appartengano all'UE o meno, possono recare grave pregiudizio allo sviluppo commerciale del settore. In linea di principio il Comitato condivide le intenzioni della proposta, al fine di contrastare l'erogazione di tali contributi alle compagnie aeree da parte dei governi di paesi terzi, comprese quelle controllate dallo Stato. Particolare attenzione deve essere prestata agli urgenti aiuti finanziari accordati ad alcune compagnie aeree dopo l'11 settembre 2001 per evitarne il fallimento. Negli Stati Uniti tali aiuti si sono concretizzati in più forme: compensazioni per gli aumenti delle tariffe assicurative, pure e semplici sovvenzioni federali o statali, ecc., senza che essi si traducessero in pratiche di dumping tariffario. L'assenza di misure analoghe per le compagnie UE, soprattutto in materia di assicurazioni, potrebbe portare alla loro scomparsa. D'altra parte si osserva che in alcuni casi tale azione di contrasto può rivelarsi un'arma a doppio taglio, e in ogni caso va vista nel contesto delle relazioni generali con i paesi contro i quali sono rivolte le eventuali azioni.

3.5. A ciò si aggiunge il fatto che molto spesso è particolarmente difficile constatare un danno in maniera inequivocabile, soprattutto per quanto riguarda le pratiche tariffarie sleali.

3.6. Detto ciò, si può eventualmente valutare se il comitato di cui all'articolo 12, che deve coadiuvare la Commissione al

posto della procedura consultiva proposta, debba applicare la procedura di cui all'articolo 6 della decisione n. 468/1999/CE, che garantisce agli Stati membri un'influenza più diretta rispetto alla procedura consultiva.

3.7. Una decisione sulla necessità di un eventuale intervento a difesa degli interessi della Comunità dovrebbe fondarsi sulla valutazione degli interessi di tutte le parti coinvolte, inclusi gli utenti ed i consumatori (cfr. EC/384/96). La proposta in esame non contiene un riferimento concreto in tal senso<sup>(1)</sup>.

### 4. Osservazioni specifiche

#### 4.1. Contenuto globale del documento

4.1.1. Dalla proposta della Commissione non emerge la sua posizione nei confronti degli accordi bilaterali in materia di aviazione civile, che continuano ad essere considerati vigenti nel futuro, fino a quando resteranno vincolanti secondo il diritto internazionale.

#### 4.1.2. Raccomandazione

Dalla proposta di regolamento deve emergere chiaramente come la Commissione interpreti la competenza dei paesi membri quanto agli accordi sottoscritti con i paesi terzi, vincolanti secondo il diritto internazionale.

#### 4.2. Articolo 3

4.2.1. Il Comitato ritiene poco precisi sia il concetto di «tariffa normale» sia la sua definizione.

#### 4.2.2. Raccomandazione

Per definire la concorrenza sleale ci si potrebbe invece basare sulla capacità dei proventi complessivi del biglietto per una particolare rotta di coprire i costi medi di quella rotta calcolati su un periodo, ad esempio, di sei mesi. Il termine «costi medi» deve quindi indicare i costi legati alle operazioni commerciali sulla rotta in questione, escluse le spese generali e un ragionevole margine di profitto.

#### 4.3. Articolo 12, paragrafo 2

4.3.1. Vista la frammentazione dei mercati dell'aviazione nell'UE, tenuto conto di quanto detto al punto 3, e dato che la proposta rimanda alla procedura di consultazione, si potrebbe

<sup>(1)</sup> Regolamento (CE) n. 384/96 del Consiglio, del 22 dicembre 1995, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping da parte di paesi non membri della Comunità europea.



ipotizzare di applicare la procedura di protezione fino a quando gli ostacoli citati non saranno eliminati, anche se, in condizioni normali, la procedura consultiva può essere attuata più rapidamente, cosa che in questo campo può essere rilevante.

#### 4.3.2. Raccomandazione

Si deve riflettere se il comitato proposto all'articolo 12, che deve assistere la Commissione, non debba applicare, invece

della procedura consultiva proposta, la procedura di protezione di cui all'articolo 6 della decisione n. 468/1999/CE.

### 5. Conclusione

5.1. In linea di principio, il Comitato condivide la presente proposta di regolamento.

5.2. La proposta deve chiarire come le nuove norme funzioneranno nel contesto degli accordi bilaterali o vincolanti sotto il profilo del diritto internazionale che già esistono tra gli Stati membri e i paesi terzi.

Bruxelles, 18 settembre 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 che modifica la decisione n. 276/1999/CE che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali»**

(COM(2002) 152 def. — 2002/0071 (COD))

(2003/C 61/06)

Il Consiglio, in data 12 aprile 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 153 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Davison in data 2 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 132 voti favorevoli e 4 astensioni il seguente parere.

### 1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo attribuisce una particolare importanza alla politica per la gioventù<sup>(1)</sup>,

importanza che a suo giudizio dovrebbe riflettersi nelle politiche dell'Unione europea in generale. Una politica comune coerente in materia di infanzia è più che mai necessaria in Europa.

1.2. Il Comitato ha elaborato una serie di pareri che sottolineano la necessità di difendere i minori, in special modo per quanto riguarda Internet. Esso ha così contribuito a preparare il Piano d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet (PAI), il quale riflette infatti molte delle sue proposte. Il primo dei pareri in questione è stato elaborato nel

(1) Cfr. ad esempio il parere del CES sul tema: «Sfruttamento dei minori e turismo sessuale», GU C 284 del 14.9.1998 e il parere del CES in merito alla «Politica culturale europea per l'infanzia», CES 250/1996.

1997 dalla relatrice Jocelyn Barrow<sup>(1)</sup>, mentre il più recente «Programma di protezione dei minori su Internet» è stato portato a termine nel novembre 2001<sup>(2)</sup>. Quest'ultimo è risultato uno dei pareri del CESE con maggiore visibilità, essendo stato diffuso a circa 20 milioni di consumatori attraverso i mezzi di comunicazione nazionali e regionali, e questo indica che la preoccupazione del Comitato sulla necessità di proteggere i minori su Internet ha trovato vasta eco presso gran parte dell'opinione pubblica.

1.3. Nel parere il Comitato formulava alcuni suggerimenti volti a rafforzare il PAI, suggerimenti che la Commissione ha in parte ripreso, ad esempio per quanto riguarda la creazione di un forum dell'Unione europea per l'uso sicuro di Internet e la necessità di affrontare il problema dei contenuti che incitano all'odio o al razzismo. Il Comitato raccomandava inoltre, ribadendo il messaggio già inviato nel parere sul Libro verde sulla protezione dei consumatori, di definire una struttura giuridica di sostegno al PAI per garantire che tutti gli interessati rispettassero gli eccellenti codici di condotta e gli altri programmi elaborati nel quadro di tale piano, i quali al momento hanno solo carattere volontario e mancano talvolta di sostegno sufficiente da parte dei cittadini.

## 2. L'entità del problema

2.1. Alla fine del 2001 il 38 % circa delle famiglie dell'Unione europea disponeva di un accesso a Internet. La maggior parte degli istituti scolastici si sta progressivamente dotando di un collegamento alla rete: i minori imparano a usare le tecnologie informatiche a scuola e spesso hanno maggiore dimestichezza con il nuovo mezzo di quanta non ne abbiano i loro genitori. Quando usano Internet a casa, lo fanno generalmente senza alcuna sorveglianza e i pedofili hanno scoperto purtroppo che l'anonimato garantito dalla rete fornisce loro l'opportunità di entrare in contatto con i minori, contatto che si traduce talvolta anche in episodi di violenza su di essi. Un nuovo sondaggio effettuato in Grecia ha rivelato che, a conferma del fatto che i genitori si intendono di Internet meno dei propri figli, la metà dei minori che naviga in rete segnala che i genitori non fanno mai uso di Internet. Pressoché la stessa percentuale riconosce peraltro di non sapere come fare per proteggersi *on-line*<sup>(3)</sup>.

2.2. Da un recente sondaggio statunitense condotto su ragazze scout<sup>(4)</sup> è risultato che il 30 % è stato molestato in una *chat room*. Soltanto il 7 % però ne ha parlato alla madre o

al padre, temendo che questi ultimi vietassero loro di utilizzare la rete in futuro. Anche all'Assemblea de Madrid (Consiglio della regione di Madrid) è stata segnalata un'analogia percentuale del 30 % di approcci indesiderati<sup>(5)</sup>. In Irlanda un minore su cinque, di età compresa tra i 10 e i 14 anni, riferisce di aver ricevuto *on-line* richieste in merito a dati personali, come ad esempio il numero di telefono, e la percentuale è ancora maggiore per gli intervistati di sesso femminile in questa fascia d'età<sup>(6)</sup>. Non si deve poi dimenticare che i telefoni cellulari di terza generazione consentiranno un accesso ancora più agevole ai minori.

2.3. Internet ha inoltre reso possibile lo scambio di materiale pornografico pedofilo: le stime parlano di un milione di immagini di questo tipo<sup>(7)</sup> e la polizia registra migliaia di casi di minori vittime di abusi, ritratti in fotografie e in filmati da mostrare in rete. Anche i contenuti dannosi sono facilmente accessibili in linea. Si calcola che circa il 30 % dei collegamenti su Internet riguardi siti pornografici. La maggior parte delle ragazze scout intervistate ha segnalato di avere spesso ricevuto posta indesiderata a sfondo pornografico o di essere capitata fortuitamente su un sito a carattere osceno, pur avendo sistematicamente tentato di evitare i siti pornografici. Secondo il sondaggio irlandese, otto genitori su dieci dichiarano di condividere in modo più o meno deciso l'affermazione: «Sono preoccupato che i miei figli accedano *on-line* a informazioni dal contenuto dannoso, come materiale sessualmente esplicito o violento».

2.4. Perfino in Germania, dove esiste un'autorità di controllo per la sicurezza interna e una delle più severe normative al mondo in materia di razzismo, nel 2002 secondo la stessa autorità di controllo, il numero dei siti di estrema destra è balzato a 330, una cifra dieci volte superiore a quella di quattro anni fa. L'Osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia ha registrato un solo sito razzista nel 1995, 600 nel 1997, 1 430 nel gennaio 1999 e 2 100 nel luglio dello stesso anno. Siti di questo tipo possono essere visitati anche 20 000 o 30 000 volte al giorno<sup>(8)</sup>. È provato che il numero di siti a sfondo razzista ha subito un aumento dall'11 settembre 2001, mentre le pagine web in cui vengono suffragati gli attentati suicidi hanno raggiunto il centinaio<sup>(8)</sup>.

(1) Parere del CES sul «Libro verde sulla tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e di informazione», GU C 287 del 22.9.1997.

(2) Parere del CES: «Programma di protezione dei minori su Internet», GU C 48 del 21.2.2002.

(3) E.KAT.O, Associazione ellenica consumatori, primavera 2002.

(4) [http://www.girlscouts.org/news/presrel/NetEffect\\_021302.pdf](http://www.girlscouts.org/news/presrel/NetEffect_021302.pdf)

(5) Giornata europea del consumatore — Madrid 13-15 marzo 2002. <http://www.Delitosinformaticos.com>

(6) Ricerca sugli aspetti negativi di Internet, presentata all'Irish Internet Advisory Board (autorità irlandese per la vigilanza su Internet) dalla Amarach Consulting, agosto 2001.

(7) Wellard (2001).

(8) Simon Wiesenthal Center: <http://www.wiesenthal.com>

2.5. Nella maggior parte dei paesi d'Europa è stato rilevato un aumento dei siti riservati al gioco d'azzardo e del numero delle visite a tali siti <sup>(1)</sup>. I giocatori *on-line* tipo sono di giovane età, non sposati e con bassi livelli di reddito e d'istruzione. Una percentuale molto più elevata di giocatori *on-line* (74 %) rispetto ai giocatori tradizionali è afflitta da problemi o patologie di vario genere <sup>(2)</sup>.

2.6. In molti dei siti dedicati ai giochi *on-line* per i minori la US Federal Trade Commission (Commissione federale statunitense per il commercio) ha rilevato la presenza di messaggi pubblicitari per siti di gioco d'azzardo riservati agli adulti. La stessa commissione ha visitato più di un centinaio fra i più noti siti di gioco d'azzardo, constatando la facilità con cui i minori possono accedervi, vista la pressoché totale assenza di meccanismi di filtraggio efficaci. Sempre secondo lo studio, in numerosi siti di questo tipo le avvertenze che segnalano il divieto per i minori di praticare il gioco d'azzardo sono inadeguate o difficili da reperire, mentre sono del tutto assenti nel 20 % dei casi.

2.7. I minori possono facilmente accedere a siti che contengono filmati e videogiochi violenti o che istigano all'odio e al razzismo. Secondo un recente sondaggio, il 40 % circa dei minori britannici e austriaci fra gli 11 e i 14 anni segnala di esser capitato su siti «cattivi», mentre due bambini su cinque nel Regno Unito e tre su dieci in Austria dicono di aver trovato siti violenti <sup>(3)</sup>. In base a una ricerca statunitense molto approfondita, la violenza nei mezzi di comunicazione rende i minori più paurosi, più aggressivi e meno sensibili.

2.8. La presenza di materiale dal contenuto nocivo costituisce un deterrente per le famiglie a navigare in rete e d'altronde tra i genitori intervistati in Irlanda uno su cinque afferma che questo è il motivo principale per cui non dispone di un collegamento Internet a casa. Vi è dunque anche un interesse commerciale nel proteggere più adeguatamente la dignità umana. Il Piano d'azione per promuovere l'uso sicuro di Internet rientra nella strategia di risposta a tali sfide, insieme alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità telematica <sup>(4)</sup>.

### 3. Sintesi delle proposte della Commissione

3.1. L'attuale Piano d'azione per l'uso sicuro di Internet, che si concluderà il 31 dicembre 2002, prevede quattro linee d'intervento:

- *Creazione di un ambiente più sicuro*
  - Creare una rete europea di *hot line* affinché i consumatori possano denunciare qualsiasi caso sospetto di pornografia a carattere pedofilo <sup>(5)</sup>.
  - Incoraggiare l'autoregolamentazione e i codici di condotta.
- *Sviluppo di sistemi di valutazione e filtraggio*
  - Dimostrare i benefici dei servizi di filtraggio e della classificazione su base volontaria tipo ICRA <sup>(6)</sup>.
  - Facilitare accordi internazionali sui sistemi di classificazione.
- *Promozione delle azioni di sensibilizzazione*
  - Preparare il terreno alle azioni di sensibilizzazione.
  - Incoraggiare l'attuazione su scala globale di azioni di sensibilizzazione.
- *Azioni di sostegno*
  - Valutazione delle conseguenze legali.
  - Coordinamento con iniziative analoghe a livello internazionale.
  - Valutazione dell'impatto delle misure della Comunità.

3.2. La Commissione propone di prolungare il piano d'azione per altri due anni, garantendo altresì un collegamento più stretto tra gli interventi delle diverse linee d'azione. La copertura verrebbe estesa alle nuove tecnologie *on-line*, compresi i contenuti mobili e a banda larga, i giochi *on-line*, il trasferimento di file tra privati (*peer-to-peer*) e le forme di comunicazione in tempo reale, quali *chat room* e messengerie istantanee. L'iniziativa riguarderà una tipologia più ampia di contenuti illeciti e dannosi, compresi il razzismo e la violenza, e promuoverà la consapevolezza sulle questioni connesse alla tutela dei consumatori, alla protezione dei dati, alla riservatezza dei dati personali e alla sicurezza delle reti. Sono già state iniziate le discussioni con i paesi candidati nella prospettiva del loro futuro coinvolgimento.

<sup>(1)</sup> <http://www.netvalue.com>

<sup>(2)</sup> <http://www.nua.com/surveys>

<sup>(3)</sup> [www.net-consumers.org/erica/policy/survey.htm](http://www.net-consumers.org/erica/policy/survey.htm). Cfr. anche la risoluzione del Consiglio del 25 marzo 2002 sul piano d'azione e-Europe 2002: accessibilità del pubblico ai siti web e al loro contenuto, GU C 86 del 10.4.2002.

<sup>(4)</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/World/185.doc>

<sup>(5)</sup> Le denunce possono essere trasmesse a [melding@stopleveline.at](mailto:melding@stopleveline.at) in Austria, [www.childfocus-net-alert.be](http://www.childfocus-net-alert.be) in Belgio, [redbarnet@redbarnet.dk](mailto:redbarnet@redbarnet.dk) in Danimarca, [contact@pointdecontact.net](mailto:contact@pointdecontact.net) in Francia, [hotline@jugendschutz.net](mailto:hotline@jugendschutz.net) o [hotline@fsm.de](mailto:hotline@fsm.de) in Germania, [report@hotline.ie](mailto:report@hotline.ie) in Irlanda, [crimino@unige.it](mailto:crimino@unige.it) in Italia, [meldpunt@meldpunt.org](mailto:meldpunt@meldpunt.org) nei Paesi Bassi, [acpi@terra.net](mailto:acpi@terra.net) in Spagna, [minor@press.rb.se](mailto:minor@press.rb.se) in Svezia e [report@iwf.org.uk](mailto:report@iwf.org.uk) nel Regno Unito. Il Portogallo ha un sito Internet al seguente indirizzo: [www.pgr.pt/](http://www.pgr.pt/)

<sup>(6)</sup> ICRA: Internet Content Rating Association (Associazione per la classificazione dei contenuti di Internet).

3.3. L'obiettivo è di coinvolgere più strettamente nel nuovo piano gli operatori del settore e i governi, e di progredire verso una rete europea integrata, correlata al «Safer Internet Forum» (Forum per l'uso sicuro di Internet) e a una Tavola rotonda internazionale. Ottenere una maggior visibilità è uno degli obiettivi prioritari. Si prevede di creare un portale Internet e di portare avanti la ricerca sociologica sulla protezione dei minori *on-line*.

3.4. Il modello di autoregolamentazione verrà sviluppato e sottoposto a valutazione, creando un «osservatorio» per il controllo giuridico/normativo e tecnologico/di mercato. La classificazione dovrà venir migliorata per tener conto della convergenza, i sistemi di filtraggio verranno sottoposti ad analisi comparativa e verrà utilizzato a tal fine anche il Programma di Ricerca e sviluppo della Comunità.

#### 4. Osservazioni di carattere generale

4.1. Il Comitato concorda con la valutazione globalmente positiva del Piano d'azione e auspica che questo possa beneficiare di un maggior sostegno da parte sia dei governi che dell'industria informatica.

4.2. Il Comitato esprime inoltre soddisfazione per il riferimento, nel documento della Commissione, alla necessità di creare uno spazio «positivo» *on-line* destinato ai minori. Aumentare il numero di contenuti attraenti e positivi può favorire un graduale mutamento dell'ambiente dei media. I minori possono infatti trarre notevole vantaggio dalle opportunità di informazione, divertimento, istruzione e comunicazione *on-line*. A titolo d'incoraggiamento, nel quadro del PAI è stato ad esempio pubblicato l'elenco dei 20 migliori siti per bambini in lingua francese e tedesca<sup>(1)</sup>. Il Comitato accoglie favorevolmente l'intenzione della Commissione d'incoraggiare l'immissione in rete di contenuti per i minori e l'adozione delle migliori pratiche in uso per segnalare le aree destinate all'infanzia. È necessario estendere a questo nuovo mezzo di comunicazione l'ottima tradizione sviluppata dal servizio radiotelevisivo pubblico. Si potrebbe eventualmente giungere alla creazione di una vasta area protetta (il cosiddetto *walled garden*) per i minori con un dominio del tipo *kids.eu*, come previsto negli Stati Uniti. Resterebbe comunque la necessità di tutelare tale area dagli attacchi pedofili e di esercitare per il resto di Internet una maggiore azione di filtraggio e di notifica e rimozione (*notice and take down*). Non si può infatti presupporre che i minori si limitino a visitare l'area protetta

(potrebbero voler accedere almeno ai siti dei musei e simili), e d'altra parte occorre anche tener conto della sensibilità degli adulti in materia di buon gusto e decenza.

#### 4.3. Hot line

4.3.1. Si spera che sarà possibile istituire delle *hot line* nei paesi in cui non esistono ancora. L'UE sta finanziando iniziative volte a permettere di rintracciare ed aiutare i minori vittime di abusi *on-line*, ma queste vanno tuttavia rafforzate, in particolare nei paesi candidati ove la tutela dell'infanzia risulta ancora poco efficace. È inoltre necessario elaborare orientamenti comunitari per le ONG che si occupano dei minori e le agenzie che si occupano di adozioni internazionali in modo da intensificare la protezione.

#### 4.4. Autoregolamentazione

4.4.1. Il Comitato dubita che l'autoregolamentazione possa essere sufficiente. In particolare, con essa non si è riusciti a ottenere la protezione dei contenuti per l'infanzia, poiché i sistemi di classificazione non sono stati adottati da una massa critica di fornitori di contenuti, nonostante Microsoft e AOL abbiano seguito il suggerimento del Comitato di esercitare pressioni su di essi in tal senso.

4.4.2. Il Comitato ritiene che la protezione su Internet sia una questione di politica dei consumatori (Internet è infatti un servizio); esso reputa che una classificazione in tal senso ne rafforzerebbe le prospettive e che il Libro verde della Commissione sulla protezione dei consumatori offra un'ottima opportunità per procedere in questa direzione. Lo si potrebbe impiegare per realizzare un quadro di sostegno giuridico capace di rafforzare su Internet i sistemi volontari di classificazione e filtraggio e le procedure di notifica e rimozione di siti. L'obiettivo è tutelare i minori nei confronti dei contenuti dannosi, ai quali, come il Comitato ha dimostrato, questi sono massicciamente esposti<sup>(2)</sup>. Un obbligo giuridico generale da parte dei fornitori di servizi Internet di tutelare i minori *on-line* comporterebbe altresì l'instaurazione di messaggi di sicurezza e di sistemi atti a ridurre sia i tentativi di allacciare contatti da parte dei pedofili, sia la pornografia a carattere pedofilo *on-line*.

In sintesi, il Comitato caldeggia un quadro normativo fondato su codici di base, in altri termini raccomanda la coregolamentazione al posto dell'autoregolamentazione.

<sup>(1)</sup> Cfr. Il sito dell'Istituto europeo di ricerca sui problemi del consumatore: [www.net-consumers.org/erica/policy/topsites.htm](http://www.net-consumers.org/erica/policy/topsites.htm)

<sup>(2)</sup> Cfr. parere del CES sul tema: «Programma di protezione dei minori su Internet», CES 1473/2001, Allegato II, pag. 15. EKATO, l'Associazione ellenica consumatori, ha rivelato casi preoccupanti di minori coinvolti in giochi d'azzardo *on-line*, scoprendo che 36 % di essi dichiaravano di ingannare i genitori per utilizzarne la carta di credito *on-line*.



4.4.3. Un'impostazione ancora più decisa è necessaria anche per contrastare il razzismo in rete, come già affermato nel parere del CESE sulla criminalità informatica <sup>(1)</sup>. Il 90 % dei siti questo tipo si avvale dei servizi di ISP statunitensi, forte della consapevolezza che le autorità dell'UE non possono obbligare i *provider* americani a rivelare l'identità del fornitore dei contenuti <sup>(2)</sup>.

4.4.4. La direttiva sul commercio elettronico 2000/31/CE impone ai prestatori di servizi di rimuovere le informazioni o sospenderne l'accesso, se vengono avvisati della presenza di materiale illegale. Ciò significa che una società che ospita siti web nei propri computer non può essere considerata responsabile della diffusione di materiale illecito, se non è a conoscenza dell'illegalità dello stesso. Tuttavia, se un prestatore di servizi, o chiunque ospiti un sito web, diviene consapevole dell'illegalità delle informazioni che diffonde, è tenuto ad eliminarle immediatamente o a bloccare l'accesso ad esse. La direttiva sul commercio elettronico avrebbe dovuto entrare in vigore il 17 gennaio 2002 <sup>(3)</sup>, ma a tutt'oggi è stata recepita soltanto da cinque Stati membri.

4.4.4.1. Il Comitato teme fortemente che l'efficacia della direttiva possa essere indebolita dalle decisioni dei tribunali statunitensi. In Francia sono stati decisi due rinvii a giudizio di ISP americani in virtù dell'articolo R.645-1 del Codice penale francese che vieta l'esposizione per la vendita di insegne o emblemi di propaganda razzista. I prestatori di servizi in questione hanno ricevuto l'ingiunzione di bloccare i siti dal contenuto razzista ma successivamente, il 7 novembre 2001, il tribunale statunitense di San José ha sentenziato che essi non erano tenuti ad ottemperare alla decisione del tribunale francese. È pertanto necessario raggiungere con la massima urgenza un accordo internazionale che prescriva di applicare la legislazione del paese dell'utente.

4.4.5. I fornitori di contenuti dovranno sempre registrare gli indirizzi postali reali, in modo da permettere alle forze dell'ordine di accedere più facilmente al materiale potenzialmente sospetto disponibile *on-line*. La libertà di espressione va senz'altro tenuta nella giusta considerazione ma non deve costituire una scusante per il diffondersi della criminalità.

#### 4.5. Sistemi di filtraggio e di classificazione

4.5.1. Nessun software di filtraggio potrà mai sostituire la sorveglianza dei genitori sui loro figli quando questi sono

collegati *on-line*, visto che al momento risulta particolarmente difficile proteggersi dai siti che propagano la violenza. Tuttavia, stando ad una serie di recenti indagini effettuate da «Test Achats» con il contributo finanziario del Piano d'azione comunitario un efficace sistema di filtraggio è probabilmente il modo migliore per bloccare perlomeno la maggior parte dei siti a carattere pornografico. Il Comitato ritiene pertanto che l'ulteriore sviluppo di tali sistemi rivesta carattere prioritario <sup>(4)</sup>.

#### 4.5.2. Modalità di funzionamento dei sistemi di filtraggio

4.5.2.1. «Liste nere». Viene stilata una lista di siti da evitare (quelli contenenti ad esempio materiale scabroso, violento o razzista), di modo che, se il minore cerca di collegarsi a uno di questi siti, l'accesso viene bloccato. Alcuni programmi utilizzano invece liste di termini «proibiti»: ogni volta che all'interno di un *link* o nell'ambito di un determinato sito appare uno di questi termini, l'accesso viene bloccato. Il problema delle «liste nere» è che necessitano di aggiornamenti continui.

4.5.2.2. Filtraggio in tempo reale. Il filtro controlla le parole e le immagini mano a mano che vengono caricate e blocca le pagine con i testi o le immagini indesiderate prima che queste appaiano. Il problema è che la pagina può essere vista parzialmente prima che il filtro venga innescato dal testo o dalle immagini in questione. Inoltre un tale sistema può rallentare l'accesso a tutti i siti della rete.

4.5.2.3. Etichettatura/classificazione dei siti. I proprietari dei siti appongono volontariamente alle proprie pagine web un'etichetta che indica la presenza in esse di determinate categorie di contenuti (ad esempio violenza, nudo, gioco d'azzardo, contenuti pornografici, ecc.). La concezione delle etichette e la definizione delle categorie è di competenza dell'ICRA. Il filtro «legge» l'etichetta e decide se permettere o meno l'accesso ai minori, a seconda delle scelte effettuate a monte dai genitori. Il problema di un tale sistema è che si basa su una classificazione volontaria da parte dei fornitori di contenuti e che sinora ben pochi siti sono stati classificati.

4.5.2.4. «Aree protette (*walled gardens*)». Vengono preparati elenchi di siti Internet adatti all'infanzia e solo ad essi è consentito l'accesso dei bambini. Si tratta del metodo più sicuro di proteggere i minori.

4.5.3. Molti dei dispositivi per il filtraggio sono prodotti negli Stati Uniti. Ciò significa che i criteri di filtraggio possono essere fortemente influenzati dai valori statunitensi, ad esempio

<sup>(1)</sup> Parere del CES sul tema: «Società dell'informazione/criminalità informatica», CES 1115/2001.

<sup>(2)</sup> Simon Wiesenthal Center: <http://www.wiesenthal.com>

<sup>(3)</sup> Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), GU L 178 del 17.7.2000.

<sup>(4)</sup> Cfr. [www.net-consumers.org/erica/policy/tafilter.htm](http://www.net-consumers.org/erica/policy/tafilter.htm)

un estremo rigore nei confronti della nudità, ma una maggiore permissività nei riguardi di armi e violenza. Molti di questi prodotti funzionano essenzialmente in inglese. Tra i vari sistemi di filtraggio vi possono essere notevoli differenze di prezzo, ma non è detto che i più cari siano anche i migliori.

4.5.4. Di recente le organizzazioni dei consumatori di Belgio, Spagna, Italia e Portogallo hanno condotto dei test su 18 pacchetti software di filtraggio attualmente sul mercato: ora, il prodotto migliore è risultato essere un sistema che si può scaricare gratuitamente da Internet. In generale si è visto che i siti a carattere pornografico venivano filtrati abbastanza bene e che al tempo stesso i programmi non bloccavano di solito i siti inoffensivi, anche quando il loro nome poteva generare confusione. Per contro, i siti incentrati su armi, violenza, odio, razzismo, droghe o sette mistiche riuscivano invece a scivolare abbastanza facilmente attraverso le maglie dei filtri. Un altro problema è che i filtri esaminati non sono in generale risultati in grado di resistere ai tentativi di manomissione da parte di minori con buone conoscenze informatiche. Inoltre parecchi di questi programmi non sono particolarmente facili da usare.

4.5.5. Nel nuovo piano d'azione gli sforzi dovranno pertanto concentrarsi sull'informazione da fornire ai consumatori riguardo ai sistemi disponibili (ad esempio, semplici consigli per il filtraggio da allegare ai computer nei punti vendita) e sul rendere i sistemi più semplici da usare (con istruzioni in varie lingue) e maggiormente efficaci nei confronti dei contenuti violenti. Il Comitato rinnova l'appello rivolto ai fornitori di contenuti ad aderire al sistema di etichettatura dei siti, ad esempio secondo le indicazioni dell'ICRA. Come aveva già affermato nel suo parere sulla criminalità informatica, il Comitato ritiene che la definizione di «contenuti illeciti» vada estesa ai materiali che incitano all'odio ed al razzismo, nonché a siti pericolosi come quelli dedicati alla fabbricazione di bombe o all'istigazione al suicidio.

4.5.6. Il Comitato ritiene che il sistema ICRA, in base al quale sono gli stessi siti a dotarsi di una classificazione e di un'etichetta, raggiungerà la massa critica necessaria soltanto se i governi e gli operatori del settore lo sosterranno in modo decisamente più incisivo. È essenziale che ciò venga fatto.

#### 4.6. Maggior sensibilizzazione

4.6.1. Il Comitato ha fornito un sostegno attivo alle azioni del PAI nel campo della sensibilizzazione, fra l'altro mediante il parere «Programma di protezione dei minori su Internet» e le correlate audizioni degli operatori del settore e delle altre parti interessate, e propone di ospitare una delle riunioni del nuovo Forum per l'uso sicuro di Internet nonché di utilizzare

la propria rete di comitati consultivi misti per informare dell'iniziativa i paesi candidati. Esso tiene a ribadire che, da sole, le operazioni di polizia non possono risolvere le problematiche connesse con l'uso di Internet.

4.6.2. Il Comitato ha spesso rilevato che le statistiche comparative esistenti a livello europeo in diversi settori non riescono ad offrire il sostegno necessario ai pertinenti piani d'azione ed iniziative legislative. Ciò vale anche per il settore in esame. I nuovi progetti destinati ad accrescere la sensibilizzazione sull'argomento andrebbero impiegati allo scopo di ottenere statistiche sui livelli di rischio *on-line* cui sono sottoposti i minori. In particolare, l'Unione europea dovrebbe disporre quanto prima di dati comparativi sul numero di reati connessi alla rete a danno dei minori, visto che i dati forniti dalle *hot line* indicano soltanto il numero delle segnalazioni di siti di pornografia infantile *on-line*.

4.6.3. Gli operatori del settore dovrebbero svolgere un ruolo attivo, ad esempio visualizzando messaggi relativi alla sicurezza, soprattutto sui portali di accesso alle *chat room*, offrendo informazioni sui sistemi di filtraggio efficaci<sup>(1)</sup> o addirittura consentendo di scaricarli, favorendo la classificazione dei siti e fornendo sistemi di notifica e rimozione dei siti anche per i minori. Andrebbe seguito l'esempio del codice di condotta irlandese che stabilisce espressamente che gli utenti non possono utilizzare i servizi forniti dai prestatori per creare, ospitare o trasmettere materiale illecito, diffamatorio, abusivo, offensivo, volgare od osceno<sup>(2)</sup>.

4.6.4. Dal canto suo, la Commissione può ottimizzare l'impatto dei messaggi di sensibilizzazione, inserendoli in programmi già esistenti come *e-Europe* e *e-Learning* e tramite il decentramento di tutte le informazioni. La formazione informatica destinata ai genitori e ai figli dovrebbe prevedere anche una parte relativa alla sicurezza. Da questo punto di vista la scuola svolge un ruolo fondamentale.

<sup>(1)</sup> Esempi di consigli di sicurezza da stampare e attaccare al computer:

«Incontrare qualcuno che hai conosciuto su Internet è davvero una gran brutta idea, se i tuoi genitori non vengono con te e se non sei in un luogo pubblico.»

«Ricordati: *on-line* la gente può far finta di essere chiunque e nessuno la può vedere.»

«Non dare mai alla gente i tuoi dati personali: il tuo indirizzo, il nome della tua scuola, le tue fotografie, le password che usi. Potrebbero avere cattive intenzioni!»

«Se vedi una cosa proprio brutta o se qualcuno ti dà fastidio *on-line*, non pensare che è colpa tua. Dillo subito ai tuoi genitori.»

Fonte: [www.net-consumers.org](http://www.net-consumers.org)

<sup>(2)</sup> Codice deontologico dei prestatori di servizi Internet irlandesi, punto 5.1.1, p. 11; consultabile sul sito [www.iab.ie/Publications/Reports/d33.PDF](http://www.iab.ie/Publications/Reports/d33.PDF)



#### 4.7. Cooperazione internazionale

4.7.1. Il Comitato sostiene il programma di cooperazione internazionale proposto. Tuttavia riconosce che gli Stati Uniti sono per certi versi vincolati dal loro «primo emendamento», che tutela la «libertà di espressione», mentre la Comunità cerca

di contemperare tale esigenza con le necessità in materia di sicurezza e di dignità umana. L'Unione europea è in fin dei conti un mercato sufficientemente grande per avviare azioni in proprio, e il caso in esame rappresenta un esempio importante di un settore nel quale i cittadini guardano ad essa per poter essere protetti.

Bruxelles, 18 settembre 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 che adotta un programma pluriennale di azioni nel settore dell'energia: programma "Energia intelligente per l'Europa" (2003-2006)»**

(COM(2002)162 def./2 — 2002/0082 (COD))

(2003/C 61/07)

In data 6 maggio 2002 il Consiglio 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 Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere, in data 2 settembre 2002, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Morgan.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 127 voti favorevoli, 3 voti contrari a 1 astensione, il seguente parere.

#### **1. Introduzione**

1.1. La Commissione ha presentato una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede un programma pluriennale di azioni in campo energetico, denominato «Energia intelligente per l'Europa», per il periodo 2003-2006. Con una dotazione pari a 215 milioni di EUR, il programma dà attuazione alla strategia delineata nel Libro verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, fondata sulle fonti rinnovabili e sul risparmio energetico.

1.2. La proposta non riguarda tutta la politica energetica dell'UE, ma specificamente le azioni nel campo dell'efficienza energetica e dell'energia rinnovabile. Si occupa solo del trattato CE e non dell'Euratom, e non prende in considerazione il settore della ricerca e dello sviluppo che verrà coperto dal 6° programma quadro. Il programma «Energia intelligente» riguarda il miglioramento dell'uso dell'energia (efficienza energetica) e l'incoraggiamento a utilizzare fonti energetiche rinnovabili.

1.3. Il programma è destinato a integrare e a favorire l'attuazione dei vari strumenti legislativi adottati dalla Comunità in materia di efficienza energetica, fonti rinnovabili e trasporti, tra i quali: la direttiva sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno (direttiva 2001/77/CE), la proposta di direttiva sulla promozione dell'uso dei biocarburanti nei trasporti<sup>(1)</sup>, la proposta di direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia<sup>(2)</sup> e la proposta di direttiva sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia<sup>(3)</sup>.

1.4. Il programma è concepito come il principale strumento comunitario per il supporto non tecnologico nel settore dell'energia. Si tratta di un programma nuovo, ma che assicura anche la prosecuzione delle azioni intraprese nel quadro dei

---

<sup>(1)</sup> COM(2001) 547 def.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 226 def.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 415 def.

programmi Altener, SAVE e Synergy. Esso punta inoltre a rafforzare le componenti «energie rinnovabili» ed «efficienza energetica» di tali programmi e a introdurre due nuove, relative agli aspetti energetici dei trasporti e alla promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica nella cooperazione internazionale con i paesi in via di sviluppo. Infine, è rivolto a potenziare l'attività di diffusione e di promozione delle migliori pratiche mediante campagne di sensibilizzazione e d'educazione e la promozione degli investimenti nelle nuove tecnologie.

1.5. Il programma è articolato in quattro settori specifici: uso razionale dell'energia e controllo della domanda (SAVE), energie nuove e rinnovabili (Altener), aspetti energetici dei trasporti (Steer) e promozione internazionale dei settori delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica (Coopener). Saranno finanziate, tra l'altro, azioni nei seguenti ambiti: attuazione di strategie, elaborazione di standard; creazione di strutture e di strumenti finanziari e di mercato; promozione di sistemi e di attrezzature idonei a facilitare la transizione dalla dimostrazione alla commercializzazione; sviluppo di strutture d'informazione e d'educazione e valorizzazione dei risultati; monitoraggio e valutazione.

1.6. La Commissione sta anche considerando la possibilità di delegare parte della gestione del programma a un'agenzia esecutiva e, nel documento, elenca una serie di compiti dei quali tale agenzia potrebbe occuparsi. Per il momento, tuttavia, non esiste una proposta formale in merito: è un aspetto che sarà oggetto di un'apposita proposta di decisione non appena sarà stato adottato il regolamento del Consiglio che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato economico e sociale accoglie con favore la proposta «Energia intelligente» in quanto è in linea con diverse raccomandazioni formulate in passato dal Comitato sulla necessità di promuovere l'efficienza energetica, le fonti rinnovabili e il trasferimento ai paesi in via di sviluppo della tecnologia e del *know-how* relativi al risparmio energetico (cfr. parere del Comitato sul Libro verde «Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico»<sup>(1)</sup>). Il programma proposto riunisce quattro aspetti chiave della politica energetica, aspetti che vanno affrontati con efficacia se si vuole raggiungere la sicurezza dell'approvvigionamento nell'attuale contesto politico e consentire alla Comunità di conseguire i propri obiettivi in termini di sostenibilità e di rispettare gli impegni internazionali di lotta al cambiamento climatico.

2.2. L'edilizia e l'industria presentano un notevole potenziale di risparmio energetico non realizzato, che la Commissione valuta al 18 % del consumo totale odierno<sup>(2)</sup>. Il piano d'azione della Commissione per rafforzare l'efficienza energetica (comprensivo delle misure proposte nel programma «Energia intelligente») punta a realizzare due terzi di questo potenziale entro il 2010, cosa che richiederebbe un miglioramento pari all'1 % annuo contro una media dello 0,6 % negli ultimi dieci anni. Ciò consentirebbe una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> pari a circa il 40 % di quella necessaria a rispettare l'impegno sottoscritto dall'UE a Kyoto.

2.3. Oggi le fonti rinnovabili coprono il 6 % dell'approvvigionamento energetico e il 14 % della produzione di energia elettrica nell'ambito dell'UE. Il Comitato ha già fatto osservare che le fonti rinnovabili possono svolgere un ruolo di primo piano nella lotta al cambiamento climatico e che contribuiranno a diversificare le fonti di energia per rendere più sicuro l'approvvigionamento, in particolare diminuendo la dipendenza dalle fonti importate (parere sulle fonti energetiche rinnovabili, 2000). Il Comitato ha rilevato la necessità di un'azione incisiva per un uso ottimale delle fonti energetiche rinnovabili e ravvisa chiaramente l'esigenza di incentivi che ne diffondano l'uso (parere sulle fonti energetiche rinnovabili, 2000). La comunicazione della Commissione «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili — Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità»<sup>(3)</sup> fissa un obiettivo indicativo del 12 % dell'approvvigionamento energetico (e del 22 % della produzione di energia elettrica) di origine rinnovabile entro il 2010.

2.4. La politica dei trasporti dovrà essere un settore di intervento prioritario, in quanto i trasporti assorbono oltre il 30 % del consumo finale di energia (cfr. piano d'azione per rafforzare l'efficienza energetica nella Comunità europea). Il traguardo a lungo termine dell'UE è ridurre del 50 % le emissioni di CO<sub>2</sub> per chilometro/passeggero e per carico pagante/chilometro. A più breve termine si punta a un risparmio energetico del 5-10 % per raggiungere una riduzione aggregata delle emissioni di CO<sub>2</sub>. L'UE ha raggiunto un accordo con le case automobilistiche per la riduzione volontaria, entro il 2005/2010, dei livelli medi di emissione di CO<sub>2</sub> delle automobili nuove, che dovrebbero abbassarsi di un terzo rispetto al 1995.

2.5. Nel parere sul Libro verde in materia di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, il Comitato sottolinea la necessità di un intervento dell'UE volto ad appoggiare gli sforzi dei paesi in via di sviluppo in direzione dello sviluppo sostenibile. I paesi in via di sviluppo utilizzano attualmente molta meno energia pro capite rispetto ai paesi sviluppati, principalmente a causa del loro tenore di vita di gran lunga

<sup>(1)</sup> COM(2000) 769 def.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 162 def., pag. 21

<sup>(3)</sup> COM(97) 599 def.

meno elevato. È vero che il livello di vita e il consumo di energia dovrebbero crescere nei paesi in via di sviluppo, ma la sfida consisterà nel raggiungere un tenore di vita più elevato senza aumentare sensibilmente le emissioni prodotte. I paesi in via di sviluppo saranno tentati di cercare fonti energetiche economiche a breve termine piuttosto che strutture sostenibili, rinnovabili ed efficienti a lungo termine. Tuttavia tali misure possono essere attuate con costi inferiori nella fase di sviluppo che non in quelle successive. La promozione delle migliori prassi nei settori delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica e la loro trasmissione, in particolare, ai paesi in via di sviluppo rientrano quindi a giusto titolo fra gli impegni internazionali prioritari della Comunità, al pari del rafforzamento della cooperazione relativa all'uso dei meccanismi flessibili del protocollo di Kyoto.

2.6. La valutazione dei programmi precedenti (Altener e SAVE 1991-97 e il primo biennio del primo programma quadro «Energia» 1998-2002), pur avendo riconosciuto il valore e il contributo di tali programmi alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, ha anche individuato delle esigenze di miglioramento in alcuni settori, fra cui quella di un migliore coordinamento e di una maggiore coerenza tra i vari programmi e quella di migliorare i metodi di selezione, valutazione e gestione dei programmi, come pure la diffusione dei risultati ottenuti. La valutazione ha raccomandato di prevedere in futuro un unico programma, invece di programmi distinti per l'efficienza energetica, le fonti rinnovabili, ecc.

### 3. I problemi principali

3.1. Per valutare la proposta in esame il Comitato deve rispondere quindi ai seguenti interrogativi: la proposta della Commissione è all'altezza delle sfide poste dal cambiamento climatico e soddisfa le esigenze di sviluppo sostenibile, di competitività economica e di sicurezza dell'approvvigionamento? Inoltre, consentirà di realizzare il potenziale di risparmio energetico e di ricorso alle fonti rinnovabili esistente nell'industria, nell'edilizia e nei trasporti, all'interno e all'esterno dell'UE, per contribuire al superamento di queste sfide?

3.2. Raggiungere il traguardo della Commissione in tema di efficienza energetica, ovvero una riduzione annua del consumo pari all'1 % fino al 2010, sarà impegnativo. Il miglioramento dello 0,6 % annuo fatto registrare negli ultimi dieci anni potrebbe essere difficile da mantenere (e tanto più da superare), in quanto legato in larga misura al passaggio dall'industria ad alta intensità energetica al settore dei servizi. Oggi l'uso industriale rappresenta meno di un terzo del totale non imputabile ai trasporti e la sua quota continuerà a scendere con l'ulteriore ristrutturazione a favore dei servizi e il miglioramento dell'efficienza energetica dell'industria rimanente. In realtà il consumo di energia, pur essendo in ribasso nel

settore industriale, è in aumento in quelli che sono ormai i due settori principali (uso privato e settore pubblico/terziario), che utilizzano quantità sempre maggiori di energia elettrica specialmente per apparecchi e attrezzature. Altro settore in espansione è quello della climatizzazione.

3.3. Il traguardo posto dalla Commissione in materia di energie rinnovabili è ambizioso: si è infatti stimato che, in assenza di cambiamenti drastici, nel 2030 le fonti rinnovabili coprirebbero appena l'8 % dell'approvvigionamento energetico<sup>(1)</sup>. Se non si tiene conto delle esternalità, molte fonti energetiche rinnovabili non sono affatto competitive rispetto a quelle tradizionali e quindi il loro consumo, se lasciato alla legge di mercato, potrà difficilmente aumentare fino al livello necessario per conseguire l'obiettivo fissato dalla Commissione.

3.4. Si prevede inoltre che le emissioni di CO<sub>2</sub> del settore dei trasporti cresceranno del 40 % circa tra il 1990 e il 2010. In assenza di ulteriori provvedimenti specificamente rivolti a incidere sull'uso dei trasporti, invertire questa tendenza sarà estremamente impegnativo, specie se si continuano a non calcolare le esternalità.

3.5. Come già rilevato, la domanda di energia dovrà aumentare sensibilmente nei paesi in via di sviluppo e, se non si interviene con sufficiente prontezza, vi è il rischio di perdere le opportunità esistenti di incorporare l'efficienza energetica e le energie rinnovabili.

3.6. Alla luce delle sfide menzionate, si pone anche la questione della completezza del pacchetto legislativo presentato a livello comunitario. Se da un lato è necessario trovare un equilibrio fra regolamentazione e mercato, dall'altro è necessaria una legislazione efficace in una serie di settori. Nonostante l'ampio ventaglio di misure in vigore o allo stadio di proposta di direttiva, alcune di loro non sono giuridicamente vincolanti (per es. le norme sull'etichettatura e la normalizzazione degli elettrodomestici e delle attrezzature da ufficio). Altre fissano traguardi indicativi (per es. per le fonti rinnovabili) il cui effettivo raggiungimento rimane però in dubbio, perlomeno in alcuni Stati membri.

3.7. Occorre anche un maggiore impegno in favore dell'uso intelligente dell'energia a livello nazionale. Come rileva la Commissione (pag. 21), la maggior parte delle misure comunitarie concernenti l'efficienza energetica non è vincolante per gli Stati membri. Il programma di sostegno presentato, pertanto, pur essendo utile a suscitare un maggiore impegno

<sup>(1)</sup> COM(2001) 769 def.

da parte loro, non può che fornire un limitato contributo. Gli Stati membri vanno quindi incoraggiati a impegnarsi più attivamente per migliorare l'efficienza energetica e l'uso delle energie rinnovabili tramite adeguati meccanismi legislativi e di sostegno. Del resto, alcune norme legislative possono essere più adeguatamente sviluppate a livello nazionale che non a livello dell'UE per tener conto delle circostanze specifiche di singoli paesi. Il banco di prova del programma consisterà nel vedere in quale misura esso riuscirà a sfruttare e condividere le conoscenze e le capacità esistenti negli Stati membri.

3.8. Al livello degli Stati membri esistono anche possibilità economiche di promuovere l'efficienza energetica e la riduzione di CO<sub>2</sub>: si può ricorrere sia a politiche fiscali favorevoli che a misure di sostegno per le fonti energetiche rinnovabili.

3.9. A giudizio del Comitato il programma «Energia intelligente» può apportare un valido contributo al raggiungimento degli obiettivi di sicurezza dell'approvvigionamento, sviluppo sostenibile e lotta al cambiamento climatico. Tuttavia, perché il programma possa produrre il cambiamento di livello richiesto, va soddisfatta una serie di altre condizioni preliminari. In primo luogo, in alcune situazioni, a seconda delle circostanze specifiche di ciascun paese, può essere necessario ricorrere a strumenti normativi ed economici mirati per poter realizzare il cambiamento. In secondo luogo, i progressi a livello di trasporti, efficienza energetica e fonti rinnovabili dipendono dal successo della ricerca e dello sviluppo e dall'efficace attuazione del 6° programma quadro. In tale contesto, il Comitato richiama in modo specifico l'attenzione sul proprio parere dal titolo «La necessità di una ricerca finalizzata a un approvvigionamento energetico sicuro e sostenibile» (CES 578/2002). Infine, il ruolo dell'agenzia proposta avrà un'importanza cruciale: essa infatti deve avere il mandato e i mezzi per produrre un cambiamento senza precedenti.

#### 4. I programmi e la dotazione di bilancio

4.1. Il Comitato appoggia la proposta di riunire in un unico programma i diversi aspetti afferenti alla nozione di «energia intelligente»: efficienza energetica, fonti rinnovabili, trasporti e cooperazione internazionale. Come emerge dalle valutazioni dei programmi condotte fino ad oggi, ciò dovrebbe accrescere l'efficacia e la coesione degli interventi e aiutare a prevenire conflitti e duplicazioni. Disporre di un unico programma sarà vantaggioso non solo in termini di maggiore efficienza

gestionale, ma anche perché renderà più agevole la promozione delle opportunità di tipo trasversale, ad esempio programmi e progetti riguardanti aspetti come l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili, oppure l'edilizia e i trasporti.

4.2. SAVE e Altener esistono già da qualche tempo. Steer e Coopener sono invece dei programmi essenzialmente nuovi: la Commissione avrebbe quindi potuto utilmente fornire maggiori informazioni sui loro obiettivi, tanto più che si tratta di programmi con bilanci indicativi relativamente modesti e che pertanto dovranno essere ben mirati per avere un impatto.

4.3. Il Comitato apprezza la proposta di definire azioni chiave che contribuiscano a focalizzare il programma e a conferirgli un maggiore impatto. Si eviterà così il rischio di frammentare eccessivamente le risorse e di rendere la diffusione dei risultati troppo macchinosa. Nel valutare i programmi precedenti si è constatato un numero eccessivo di programmi piccoli e dall'impatto limitato.

4.4. Il Comitato approva l'importanza che la Commissione attribuisce alla necessità di provocare «un effettivo cambiamento comportamentale dei consumatori». Ciò deve costituire il fulcro dei principali programmi d'azione in tutti gli Stati membri. Parimenti il Comitato approva il riconoscimento, da parte della Commissione, dell'importanza dell'istruzione e della formazione. Sottolinea anche la necessità di sensibilizzare i giovani inserendo il tema dell'energia nei programmi scolastici e nei concorsi e premi.

4.5. La proposta (cfr. tabella a pag. 19) fa riferimento alla possibilità di avviare «azioni chiave combinate» che raggruppino più settori specifici. Il Comitato ritiene utile fare in modo che si possano sviluppare le azioni chiave e i progetti che coprono due o più dei quattro settori d'intervento. Per esempio, in campo edilizio vi è l'opportunità di collegare più strettamente gli interventi per l'uso delle energie rinnovabili e quelli per il miglioramento dell'efficienza energetica, in modo da elaborare una strategia coordinata per gli edifici a basso tasso di emissione o a emissione zero.

4.6. Vi sono altri tre ambiti nei quali il Comitato auspica un'azione chiave: in primo luogo, per quanto riguarda il ruolo dei fornitori di energia, ritiene particolarmente necessario incoraggiarli a proporre all'utenza una gamma di servizi energetici completa, che comprenda le fonti rinnovabili e tenga conto dell'efficienza energetica. In secondo luogo, per quanto concerne architetti e committenti, è necessario assicurarsi che essi si avvalgano di tutte le possibilità di massimizzare l'efficienza energetica nei nuovi edifici. In terzo luogo, occorre sviluppare, laddove opportuno, il ruolo dell'efficienza energetica e dell'energia rinnovabile nella valutazione delle emissioni di anidride carbonica e nei sistemi di scambio di diritti di emissione.



4.7. Il Comitato apprezza l'incremento della dotazione del programma «Energia intelligente» rispetto ai programmi che lo hanno preceduto. Ovviamente, data l'entità del lavoro, è lecito chiedersi se, anche con questo incremento, la dotazione di bilancio sia sufficiente. Tuttavia, dato che nella valutazione dei programmi precedenti si è riscontrato il bisogno di migliorare la gestione, non sarebbe prudente aumentare la dotazione in maniera eccessiva e troppo rapida, in quanto la spinta a spendere i fondi potrebbe indurre ad usarli in modo inefficiente. Il Comitato auspica l'applicazione di adeguati controlli finanziari. Il Comitato ritiene che la dotazione di bilancio proposta dalla Commissione rappresenti un compromesso ragionevole: nel giungere a questa conclusione, tiene conto dell'impegno della Commissione a erogare fondi supplementari al momento dell'allargamento e presuppone anche che l'Agenzia sarà in grado di utilizzare efficacemente le capacità e le risorse degli Stati membri.

4.8. Secondo la Commissione il programma intende collegare le iniziative di sostegno (SAVE, ecc.) agli interventi legislativi: un obiettivo lodevole, ma non è chiaro come verrà conseguito. Una possibilità potrebbe essere quella di riflettere, all'atto di stabilire le azioni chiave, sui possibili modi di collegarle a determinati atti legislativi, per es. la direttiva prevista in materia di uso dell'energia negli edifici.

## 5. L'agenzia esecutiva

5.1. È difficile per il Comitato valutare con cognizione di causa l'idea di un'agenzia esecutiva senza disporre della proposta di decisione che la istituisce.

5.2. Il Comitato crede di capire che l'agenzia esecutiva prevista avrà le seguenti caratteristiche. Innanzi tutto, il suo lavoro e in particolare i programmi d'azione selezionati saranno determinati da un comitato diretto dalla Commissione e comprendente gli Stati membri. In secondo luogo, un numero ristretto di persone verrà distaccato dai servizi della Commissione e lavorerà presso l'agenzia per gestire i programmi d'azione. In terzo luogo, il personale che si occuperà dei programmi d'azione verrà reclutato su base contrattuale. Le preoccupazioni che la proposta solleva sono le seguenti: il *know-how* creato andrà perso se il personale è temporaneo; il lavoro dell'agenzia sarà estremamente parcellizzato e non terrà conto dell'ampiezza e della portata delle attività degli Stati membri.

5.3. Attualmente non vi è alcun organismo a livello dell'UE che svolga il ruolo cruciale di promozione e di diffusione al livello richiesto. La valutazione dei precedenti programmi ha indicato che l'espletamento di tali compiti richiede un maggiore

impegno da parte della Commissione. Non si tratta di funzioni che i singoli Stati membri possono svolgere facilmente, in quanto richiedono reti adeguate in tutti gli Stati membri. È un ruolo che conferirebbe un notevole valore aggiunto all'operato dei singoli Stati membri e che potrebbe assumere una particolare importanza dopo l'allargamento, quando i nuovi Stati membri avranno particolarmente bisogno delle informazioni che esso potrà fornire.

5.4. Il programma «Energia intelligente» non deve limitarsi alla realizzazione di progetti di dimostrazione; se i progetti e i programmi producono risultati positivi, questi ultimi devono essere attuati su larga scala. In particolare, esso deve diventare l'interfaccia principale fra il 6° programma quadro e il mercato.

Un ruolo importante nell'attuazione, divulgazione e promozione del programma «Energia intelligente» deve essere svolto dalle rispettive agenzie e dai centri che si occupano di energia a livello nazionale e regionale negli Stati membri: in particolare, tali agenzie potrebbero fungere da collegamento fra la Commissione, l'Agenzia e le organizzazioni locali, fornendo un metodo più economico ed efficace per sostenere i progetti di piccole dimensioni che la Commissione può avere difficoltà a promuovere direttamente.

5.5. Il Comitato riconosce che l'agenzia esecutiva presenta tre vantaggi: è «fuori bilancio», facilita un «rapido avvio» e consente di reclutare del personale con le necessarie qualifiche. Si tratta tuttavia di palliativi a breve termine che non tengono conto delle problematiche a lungo termine. Il Comitato ritiene che la Commissione debba andare oltre l'attuale proposta in esame e scegliere una delle seguenti opzioni: istituire un'agenzia tradizionale a pieno titolo con un ampio mandato che le consenta di sfruttare appieno le capacità, le competenze e le risorse degli Stati membri, oppure affidare tale missione al personale della Commissione, dotandolo delle risorse necessarie e assegnandogli gli obiettivi richiesti. Si tratta infatti di un settore di grande interesse strategico che deve disporre del massimo sostegno da parte della Commissione.

## 6. Conclusioni

Restano alcune questioni irrisolte in merito alla proposta di istituire un'agenzia; secondo il Comitato, vi è bisogno di qualcosa di più di un braccio esecutivo per un numero limitato di programmi d'azione, se si intendono sfruttare appieno le opportunità offerte da «Energia intelligente». Inoltre la proposta relativa all'energia intelligente non riuscirà da sola a produrre i cambiamenti necessari in relazione agli obiettivi strategici e di energia sostenibile dell'UE, a meno che non vengano soddisfatte altre condizioni preliminari: impegno degli Stati membri;

sostegno legislativo mirato; successo della ricerca e sviluppo. Certo, permane il bisogno di un'iniziativa strategica onnicomprensiva in materia di energia al livello dell'UE: tuttavia, il

Comitato ritiene che il programma proposto dalla Commissione sia valido. Deve essere attuato entro la fine del 2002 e quindi la decisione dovrebbe essere adottata al più presto.

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*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 sugli additivi destinati all'alimentazione animale»**

(COM(2002) 153 def. — 2002/0073 (COD))

(2003/C 61/08)

Il Consiglio, in data 10 aprile 2002, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 37 e 152, paragrafo 4, lettera b) 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 Scully in data 29 agosto 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 129 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Da oltre 40 anni gli antimicrobici sono utilizzati come promotori della crescita nell'allevamento di suini e pollame. Negli animali a cui vengono somministrati i promotori si registra una crescita ponderale del 4-5 %. I quantitativi di antibiotici così impiegati sono molto superiori a quelli destinati a scopi medici; in Danimarca, ad esempio, nel 1994, per la terapia nell'uomo sono stati impiegati 24 kg del glicopeptide vancomicina, mentre nell'alimentazione animale si è fatto ricorso a un glicopeptide simile, la avoparcina, in quantità 1 000 volte superiore.

1.1.1. L'utilizzo di antibiotici, a vari livelli di purezza, come additivi nei mangimi è stato sempre più regolamentato prima

a livello nazionale e poi, con l'adozione delle direttive del Consiglio 70/524/CEE<sup>(1)</sup> e 96/51/CE<sup>(2)</sup>, a livello comunitario.

1.2. Nel 1999 il comitato scientifico direttivo (CSD) ha espresso forti preoccupazioni riguardo all'aumento dei rischi per la salute derivanti dalla resistenza agli antibiotici e ha raccomandato di ridurre immediatamente l'uso improprio di antimicrobici. Il principio di ridimensionare il ricorso a tali sostanze andrebbe applicato senza distinzioni in ciascuno dei seguenti settori: medicina umana, medicina veterinaria, produzione animale e fitoprotezione.

1.3. Lo sviluppo della resistenza agli antimicrobici, essendo un problema composito, richiede una soluzione che tenga conto dei suoi diversi aspetti ed è stato pertanto al centro di

<sup>(1)</sup> GU L 270 del 14.12.1970, pagg. 1-17.

<sup>(2)</sup> GU L 235 del 17.9.1996, pagg. 39-58.



un dibattito condotto da numerosi organismi nazionali e internazionali come l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) <sup>(1)</sup>, l'Organizzazione mondiale per la salute degli animali (Office International des Épizooties — OIE), la Conferenza di Copenaghen <sup>(2)</sup>, il Comitato dei consumatori dell'UE <sup>(3)</sup>, ecc. Il Comitato economico e sociale ha da parte sua emesso un parere d'iniziativa <sup>(4)</sup> i cui meriti sono stati esplicitamente riconosciuti dalla risoluzione del Consiglio Sanità del giugno 1999 che ha fatto propria gran parte delle sue raccomandazioni.

1.4. Sin dagli anni settanta, la Commissione ha bandito l'uso in zootecnia di oltre 20 antibiotici. Inoltre, con il regolamento (CE) n. 2821/98 del 17 dicembre 1998, il Consiglio ha accolto la proposta della Commissione di vietare, a decorrere dal 1° luglio 1999, la somministrazione di quattro antibiotici (zinco-bacitracina, spiramicina, virginiamicina, fosfato di tilosina) <sup>(5)</sup> per incrementare la crescita ponderale degli animali.

1.5. Nel giugno 2001, la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione su una strategia comunitaria contro la resistenza agli agenti antimicrobici <sup>(6)</sup>. Tale strategia illustra le azioni prioritarie da condurre in quattro direzioni: sorveglianza, prevenzione, ricerca e sviluppo di prodotti e, infine, cooperazione internazionale. Il documento contiene altresì una raccomandazione sull'uso prudente degli agenti antimicrobici nella medicina umana adottata dal Consiglio dei ministri della Sanità il 15 novembre 2001.

1.6. La Commissione propone ora di vietare, a partire dal 1° gennaio 2006, i quattro antibiotici (monensin sodico, salinomicina sodica, flavofosfolipol e avilamicina) il cui utilizzo è ancora autorizzato nei mangimi come promotori della crescita ponderale animale. Tale proposta <sup>(7)</sup> snellisce e semplifica sensibilmente le norme esistenti in materia di valutazione

della sicurezza e autorizzazione dell'immissione sul mercato di additivi per mangimi. Essa riguarda le sostanze da incorporare nei mangimi e nell'acqua potabile per uso animale.

1.7. Rispetto alla situazione attuale, la Commissione propone i seguenti miglioramenti:

- le nuove autorizzazioni relative agli additivi per mangimi sono accordate per un periodo limitato a 10 anni;
- gli additivi per mangimi autorizzati dalla normativa esistente vanno sottoposti ad una nuova valutazione entro i prossimi 7 anni;
- l'azienda che richiede l'autorizzazione deve dimostrare che l'additivo produce effetti positivi e non presenta alcun rischio per la salute umana o animale e per l'ambiente;
- l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (qui di seguito denominata «l'Autorità») è incaricata di valutare gli additivi;
- i limiti massimi per i residui (LMR) di alcuni additivi per mangimi vanno sottoposti a un monitoraggio successivo all'immissione sul mercato;
- viene introdotta una procedura d'autorizzazione chiara e trasparente;
- sono previste misure più severe per i coccidiostatici di origine antibiotica; entro 4 anni il richiedente deve presentare un nuovo dossier da sottoporre a riesame.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. La zootecnia può fare a meno dei promotori della crescita antibatterici? La questione è ancora aperta. In Svezia è stato dimostrato che alcune modifiche procedurali sono in grado di ridurre l'uso di antibiotici in quanto additivi alimentari; il ricorso agli antibatterici come promotori della crescita è infatti vietato dal 1986 <sup>(8)</sup>. Come l'esperienza svedese insegna, le scienze agrarie dovrebbero definire le condizioni per allevare gli animali senza ricorrere a promotori della crescita antibatterici e senza sacrificare la produttività.

2.2. Il Comitato ha accolto a suo tempo con favore gli obiettivi del Libro bianco sulla sicurezza alimentare <sup>(9)</sup> volti ad incrementare la sicurezza alimentare in Europa (all'insegna

(1) «WHO Global Principles for the Containment of Anti-microbial Resistance» (Principi globali OMS per il contenimento della resistenza agli antimicrobici), in: Atti relativi a una consultazione organizzata dall'OMS con la partecipazione dell'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura dell'ONU (FAO) e dell'Office International des Épizooties, Ginevra, Svizzera, 5-9 giugno 2000.

(2) Raccomandazioni di Copenaghen. Atti della conferenza su invito organizzata dall'UE sul tema «La minaccia microbica» — Copenaghen, Danimarca, 9-10 settembre 1998, [http://www.sum.dk/publika/micro98/ws\\_2.htm](http://www.sum.dk/publika/micro98/ws_2.htm)

(3) Parere del Comitato dei consumatori, adottato il 1° marzo 1999, dal titolo «Resistance to antibiotics — a threat to public health» (La resistenza agli antibiotici: una minaccia per la salute pubblica) (doc. disponibile in DE-EN-FR) [http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/committee/cc08\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/committee/cc08_en.html)

(4) «La resistenza agli antibiotici: una minaccia per la salute pubblica», parere CES 1118/98, GU C 407 del 28.12.1998, e risoluzione del Consiglio, GU C 195 del 13.7.1999, pagg. 1-3.

(5) Regolamento (CE) n. 2821/98 del Consiglio, GU L 351 del 29.12.1998, pagg. 4-8.

(6) COM(2001) 333 def.

(7) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli additivi destinati all'alimentazione animale, COM(2002) 153 def.

(8) Weirup M. 1998. *Preventive methods replace antibiotic growth promoters: ten years experience from Sweden* (Promotori della crescita antibiotici soppiantati da metodi preventivi: 10 anni di esperienza in Svezia), in: APUA Newsletter 16(2):1-4.

(9) COM(1999) 719 def.

di un approccio «dai campi alla tavola»), riconoscendo di conseguenza l'importanza a tal fine dei mangimi e i possibili rischi dell'alimentazione per la salute dell'uomo.

2.2.1. Il Comitato si dichiara particolarmente soddisfatto dello strumento giuridico adottato nella fattispecie dalla Commissione, che ha preferito un regolamento a una direttiva, con vantaggi evidenti in termini di applicazione.

2.3. Il Comitato appoggia la proposta della Commissione intesa a snellire la procedura di autorizzazione degli additivi per mangimi e a vietare il ricorso ai quattro antibiotici rimanenti quali promotori della crescita. Se per alcuni Stati membri un rinvio nell'applicazione di tale divieto potrebbe risultare inconcepibile, per altri invece tale divieto potrebbe essere fonte di preoccupazione in quanto non hanno a disposizione o non hanno ancora sviluppato alternative altrettanto efficaci. A giudizio del Comitato, la Commissione offre un compromesso accettabile. Inaccettabile, invece, è un ulteriore rinvio.

2.4. Il Comitato accoglie con particolare favore la clausola di salvaguardia prevista dalla normativa in caso di rinnovo di un'autorizzazione.

2.5. L'attuale procedura per autorizzare nuovi additivi o nuove modalità d'uso di additivi già esistenti viene avviata dall'azienda richiedente o, se questa ha sede in un paese terzo, da uno Stato membro, designato da tale azienda, che funge da relatore. Il compito di valutare le richieste passerà ora all'Autorità. Il Comitato è favorevole a una procedura centralizzata ed è fautore altresì di un collegamento tra mangimi, sicurezza alimentare e salute umana, come già ribadito nel parere in merito al Libro bianco sulla sicurezza alimentare<sup>(1)</sup>. La proposta della Commissione centralizza a giusto titolo la procedura di autorizzazione.

2.6. Ad integrazione delle misure contenute nella proposta, il Comitato suggerisce di introdurre un simbolo o logo per specificare se le sostanze in oggetto sono utilizzate come additivi per mangimi o, viceversa, come prodotti medicinali.

2.7. Le modalità d'uso e di autorizzazione degli additivi animali o dei medicinali veterinari variano sensibilmente da un paese all'altro del globo. Nei paesi in via di sviluppo, che producono il 25 % circa della carne a livello mondiale, le politiche in materia di regolamentazione dell'uso veterinario

di antibiotici sono poco sviluppate, se non addirittura inesistenti. Nel Sud-Est asiatico, il ricorso ad antimicrobici nell'allevamento di gamberi è scarsamente regolamentato. I problemi derivanti da un uso improprio degli antibiotici valicano le frontiere del paese d'origine, nel senso che i prodotti della carne vengono commercializzati su scala mondiale e lo sviluppo delle popolazioni batteriche non tiene conto dei confini geografici.

2.7.1. Il Comitato teme di conseguenza che la proposta in esame non definisca con sufficiente esattezza gli obblighi dei richiedenti di paesi terzi, ivi comprese le multinazionali di origine comunitaria che operano da un paese terzo, e suggerisce allora di integrare la proposta con disposizioni più precise che eliminino queste ambiguità.

2.8. Al pari della Commissione, il Comitato ritiene che l'azione della Comunità in materia di salute umana o animale e di ambiente debba fondarsi sul «principio di precauzione». Il Comitato parte dal presupposto che la procedura di autorizzazione segua già rigorosamente questo principio; qualunque azione successiva dovrà di conseguenza basarsi sui fatti che via via emergono a riprova dei rischi esistenti per la salute umana o animale e per l'ambiente. Il Comitato auspicherebbe pertanto la presenza nella proposta di ulteriori riferimenti dettagliati all'applicazione di tale principio per evitarne un uso improprio.

2.9. Nel capitolo del regolamento dedicato agli obiettivi generali, si precisa che l'Autorità avrà la competenza e la responsabilità di fornire un quadro unico per la valutazione dei dossier di tutti gli additivi per mangimi e conferirà chiarezza, efficienza e trasparenza al processo. Ai fini della trasparenza viene fatta menzione di una relazione di valutazione e di una consultazione pubblica. Si riconosce inoltre che, in alcuni casi, la sola valutazione scientifica del rischio non è in grado di fornire tutte le informazioni su cui dovrebbe basarsi una decisione di gestione di tale rischio e che è legittimo prendere in considerazione altri fattori pertinenti, tra i quali gli aspetti etici, nonché la realizzabilità dei controlli e il beneficio per gli animali o per il consumatore di prodotti di origine animale. Si suggerisce, pertanto, che l'autorizzazione di un additivo vada concessa solo e soltanto dalla Commissione.

2.9.1. Il Comitato rileva però con preoccupazione che la proposta non fornisce alcuna informazione in merito al funzionamento di tale sistema nella pratica. L'idea della consultazione pubblica, che potrebbe in effetti porre altri fattori legittimi all'attenzione dei diretti interessati e dei responsabili politici, non viene poi ulteriormente sviluppata. La Commissione dovrebbe di conseguenza specificare maggiormente le modalità di applicazione del regolamento proposto.

<sup>(1)</sup> Parere CES 585/2000, GU C 204 del 18.7.2000.

2.10. Tra i medicinali veterinari definiti dalla direttiva 2001/82/CE<sup>(1)</sup> si potrebbero inserire anche i coccidiostatici, che sono agenti somministrati ad esempio, nel mangime, ai broiler durante tutta la loro vita, per prevenire la malattia della coccidiosi. Ai sensi della suddetta direttiva, per medicinale veterinario si intende «ogni sostanza o composizione presentata come avente proprietà curative o profilattiche delle malattie animali».

2.10.1. Il Comitato ritiene che tutti gli agenti utilizzati per il trattamento e/o la prevenzione di malattie dovrebbero essere autorizzati in qualità di medicinali veterinari conformemente alle definizioni della direttiva 2001/82/CE. Il Comitato è consapevole che numerosi coccidiostatici assai diffusi, nessuno dei quali con applicazione nella medicina umana, sono prodotti interamente mediante processo di fermentazione e considerati di qualità farmaceutica non per uso umano (ma per alimentazione animale).

2.10.2. Il Comitato riconosce che, alla luce di quanto sopra, la classificazione dei coccidiostatici tra i medicinali veterinari può comportare difficoltà burocratiche all'interno dell'UE, ma incoraggia comunque la Commissione a riconsiderare la questione e a proporre gli eventuali cambiamenti necessari, all'interno della normativa comunitaria in materia di medicinali veterinari e/o della Farmacopea, per inserire anche i coccidiostatici, ivi inclusi quelli basati su antibiotici per alimentazione animale.

2.10.3. Il Comitato è altresì favorevole all'idea di inserire i coccidiostatici tra i medicinali veterinari della direttiva 2001/82/CE in accordo con la posizione espressa dalla Federazione dei veterinari europei (FVE), la quale ritiene che tali prodotti vadano mantenuti sul mercato, ma raccomanda che il loro uso venga sottoposto a controllo veterinario tramite obbligo di prescrizione. Ciò risponderebbe alle raccomandazioni formulate da numerosi organismi internazionali come l'OIE e l'OMS ed offrirebbe ulteriori garanzie di un uso cauto e razionale di queste sostanze in linea con i principi espressi dalla FVE nei suoi orientamenti del 1999 sull'uso prudente degli antibiotici nella medicina veterinaria.

2.11. Il Comitato è tuttavia dell'avviso che la proposta della Commissione debba prendere in considerazione sostanze alternative atte a sostituire i coccidiostatici, dando importanza alla ricerca sull'irreversibilità della resistenza nei protozoi. Il Comitato si associa alla raccomandazione, rivolta dalla FVE alla Commissione, di dare priorità ai progetti di ricerca intesi ad individuare sostanze alternative ai coccidiostatici (nel quadro del Quinto e Sesto programma di ricerca comunitario); coordinando i loro sforzi, gli scienziati europei potrebbero infatti contribuire in modo decisivo alla risoluzione a lungo termine del problema.

2.12. Gli additivi geneticamente modificati o prodotti a partire da un organismo geneticamente modificato (OGM) dovrebbero anzitutto soddisfare i requisiti del regolamento relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati ed essere valutati in base ad esso prima di essere sottoposti alla procedura di autorizzazione prevista nella proposta. Gli OGM che contengono geni marcatori della resistenza antibiotica in uso per trattamento medico o veterinario non andrebbero emessi nell'ambiente. Questa la posizione ribadita in passato dal Comitato, il quale «per motivi inerenti alla protezione dell'ambiente e della salute» ritiene che «in caso di emissione deliberata di OGM nell'ambiente si debba rinunciare a qualsiasi sorta di gene resistente agli antibiotici come marcatore»<sup>(2)</sup>.

2.13. La Commissione, consapevole della necessità di rendere obbligatoria un'etichettatura dettagliata del prodotto, in quanto questa consente all'utilizzatore finale di compiere una scelta pienamente consapevole, ha inserito nella proposta regole specifiche in materia di etichettatura di additivi per mangimi. Il Comitato nota con preoccupazione che nel documento non figura alcun riferimento esplicito ad altri importanti requisiti riguardanti, ad esempio, l'etichettatura di additivi costituiti o prodotti a partire da OGM.

2.13.1. Secondo il Comitato, se gli agricoltori disponessero di informazioni chiaramente visibili e pertinenti sugli additivi per mangimi, sarebbero in grado, nell'esercizio della loro attività, di fare un uso corretto di tali sostanze, evitando così di mettere a rischio la salute dei cittadini. A tal fine si rendono necessarie disposizioni appropriate in materia di etichettatura.

2.14. Per talune categorie di additivi, la proposta prevede un piano di monitoraggio successivo all'immissione sul mercato, senza però specificare chi decida in merito alla necessità di attuarlo. Il Comitato auspica piena trasparenza riguardo ai requisiti del monitoraggio, i cui risultati dovrebbero essere accessibili al pubblico.

2.14.1. Al pari della Fédération européenne de la Santé Animale (Fedesa), il Comitato è dell'avviso che vada adottato un piano di monitoraggio successivo all'immissione sul mercato, come dispone la normativa comunitaria in materia, al fine di verificare eventuali effetti nocivi di tali prodotti una volta entrati in uso dopo l'autorizzazione alla loro commercializzazione.

<sup>(1)</sup> GUL 311 del 28.11.2001, pag. 1.

<sup>(2)</sup> Cfr. punto 2.8.1 del parere CES 1117/98, GU C 407 del 28.12.1998.

2.15. Nell'ambito della procedura di autorizzazione, la proposta prevede l'istituzione di LMR per gli alimenti interessati di origine animale. Il Comitato è fermamente convinto che la decisione di fissare un LMR non spetti all'organismo responsabile di valutare il rischio, in questo caso l'Autorità, ma all'addetto alla gestione del rischio, vale a dire la Commissione, in risposta ai consigli dell'Autorità.

2.16. A quanto risulta, l'uso terapeutico degli antibiotici ha registrato di recente un aumento da quando è entrato in vigore il divieto di impiegare determinati antibiotici quali promotori della crescita, alcuni dei quali (l'amoxicillina, ad esempio) sono utilizzati anche nella medicina umana. In una riunione organizzata dall'OMS nell'ottobre 1997 con esperti del settore è emersa la necessità di considerare attentamente i rischi associati all'ampio ricorso ai fluorochinoloni nella medicina veterinaria, visto in particolare che si tratta di un gruppo di antibiotici importante per le patologie umane.

2.16.1. A tale proposito il Comitato chiede che il monitoraggio del consumo di antimicrobici non sia limitato alla medicina umana, ma si estenda anche a quella veterinaria e alle applicazioni in agricoltura, e che sia associato a uno stretto controllo dell'uso terapeutico degli antibiotici, in modo da garantire il rigoroso rispetto della normativa vigente e prevenire un aumento del ricorso incontrollato ad antibiotici che andrebbero riservati esclusivamente al trattamento di patologie veterinarie.

2.16.2. A giudizio del Comitato è importante mantenere uno stretto collegamento tra il monitoraggio ed il controllo delle zoonosi e degli agenti zoonotici da un lato e l'individuazione di resistenze agli antibiotici dall'altro.

2.17. Un'applicazione rigorosa della normativa in materia è fondamentale. Gli Stati membri sono incaricati di stabilire le norme sulle sanzioni applicabili alle infrazioni alla proposta di regolamento e di garantirne la piena attuazione. Tali sanzioni dovranno essere armonizzate e inserite in un apposito regolamento comunitario. Il Comitato sottolinea l'importanza di controlli a cura di ispettori qualificati ed è fermamente convinto che la rigorosa applicazione delle sanzioni in caso di mancata osservanza delle norme sia fondamentale per garantirne un'efficace attuazione. Il Comitato auspica uno stretto collegamento tra il documento in esame e la proposta di regolamento della Commissione che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano <sup>(1)</sup>.

2.18. Il Comitato esprime peraltro preoccupazione riguardo all'aumento dei costi dell'allevamento di bestiame conseguente alla proposta della Commissione. Sarebbe opportuno prevedere, se del caso, delle misure compensative, dato che gli allevamenti comunitari diverrebbero meno competitivi sul mercato mondiale.

2.19. Per evitare una distorsione della concorrenza e garantire la protezione dei consumatori dell'UE, le disposizioni in materia di importazioni di carne dovranno rispecchiare fedelmente la normativa comunitaria. L'UE, da parte sua, dovrà impegnarsi a fondo perché tale normativa ottenga l'approvazione dell'OMC. In effetti, questo discorso riguarda anche le condizioni di benessere degli animali e per l'uso di ormoni della crescita e di additivi in generale.

2.20. Il Comitato vorrebbe osservare che, oltre ai coccidiostatici, dovrebbero rientrare nella legislazione dell'UE relativa ai medicinali veterinari, altre sostanze medicinali autorizzate oggi in qualità di additivi alimentari.

2.21. Il Comitato desidera chiedere alla Commissione europea di anticipare la data prevista (2006) per il ritiro di cui all'articolo 12 della proposta, nell'interesse di tutte le parti coinvolte.

### 3. Osservazioni specifiche

3.1. La proposta definisce numerosi termini ed espressioni tecniche che ricorrono nel testo.

3.1.1. Il Comitato nota però con preoccupazione che manca una definizione di coccidiostatici.

3.2. Dal momento che il divieto di utilizzare farine di carne ed ossa è temporaneo, il Comitato è dell'avviso che la proposta debba segnalare chiaramente il rischio derivante dall'uso di additivi di origine animale e prevedere misure generali al riguardo.

3.3. Il Comitato deplora la mancanza di informazioni più dettagliate su come garantire una procedura di autorizzazione trasparente; a suo avviso, infatti, non basta che l'Autorità renda pubblico il suo parere. Il processo di elaborazione di tale parere è essenziale ai fini della trasparenza del sistema; per questo motivo almeno una sintesi di ciascun dossier (una volta eliminate tutte le informazioni ritenute riservate) dovrà essere accessibile per un determinato periodo di tempo ai cittadini in modo da consentir loro di formulare eventuali osservazioni.

3.4. L'introduzione di LMR dovrebbe essere parte integrante della procedura di autorizzazione. Il suggerimento da parte dell'Autorità di non applicare LMR non dovrebbe impedire alla

<sup>(1)</sup> COM(2002) 377 def.

Commissione di richiedere ulteriori indagini in materia allo scopo di fissare tali limiti. Questi andrebbero comunque stabiliti prima che venga concessa l'autorizzazione.

3.5. La procedura di valutazione dei rischi è a cura dell'Autorità. Secondo il Comitato, tale procedura dovrebbe seguire modalità d'esecuzione codificate e accessibili ai cittadini.

3.6. Data la necessità di verificare lo status dei prodotti esistenti, all'Autorità vanno forniti la notifica e i relativi documenti di corredo, come stabilisce la proposta. Questa fa riferimento ad un regolamento da applicare in caso di mancata notifica o di presentazione di particolari erronei all'Autorità. Il Comitato rileva con preoccupazione che non si forniscono dettagli supplementari in merito al contenuto e ai tempi d'adozione di tale regolamento.

3.6.1. Non vengono altresì specificati i termini per il ritiro dei prodotti non notificati in tempo o il cui dossier è stato giudicato incompleto.

3.7. Alle procedure di controllo degli additivi per mangimi già autorizzati la proposta dedica alcune disposizioni che il Comitato ritiene insufficienti a garantire controlli efficaci.

3.7.1. Il Comitato suggerisce pertanto che vengano opportunamente definite le mansioni delle autorità di controllo nazionali.

3.7.2. È inoltre favorevole all'introduzione di una procedura chiara in base alla quale gli Stati membri comunicano alla Commissione i casi di mancata osservanza.

3.8. La proposta illustra le mansioni del laboratorio comunitario di riferimento. Secondo il Comitato va dato rilievo all'esigenza di mettere a punto e diffondere metodi collaudati per testare le sostanze in questione in quanto rappresentano una condizione preliminare per garantire controlli efficaci.

3.9. Il Comitato si rammarica che la proposta non preveda requisiti speciali in materia di etichettatura derivanti dalla normativa sugli OGM e chiede che la proposta venga emendata di conseguenza.

3.10. Il Comitato sollecita la Commissione a raggiungere un accordo su norme accolte a livello internazionale in materia di applicazione del principio di precauzione sotto l'egida del Codex Alimentarius.

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICH

---



**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Verso una strategia tematica per la protezione del suolo»**

(COM(2002) 179 def.)

(2003/C 61/09)

Il Consiglio, in data 12 aprile 2002 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 comunicazione 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 Staffan Nilsson in data 29 agosto 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 139 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Sintesi della comunicazione della Commissione

1.1. Il Sesto programma di azione in materia di ambiente e la strategia per lo sviluppo sostenibile, pubblicati dalla Commissione nel 2001, hanno sottolineato la necessità di proteggere il suolo dall'erosione e dall'inquinamento, evidenziando che perdita e fertilità in declino del suolo compromettono in misura crescente la redditività dei terreni agricoli. La comunicazione in esame<sup>(1)</sup> rappresenta il primo passo della Commissione verso la messa a punto di una strategia tematica per la protezione del suolo.

1.2. La comunicazione presenta elementi di carattere sia descrittivo che orientati all'azione. Vi si descrive l'impatto sul suolo di fattori sia esterni che legati all'attività umana, quali l'erosione, la diminuzione della materia organica, la contaminazione locale e diffusa del suolo, la compattazione del suolo, la diminuzione della biodiversità, la salinizzazione, le inondazioni e gli smottamenti.

1.3. In tale contesto con il termine suolo si definisce lo strato superiore della crosta terrestre il quale è di vitale importanza per tutte le attività umane e per l'intera collettività. Il suolo svolge inoltre un ruolo centrale per la protezione dell'acqua e lo scambio di gas con l'atmosfera.

1.4. La Commissione mette altresì in rilievo la relazione tra la problematica della protezione del suolo e le altre politiche comunitarie (direttiva sui nitrati, direttive quadro sulle acque e sulla qualità dell'aria, politica agricola comune, politica dei trasporti e politica di ricerca).

1.5. La Commissione presenta un quadro sintetico della situazione nei paesi candidati.

1.6. Nelle conclusioni sulle minacce alle quali è sottoposto il suolo, la comunicazione constata che i processi di degrado

del suolo sono innescati e inaspriti dall'attività umana. Tutti i paesi ne sono colpiti, sebbene in grado diverso e per motivi diversi; la situazione si sta deteriorando e i cambiamenti climatici tendono ad esacerbare ulteriormente gli effetti.

1.7. La Commissione delimita la comunicazione al suolo come viene definito nel documento. Non tratta quindi dell'uso del suolo, che formerà oggetto di un'altra comunicazione sulla dimensione territoriale la cui pubblicazione è prevista nel 2003.

1.8. La comunicazione indica inoltre che la formulazione di una strategia comunitaria per la protezione del suolo richiederà tempo. Gli obiettivi della protezione del suolo vanno inoltre integrati in numerose politiche comunitarie, mantenendone tuttavia la dimensione locale e regionale. A partire dal 2002 la Commissione prevede di proporre una serie di misure ambientali per la prevenzione della contaminazione del suolo dovuta ai rifiuti di miniera, ai fanghi di fogna e al compost. Entro il mese di giugno del 2004 la Commissione pubblicherà una relazione sulle misure tecniche e legislative adottate e sulle iniziative messe a punto per promuovere la protezione del suolo.

1.9. Un obiettivo importante del documento della Commissione è la proposta intesa a definire un sistema di monitoraggio per la raccolta d'informazioni e di conoscenze in vista di azioni e proposte future. La Commissione osserva che una proposta concreta in materia verrà inoltre presentata entro il giugno 2004.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il suolo, una risorsa naturale che si è formata nel corso di molto tempo, costituisce la base per la produzione alimentare. Esso è stato occupato dalle città e dalle agglomerazioni urbane e viene utilizzato per la costruzione delle nostre

<sup>(1)</sup> COM(2002) 179 def.

moderne infrastrutture, dei sistemi di distribuzione e di comunicazione, delle strade, ecc. Occupiamo e utilizziamo il suolo per un gran numero di fini diversi. Un cambiamento nell'utilizzo del suolo è spesso fonte di conflitti d'interesse. Numerosi Stati membri hanno messo a punto legislazioni che consentono alla collettività di avvalersi di determinate misure al fine di procedere all'esproprio per motivi d'interesse pubblico. La protezione del suolo riguarda pertanto sia il suolo e le sue caratteristiche che l'utilizzo che ne viene fatto.

2.2. L'Unione europea ha messo a punto delle strategie comuni per difendere e proteggere l'acqua e l'aria; mancano invece strategie comuni a lungo termine per la protezione del suolo. Nel parere d'iniziativa in merito all'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura il Comitato ha sollecitato una proposta per una strategia comunitaria in materia di protezione del suolo <sup>(1)</sup>.

2.3. Il Comitato accoglie pertanto con favore la comunicazione della Commissione in merito ad una strategia tematica per la protezione del suolo e desidera contribuire ai lavori sul tema con le seguenti osservazioni.

2.4. Le precipitazioni eccezionali e le gravissime inondazioni verificatesi di recente in numerosi paesi europei evidenziano la necessità di una strategia ben congegnata per la protezione del suolo. Spesso il fenomeno degli allagamenti è aggravato dal fatto che la capacità di assorbimento del terreno si è deteriorata in aree precedentemente oggetto di esondazioni naturali o in cui è stata modificata la destinazione dei terreni. Sono fattori da tener ben presenti quando l'UE mette a punto strategie per la protezione dei terreni e per l'assetto territoriale.

### 3. Osservazioni del Comitato in merito alla comunicazione

3.1. A giudizio del Comitato, la descrizione, presentata dalla Commissione, delle diverse minacce che rischiano di alterare la qualità del suolo costituisce una base sufficientemente solida per le future proposte maggiormente orientate all'azione citate dalla comunicazione.

3.2. Dalla descrizione di dette minacce non è chiaro quali di esse, secondo la Commissione, vadano risolte a livello comunitario e per quali ragioni un'iniziativa comune sia più efficace di singoli interventi nazionali. Una strategia per la futura protezione del suolo dovrebbe logicamente essere

motivata, anche solo per sensibilizzare quanti sono attualmente impegnati nella protezione del suolo a livello nazionale.

3.3. È difficile, se non addirittura poco pertinente, definire con esattezza il tipo di qualità del suolo che intendiamo conseguire. Il Comitato deplora d'altro canto l'assenza di un dibattito sugli obiettivi fondamentali da realizzare nell'ambito della protezione del suolo e sulle ambizioni che si possono ragionevolmente nutrire per i relativi lavori. Nella comunicazione si sostiene che il suolo vada protetto da diversi tipi di minacce, ma ciò significa anche migliorare un suolo degradato o naturalmente povero? A giudizio del Comitato, la Commissione dovrebbe specificare le priorità previste piuttosto che stabilire gli ettari di terreno in cui vanno rispettati determinati criteri di qualità. Una delle priorità potrebbe essere quella di proteggere il suolo più vulnerabile da ulteriori devastazioni. Una strategia europea deve definire le aspirazioni comuni per quanto riguarda il suolo europeo.

3.4. Secondo la Commissione, l'erosione, la diminuzione della materia organica e la contaminazione del suolo costituiscono le tre minacce principali. Visto che la comunicazione non prevede alcuna valutazione delle diverse minacce utile alla definizione di un ordine di priorità, è difficile contestare o avallare tale punto di vista. Sarebbe opportuno che nei suoi eventuali lavori futuri la Commissione valuti l'impatto socioambientale delle diverse minacce, ad esempio precisando il valore socioeconomico delle funzioni del suolo che rischiano di deteriorarsi.

3.5. Per valutare i diversi tipi di minaccia è inoltre opportuno che l'analisi preveda una scala temporale attualmente assente dalla relazione della Commissione. Per scala temporale s'intende il fatto di non limitarsi alla situazione attuale bensì di considerare anche il ritmo al quale il suolo migliora o si deteriora e le conseguenze che si producono nel lungo periodo. Anche se è possibile che le attuali conoscenze circa l'impatto sul suolo siano eccessivamente lacunose per conseguire tale obiettivo, l'iniziativa andrebbe attuata nelle regioni in cui essa è realizzabile. Le principali minacce identificate dalla Commissione come le più pericolose possono effettivamente essere le più importanti, ma in talune regioni possono sussistere minacce del tutto diverse e ancora più importanti: l'acidificazione delle foreste, ad esempio, determina problemi di fertilità nell'Europa settentrionale, mentre gli incendi forestali possono occasionare fenomeni di erosione nell'Europa meridionale.

3.6. La Commissione propone che la strategia per la protezione del suolo poggia essenzialmente su un sistema di monitoraggio e su un'armonizzazione dei sistemi nazionali esistenti. Come si è già osservato in precedenza, la comunicazione non specifica quali minacce vadano di preferenza affrontate sul piano comunitario e, in tal caso, come si debba

<sup>(1)</sup> CES 1199/2000, GU C 14 del 16.1.2001, pagg. 141-150.

configurare un'iniziativa comune. L'assenza di indicazioni circa l'oggetto e i motivi del monitoraggio accresce il rischio che il sistema risulti inefficace. È probabile che nei paesi candidati la necessità di proteggere il suolo sia perlomeno pari a quella dei Quindici, se non addirittura maggiore. È quindi importante che i sistemi di monitoraggio e le proposte concrete che la Commissione intende presentare riguardino anche i paesi candidati.

3.7. Il Comitato constata che esistono già diverse iniziative comunitarie relative alla protezione del suolo, ad esempio la direttiva quadro sulle acque e la futura legislazione sui fanghi di fogna e sul compost. Un sistema di monitoraggio comune e metodi armonizzati per la raccolta di dati potrebbero risultare utili anche per realizzare tali attività. Il Comitato è pertanto favorevole all'introduzione di proposte che si prefiggano tali obiettivi. A suo giudizio è indispensabile che una futura proposta relativa ad un sistema di monitoraggio comune garantisca il miglior uso possibile dei sistemi nazionali esistenti.

3.8. Per realizzare una migliore protezione del suolo è indispensabile che la strategia in materia tenga conto di fattori quali l'istruzione e l'informazione al fine di accrescere la comprensione e la consapevolezza circa l'impatto sul suolo dei diversi tipi di trattamento. In materia di contaminazione del suolo il Comitato ha emesso un parere<sup>(1)</sup> in merito alla proposta di direttiva della Commissione sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale<sup>(2)</sup>. In questo documento la Commissione propone fra l'altro un quadro giuridico che prevede una responsabilità in caso di danni al terreno provocati da una sua contaminazione.

Occorre inoltre riflettere sull'opportunità d'introdurre sanzioni in caso di violazione della normativa vigente in materia di utilizzazione del suolo.

3.9. Come sottolineato dalla Commissione, il suolo si distingue dall'aria e dall'acqua per l'esistenza più manifesta di una persona fisica o giuridica che esercita diritti di proprietà. Di conseguenza il degrado del suolo è essenzialmente di due tipi.

3.9.1. Il primo consiste nell'impatto tradizionale sull'ambiente esercitato da soggetti i quali (attraverso emissioni, ecc.) provocano danni che non li toccano direttamente bensì interessano i proprietari dei terreni in questione.

3.9.2. Il secondo consiste in situazioni in cui un proprietario deteriora (o migliora) il proprio terreno. In questi casi il suolo può essere destinato alla produzione biologica, in quanto terreno agricolo e destinato alla silvicoltura. Esso può inoltre essere utilizzato per fini industriali, per la costruzione di strade, ecc., nel qual caso l'impatto negativo non interessa la produzione degli utilizzatori.

3.9.3. Con la graduale applicazione pratica della strategia sul suolo è importante tenere conto delle principali differenze tra i tipi di suolo e di relazioni di proprietà.

3.10. La Commissione constata che il suolo è esposto ad una pressione crescente dovuta alle attività umane e che la sua qualità si sta deteriorando. Sarebbe inoltre importante far notare i miglioramenti derivanti dalla drastica riduzione dell'apporto di metalli e dalla diminuzione delle piogge acide e far presente che in numerose regioni la qualità dei terreni agricoli è buona. Pertanto non è vero che tutti i terreni agricoli si stanno deteriorando costantemente.

3.11. Nel primo capoverso del punto 8.1.2, che riporta un'utile descrizione dell'impatto dell'agricoltura, la Commissione nota che talune pratiche agricole possono contribuire al degrado del suolo, mentre altre sono utili per proteggerlo. Dal punto di vista dell'agricoltura stessa, la protezione del suolo costituisce una componente naturale della sua utilizzazione e costituisce un'opportunità piuttosto che una minaccia.

3.12. La Commissione osserva che lo spargimento dei fanghi di fogna non dovrebbe rappresentare un problema, a patto di evitare la contaminazione, e che uno degli usi possibili è quello di spargerlo sui terreni agricoli. Il Comitato nutre seri dubbi circa tale punto di vista. Attualmente il problema dei fanghi di fogna consiste precisamente nel loro elevato tasso d'inquinamento. In precedenza il CES ha sollecitato una direttiva riveduta che fissi soglie più rigorose. La Commissione ha annunciato che intende presentarla entro il 2003 e il Comitato deplora tale ritardo.

#### 4. Conclusioni

4.1. Il Comitato accoglie con favore la comunicazione della Commissione visto che costituisce un primo passo verso la realizzazione di una strategia europea sulla protezione del suolo. Per quanto riguarda il proseguimento dei lavori, desidera sottolineare quanto segue:

— deplora l'assenza di una relazione sui tipi di provvedimenti che sarebbe opportuno attuare a livello europeo nonché sui motivi di una tale scelta;

<sup>(1)</sup> GU C 241 del 7.10.2002.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 17 def.

- si rammarica inoltre dell'assenza di una discussione strategica sulle legittime aspirazioni e, quindi, sugli obiettivi da fissare per il suolo europeo;
- le future proposte dovrebbero fondarsi su una valutazione delle probabili minacce presenti nelle diverse regioni europee, comprese quelle dei paesi candidati;
- le future proposte relative ai sistemi di monitoraggio vanno coordinate con le azioni già in corso al fine di rafforzarne la giustificazione e di avvalersi efficacemente dei sistemi di monitoraggio nazionali esistenti;
- le future proposte concernenti provvedimenti concreti intesi a migliorare la protezione del suolo dovrebbero prevedere azioni in materia d'istruzione e informazione nonché un adeguato regime di sanzioni;
- il suolo si distingue dall'aria e dall'acqua per il fatto che appartiene ad un proprietario e la strategia deve tenere conto dei diritti di proprietà;
- una descrizione dettagliata delle diverse minacce è comunque importante per incoraggiare tutti gli attori a sostenere l'iniziativa.

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che rettifica il regolamento (CE) n. 2200/96 con riguardo alla data in cui inizia il periodo transitorio per il riconoscimento delle organizzazioni di produttori»**

(COM(2002) 252 def. — 2002/0111 (CNS))

(2003/C 61/10)

Il Consiglio, in data 15 luglio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 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 de las Heras Cabañas, in data 29 agosto 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 129 voti favorevoli e 3 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La proposta di regolamento del Consiglio modifica l'articolo 13 del regolamento (CE) n. 2200/96 <sup>(1)</sup> concernente le organizzazioni di produttori (OP) riconosciute a norma del regolamento (CEE) n. 1035/72 <sup>(2)</sup> ma che, alla data di entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2200/96, non soddisfacevano ai requisiti stabiliti per ottenere immediatamente il riconoscimento definitivo. Per tale motivo, l'articolo 13 del regolamento (CE) n. 2200/96 autorizza queste OP a proseguire la loro

attività per un periodo transitorio di due anni, che può essere esteso a cinque se l'OP interessata presenta un piano d'azione. La data di decorrenza dei periodi transitori coincide con la data di entrata in vigore del regolamento (21 novembre 1996).

1.2. Con la modifica proposta, la Commissione intende rettificare un errore nella fissazione della data d'inizio di tali periodi transitori, posticipandola al 1° gennaio 1997, data che corrisponde a quella di applicazione del regolamento (CE) n. 2200/96. Ciò permette di evitare possibili ripercussioni negative sui diritti delle OP interessate e di salvaguardare la certezza giuridica delle loro azioni.

<sup>(1)</sup> GU L 297 del 21.11.1996.

<sup>(2)</sup> GU L 118 del 20.5.1972.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato desidera ricordare i problemi di carattere generale che devono affrontare le organizzazioni di produttori, le quali continuano ad essere la struttura portante dell'OCM degli ortofrutticoli. La riforma del 1996 non ha infatti raggiunto pienamente gli obiettivi di organizzazione e di raggruppamento dell'offerta, né di miglioramento dell'efficacia delle OP, a fronte di una distribuzione sempre più concentrata.

2.2. Bisogna dunque adottare misure per incentivare la creazione di OP, la collaborazione tra di queste, la loro fusione e associazione.

2.3. Per promuovere l'associazionismo e migliorare l'efficacia delle OP, sarebbe necessario adeguare i criteri di riconoscimento e assicurare la partecipazione e il controllo democratico dei produttori al funzionamento delle OP.

2.4. Nell'ambito delle regioni produttrici, sarebbe opportuno analizzare gli ostacoli esistenti e determinare in che modo sia possibile, attraverso programmi specifici, stimolare un maggior numero di produttori agricoli ad aderire volontariamente alle OP e ad incrementare le dimensioni di queste ultime.

## 3. Osservazioni specifiche

3.1. Il Comitato apprezza con lo spirito della proposta della Commissione, ma ricorda che entrambi i periodi transitori si sono conclusi. Deplora pertanto il ritardo con cui la Commis-

sione corregge l'errore nella data di inizio del periodo transitorio per il riconoscimento delle OP riconosciute a norma del regolamento (CEE) n. 1035/72 ma che, alla data di entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2200/96, non soddisfacevano ai requisiti per il riconoscimento immediato.

3.2. La modifica del regolamento, fatta «a posteriori», assume carattere retroattivo e può dare luogo ad un trattamento discriminatorio tra le OP che all'epoca si sono attenute alle disposizioni vigenti e non hanno realizzato i ritiri ai quali avrebbero diritto grazie alla rettifica proposta e le OP che hanno invece effettuato dette operazioni, per le quali la Commissione propone ora di ristabilire il diritto.

3.3. Questa rettifica non consentirà di evitare né le ripercussioni negative sulle intenzioni delle OP di ottenere il riconoscimento nei tempi stabiliti, né gli eventuali problemi logistici dovuti alla mancata continuità tra i piani d'azione e i programmi operativi.

## 4. Conclusioni

4.1. Il Comitato approva lo spirito della proposta della Commissione ma ne mette in questione l'opportunità. Essa infatti stabilisce, in linea di principio, un trattamento discriminatorio tra le OP e non eviterà i possibili effetti negativi sulle OP colpite dalla tardiva rettifica dell'errore.

4.2. Il Comitato invita la Commissione a presentare con la massima tempestività proposte di adeguamento dell'OCM al fine di risolvere i problemi delle OP in base agli orientamenti formulati nel presente parere.

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS



**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1258/1999 relativo al finanziamento della politica agricola comune»**

(COM(2002) 293 def. — 2002/0125 (CNS))

(2003/C 61/11)

Il Consiglio, in data 19 luglio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 152 del trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Strasser in data 29 agosto 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 128 voti favorevoli e 3 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione è tesa a prolungare il periodo in cui è possibile rifiutare un finanziamento mediante fondi del FEAOG-garanzia. In conformità dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1258/1999 (finanziamento della politica agricola comune) non possono formare oggetto di un rifiuto di finanziamento le spese il cui pagamento sia stato effettuato anteriormente ai ventiquattro mesi che precedono la comunicazione scritta, da parte della Commissione allo Stato membro interessato, dei risultati delle verifiche.

1.2. La Commissione propone di estendere tale periodo a 36 mesi e nella motivazione della proposta sottolinea tra l'altro quanto segue:

- il suddetto limite dovrebbe essere applicato tenendo maggiormente conto degli interessi finanziari dell'Unione europea;
- prolungando il periodo di riferimento si dovrebbero ridurre «gli importi delle spese non conformi».

1.3. Nel 1993 il gruppo di lavoro sulla riforma della liquidazione dei conti del FEAOG-garanzia istituito dalla Commissione si è pronunciato a favore di norme che avrebbero consentito di effettuare rettifiche per le spese effettuate nei 36 mesi precedenti la notifica. Tuttavia il Consiglio non si è attenuto a tale raccomandazione e ha deciso di limitare il periodo a 24 mesi.

## 2. Osservazioni

2.1. Il Comitato sostiene con decisione che la Commissione deve essere in grado di recuperare gli importi corrisposti irregolarmente per evitare incidenze negative sul bilancio comunitario. Bisogna tener conto del fatto che eventuali pagamenti irregolari sono imputabili a varie cause, ad esempio le carenze presenti subito dopo l'entrata in vigore di una nuova regolamentazione o di una modifica sostanziale di una norma vigente, cosa che è fatta presente anche dalla Commissione. È un problema che si accentua quando le modifiche di regolamenti e direttive sono frequenti, com'è avvenuto negli scorsi anni.

2.2. Il Comitato auspica pertanto che la Commissione riceva le risorse necessarie per rafforzare i controlli preventivi, sia per ovviare tempestivamente alle eventuali carenze che per migliorare, se necessario, le procedure amministrative negli Stati membri.

2.3. Il Comitato dubita tuttavia che prolungando il periodo di riferimento per le rettifiche si riescano a limitare in modo significativo i pagamenti irregolari. Infatti non ci si può aspettare che in tal modo aumenti il tasso delle irregolarità scoperte. Per contro, estendendo il periodo di riferimento a 36 mesi si rischia di aumentare notevolmente l'imputabilità agli Stati membri e di rendere più complessi i procedimenti istruttori.

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICH

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'impatto dell'allargamento sull'UEM»**

(2003/C 61/12)

In data 1° marzo 2001, il Comitato economico e sociale ha deciso, conformemente alle disposizioni dell'articolo 23, paragrafo 3, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «L'impatto dell'allargamento sull'UEM».

La sezione Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vever, in data 3 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 42 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

**1. Sintesi**

1.1. Le due trasformazioni principali dell'Unione europea, ossia la creazione dell'Unione economica e monetaria e l'allargamento, pur creando nuove sfide l'una all'altra, dovranno in definitiva completarsi a vicenda. Per adeguarsi a tali mutamenti occorre adottare una strategia globale e cooperativa, che tenga conto delle sfide sia economiche che sociali.

1.2. Il Comitato sottolinea che, per prepararsi all'UEM in modo efficace, i paesi candidati dovranno portare a termine tutte le fasi preparatorie all'insegna della stabilità e del rispetto dei criteri di Maastricht. Tale stabilità dovrà essere fondata, in primo luogo, sui criteri di Copenaghen, che presuppongono l'esistenza di un'economia sana e competitiva, in grado di rispondere a tutte le esigenze dell'*acquis* comunitario. Ciò richiede in particolare la promozione del dialogo con organizzazioni di parti sociali e strutture socioprofessionali che siano al tempo stesso rappresentative ed efficaci.

1.3. Il Comitato osserva quindi che l'allargamento dell'UEM dovrà essere portato avanti in modo molto rigoroso, tramite una valutazione severa dei meriti di ciascun paese in tale prospettiva, per evitare di creare difficoltà strutturali ai nuovi membri e di compromettere l'equilibrio interno ed esterno dell'euro.

1.4. Allo stesso modo, per evitare di protrarre eccessivamente il processo di adesione all'UEM dei nuovi Stati membri, il Comitato raccomanda ancora una volta di prevedere l'ingresso di questi ultimi nel meccanismo di cambio europeo SME II sin dall'adesione all'UE.

1.5. Il Comitato auspica che le modalità per un adeguamento efficace degli organi direttivi della BCE all'allargamento vengano stabilite al momento della conclusione dei negoziati di adesione, senza rinviare tale decisione ad una data ulteriore.

1.6. Il Comitato sottolinea la necessità di rafforzare i mezzi autonomi di cui è dotato l'Eurogruppo, di fronte alla prospettiva imminente di un considerevole aumento, in seno al Consiglio, del numero degli Stati membri non facenti parte della zona euro.

1.7. Il Comitato osserva che vi saranno maggiori problemi di trasferimenti di bilancio nell'UEM allargata: a tale proposito è necessario inquadrare in una prospettiva globale le riforme, in corso di attuazione, di diverse politiche comunitarie (ad es. politica agricola e politica regionale) e prevedere un rafforzamento delle risorse proprie dell'UE per il dopo 2006.

1.8. Il Comitato chiede che si vigili sugli effetti che l'allargamento dell'UEM produrrà sulle economie prossime e vicine all'UE.

1.9. Il Comitato invita la Convenzione sul futuro dell'Europa a dare spazio al tema dell'allargamento dell'UEM (ad es. questioni istituzionali, pratica della sussidiarietà, forme di cooperazione) nelle proprie riflessioni e nell'elaborazione delle proprie conclusioni.

**2. Osservazioni preliminari**

2.1. Sia l'UEM che l'allargamento rappresentano dei cambiamenti fondamentali che incideranno profondamente sullo sviluppo dell'UE nei prossimi anni. Condotta in modo adeguato, ciascuno di essi concorrerà al rafforzamento dell'UE. Presi nel complesso, non mancheranno di influenzarsi reciprocamente, complicando senz'altro numerosi elementi. Nel tempo, essi appaiono sempre più destinati a produrre effetti complementari piuttosto che contrastanti. Tutto dipenderà dalla capacità dell'UE e dei suoi Stati di adeguarsi a tali nuove esigenze e di porre in essere le sinergie necessarie.

2.2. Di fronte ad un allargamento che tenderà ad agire come una forza centrifuga, mettendo inevitabilmente alla prova la coesione dell'UE, il vantaggio principale dell'UEM sarà la capacità di fungere invece da forza centripeta, strutturante e rassicurante, contribuendo a rafforzare tale coesione su basi sane e stabili, anche nei confronti degli Stati dell'UE che, pur invitati a farne parte, non sono ancora membri della zona euro.

2.3. L'allargamento stesso offrirà nuove opportunità di sviluppo per l'UEM, con la prospettiva di un raddoppio graduale dei membri della zona euro (fino a comprendere Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Estonia, Lituania, Lettonia, Slovenia, Cipro, Malta, Romania e Bulgaria, nonché la Turchia, con cui devono ancora essere avviati i negoziati di adesione). Per questi futuri membri, l'euro presenterà numerosi vantaggi economici, contribuendo ad attirare gli investimenti, nonché a rendere più dinamici i mercati finanziari e più sicuri gli scambi commerciali. L'allargamento comporterà anche maggiore sicurezza politica per l'UE nel suo insieme. L'UE allargata costituirà un'area significativa nell'economia mondiale, basata sui principi dello stato di diritto e della certezza giuridica. Sul piano internazionale, l'impatto che l'allargamento avrà, nel senso di rafforzare oppure indebolire il peso specifico e l'influenza della moneta europea, in particolare rispetto al dollaro, dipenderà dal modo in cui l'allargamento stesso verrà condotto ed assimilato (nonché da altri possibili sviluppi riguardanti i tre Stati dell'UE rimasti per il momento al di fuori della zona euro, ossia il Regno Unito, la Danimarca e la Svezia).

2.4. È comunque evidente che nell'insieme l'allargamento imporrà nuove sfide all'UEM. In un primo tempo l'adesione di nuovi Stati membri all'UE modificherà profondamente i termini della coesistenza tra zona euro e zona non euro, poiché quest'ultima diverrà quantitativamente più numerosa. Mentre infatti nell'Europa dei 15 la zona euro composta di 12 Stati membri coesiste con altri tre Stati non euro, in un'Europa con 25 membri essa coesisterà con 13 Stati non euro. In seguito, mano a mano che tali nuovi Stati membri entreranno nella zona euro, l'UEM si troverà essa stessa in una situazione nuova, con una diversità interna molto più marcata (il PIL degli Stati candidati rappresenta soltanto il 6 % di quello dei 12) che renderà parimenti più complesso il coordinamento ed il controllo delle politiche economiche e di bilancio.

2.5. Il Comitato sottolinea quindi la necessità di avviare una strategia globale per prepararsi a controllare le prevedibili interazioni tra allargamento e UEM. Tale strategia dovrà essere politica, cooperativa e contrattuale, e coinvolgere:

- per le riforme riguardanti le istituzioni e l'organizzazione delle competenze, l'attuale Convenzione sul futuro dell'Europa, che associa opportunamente tutti i paesi candidati;
- per la gestione politica dell'UEM, gli Stati e le istituzioni dell'UE;
- per il consolidamento dei fondamenti economici e sociali dell'UEM, gli ambienti economici, le parti sociali e gli altri soggetti della società civile organizzata, i quali dovranno esercitare pienamente le libertà autonome di cui dispongono, ma in uno spirito di responsabilità e, spesso, tramite approcci contrattuali e di partenariato.

2.6. Tale strategia dovrà affrontare due questioni fondamentali:

2.6.1. da un lato, garantire una preparazione più efficace all'UEM dei paesi candidati: ciò comporta l'esigenza di concordare e mettere in atto con ciascuno degli Stati candidati strategie adeguate di adesione al sistema;

2.6.2. d'altro lato, adeguare l'UEM all'Europa allargata: ciò impone di riflettere fin d'ora su un programma globale che interesserà tutti i futuri Stati membri.

### 3. Una preparazione efficace all'UEM dei paesi candidati

#### 3.1. Le prospettive giuridiche e politiche

3.1.1. Il trattato di Amsterdam e gli impegni di preadesione sottoscritti dai paesi candidati indicano chiaramente che tali paesi non potranno avvalersi di alcuna deroga politica di tipo «opt out», come quelle che sono state accordate in via eccezionale al Regno Unito e alla Danimarca. Anche se appare evidente che i nuovi Stati membri non potranno aderire all'UEM in coincidenza con il loro ingresso nell'UE, essi dovranno fare il possibile per entrarne a far parte quanto prima, conformandosi alle diverse discipline preparatorie. Il Comitato si rallegra di questo legame, formalmente instaurato dall'UE in accordo con i paesi candidati, che sancisce la loro intenzione di aderire all'UEM non appena avranno soddisfatto tutti i criteri previsti.

3.1.2. Si può così constatare che il processo di integrazione dei paesi candidati nell'UEM comprenderà le quattro fasi seguenti.

3.1.2.1. Già nel corso dell'attuale periodo di preadesione, i paesi candidati devono dedicarsi al recepimento dell'*acquis* comunitario anche in settori chiave per l'UEM: ciò comporta in particolare la liberalizzazione dei movimenti di capitali, la rinuncia ad ogni privilegio statale di finanziamento del settore pubblico, la garanzia di uno statuto di indipendenza delle rispettive banche centrali.

3.1.2.2. Al momento dell'adesione, i nuovi Stati membri saranno già tenuti a rispettare molte delle discipline economiche comunitarie, anche se non saranno ancora in grado di partecipare all'UEM. Dovranno quindi accettare gli obiettivi dell'UEM, riconoscere che la loro politica di cambio e la loro politica economica sono ormai questioni di interesse comune nel quadro dell'UE, prevenire deficit eccessivi, accettare il Patto di stabilità e di crescita, nonché progredire nell'adeguamento ai criteri di Maastricht. Analogamente agli Stati membri, essi saranno sottoposti, in occasione del vertice europeo d'autunno, al controllo annuale del rispetto degli indirizzi di massima per le politiche economiche e degli orientamenti per l'occupazione e, in occasione del vertice europeo di primavera, al controllo dell'attuazione degli impegni presi a Lisbona in materia di riforme strutturali in campo economico, sociale ed amministrativo (ad es. politiche riguardanti l'istruzione, l'innovazione, il mercato del lavoro, la protezione sociale, il settore pubblico, ecc.).

3.1.2.3. Un'altra tappa preliminare obbligatoria sarà la partecipazione di tali paesi al meccanismo di cambio dell'euro, nel quadro dello SME II, analogamente a quanto avviene oggi per la Danimarca. Tale partecipazione allo SME II dovrà essere garantita per almeno due anni, prima di poter aderire all'UEM.

3.1.2.4. Infine, l'ultima tappa dell'adesione all'UEM dovrà essere oggetto, per ciascun nuovo Stato partecipante, di una decisione circostanziata del Consiglio, su proposta della Commissione, che tenga conto della capacità economica dello Stato in questione e, in particolare, della sua conformità con i criteri di Maastricht, ossia:

- un tasso di inflazione che non oltrepassi di oltre l'1,5 % la media dei tre Stati membri che hanno fatto registrare i tassi d'inflazione più bassi;
- tassi di interesse a lungo termine che non superino di oltre il 2 % la media dei tre Stati che hanno fatto registrare i tassi di inflazione più bassi;
- un deficit di bilancio vicino o inferiore al 3 % del PIL;
- un debito pubblico non superiore al 60 % del PIL, a meno che non sia comprovata la tendenza a raggiungere tale percentuale;
- una stabilità dei tassi di cambio della moneta nazionale che rientri in un margine di fluttuazione di  $\pm 2,25$  % rispetto all'euro.

Inoltre, le banche centrali nazionali devono avere uno statuto che ne garantisca l'indipendenza rispetto agli Stati e prefiggersi come obiettivo la stabilità dei prezzi conformemente agli obiettivi dell'articolo 2 del trattato sull'Unione europea.

### 3.2. *Le esigenze economiche e sociali*

3.2.1. Così come le condizioni politiche e giuridiche previste dal trattato e dalle dichiarazioni dei vertici europei prevedono un approccio graduale alla preparazione all'UEM dei paesi candidati, allo stesso modo anche le esigenze economiche e sociali, legate all'attuazione del Patto di stabilità e di crescita, impongono un rispetto rigoroso di quest'articolazione in fasi successive. Una buona preparazione all'UEM impone di non «bruciare le tappe» all'interno degli Stati candidati: diversamente, la crescita e gli investimenti di questi ultimi potrebbero essere ostacolati da una politica monetaria e fiscale troppo rigorosa, e ciò nuocerebbe anche alla coesione dell'UEM nell'Europa allargata. È assolutamente necessario evitare ogni rischio di trovarsi in futuro in una situazione di stallo, scoprendo dopo il loro ingresso nell'UEM che l'uno o l'altro dei nuovi Stati membri non riesce a rispettarne tutte le regole. Vi sono poi anche altre ragioni che invitano a procedere senza precipitazione. In primo luogo, il valore esterno dell'euro, fattore chiave della sua stabilità, non deve subire gli effetti dell'allargamento dell'UEM; in secondo luogo gli Stati della zona euro non hanno ovviamente alcun interesse all'emergere di eccessive tensioni interne dovute a differenziazioni troppo marcate ed asimmetriche. Allo stesso modo, i vincoli di bilancio che gravano sugli Stati membri e sull'UE non consentirebbero di rispondere a richieste di maggiore sostegno dovute all'integrazione accelerata di nuovi Stati nella zona euro.

3.2.2. Occorre insistere in particolare sulla necessità, per gli Stati candidati, di consolidare la loro apertura economica nonché la capacità concorrenziale di cui dispongono. Un presupposto essenziale è costituito dal buon funzionamento, senza ostacoli, del mercato dei capitali (non soltanto per gli investimenti mobiliari ma anche per quelli fondiari e immobiliari), dal rafforzamento del settore bancario e finanziario (al quale contribuiscono le partecipazioni in aumento da parte di istituti dell'UE), dal divieto di ogni finanziamento del settore pubblico da parte della Banca centrale nazionale e infine dalla presenza di istituzioni in grado di vigilare efficacemente sull'attuazione delle leggi e dei regolamenti e di controllare il buon funzionamento dei mercati. Tali esigenze possono giustificare delle ispezioni dell'UE, in collegamento con gli ambienti socioprofessionali.

3.2.3. È quindi indispensabile porre con cura delle basi solide e durature per il successo dell'introduzione dell'euro nei paesi candidati, assicurandone — ancora prima della conformità ai criteri di Maastricht, che presuppone anche la comparabilità dei dati statistici — il consolidamento del tessuto economico e sociale (ad es. produttività, clima sociale, adeguamento del settore pubblico, sviluppo delle PMI, ecc.). La convergenza «nominale», per essere duratura e generare profitti, deve essere fondata su una convergenza «reale». Infatti, non si può pretendere di rispettare in modo duraturo i criteri di Maastricht senza aver raggiunto una soglia critica di sviluppo e di apertura dell'economia. Si può persino verificare che un paese candidato, in apparenza più lontano di un altro dal rispetto dei criteri di Maastricht, si riveli in realtà più progredito sul piano del consolidamento della sua apertura economica, e quindi della sua preparazione effettiva alla successiva integrazione nell'UEM. Inoltre va osservato che, dopo l'adesione, alcuni nuovi fattori potranno rendere temporaneamente più arduo il rispetto dei criteri di Maastricht per i nuovi Stati membri. Bisognerà quindi aspettarsi nuove pressioni inflazionistiche, dovute all'incidenza dei nuovi prezzi agricoli o dei trasferimenti dei fondi strutturali. Pertanto le condizioni imprescindibili di una buona preparazione alla successiva integrazione nell'UEM sono, da un lato, una preparazione rigorosa ai criteri fissati per l'adesione all'UE e, dall'altro, un adeguamento effettivo alle conseguenze economiche e sociali derivanti da tale adesione.

3.2.4. Accanto all'adeguamento ai nuovi dati economici e giuridici, occorre quindi accordare un'attenzione particolare al consolidamento del quadro istituzionale e sociale nei paesi candidati. Ciò riguarda in primo luogo la promozione del ruolo delle parti sociali e un migliore funzionamento del mercato del lavoro. Lo sviluppo di organizzazioni rappresentative e il miglioramento della concertazione tra le parti sociali e con il governo devono contribuire direttamente ad un coordinamento efficace delle politiche macroeconomiche e di adeguamento sociale, in particolare nel quadro dei processi di Cardiff, Colonia e Lisbona. Le parti sociali degli attuali Stati membri ed il Comitato economico e sociale, tramite i comitati consultivi misti, devono sostenere le organizzazioni socioprofessionali degli stati candidati organizzando scambi e programmi di informazione e formazione.



3.2.5. L'ultima relazione annuale della Commissione del novembre 2001 sullo stato di questi preparativi e, in particolare, sull'adozione dell'*acquis* comunitario esprime già una valutazione incoraggiante per dieci dei dodici Stati candidati che stanno negoziando l'adesione all'UE, mentre la Romania e la Bulgaria devono compiere ancora degli sforzi per rispondere ai criteri previsti per l'ingresso nell'UE (e a maggior ragione per quanto riguarda la prospettiva di aderire successivamente all'UEM).

3.2.6. Dopo l'adesione si porrà senz'altro il problema di mantenere una pressione perché continuino i preparativi per l'allargamento dell'UEM. A questo proposito vanno formulate due osservazioni:

3.2.6.1. Da un lato, bisogna essere consapevoli del fatto che il «big bang» costituito dall'ingresso simultaneo di dieci nuovi Stati membri nell'UE, pur aprendo una prospettiva diretta di allargamento dell'UEM, non garantirà necessariamente l'accelerazione di tale processo: i 15, la Commissione e la Banca centrale potranno infatti voler adottare una discriminazione più rigorosa per la fase successiva, ossia l'adesione all'UEM. Anche se si può prevedere che alcuni dei nuovi Stati membri saranno in condizione di aderire all'UEM in tempi brevi, altri rischieranno indubbiamente di restare più a lungo nella zona non euro.

3.2.6.2. Tuttavia, se da un lato non bisogna bruciare le tappe del cammino verso l'euro, dall'altro non ci si dovrà neppure limitare ad adottare un atteggiamento attendista e lasciare che i nuovi Stati membri restino troppo a lungo nella categoria dei non euro. Infatti il rischio sarebbe, a lungo termine, di frazionare l'unità del mercato unico incitando, più o meno, tali paesi ad applicare con minore rigore le politiche necessarie per partecipare all'UEM. Si dovrà quindi trovare un equilibrio tra queste due diverse esigenze.

3.2.7. Una risposta efficace consisterebbe nell'assicurare la partecipazione dei nuovi Stati membri al meccanismo di cambio dello SME riveduto (SME II). Il Comitato, che ha già formulato tale raccomandazione nel parere dell'aprile 2001 <sup>(1)</sup> sui criteri economici per l'adesione, la ripropone in questa sede, in quanto essa consentirebbe di:

3.2.7.1. inserire già la politica di cambio dei nuovi Stati membri in un quadro comunitario;

3.2.7.2. esercitare in questo modo una pressione volta a far sì che tali paesi continuino a prepararsi attivamente all'UEM;

3.2.7.3. porre in essere i presupposti giuridici indispensabili a tale preparazione eliminando ogni rischio di «opt out» da parte di uno o più di questi paesi nei confronti dell'UEM, in quanto in contrasto con la rinuncia espressa ad ogni deroga di carattere politico;

3.2.7.4. preservare un margine sostanziale di flessibilità delle variazioni di cambio, che rimarrebbero autorizzate all'interno di un margine di  $\pm 15\%$ , evitando così di imporre qualsiasi rigidità prematura e salvaguardando una notevole capacità di adeguamento economico e sociale.

3.2.8. Al momento di decidere sull'ingresso effettivo nell'UEM, dopo almeno due anni di partecipazione al meccanismo di cambio, sarà opportuno verificare non solo se i criteri di Maastricht siano effettivamente rispettati, ma anche se tale rispetto venga ottenuto a condizioni tali da garantirne la sostenibilità.

3.2.9. Molto prima del loro ingresso nell'UEM, numerosi Stati candidati avranno già utilizzato l'euro come moneta veicolare accanto alla loro valuta nazionale, come alcuni facevano con il marco tedesco, ad esempio, prima della diffusione dell'euro in banconote e monete. Questa libertà di utilizzare l'euro nelle transazioni commerciali può offrire a tali paesi numerosi vantaggi pratici, contribuire alla capacità di attrazione internazionale dell'euro, ed inoltre far sì che i cittadini acquisiscano dimestichezza con una moneta che in futuro diverrà la loro. Essa non basterà tuttavia ad attivare di per sé l'integrazione nell'UEM, che dipenderà da tutti gli altri criteri già menzionati riguardanti aspetti economici, finanziari, di bilancio e anche, in uguale misura, societali.

### 3.3. Gli aiuti dell'UE

3.3.1. Gli aiuti finanziari dell'UE, concordati a titolo di preparazione all'adesione e poi di accompagnamento nei primi anni dell'adesione (Agenda 2000), costituiscono un importo considerevole: l'accordo di Berlino del marzo 1999 aveva già previsto, per il periodo dal 2000 al 2006 compreso, una ventina di miliardi di euro per gli strumenti di preadesione e una cinquantina di miliardi, se necessario a partire dal 2002, per i nuovi Stati membri.

3.3.2. Il 30 gennaio 2002 la Commissione ha presentato un aggiornamento <sup>(2)</sup> di questi dati finanziari provvisori per tenere conto di due nuovi sviluppi intervenuti successivamente:

- da un lato, lo spostamento della data prevista per le prime adesioni al 2004;
- dall'altro, il fatto che per la prima ondata di adesioni non si prevedono più cinque o sei nuovi Stati membri, bensì dieci.

3.3.3. In vista dell'adesione di dieci nuovi Stati membri nel 2004, i nuovi orientamenti della Commissione prevedono quindi di stanziare, per il periodo 2004, 2005 e 2006, 40 miliardi di EUR in impegni e 28 miliardi in pagamenti. Tale proiezione resta nei limiti del massimale del bilancio dell'UE e, in particolare, dell'accordo pluriennale di Berlino, pur collocandosi nella parte alta della fascia stabilita.

<sup>(1)</sup> «L'allargamento dell'UE: la sfida che devono affrontare i paesi candidati per soddisfare i criteri economici per l'adesione fillin titolo», GU C 193 del 10.7.2001.

<sup>(2)</sup> SEC (2002) 102 def.



3.3.4. Questa dotazione non pregiudica la realizzazione di future riforme delle politiche agricole, regionali e di bilancio. Essa prevede piuttosto un graduale disimpegno degli aiuti dei fondi strutturali destinati a talune regioni dell'UE un tempo prioritarie, una transizione di dieci anni prima di corrispondere pagamenti diretti agli agricoltori dei nuovi Stati, il pagamento da parte dei nuovi Stati dei contributi al bilancio comunitario sin dal primo anno dell'adesione (dati che devono ancora essere confermati nel quadro dei negoziati di adesione). Per il Comitato, è chiaro che l'adesione impone un'accelerazione del processo di adeguamento delle politiche agricole, regionali e di bilancio.

3.3.5. In una seconda relazione<sup>(1)</sup> presentata lo stesso giorno, la Commissione rammenta anche la questione fondamentale rappresentata dal futuro della politica della coesione a partire dal 2007. In un'Europa che conterà da 25 a 27 Stati membri il rapporto tra le disparità regionali del PIL raddoppierà, passando da 1 a 3 ad 1 a 6. Oltre ai trasferimenti all'Est, la Commissione raccomanda d'altronde una politica di sostegno che non si limiti alle regioni meno sviluppate dell'UE, anche se sarà necessario ridefinire gli obiettivi (ad es. città, montagne, regioni di confine, zone periferiche). Il Comitato, dal canto suo, constata che i costi dell'allargamento rischiano di porre in termini nuovi, al più tardi a partire dal 2007, la questione dei livelli dei contributi versati dagli Stati membri e quella delle risorse dell'UE. Le riforme in corso di attuazione per diverse politiche comunitarie (ad es. politica agricola e politica regionale) dovranno essere inquadrare in una prospettiva globale, e si dovrà ovviamente prevedere un rafforzamento delle risorse proprie dell'UE.

3.3.6. Nel primo semestre 2001 il Consiglio Ecofin ha convenuto di avviare una cooperazione più stretta con i ministri delle finanze e i governatori delle banche centrali degli Stati candidati, che prenderà la forma di inviti a tali paesi da parte di ogni presidenza semestrale del Consiglio e di relazioni periodiche del Consiglio Ecofin sulla loro situazione economica. Il Comitato si rallegra dello sviluppo di tale cooperazione per la convergenza economica e propone che essa venga approfondita anche con altre formazioni del Consiglio direttamente interessate da questo obiettivo, in primo luogo il Consiglio Occupazione e affari sociali (in particolare per quanto riguarda la preparazione degli Stati candidati ad attuare gli orientamenti per l'occupazione).

3.3.7. Inoltre, il Comitato constata con soddisfazione l'intensificarsi delle relazioni tra la Banca centrale europea e quelle dei paesi candidati, che si svolgono ormai a scadenze regolari, con il ricorso tra l'altro a programmi operativi di sostegno (ad es. contatti bilaterali, tirocini di formazione, metodi di aggiornamento dei dati statistici, ecc.). Nella maggioranza degli Stati candidati le banche centrali possono essere considerate indipendenti (anche se, in alcuni casi, ci vorrà ancora tempo perché sia pienamente radicata un'autentica cultura di indipendenza e di stabilità). In ogni caso, ciascuno Stato candidato dovrà garantire tale indipendenza al momento dell'ingresso nell'UE.

3.3.8. Il Comitato si compiace infine della partecipazione degli Stati candidati al vertice di Barcellona del marzo 2002. Tale iniziativa dei quindici va nella direzione raccomandata

dallo stesso Comitato nel parere adottato nell'aprile 2001 sui criteri economici per l'adesione, in cui proponeva di associare gli Stati candidati all'attuazione del mandato di Lisbona del marzo 2000, secondo cui l'Europa dovrebbe diventare, entro il 2010, l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo. Infatti, la preparazione degli Stati candidati prima all'adesione e successivamente all'UEM non può che trarre vantaggio dalla loro partecipazione diretta alle riforme economiche, sociali ed amministrative imposte da detto mandato.

#### 4. Un adeguamento riuscito dell'UEM all'Europa allargata

##### 4.1. I cambiamenti istituzionali

4.1.1. Una prima sfida sarà quella del numero: i governatori delle banche centrali dei nuovi Stati membri saranno invitati a partecipare, sin dall'adesione, al Consiglio generale della BCE, ma non ancora al Consiglio dei governatori (al quale parteciperanno solo una volta entrati a far parte dell'UEM). In particolare, la composizione del consiglio direttivo della Banca centrale europea dovrà essere riformata e ridimensionata per preservarne l'efficacia dopo l'allargamento. Va osservato che il trattato di Nizza non ha affrontato l'aspetto della riorganizzazione della Banca centrale europea dopo l'allargamento, in particolare la revisione del principio «un uomo, un voto», limitandosi a rinviare tale questione al Consiglio, tramite una clausola di abilitazione. Non è certo che i governatori delle banche centrali nazionali riescano essi stessi a trovare una soluzione, mentre attualmente la riflessione degli Stati sembra essere giunta ad un punto morto. Invece il tempo stringe: sarebbe infatti preferibile risolvere la questione al momento della conclusione dei negoziati di adesione piuttosto che attendere, qualche anno più tardi, il primo allargamento dell'UEM. Il Comitato auspica quindi che le modalità per un adeguamento efficace degli organi direttivi della BCE all'allargamento vengano stabilite alla conclusione dei negoziati di adesione, senza rinviare tale decisione ad una data successiva. In particolare, va rammentato che in pratica, nell'UEM allargata, il funzionamento della Banca centrale sarà sempre meno regolato dal voto all'unanimità e sempre più dal voto a maggioranza. Occorre dunque garantire sin d'ora la disponibilità di tutti gli strumenti istituzionali necessari a tal fine.

4.1.2. Una seconda sfida sarà quella della diversità, tenuto conto, in particolare, dei grandi scarti di sviluppo tra i diversi paesi, scarti che potranno essere ridotti, e a maggior ragione riassorbiti, soltanto in modo molto graduale.

4.1.2.1. In una prima fase l'UE dovrà affrontare la sfida costituita da una maggiore differenziazione quantitativa e qualitativa tra gli Stati membri della zona euro e quelli della zona non euro, la quale è destinata ad ampliarsi considerevolmente, mentre ora comprende solo tre Stati (Regno Unito, Danimarca e Svezia). Infatti, con l'imminente ingresso nell'UE di dieci nuovi membri, il numero di Stati della zona euro sarà inferiore a quello degli Stati non euro (12 contro 13). Una tale prospettiva solleva direttamente la questione di un'istituzionalizzazione dell'Eurogruppo, al fine di conferirgli lo status giuridico e i poteri di decisione di cui attualmente non dispone, e di non lasciare più al Consiglio Ecofin il potere di prendere le decisioni che lo riguardano direttamente.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 46 def.

4.1.2.2. In un secondo tempo, con l'ingresso di nuovi paesi nell'UEM, si porrà il problema di una differenziazione molto più marcata tra i suoi membri. Sarà necessario, in una UEM di 25 Stati, riesaminare questioni fondamentali quali la pratica della sussidiarietà, il ruolo dei parlamenti nazionali, la gestione cooperativa tra i membri. Bisognerà inventare forme nuove di cooperazione, tra cui, senza dubbio, una riforma fiscale europea. Come potranno essere avviate tali riforme? Con quale equilibrio democratico? Con quali poteri e contropoteri? Con quale compromesso, infine, tra metodo comunitario e metodo intergovernativo? Tutte queste tematiche dovrebbero essere affrontate nel quadro della Convenzione sul futuro dell'Europa. Si tratta di sfide riguardo alle quali la Banca centrale europea, il Consiglio e la Commissione dovranno esercitare una grande vigilanza.

#### 4.2. *I nuovi dati economici e sociali*

4.2.1. È certo che non si deve sopravvalutare la ponderazione economica supplementare rappresentata dall'allargamento dell'UEM, se si considera che il PIL dei dodici paesi candidati rappresenta appena il 6 % di quello dei dodici della zona euro. Tuttavia, nella misura in cui l'UEM dovrà imparare a svilupparsi ad onta di una maggiore eterogeneità di situazioni economiche e sociali, molte questioni dovranno essere sollevate: in primo luogo nell'ambito della coesistenza tra zona euro e zona non euro, e in un secondo momento nel quadro della gestione di una moneta unica applicata ad economie che presentano notevoli differenze. Tali problematiche riguarderanno in particolare le variabili di adeguamento a tali nuove situazioni.

4.2.2. Le suddette problematiche comprendono, tra l'altro, discrepanze in materia di competitività e di produttività economica, differenze nei salari e infine i movimenti migratori, in particolare frontalieri, che potranno verificarsi all'interno della zona euro. Nel giro di un decennio o forse più, si potrà assistere a fenomeni di acculturazione che contribuiranno a dare maggiore omogeneità alla zona euro allargata (ad es. modalità di gestione degli Stati, corresponsabilità degli attori economici e degli interlocutori sociali, effetti del processo di riforme economiche e sociali concordato a Lisbona per il periodo 2000-2001). Nel frattempo, tuttavia, occorrerà anche

gestire questa messa a confronto di sistemi e di economie nazionali molto diversificate.

4.2.3. A questo proposito, sarà particolarmente importante la questione dei trasferimenti di bilancio nell'ambito dell'UEM allargata. Fino ad oggi, l'UE ha scelto che l'UEM sia caratterizzata da un intervento federale limitato, da una messa in comune circoscritta delle risorse di bilancio e dall'assenza di un'armonizzazione fiscale significativa. Evidentemente, una differenziazione più marcata tra gli Stati dell'UEM porterà alla luce problemi nuovi, che questo tipo di configurazione potrebbe avere difficoltà ad affrontare: cfr. le questioni, cui si è fatto riferimento, relative a differenze notevoli tra fattori di produzione, i rischi di tensioni economiche o sociali, gli effetti di choc asimmetrici, ecc. Per questo motivo l'UE dovrà riesaminare, per il dopo 2006:

- la questione dei trasferimenti operati dal bilancio europeo (fondo di coesione, aiuti, ecc.);
- la questione delle risorse del bilancio europeo (verso un'imposta europea?);
- ed anche altre questioni connesse, in particolare quelle riguardanti la fiscalità in Europa (disparità e concorrenza dei sistemi, ma anche incidenza globale dei prelievi).

#### 4.3. *Le ripercussioni a livello internazionale*

4.3.1. L'euro è destinato a diventare una valuta internazionale d'importanza mondiale. Occorre far sì che l'allargamento dell'UEM avvenga in condizioni che rafforzino e non rimettano in discussione tale capacità di attrazione dell'euro a livello internazionale, che è una condizione indispensabile per il suo successo.

4.3.2. Occorre anche controllare gli effetti dell'allargamento dell'UEM sulle economie vicine e prossime all'UE, in particolare la Russia, l'Ucraina, la Bielorussia ed altri paesi dell'ex URSS, come pure i paesi mediterranei e gli Stati ACP.

Bruxelles, 19 settembre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri»**

(COM(2002) 175 def.)

(2003/C 61/13)

La Commissione, in data 11 aprile 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri».

La sezione Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Luis Pariza Castaños in data 4 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 126 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

## **1. Sintesi della proposta della Commissione**

1.1. Nel Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri, la Commissione presenta un insieme di proposte, riflessioni e quesiti relativi alle situazioni d'illegalità esistenti e ai vari provvedimenti che possono essere adottati ai fini del rimpatrio nel paese di origine delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri. Il Libro verde rientra tra le decisioni adottate nel dicembre 2001 al Consiglio europeo di Laeken e si basa sul piano d'azione del Consiglio in materia d'immigrazione illegale, approvato dal Consiglio il 28 febbraio 2002.

1.2. Il Libro verde pone numerose domande e valuta diverse opzioni per la soluzione dei vari problemi. Si tratta di un documento di riflessione con il quale l'intera società europea è invitata a partecipare ad un'ampia discussione. Il Libro verde si rivolge non soltanto alle istituzioni e agli organi comunitari, ma anche ai paesi candidati, alle organizzazioni non governative, agli ambienti universitari e alla società civile organizzata.

1.3. Nel Libro verde il rimpatrio viene considerato un elemento integrante della politica comunitaria in materia d'immigrazione e d'asilo (parte I). Viene fatta una distinzione fra due categorie di persone. Alla prima appartengono coloro che soggiornano legalmente in un paese e che per varie ragioni (raggiungimento dell'età della pensione, interesse a prendere parte a progetti di sviluppo nel paese d'origine, rifugiati in grado di ritornare, ecc.) desiderano rientrare volontariamente nel paese di origine e hanno bisogno di aiuti per il rimpatrio. Alla seconda categoria appartengono coloro che soggiornano illegalmente in un paese (immigrati clandestini, persone la cui richiesta di asilo è stata respinta ma che restano nel territorio dello Stato, ecc.).

1.4. A giudizio della Commissione, per le persone che soggiornano illegalmente in un paese va adottata preferibilmente la via del rimpatrio volontario. Qualora ciò non sia possibile, sarà necessario ricorrere al rimpatrio forzato.

1.5. In materia di immigrati clandestini, la Commissione segnala che è necessario assicurarne il rimpatrio per non

indebolire la politica di ammissione. Sostiene che, per quanto possibile, il rimpatrio deve essere volontario, sia per ragioni umanitarie, sia perché la soluzione è meno onerosa dal punto di vista amministrativo. Il documento inoltre sottolinea che il rimpatrio forzato può avere effetti dissuasivi per i potenziali migranti illegali.

1.6. In materia d'asilo vengono segnalate varie situazioni per le quali è previsto il rimpatrio: persone la cui richiesta d'asilo è stata respinta, coloro che hanno beneficiato di un qualche tipo di protezione la cui necessità nel frattempo è venuta meno, ecc. Pur dando priorità anche in tal caso al rimpatrio volontario, il documento riconosce che vi sono casi in cui può essere necessario ricorrere al rimpatrio forzato. Nel rispetto degli obblighi derivanti dai trattati internazionali sono comunque vietate le espulsioni collettive e nessun individuo può essere espulso quando vi siano seri rischi per la sua incolumità, ecc.

1.7. La Commissione sottolinea la necessità di rispettare i diritti umani in tutte le procedure, segnalando inoltre che le persone che soggiornano illegalmente devono avere possibilità adeguate di presentare un ricorso davanti a un tribunale durante la procedura di rimpatrio.

1.8. La cooperazione fra Stati membri in materia di rimpatrio viene trattata ampiamente nella parte II del Libro verde con una serie di proposte e di domande relative ai processi di rimpatrio, alle condizioni, ecc.

1.9. È possibile procedere al rimpatrio di una persona che ha soggiornato legalmente, unicamente adottando una decisione di allontanamento e sempre che si verifichi una delle seguenti condizioni: scadenza o revoca del permesso di soggiorno, condanna per un reato punibile con pena privativa della libertà per un periodo non inferiore a un anno, esistenza di seri motivi per ritenere che la persona abbia commesso fatti punibili gravi o l'esistenza di indizi concreti che la persona intenda commettere fatti di tale natura.

1.10. La Commissione ricorda che i residenti di lungo periodo godono di una tutela particolare contro l'allontanamento e chiede in quali altri casi sia necessario garantire una tutela speciale. La Commissione s'interroga inoltre sui motivi che dovrebbero giustificare la revoca di un permesso di soggiorno.

1.11. I centri di permanenza temporanea presso i quali possono essere trattenute le persone in attesa di allontanamento devono rispettare determinate norme di funzionamento e determinati requisiti relativi all'alloggio e alle infrastrutture. Anche su questi aspetti la Commissione pone delle domande per fissare criteri comuni in tutta l'Unione europea.

1.12. Gli Stati membri dovranno cooperare fra di loro anche per quanto riguarda il transito attraverso un altro Stato delle persone che rientrano nel loro paese, migliorando la cooperazione operativa sul piano tecnico.

1.13. La Commissione auspica che venga sviluppata una politica comune di riammissione (parte III del Libro verde) e segnala le difficoltà riscontrate nelle trattative con i paesi d'origine, dal momento che molti degli Stati in questione non sono interessati a raggiungere accordi di riammissione nelle attuali circostanze. A giudizio della Commissione, detti accordi devono essere inseriti nei futuri accordi di associazione e cooperazione.

## 2. Osservazioni preliminari

2.1. Il Comitato tiene a riaffermare che una persona sprovvista di documenti è un essere umano che gode degli stessi diritti fondamentali e che ha la stessa dignità di chiunque altro. Nel parere del Comitato in merito alla comunicazione della Commissione su una politica comune in materia d'immigrazione illegale <sup>(1)</sup>, viene appunto ribadito che un immigrante senza documenti non è una persona senza diritti:

- «il termine "immigrazione illegale", qualora si riferisca alle persone che emigrano, deve essere precisato. Nonostante non sia legale entrare in uno Stato senza la dovuta documentazione o autorizzazione, queste persone non sono delinquenti. (...) L'immigrante irregolare non è un delinquente, sebbene la sua situazione non sia legale.»
- «Il trattamento da riservare agli immigrati presenti nell'UE in situazione irregolare costituisce un'altra delle obiezioni principali che il Comitato formula sulla comunicazione. Nel documento si parla unicamente della politica di rimpatrio la quale, pur essendo necessaria, non può essere l'unica risposta da dare alle situazioni d'irregolarità.»
- «La Commissione deve convincere gli Stati membri, nel quadro del coordinamento delle politiche, circa

l'opportunità di elaborare misure di regolarizzazione, evitando il rischio di considerare l'immigrazione irregolare una porta di servizio per l'immigrazione legale. Per regolarizzare la situazione delle persone coinvolte va considerato il grado d'integrazione sociale e lavorativa.»

- «Quanto alla politica in materia di riammissione e di rimpatrio, il Comitato intende evidenziare l'opportunità di stimolare il relativo carattere volontario e la massima considerazione nei confronti dei valori umanitari. Gli Stati membri dell'UE non devono stringere accordi di riammissione con paesi terzi che vivono una grave instabilità politica e che non rispettano i diritti umani. Il Comitato analizzerà con attenzione il Libro verde sulla politica comunitaria in materia di rimpatrio.»
- «La politica comune volta a contrastare l'immigrazione illegale deve tener conto di tutti i fattori che causano tale fenomeno. È opportuno evitare di ricorrere a semplici politiche di polizia o in materia giudiziaria, che sono indubbiamente necessarie ma che da sole non saranno in grado di frenare l'immigrazione illegale.»
- «Il Comitato chiede che il Consiglio svolga la sua attività legislativa in materia d'immigrazione ed asilo con maggiore rapidità e responsabilità. L'attuale ritardo nell'elaborazione delle direttive e dei regolamenti proposti dalla Commissione rende difficile la gestione dei flussi migratori attraverso vie legali.»

2.2. In base a queste e ad altre considerazioni espresse in vari pareri <sup>(2)</sup>, il Comitato ritiene errato considerare il rimpatrio obbligatorio come la principale risposta dell'Unione europea alla presenza di immigrati irregolari nei nostri paesi. È invece necessaria una politica globale che preveda azioni finalizzate al rimpatrio e azioni destinate alla regolarizzazione.

2.3. Definire il rimpatrio come l'unico provvedimento da adottare per coloro che si trovano in situazione irregolare non è né equo, né corretto, né realistico nei confronti delle parti in causa, dal momento che la misura può interessare diversi milioni di esseri umani. Peraltro, soltanto una percentuale ridotta degli individui oggetto di una procedura di allontanamento viene effettivamente espulsa, poiché da un lato l'iter è difficile e dispendioso e dall'altro diversi paesi di origine non accettano di accogliere queste persone.

<sup>(1)</sup> GU C 149 del 21.6.2002.

<sup>(2)</sup> Cfr. parere sulla politica comunitaria in materia d'immigrazione, GU C 260 del 17.9.2001, parere in merito allo status di residente di lungo periodo, GU C 36 dell'8.2.2002, parere del Comitato economico e sociale in merito al metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia d'immigrazione e d'asilo del 29 e del 30 maggio 2002.



2.4. Se alla politica di rimpatrio obbligatorio non vengono affiancati provvedimenti di regolarizzazione, la percentuale della popolazione che si trova in situazione irregolare si manterrà ai livelli attuali, favorendo l'economia sommersa, lo sfruttamento della manodopera e l'esclusione sociale.

2.5. Va ricordato che la Commissione, il Parlamento e il Comitato economico e sociale hanno riconosciuto, insieme a numerosi esperti, che l'Unione europea ha bisogno di un gran numero di immigranti sia per le attività professionali qualificate che per quelle non qualificate. Sebbene l'immigrazione legale sia necessaria al funzionamento del nostro sistema economico, gli Stati membri le chiudono le porte, provocando l'aumento dell'immigrazione illegale. Al momento, la maggioranza delle persone che si trovano in situazione irregolare nei nostri paesi svolge attività economiche e lavorative positive per lo sviluppo economico e sociale dell'Unione europea.

2.6. Sono le persone sprovviste di documenti le vere vittime di una situazione ingiusta, dal momento che vivono in uno stato di completa incertezza giuridica e amministrativa che le spinge verso l'economia sommersa e, in alcuni casi, verso lo sfruttamento della manodopera o l'esclusione sociale.

2.7. Sia sul piano dei diritti umani che su quello dei bisogni economici e sociali è opportuno regolarizzare, a determinate condizioni, il maggior numero possibile degli immigranti irregolari che soggiornano attualmente nei nostri paesi, in modo da evitare che l'immigrazione irregolare sia una porta di servizio per l'immigrazione legale.

### 3. Il Consiglio europeo di Siviglia

3.1. Al Vertice di Siviglia il Consiglio europeo ha deciso di dare un nuovo impulso alla politica comune in materia d'immigrazione e d'asilo, fissando scadenze per l'adozione di decisioni politiche e legislative nel corso del secondo semestre 2002 e del 2003.

3.2. In materia di politiche di allontanamento e di rientro, il Consiglio si è impegnato ad approvare entro fine anno alcuni elementi di un programma di rimpatrio, basandosi sul Libro verde della Commissione.

3.3. Il Consiglio ha inoltre approvato l'integrazione della politica d'immigrazione nella politica estera dell'Unione nei rapporti con i paesi terzi. Ha poi assunto nuovi impegni per lo sviluppo della politica comune d'immigrazione e d'asilo, in particolare in merito ai calendari fissati per l'approvazione della normativa in materia di ricongiungimento familiare, alle modifiche della Convenzione di Dublino, allo status di rifugiato, allo status di residente di lungo periodo.

3.4. Il Comitato ricorda al Consiglio e alla Commissione i pareri emessi in merito a queste proposte normative, auspicando che vengano studiati e che le considerazioni in essi contenute vengano inserite nella normativa comunitaria. Il Consiglio deve evitare che in materia d'immigrazione e d'asilo venga adottata una normativa minimalista, lontana dal punto di vista manifestato nei pareri del Parlamento e del Comitato. L'Unione ha bisogno di una normativa adeguata in materia d'immigrazione e d'asilo che tenga equamente conto dei motivi economici e lavorativi, nonché di quelli umanitari, delle convenzioni internazionali e della Carta dei diritti fondamentali.

3.5. Come affermato in altri pareri del Comitato, per combattere l'immigrazione illegale è necessario disporre di canali adeguati per l'immigrazione legale. È con sorpresa e perplessità che si constata che al Consiglio di Siviglia non è stato fissato un termine per l'approvazione della direttiva sulle condizioni d'ingresso e di soggiorno degli immigranti per motivi economici. È infatti fondamentale garantire il funzionamento dei canali dell'immigrazione legale per prevenire quella irregolare. Ne consegue che il messaggio del Consiglio di Siviglia non è adeguato a favorire uno sviluppo equilibrato della politica comune in materia d'immigrazione e d'asilo.

### 4. Osservazioni

4.1. Il Comitato valuta positivamente la scelta della Commissione di fare del Libro verde un documento di riflessione e di invito a un ampio dibattito. È con questo spirito di apertura che è stato elaborato il presente parere. Il Comitato auspica che altre istituzioni e organizzazioni presentino ora le proprie opinioni.

#### 4.2. Rimpatrio volontario

4.2.1. Il Comitato è favorevole all'adozione, da parte dell'Unione europea e degli Stati membri, di politiche di sostegno e di cooperazione per il rimpatrio volontario, specialmente quando esse consentono alla persona in situazione regolare che decida di rientrare, di disporre dei mezzi adeguati per un rimpatrio soddisfacente.

4.2.2. In quanto al rimpatrio volontario di persone che soggiornano illegalmente, il Comitato ritiene essenziale che questo venga sempre assistito da organizzazioni come l'OIM<sup>(1)</sup> o l'ACNUR<sup>(2)</sup>. Saranno queste ultime a fornire la prova di partenza e di reingresso dell'interessato nel territorio del paese di origine e a monitorare le condizioni di reingresso. Anche per le ONG di fama internazionale è possibile collaborare a queste attività.

(1) Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

(2) Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.



4.2.3. Al rimpatrio volontario dovranno sempre essere associate facilitazioni nel caso in cui la persona decida successivamente di migrare di nuovo. Chi ha scelto il rimpatrio volontario dovrà avere diritto di precedenza al momento di una nuova richiesta di emigrazione verso lo Stato membro dal cui territorio era precedentemente uscito.

4.2.4. Il sostegno al rimpatrio volontario esige che siano garantiti i mezzi adeguati da parte dell'Unione europea e degli Stati membri. Devono esservi programmi permanenti dotati di stanziamenti sufficienti al reinserimento di coloro che rientrano nel paese di origine. Il Comitato valuta positivamente l'idea di istituire un programma europeo di rimpatrio e di impostarlo in termini di sostegno al reinserimento. È opportuno coinvolgere nella gestione di tali programmi le ONG di fama internazionale che vantano una grande esperienza nella gestione di programmi di rimpatrio o di integrazione sociale.

### 4.3. Il rimpatrio forzato

4.3.1. Il Comitato ritiene adeguata la proposta della Commissione di dare priorità al rimpatrio volontario e considerare il rimpatrio forzato come l'ultima soluzione. Il Comitato concorda inoltre con la Commissione nel giudicarla una misura estremamente dura che comporta una limitazione assai significativa della libertà e della volontà degli individui. In molti casi si tratta di persone che hanno venduto ogni bene in loro possesso per poter emigrare, che hanno contratto debiti e che il rimpatrio può condurre a una situazione disperata.

4.3.2. La stessa Commissione ricorda che l'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vieta espressamente le espulsioni collettive e garantisce che nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui corre un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti. Nondimeno l'ACNUR e varie ONG hanno denunciato diverse azioni che hanno implicato espulsioni collettive ed espulsioni di immigranti illegali e di persone richiedenti asilo verso paesi in cui vengono ripetutamente violati i diritti umani.

4.3.3. Il Comitato condivide l'affermazione della Commissione <sup>(1)</sup> secondo la quale una politica europea dei rimpatri deve pienamente rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali. Segnala che gli articoli 3, 5, 6, 8 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e gli articoli 3, 4, 19, 24 e 47 della Carta dei diritti fondamentali contengono disposizioni applicabili a una politica in materia di rimpatrio delle persone che soggiornano irregolarmente o illegalmente nell'Unione. Ricorda che molti di questi immigranti si trovano in una situazione difficile dal punto di vista umanitario e che pertanto le norme e le azioni adottate devono essere preparate e attuate in base a criteri di diritto umanitario e ai principi morali di solidarietà.

4.3.4. La Commissione annuncia l'elaborazione di una proposta di direttiva in materia di norme minime sulle procedure di rimpatrio. Il Comitato è favorevole a una normativa comune purché questa sia basata sulla Carta dei diritti fondamentali e sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Varie ONG di fama internazionale hanno denunciato l'esistenza di talune prassi e normative degli Stati membri che non rispettano i diritti umani e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea <sup>(2)</sup>.

4.3.5. Il rimpatrio, eseguito in base a un ordine di allontanamento, di persone il cui permesso di soggiorno è scaduto deve essere considerato un provvedimento estremo. In precedenza occorre valutare se gli interessati abbiano manifestato l'intenzione di rinnovare il permesso, nel qual caso è imperativo dare costantemente la priorità alla regolarizzazione sull'allontanamento.

4.3.6. Nel caso in cui la persona in situazione irregolare abbia soggiornato legalmente nel paese, godendo di uno status di protezione, occorre considerare anche il livello di integrazione familiare, sociale o lavorativa raggiunto, onde evitare la severità di una procedura di allontanamento o di rimpatrio forzato.

4.3.7. Appare opportuno riconoscere la facoltà di allontanare i cittadini di paesi terzi condannati dai tribunali per aver commesso un reato punibile con una pena privativa della libertà per un periodo non inferiore ad un anno, a norma della direttiva 2001/40/CE del maggio 2001. Il Comitato ritiene tuttavia che non sia accettabile l'allontanamento per reati supposti, non giudicati. La presunzione di innocenza deve prevalere in ogni caso, ai sensi dell'articolo 48 della Carta dei diritti fondamentali.

4.3.8. Per gli allontanamenti ricollegabili a fatti delittuosi devono essere offerte tutte le normali garanzie giuridiche dello Stato di diritto. Il Comitato ritiene pertanto che debba essere stralciata dal Libro verde la menzione all'allontanamento per reati non giudicati e dunque non provati. Si fa qui riferimento alla possibilità di allontanamento per «l'esistenza di seri motivi per ritenere che il cittadino di un paese terzo abbia commesso fatti punibili gravi», nonché per «l'esistenza di indizi concreti che intende commettere fatti di tale natura». In ogni caso deve essere la magistratura a determinare l'esistenza di un reato e ad adottare il relativo provvedimento di allontanamento.

4.3.9. Come sostenuto dalla Commissione, nell'adottare le decisioni di allontanamento è necessario valutare il tipo di permesso di soggiorno dell'interessato. I residenti di lungo periodo, i familiari di un cittadino di uno Stato membro, i rifugiati e gli individui oggetto di altre forme di protezione internazionale possono essere allontanati soltanto se comportano gravi rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico. In caso di allontanamento deve sempre essere garantita la tutela giudiziale effettiva. A giudizio del Comitato, per i minori e per altri individui in situazioni delicate occorre offrire sempre la massima protezione.

<sup>(1)</sup> Libro verde, punto 2.4: «Diritti umani e rimpatrio».

<sup>(2)</sup> Vari rapporti sono stati presentati da Amnesty International, la Croce rossa e altre ONG.

4.3.10. Nell'ambito dell'armonizzazione della normativa comunitaria occorre escludere il rimpatrio forzato in determinate situazioni:

- qualora il rimpatrio comporti la separazione familiare, sia essa dal coniuge che è cittadino del paese o soggiorna in esso legalmente, sia essa da figli o ascendenti;
- qualora il rimpatrio comporti un pregiudizio per i minori a carico;
- qualora l'interessato sia affetto da grave malattia fisica o psichica;
- qualora sussistano gravi rischi per la sicurezza, la vita e la libertà dell'interessato nel paese d'origine o in quello di transito.

4.3.11. Il ricorso contro un provvedimento di allontanamento o rimpatrio forzato deve avere in ogni caso effetto sospensivo, poiché questo è l'unico modo per garantire i diritti dell'individuo interessato.

## 5. Trattenimento in attesa di accompagnamento alla frontiera

5.1. Il trattenimento in attesa di accompagnamento alla frontiera costituisce una limitazione grave della libertà personale. Le norme minime fissate dall'Unione europea dovranno garantire che i provvedimenti di trattenimento vengano emessi dall'autorità giudiziaria e possano essere oggetto di ricorso.

5.2. Gli individui in attesa di accompagnamento alla frontiera o di allontanamento non devono essere trattenuti in penitenziari ordinari perché gli immigranti irregolari non sono delinquenti<sup>(1)</sup>. Sono necessari centri specifici per il trattenimento e si deve poter ricorrere al carcere soltanto quando il provvedimento viene preso nei confronti di un individuo per i reati commessi.

5.3. Le condizioni dei centri devono essere regolamentate a livello comunitario e gli individui trattenuti devono poter esercitare i diritti personali, ad eccezione di quello relativo alla libertà di movimento. La durata massima del trattenimento in attesa di accompagnamento alla frontiera non potrà essere superiore a trenta giorni. I minori non accompagnati dai genitori o dai tutori saranno posti sotto la tutela delle autorità e non potranno sostare nei centri adibiti al trattenimento.

5.4. Occorre proporre un'altra soluzione in alternativa ai centri destinati al trattenimento. L'individuo in attesa di allontanamento può rimanere nel suo domicilio abituale, con l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità. Il provvedimento di trattenimento inoltre deve essere proporzionato alla situazione dell'interessato. Ad esempio, qualora quest'ultimo sia fortemente integrato dal punto di vista familiare o lavorativo e la motivazione per il rimpatrio forzato sia la scadenza del permesso di soggiorno, non si deve ricorrere al trattenimento.

5.5. Il Comitato chiede alla Commissione e al Consiglio per quale motivo debbano essere trattenuti, in attesa di allontanamento, individui che non possono essere allontanati a causa dell'assenza di convenzioni specifiche coi paesi di origine o perché cittadini di paesi in stato di guerra, individui vittime di persecuzioni o provenienti da paesi in cui i diritti umani non vengono rispettati. Le situazioni di trattenimento prolungato che si verificano attualmente in taluni Stati membri non sono ammissibili in un'ottica di rispetto dei diritti umani.

5.6. Oltre alle norme minime, l'Unione europea dovrà stilare un elenco temporaneo dei paesi verso i quali non è possibile eseguire l'accompagnamento alla frontiera data la situazione di mancanza di libertà, di guerra o di crisi umanitaria in essi vigente.

5.7. Le persone affette da gravi malattie fisiche o mentali non potranno essere trattenute o allontanate in quanto bisognose di cure mediche.

## 6. Gli accordi di riammissione

6.1. Attualmente la Commissione e gli Stati membri incontrano difficoltà nel raggiungere accordi di riammissione con i paesi terzi, giacché è ovvio che tali accordi sono unicamente nell'interesse dei paesi dell'Unione. Il Comitato ritiene opportuno integrare gli accordi di riammissione con ulteriori strumenti politici ed economici interessanti per i paesi terzi. I rapporti dell'Unione europea con questi ultimi infatti devono poggiarsi sempre su criteri umanitari.

6.2. Sarà opportuno prevedere negli accordi di associazione tra l'Unione e i paesi terzi clausole volte a regolare legalmente i flussi migratori, di modo che la politica europea di immigrazione abbia effetti positivi sullo sviluppo economico e sociale dei paesi terzi. In questo ambito vanno considerati gli accordi di riammissione.

6.2.1. Il Comitato si trova in accordo con la decisione del Consiglio europeo di Siviglia di mantenere gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo, evitando così che eventuali sanzioni dirette ai paesi terzi compromettano gli impegni in materia di cooperazione. Il miglior modo per ridurre la pressione migratoria proveniente dai paesi in via di sviluppo è quello di potenziare le politiche dell'Unione europea a sostegno dello sviluppo dei suddetti paesi.

6.3. Il Comitato ricorda di aver espresso la propria posizione in un precedente parere<sup>(1)</sup>: il rispetto dei diritti umani è un requisito indispensabile per la stipula di convenzioni di riammissione.

(1) GU C 149 del 21.6.2002.

(2) GU C 149 del 21.6.2002.

## 7. Il rimpatrio e gli aiuti allo sviluppo

7.1. È opportuno che la politica europea di rimpatrio verso i paesi terzi abbia effetti positivi sullo sviluppo di quest'ultimi. Essa non deve pertanto comportare ulteriori problemi. Coloro che rientrano devono potersi integrare nella società e svolgere un ruolo concreto nello sviluppo economico e sociale. Gli aiuti al rimpatrio debbono favorire l'inserimento lavorativo e le attività economiche degli interessati.

7.2. Il rapporto positivo che si deve stabilire tra rimpatrio e sviluppo va ricercato tanto nel caso di rimpatrio volontario quanto in quello di rimpatrio forzato, sebbene i risultati saranno sempre più brillanti nella prima delle ipotesi.

7.3. È necessario prevedere per le azioni di rimpatrio «programmi d'accompagnamento» specifici per ogni situazione; questi devono consentire di valutare le circostanze economiche, professionali, sociali e familiari degli individui e la situazione economica e sociale del paese in cui essi rientrano. Occorrerà inoltre inserire nel programma l'intervento delle organizzazioni che collaborano al processo di rimpatrio.

7.4. Gli stanziamenti destinati ai programmi comunitari di rimpatrio non devono essere detratti dall'attuale dotazione dei programmi comunitari o degli Stati membri riservati allo sviluppo. Deve infatti trattarsi di programmi nuovi attraverso i quali si aumentino le risorse disponibili.

7.5. Le organizzazioni internazionali mondialmente riconosciute (OIM, Croce rossa, ACNUR, ecc.) devono essere associate all'Unione europea e agli Stati membri nella gestione dei suddetti programmi.

7.6. La Commissione ha annunciato la prossima presentazione di una comunicazione in materia di immigrazione e di aiuto allo sviluppo. Il Comitato ritiene che si tratti di un'iniziativa necessaria e auspica che la Commissione prenda in considerazione la sua posizione.

## 8. Osservazioni finali

8.1. Il Consiglio sta accelerando le sue iniziative di lotta all'immigrazione illegale che si rendono necessarie. In diversi pareri il Comitato ha evidenziato che l'assenza di una normativa comune in materia di immigrazione e d'asilo, che rende difficoltosa la gestione dei flussi migratori secondo un quadro legale, è in gran parte imputabile al Consiglio e agli Stati membri.

8.2. Ogni istituzione e ogni organo dell'Unione europea deve mostrarsi particolarmente severo nel prevenire atteggiamenti politici estremisti, specie quelli di natura xenofoba che si stanno sviluppando in alcuni luoghi. A tal fine è necessario agire con grande senso di responsabilità e di pedagogia politica, in modo da far conoscere ai cittadini la realtà dei fenomeni migratori. I mezzi di comunicazione, informando e presentando le proprie opinioni, devono fondarsi su elementi oggettivi e agire con responsabilità. Alcuni politici senza scrupoli sfruttano la preoccupazione dei cittadini per istigare al razzismo e alla xenofobia. Il Comitato sostiene le iniziative della società civile organizzata di lotta contro tali forme di odio e di intolleranza.

Bruxelles, 18 settembre 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 al riconoscimento delle qualifiche professionali»**

(COM(2002) 119 def. — 2002/0061 (COD))

(2003/C 61/14)

In data 22 marzo 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, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Ehnmark, in data 4 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 135 voti favorevoli.

## 1. Sintesi del parere

1.1. Il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 ha formulato un obiettivo molto ambizioso per lo sviluppo dell'Unione, con profonde implicazioni sul piano non solo economico, ma anche sociale ed ambientale. La strategia di Lisbona ha sottolineato che l'obiettivo generale per il progresso dell'Unione, poi ribadito da Consigli europei successivi, deve essere quello di diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo entro il 2010.

1.2. Uno dei principali campi d'azione per realizzare l'obiettivo di Lisbona è quello dell'istruzione e della formazione e, più in generale, lo sviluppo delle risorse umane. Un altro ambito d'intervento estremamente importante riguarda l'evoluzione e il funzionamento del mercato del lavoro. Il punto di raccordo tra questi due settori consiste negli sforzi per promuovere un'istruzione e una formazione di qualità e per garantire il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali fra gli Stati membri. Solo in tal modo il mercato del lavoro e i sistemi d'istruzione potranno contribuire appieno a realizzare l'obiettivo di Lisbona.

1.3. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la nuova proposta della Commissione europea tesa a consolidare e semplificare il quadro giuridico del mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali, tanto più che si tratta di una proposta di vasta portata che giunge al momento opportuno. Nonostante si concentri soprattutto sulle professioni regolamentate, essa riguarderà di fatto anche le professioni non regolamentate, come pure quelle che necessitano di periodi di formazione più o meno lunghi, soprattutto perché molte professioni sono regolamentate in alcuni Stati membri e non lo sono in altri. In questo senso, benché il progetto di direttiva non ne faccia esplicita menzione, potrebbe risultare positivamente interessata anche la mobilità nel settore non regolamentato; il progetto di direttiva non esamina comunque espressamente questo nesso. La nuova direttiva proposta comporta una considerevole semplificazione dell'attuale quadro giuridico. Il CESE appoggia tali obiettivi.

1.4. Qualsiasi sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali deve basarsi sul sostegno e sulla partecipazione attiva delle associazioni professionali interessate e delle parti sociali. Il sistema vigente garantisce in una certa misura che ciò avvenga, cosa non prevista invece dal nuovo sistema proposto. Il CESE propone quindi di emendare in più punti il progetto di direttiva al fine di continuare a garantire la partecipazione delle associazioni professionali.

1.5. Il mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali deve fondarsi sul presupposto che le qualifiche siano di qualità elevata e comparabile. È di fondamentale importanza che i consumatori e i cittadini in generale possano avere fiducia nella qualità dei servizi forniti dai professionisti, sia migranti sia nazionali. Il CESE ritiene che il progetto di direttiva non si soffermi a sufficienza sui problemi relativi alla qualità dei servizi destinati ai consumatori. La questione non riguarda solo le autorità pubbliche, ma anche le associazioni di categoria e le parti sociali. Gli Stati membri devono garantire che al centro dell'attenzione vi sia la protezione dei consumatori.

1.6. Il nuovo sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali deve essere semplice, flessibile e in grado di adattarsi ai cambiamenti che potrebbero verificarsi nel mercato del lavoro o nei sistemi d'istruzione. Nella proposta non si specifica fino a che punto il disposto della direttiva possa essere riveduto in caso di cambiamenti a livello delle politiche di istruzione. Il CESE raccomanda inoltre alla Commissione europea di tener conto dell'esigenza di coerenza tra le politiche dell'istruzione, del mercato del lavoro e del mercato interno.

1.7. Il nuovo sistema consente alle associazioni europee di categoria di proporre piattaforme comuni paneuropee per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Il CESE trova molto positivo che si preveda questa possibilità, ma ritiene che la direttiva dovrebbe anche stabilire con maggiore precisione i criteri per la presentazione di tali proposte. Il CESE propone una serie di criteri.



1.8. La nuova direttiva proposta pone molte sfide dal punto di vista dell'informazione e della comunicazione sia per le autorità nazionali che per le associazioni di categoria. Il CESE reputa assolutamente necessario fornire ai cittadini un servizio di qualità per il riconoscimento dei titoli professionali dei prestatori di servizi.

1.9. Il CESE rappresenta la società civile organizzata, ivi comprese le parti sociali e quindi anche i professionisti e i consumatori. Desidera pertanto essere coinvolto nelle iniziative future legate alla direttiva, nel quadro dei propri lavori sul mercato interno e sull'evoluzione dei sistemi d'istruzione.

## **2. La necessità di una maggiore mobilità sul mercato del lavoro: il riconoscimento dei diplomi nel contesto della strategia di Lisbona**

2.1. La mobilità geografica tra gli Stati membri dell'UE è ancora relativamente bassa, come si vede dal fatto che nel 2000 solo 225 000 persone — pari allo 0,1 % della popolazione totale dell'UE — hanno spostato la propria residenza ufficiale in un altro Stato membro. Tuttavia, lo schema della mobilità è cambiato: quarant'anni fa, quando venne concepito il regime di riconoscimento delle qualifiche professionali, la mobilità geografica riguardava per lo più gli operai non specializzati; oggi, invece, la categoria che si avvale maggiormente della mobilità sul mercato del lavoro dell'UE è quella dei lavoratori specializzati.

2.2. La mobilità — sia geografica che occupazionale — è considerata uno strumento cruciale per aumentare l'occupazione e accrescere la competitività generale dell'UE. Di conseguenza, l'eliminazione degli ostacoli alla mobilità è diventata una questione politica di primaria importanza. Con il mutare delle tendenze della mobilità professionale, è diventato importante facilitare gli spostamenti all'interno dell'Unione piuttosto che verso l'esterno.

2.3. La strategia di Lisbona vede nella mancanza di mobilità sul mercato del lavoro un ostacolo fondamentale alla crescita economica ed industriale, e sottolinea inoltre la necessità di mantenere un'elevata qualità dei servizi. L'aspetto della qualità è peraltro uno degli elementi chiave dell'attuale dibattito sull'evoluzione dei sistemi d'istruzione.

2.4. Sia nel campo dell'istruzione superiore che in quello della formazione professionale si stanno compiendo sforzi per raggiungere un certo grado di convergenza nei programmi d'insegnamento e negli standard. Nonostante sia troppo presto per parlare di armonizzazione, è ovvio che i sistemi d'istruzione abbiano riconosciuto la necessità di una programmazione convergente. È fuori di dubbio che la convergenza delle qualifiche accademiche e professionali contribuirà ulteriormente ad una maggiore mobilità.

2.5. Il quadro giuridico per il riconoscimento delle qualifiche professionali è uno strumento volto a creare un mercato interno aperto e flessibile. La medesima professione è spesso organizzata in modi molto diversi nei vari Stati membri. L'approccio principale dev'essere quello di mantenere la norma generale del diritto di stabilimento disciplinato dalle disposizioni nazionali. Le disposizioni relative all'accesso parziale alla professione o alla prestazione transfrontaliera di servizi dovrebbero comportare solo una liberalizzazione limitata o eccezionale. Dato che la direttiva non è riuscita ad illustrare chiaramente questo aspetto, il CESE raccomanda di inserirvi una dichiarazione in merito.

2.6. In tale contesto va sottolineato che sarà sempre più importante stare in guardia da chi «forna titoli» e da altri fornitori fasulli di attestati di qualificazione ed adottare le misure necessarie.

## **3. Osservazioni di carattere generale**

3.1. Il CESE accoglie con favore la proposta di una nuova direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali. L'obiettivo perseguito è istituire, sulla base del sistema generale vigente e delle direttive settoriali in materia di riconoscimento, un sistema di mutuo riconoscimento delle qualifiche più coordinato, trasparente e flessibile per le professioni regolamentate. Il Comitato rileva che la proposta rappresenta il primo aggiornamento integrale del regime comunitario di riconoscimento delle qualifiche concepito quarant'anni fa.

3.2. Il consolidamento generale del regime di riconoscimento delle qualifiche per le professioni regolamentate dovrebbe renderlo più facile da gestire e da utilizzare, più chiaro e più rapido, e agevolare così la libera circolazione di lavoratori qualificati tra gli Stati membri. Questi aspetti sono ancor più importanti nella prospettiva di un'Unione europea allargata.

3.3. Definendo una serie coerente di principi per il mutuo riconoscimento, la Commissione ha tentato di eludere i possibili punti di conflitto con i sistemi nazionali. È il caso soprattutto dei paesi in cui esistono federazioni pubbliche degli ordini professionali con competenze in materia di fondi pensione e di altri fondi di previdenza sociali. Il CESE raccomanda di indicare chiaramente nel preambolo del progetto di direttiva che il disposto della direttiva non comporta alcun cambiamento delle strutture di base delle associazioni professionali degli Stati membri. L'obiettivo della direttiva è solo quello di promuovere e semplificare la mobilità, non di modificare le strutture dei vari Stati membri.



3.4. L'informazione sul riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche, in merito sia alle professioni regolamentate sia a qualsiasi iniziativa per le professioni non regolamentate, dovrà essere potenziata, a partire dalle reti informative e di comunicazione esistenti e dal lavoro avviato per migliorare la trasparenza delle qualifiche, in modo da garantire ai cittadini un servizio più completo e in grado di fornire ragguagli e consigli calibrati sugli interessi e sui diritti individuali. Il CESE avrebbe gradito un'analisi particolareggiata su come istituire un buon servizio d'informazione per i cittadini.

3.5. La direttiva sostituirebbe quindici direttive vigenti in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali: alla dozzina di direttive riguardanti le sette professioni di medico <sup>(1)</sup>, infermiere responsabile delle cure generali <sup>(2)</sup>, dentista <sup>(3)</sup>, veterinario <sup>(4)</sup>, ostetrica <sup>(5)</sup>, farmacista <sup>(6)</sup> e architetto <sup>(7)</sup>, adottate nell'arco di un ventennio negli anni '70 e '80, si aggiungono le tre direttive relative al sistema generale <sup>(8)</sup>, tutte aggiornate dalla direttiva SLIM nel 1999 e da quella del 2001. Essa coprirebbe pertanto tutto l'intero spettro delle professioni, dall'istruzione superiore alle professioni artigianali e commerciali.

3.6. Il CESE sostiene l'approccio adottato dalla Commissione. È fondamentale intraprendere ulteriori sforzi per semplificare il quadro regolamentare del riconoscimento delle qualifiche. È particolarmente importante, in vista dell'ampliamento dell'UE, mettere a punto un nuovo sistema che tenga conto dell'esigenza di semplificazione e di una qualità costantemente elevata nei servizi offerti.

3.7. La proposta di direttiva impone ai fornitori di servizi l'obbligo di fornire informazioni specifiche ai loro clienti e ai punti di contatto degli Stati membri, mentre gli Stati membri hanno l'obbligo più generale di procedere ad uno scambio di informazioni. Il CESE avrebbe gradito proposte più specifiche in merito all'obbligo degli Stati membri di integrare i sistemi nazionali vigenti.

(1) GU L 165 del 7.7.1993, pag. 1, modificata da ultimo dalla direttiva SLIM.

(2) GU L 176 del 15.7.1977, pagg. 1 e 8, modificata da ultimo dalla direttiva SLIM.

(3) GU L 233 del 24.8.1978, pagg. 1 e 10, modificata da ultimo dalla direttiva SLIM.

(4) GU L 362 del 23.12.1978, pagg. 1 e 7, modificata da ultimo dalla direttiva SLIM.

(5) GU L 33 dell'11.2.1980, pagg. 1 e 8, modificata da ultimo dalla direttiva SLIM.

(6) GU L 253 del 24.9.1985, pagg. 34 e 37, modificata da ultimo dalla direttiva SLIM.

(7) GU L 223 del 21.8.1985, pag. 15, modificata da ultimo dalla direttiva SLIM.

(8) GU L 19 del 24.1.1989, pag. 16, modificata da ultimo dalla direttiva SLIM. GU L 209 del 24.7.1992, pag. 25, modificata da ultimo dalla direttiva SLIM. GU L 201 del 31.7.1999, pag. 77.

## 4. Osservazioni specifiche

Il CESE sottolinea che nel titolo della proposta si dovrebbe chiarire che la direttiva riguarda solo le professioni regolamentate.

### 4.1. Titolo I — Disposizioni generali

#### 4.1.1. Il campo d'applicazione della direttiva proposta

4.1.1.1. Il CESE rileva che il testo non copre i cittadini di paesi terzi che hanno effettuato gli studi in uno Stato membro dell'UE. Al riguardo, reputa che questa categoria di cittadini dei paesi terzi muniti di permesso di soggiorno dovrebbe avere diritto al riconoscimento delle qualifiche alla stregua dei cittadini dell'UE <sup>(9)</sup>.

4.1.1.2. Quanto ai cittadini degli Stati membri, ed al fine di mantenere elevato lo standard dei servizi prestati, il Comitato raccomanda di autorizzare lo Stato membro ospite a sottoporre ad una prova attitudinale il richiedente in possesso di un attestato relativo a qualifiche formali rilasciato da un paese terzo e con un'esperienza professionale di tre anni certificata dallo Stato membro che ha riconosciuto il titolo di formazione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2.

#### 4.1.2. Effetti del riconoscimento

4.1.2.1. Il Comitato rileva con soddisfazione che i primi due paragrafi sono formulati in modo chiaro e diretto.

4.1.2.2. Ciò nondimeno, il Comitato ha delle riserve circa l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 3, in virtù del quale se la professione esercitata dal richiedente è un'attività autonoma di una professione che nello Stato membro ospitante ha una gamma di attività più ampia, e se tale differenza non può essere colmata con un provvedimento di compensazione, il richiedente nello Stato membro ospitante può accedere solo a tale attività. Nella fattispecie, il Comitato teme che per i consumatori vi sia il rischio di confusione circa le competenze del professionista al quale si rivolgono per la fornitura di servizi. Il Comitato reputa che il professionista interessato dovrebbe essere tenuto a fornire ai consumatori informazioni chiare e precise sull'esatta portata del suo settore di attività.

<sup>(9)</sup> Cfr. la relazione finale della task force di alto livello sulle competenze e la mobilità (14 dicembre 2001), il Piano d'azione della Commissione per le competenze e la mobilità (COM(2002) 72) e la proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo (COM(2001) 386 def.).

Il Comitato ha già segnalato (cfr. punto 2.5) che nella direttiva si dovrebbe indicare chiaramente che l'accesso parziale ad una professione deve essere un'eccezione e non la regola generale.

4.1.2.3. In tale contesto, il CESE ha preso atto del fatto che alcune associazioni professionali nazionali temono che la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 3 — e di altri punti — possa essere interpretata come un segno di maggiore uniformità delle strutture delle associazioni professionali nazionali. Il CESE raccomanda di inserire nel preambolo della direttiva una dichiarazione che illustri che l'obiettivo della direttiva è quello di promuovere e di semplificare la mobilità e non quello di interferire in alcun modo con le strutture delle associazioni professionali nazionali.

## 4.2. Titolo II — Libera prestazione di servizi

### 4.2.1. Articolo 5 — Principio di libera prestazione di servizi

4.2.1.1. Il Comitato sottolinea che la libera prestazione di servizi dovrebbe essere finalizzata ad offrire servizi di elevata qualità ai cittadini europei e a tutelare la salute e la sicurezza dei consumatori europei, che si tratti di servizi pubblici o privati. I consumatori devono ricevere informazioni adeguate nella loro lingua in merito al prestatore del servizio e alle condizioni alle quali esso viene fornito.

4.2.1.2. In generale il destinatario di un servizio non può accertare in quale Stato si sia stabilito il singolo fornitore. Deve pertanto poter fare affidamento sul fatto che il servizio offerto soddisfa lo stesso livello di tutela dei consumatori richiesto nello Stato in cui avviene la prestazione. Il Comitato ritiene quindi che i pertinenti ordinamenti professionali dello Stato ospite debbano essere vincolanti anche per i fornitori di servizi provenienti da altri Stati membri.

4.2.1.3. La direttiva proposta prevede un regime meno rigido per la prestazione transfrontaliera di servizi rispetto a quello previsto per lo stabilimento, ma con una clausola di salvaguardia. La mobilità dei prestatori di servizi all'interno degli Stati membri sarà più facile se si consentirà loro di lavorare temporaneamente fino a 16 settimane nel paese ospite con il titolo professionale del paese d'origine. Il CESE sottolinea che questo non va interpretato come un modo per indicare che vi sono differenze nella qualità dei servizi, bensì come un sistema per risolvere una questione amministrativa. In questo contesto il CESE desidera richiamare l'attenzione sull'articolo 7 della proposta di direttiva, relativo all'obbligo del prestatore di servizio di informare in anticipo il punto di contatto dello Stato membro di stabilimento. Tale obbligo è previsto anche nel caso della prestazione di servizi su base temporanea.

4.2.1.4. Ai sensi dell'articolo 7 della proposta di direttiva, se la prestazione è effettuata con spostamento del prestatore, questi ne informa in anticipo il punto di contatto dello Stato membro di stabilimento. Questa regola creerà sicuramente dei problemi amministrativi e d'informazione, ma servirà da meccanismo di controllo della qualità.

4.2.1.5. L'articolo 9 della direttiva impone agli Stati membri di vigilare a che il prestatore di servizi soddisfi gli obblighi che gli incombono in materia d'informazione. Per poter assolvere questo compito è necessario che le autorità dello Stato ospitante siano informate in merito alla prestazione del servizio. Anche il diritto sancito dall'articolo 8, secondo cui le autorità dello Stato membro ospitante possono chiedere informazioni alle autorità dello Stato membro di stabilimento, resta lettera morta se le autorità dello Stato membro ospitante non sono a conoscenza della prestazione del servizio. Il Comitato ritiene pertanto che l'intenzione di fornire un servizio vada notificata anche al punto di contatto dello Stato membro ospitante.

4.2.1.6. Quanto all'articolo 8, il Comitato reputa inoltre che si dovrebbe fissare una scadenza per le risposte delle autorità competenti.

4.2.1.7. Oltre alle informazioni richieste in virtù dell'articolo 9 della direttiva proposta, si dovrebbero adottare disposizioni atte a garantire che il prestatore di servizi fornisca al destinatario informazioni circa un'eventuale assicurazione contro i potenziali rischi finanziari derivanti dalla sua responsabilità professionale.

I consumatori dovrebbero venire informati anche sulla durata del soggiorno professionale del prestatore di servizi nel loro paese in modo da accertare la possibilità o meno di un *follow-up* della terapia, o dar seguito al dossier o alla vertenza giudiziaria. Inoltre devono essere informati sui mezzi di ricorso in caso di difficoltà.

4.2.1.8. Onde evitare ambiguità e difficoltà, il Comitato ritiene che andrebbe chiarito se il periodo di sedici settimane è calcolato in base ai giorni solari o a quelli feriali e propone di optare per i giorni solari in quanto alcuni professionisti potrebbero prestare dei servizi anche durante il fine settimana.

## 4.3. Titolo III — Libertà di stabilimento

### 4.3.1. Capitolo I — Regime generale di riconoscimento di titoli di formazione

4.3.1.1. La sezione in esame riprende in sostanza i principi definiti dalle direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE. Il regime generale si basa sul principio del riconoscimento reciproco, il quale prevede che qualsiasi professionista qualificato esercitante una professione in uno Stato membro ha diritto al riconoscimento dell'idoneità del proprio diploma a soddisfare i requisiti della stessa professione in un altro Stato membro, senza essere tenuto a cominciare un nuovo ciclo di formazione. Poiché non vi è coordinamento dei requisiti minimi di formazione, in linea di massima il regime generale non consente il riconoscimento automatico. Lo Stato membro ospitante potrà esigere provvedimenti di compensazione nel caso in cui esistano sostanziali differenze tra la formazione acquisita dal lavoratore migrante e quella richiesta in tale Stato membro. Il principio è mantenuto nella proposta di direttiva.

4.3.1.2. Tuttavia, l'applicazione sussidiaria del regime generale a chi esercita una professione disciplinata da una direttiva settoriale non è compatibile con l'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione. Inoltre il regime di norme settoriali risulta privo di senso qualora, in caso di inottemperanza ai requisiti minimi di formazione da esso previsti, si applichi direttamente il regime generale.

4.3.1.3. Così facendo si creerebbero due categorie all'interno della medesima professione: da un lato, i professionisti la cui formazione soddisfa i requisiti minimi previsti dalla direttiva settoriale e, dall'altro, i professionisti la cui formazione è giudicata carente. Il consumatore però non ha modo di conoscere questa differenza e non può distinguere un fornitore di servizi qualificato da uno meno qualificato.

4.3.1.4. Il CESE ritiene che la prassi attuale degli Stati membri di valutare individualmente le conoscenze e le competenze dei richiedenti e di prevedere misure di compensazione adeguate e proporzionate ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia europea sia legittima e tuteli i consumatori e vada pertanto mantenuta.

#### 4.3.2. Articolo 11 — Livelli di qualifica

4.3.2.1. Sono presentati, in termini teorici, cinque livelli di qualifiche professionali. I livelli da 1 a 3 corrispondono ai tre livelli di qualifiche cui si applica la direttiva 92/51/CEE. La direttiva 89/48/CEE è stata suddivisa nei livelli 4 e 5. Ai sensi del progetto di direttiva il riconoscimento è concesso soltanto se il livello richiesto nello Stato membro ospitante non supera il livello immediatamente superiore a quello attestato dal titolo di formazione del richiedente. Il sistema attuale prevede meccanismi di passaggio tra le direttive 92/51/CEE e 89/48/CEE relative al sistema generale.

4.3.2.2. Rappresenta un passo in avanti il fatto che la proposta contempli una distinzione tra diversi livelli d'istruzione superiore. Ciò nondimeno, il CESE segnala che i livelli di qualifiche non si conciliano con le politiche generali dell'UE nel campo dell'istruzione, nè con il cosiddetto «processo di Bologna» relativo all'istruzione superiore.

4.3.2.3. Il CESE propone di modificare l'articolo 11 come segue:

- il livello 5 corrisponde ad una formazione a livello d'insegnamento superiore di almeno quattro anni e inferiore a cinque anni;
- il livello 6 corrisponde ad una formazione a livello d'insegnamento superiore di almeno cinque anni.

#### 4.3.3. Articolo 13 — Condizioni del riconoscimento

4.3.3.1. Il contenuto riprende in sostanza quello dell'articolo 3 delle direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE.

4.3.3.2. Il Comitato rileva che una formazione regolamentata attestata da un titolo esenta i lavoratori migranti provenienti da uno Stato membro che non regola la professione in questione dall'obbligo di dimostrare un'esperienza professionale almeno biennale.

#### 4.3.4. Articolo 14 — Provvedimenti di compensazione

4.3.4.1. Le statistiche rivelano che oltre l'80 % delle domande sono accolte senza provvedimenti di compensazione. Tuttavia deve esistere la possibilità di esigere, per esempio, una prova attitudinale o un tirocinio di adattamento nel caso in cui vi siano differenze sostanziali tra il tipo d'istruzione e di formazione che possiede il richiedente e quelle richieste dal paese ospitante. Il CESE sottolinea che lo Stato membro ospitante dovrebbe poter decidere quale di questi due provvedimenti di compensazione esigere dal richiedente, fatto salvo il principio di proporzionalità.

4.3.4.2. Osservando che la proposta interpreta le «differenze sostanziali» solo in termini di durata e di contenuto della formazione richiesta dallo Stato membro ospitante, il Comitato sottolinea che le autorità competenti dovrebbero concentrare l'attenzione sulle competenze attuali del richiedente, e non sulla sua formazione iniziale. È necessario prevedere metodi comuni per valutare l'esperienza professionale e le competenze acquisite mediante la formazione continua.

4.3.4.3. In virtù dell'articolo 14, la Commissione intende sopprimere la possibilità per uno Stato membro di esigere un'esperienza professionale piuttosto che una misura di compensazione in caso di differenze sostanziali riguardanti la durata e non il contenuto delle formazioni. Le parole chiave sono ovviamente «la durata e non il contenuto» delle formazioni. Ciò significa che un richiedente non può compensare una formazione più breve con un'esperienza professionale di notevole durata. Il CESE avrebbe gradito una valutazione dei possibili effetti di tale proposta.

4.3.4.4. Ai sensi del progetto di direttiva, se uno Stato membro reputa di non potere o non volere lasciare al migrante la scelta tra tirocinio di adattamento e prova attitudinale, ne informa preventivamente gli altri Stati membri e la Commissione, fornendo adeguata giustificazione della deroga. Il Comitato riconosce il merito di una siffatta disposizione, in quanto renderà più difficile introdurre nuovi ostacoli alla mobilità. Tale disposizione dimostra inoltre la necessità di creare una rete molto efficiente di punti di contatto nazionali per l'attuazione della direttiva.

4.3.4.5. Dovrebbe essere assicurata l'osservanza del codice di condotta approvato dal gruppo di coordinatori per il sistema generale di riconoscimento dei diplomi.

4.3.4.6. La crescente mobilità, unita agli sforzi profusi per incoraggiarla, stanno già stimolando un maggiore raffronto e una maggiore convergenza tra le varie qualifiche e formazioni, ragion per cui è ancor più importante chiarire e semplificare ulteriormente le condizioni applicabili alla prestazione transfrontaliera temporanea e occasionale di servizi.

#### 4.3.5. Articolo 15 — Piattaforme comuni

4.3.5.1. Il CESE si compiace vivamente dell'introduzione nel progetto di direttiva di piattaforme comuni europee che verranno proposte dalle pertinenti associazioni professionali a livello europeo e adottate dalla Commissione previa la necessaria consultazione degli Stati membri. A norma della proposta di direttiva, per piattaforma comune si intende l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali che attestano un livello di competenza adeguato all'esercizio di una certa professione e in base ai quali tali associazioni accreditano le qualifiche acquisite negli Stati membri. Nel caso in cui i criteri per il riconoscimento delle qualifiche siano fissati, in base a piattaforme comuni esistenti o future, con decisione presa a livello comunitario (dal comitato per il riconoscimento delle qualifiche professionali), lo Stato membro non potrà più imporre provvedimenti di compensazione. Questo nesso tra le piattaforme comuni e le misure di compensazione è alquanto interessante e va sostenuto.

4.3.5.2. Secondo il Comitato questa forma di coinvolgimento attivo delle associazioni professionali potrebbe essere una buona soluzione per rendere il riconoscimento delle qualifiche più semplice, automatico, prevedibile e trasparente. Il metodo deve tuttavia fornire garanzie adeguate in merito al livello di qualifica del richiedente.

4.3.5.3. Il CESE esorta pertanto a definire criteri chiari per le associazioni professionali europee che intendano partecipare a tali piattaforme comuni. A tal fine, un'associazione professionale europea deve:

- coprire, nei limiti del possibile, tutti i paesi UE;
- promuovere e mantenere uno standard elevato del settore professionale in questione prevedendo una convergenza verso l'alto delle formazioni iniziali e obblighi in materia di formazione continua;
- promuovere regolari valutazioni esterne della qualità delle prestazioni dei loro membri negli Stati membri;
- rilasciare un attestato che certifichi un determinato livello di qualifiche professionali laddove ciò non sia di competenza dello Stato membro;
- garantire che i membri delle associazioni affiliate rispettino il codice di deontologia professionale da essa previsto e

— rappresentare a livello nazionale (vale a dire nello Stato membro) la categoria professionale corrispondente.

4.3.5.4. La Commissione europea dovrebbe istituire un registro europeo delle piattaforme comuni. Tale registro andrebbe pubblicato poi sul sito web di informazione sulla mobilità («sportello unico») e corredato di *links* verso le organizzazioni che creano le piattaforme.

4.3.5.5. Alcune federazioni europee di associazioni professionali (come la Federazione europea delle associazioni degli psicologi (EFPA), il Comitato collegamento geometri europei (CLGE), la Confederazione della Comunità europea dei chimici clinici (EC4) ecc.) si sono dichiarate favorevoli al progetto di direttiva e ha annunciato nel contempo che presenterà una proposta di piattaforma comune ai sensi dell'articolo 15. Il CESE si compiace di queste prime possibilità di valutare le procedure previste dal progetto di direttiva.

#### 4.3.6. Capitolo II — Riconoscimento dell'esperienza professionale

4.3.6.1. È mantenuto il principio alla base del sistema attuale. Per le attività artigianali, industriali e commerciali enumerate, la proposta prevede il riconoscimento automatico delle qualifiche in base all'esperienza professionale attestata dal richiedente. Il CESE reputa che la distinzione tra gli anni in cui l'attività è stata esercitata «a titolo indipendente o in qualità di dirigente d'impresa» e gli anni in cui è stata esercitata «a titolo dipendente» vada esaminata con la massima attenzione.

#### 4.3.7. Capitolo III — Riconoscimento in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione

4.3.7.1. La formazione richiesta per le professioni oggetto delle direttive settoriali vigenti (medico di base e medico specialista, infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, farmacista e architetto) è stata armonizzata, in una certa misura, a livello comunitario. In linea di massima, perciò, le qualifiche nazionali vengono riconosciute automaticamente. La sezione in esame riprende il principio alla base del riconoscimento automatico dei titoli di formazione. Tuttavia, la portata della nuova direttiva potrebbe evidenziare differenze più generali quali, ad esempio, il numero di anni richiesti per una determinata professione.

Il Comitato sottolinea che occorre mantenere l'obiettivo di garantire un'elevata qualità della formazione, dell'istruzione e dei servizi prestati ai pazienti/clienti.



## 5. Osservazioni su professioni specifiche

5.1. La direttiva proposta comporta un importante cambiamento nel numero di specialità mediche riportate in allegato alla direttiva. Delle 52 formazioni mediche specializzate attualmente disciplinate dalla vigente direttiva settoriale, in futuro solo 18 sarebbero riportate nell'allegato mentre le altre 34 verrebbero considerate come facenti parte del sistema generale. Poiché sembra esservi confusione circa il numero di specializzazioni, il CESE raccomanda alla Commissione di aggiornare l'allegato in questione.

5.2. Talune associazioni mediche di categoria hanno sottolineato che questo comporterebbe una suddivisione delle specialità in due gruppi, uno con chiare garanzie di qualità e l'altro con caratteristiche di qualità più generiche. Il CESE è cosciente della necessità di riportare in allegato solo le specialità esistenti in tutti gli Stati membri; d'altro canto, però, è innegabile che una tale distinzione tra le specialità rischia di avere conseguenze negative per quelle facenti capo al sistema generale. Il CESE ritiene che tale distinzione non sia opportuna e raccomanda di riportare in allegato tutte le attuali specialità.

5.3. I farmacisti hanno espresso il desiderio di mantenere la deroga di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 85/433/CEE in virtù della quale gli Stati membri non sono tenuti a dare effetto a diplomi, certificati ed altri titoli formali rilasciati ai cittadini degli Stati membri dagli altri Stati membri per la creazione di nuove farmacie aperte al pubblico. Anche le farmacie aperte da meno di tre anni sono considerate nuove. Al fine di mantenere un'elevata qualità dei servizi farmaceutici forniti ai pazienti europei e di garantire un'adeguata distribuzione geografica delle farmacie, il Comitato raccomanda di inserire questa deroga nell'articolo 41 della proposta di direttiva.

5.4. Gli architetti sono propensi a non voler essere inseriti nella nuova direttiva, poichè in tale contesto annettono un'importanza particolare alle considerazioni relative alla qualità. D'altra parte, però, l'inserimento nel progetto di direttiva sottolinea chiaramente l'aspetto della qualità della professione di architetto. Considerato fino a che punto la Commissione nel progetto di direttiva cerchi di soddisfare gli interessi degli architetti, il CESE raccomanda d'inserire gli architetti nella nuova direttiva.

5.5. Un altro esempio è costituito dalla professione di veterinario che deve assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori, deve prevenire e combattere le malattie degli animali e garantirne il benessere. Gli aspetti qualitativi di questa nuova direttiva sono quindi di particolare importanza.

## 6. Documentazione e procedure

### 6.1. Articolo 46

Il Comitato osserva che le formalità amministrative tendono ad essere attuate in modo diverso a seconda dello Stato membro. Il codice di condotta approvato dal gruppo di coordinatori per il sistema generale di riconoscimento dei diplomi ha consentito, in base all'esperienza maturata dalla Commissione e dagli Stati membri, di distinguere fra prassi preferibili, ammissibili e inammissibili. Il codice di condotta potrebbe aver bisogno di un aggiornamento per conformarlo alla nuova direttiva quadro.

### 6.2. Articolo 47

Il Comitato rileva che le autorità competenti devono fornire una decisione motivata entro tre mesi dalla presentazione della documentazione completa da parte dell'interessato. Nel caso del sistema generale ciò significherebbe una riduzione del tempo massimo di attesa, attualmente pari a quattro mesi, un fatto positivo dal punto di vista del richiedente.

### 6.3. Articolo 48 — *Uso del titolo professionale*

Il CESE rileva che tuttavia, se nello Stato membro ospitante l'accesso a una professione è parziale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, tale Stato membro può annettere al titolo professionale una menzione adeguata. Il Comitato ritiene estremamente importante che i consumatori non considerino tale aggiunta un'indicazione di una specializzazione ma, al contrario, una restrizione del settore di competenza del professionista.

### 6.4. Articolo 49 — *Conoscenze linguistiche*

Il Comitato è fermamente convinto che una certa conoscenza della lingua (o delle lingue) del paese ospitante possa risultare essenziale per l'esercizio di determinate professioni. I requisiti linguistici non devono però compromettere la fondamentale libertà di circolazione dei lavoratori garantita dal trattato, bensì essere imposti solo in caso di necessità e in misura proporzionale ai bisogni. Inoltre devono essere sempre accompagnati da pertinenti misure per un'ulteriore formazione linguistica.

6.5. Il CESE sottolinea l'importanza della formazione linguistica quale aspetto della mobilità e sostiene pertanto la proposta formulata nel piano d'azione della Commissione per le competenze e la mobilità, in base alla quale gli Stati membri dovrebbero fare in modo che le competenze linguistiche vengano acquisite in giovane età, nella scuola materna e primaria, e approfondite nelle scuole secondarie e negli istituti di formazione professionale.



6.6. In questo contesto sarà molto importante tener conto fino in fondo delle esigenze dei mercati del lavoro europei. Le parti sociali dovrebbero fare in modo che i lavoratori, se del caso, ricevano una formazione linguistica adeguata nel quadro dei loro piani di sviluppo delle competenze. Gli sforzi per una formazione linguistica che promuova la mobilità devono essere rivolti a tutti i gruppi presenti sul mercato del lavoro. In seguito all'Anno europeo delle lingue, la Commissione presenterà proposte di azioni tese a promuovere l'apprendimento delle lingue straniere. Il CESE avrà modo quanto prima di formulare osservazioni in merito.

## 7. Titolo V — Cooperazione amministrativa e competenze esecutive

### 7.1. Autorità competenti e punti di contatto

7.1.1. Il progetto di direttiva sottolinea la necessità di migliorare notevolmente l'informazione e i servizi di consulenza a livello nazionale. Nel caso della realizzazione del mercato interno sono stati creati vari tipi di punti di contatto e di servizi di informazione, ma il numero delle domande e delle comunicazioni da parte delle imprese o del grande pubblico è stato finora piuttosto limitato. Quando entrerà in vigore la nuova direttiva e di conseguenza saranno diffuse informazioni più dettagliate e numerose sui prestatori di servizio, le reti di informazioni sul mercato interno avranno probabilmente una quantità del tutto nuova di contatti. Nel settore dell'istruzione, e in modo particolare di quella superiore, esistono già alcuni centri di informazione di provata efficacia: i NARIC (Centri nazionali d'informazione sul riconoscimento accademico negli Stati membri), ossia i punti di contatto dedicati alle professioni dell'istruzione superiore, gli NRCVG (National Resource Centres for Vocational Guidance — Centri nazionali di risorse per l'orientamento in materia di formazione) e i punti di riferimento nazionali in materia di formazione professionale.

7.1.2. Il CESE ritiene tuttavia doveroso rilevare che, sotto il profilo amministrativo, la nuova direttiva comporterà un aumento abbastanza considerevole delle sfide per gli Stati membri.

7.1.3. Le nuove procedure proposte, almeno all'inizio, richiederanno anche notevoli sforzi amministrativi da parte della Commissione europea. Il CESE avrebbe gradito un riepilogo di tutti i costi amministrativi comportati dalla nuova direttiva.

7.1.4. Il Comitato presume che le iniziative attualmente gestite dalla DG Mercato interno, come il *call centre* «Europa in diretta», il «Signpost service» (Servizio di orientamento) e «Dialogue with citizens» (Dialogo coi cittadini) saranno accessibili dal sito informativo unico sulla mobilità europea, come proposto dal piano d'azione sulla mobilità e dalle conclusioni del vertice di Barcellona.

7.1.5. Il sito unico dovrebbe consentire dei collegamenti diretti con i siti Internet delle associazioni professionali europee e delle parti sociali, in grado di offrire informazioni autorevoli in merito alle singole professioni. Inoltre, esso dovrebbe aiutare i richiedenti a collegarsi ad altri siti Internet privati relativi al riconoscimento dei diplomi; esistono già siti di questo genere in grado di fornire ulteriori informazioni.

7.1.6. Il Comitato appoggia la proposta di lanciare nel 2003 una campagna informativa sulla mobilità proposta, contenuta nel piano d'azione per le competenze e la mobilità e nelle conclusioni di Barcellona, e rivolta alla Commissione e agli Stati membri. Le parti sociali e le altre parti interessate sono invitate ad avviare campagne informative settoriali.

## 8. Articolo 54 — Comitato di riconoscimento delle qualifiche professionali

8.1. La proposta prevede un comitato unico, preposto a gestire l'attuazione e l'aggiornamento della direttiva, e la conseguente soppressione di tutti i comitati istituiti nell'ambito del sistema vigente.

8.2. Il Comitato rileva che il campo d'azione di un comitato unico sarebbe molto vasto, spaziando dai medici agli architetti e comprendendo tutto lo spettro delle professioni, da quelle che richiedono un titolo d'istruzione superiore a quelle artigianali e commerciali soggette al sistema generale. Pur concordando sul fatto che le procedure di comitato si prestano all'aggiornamento dei requisiti tecnici, il Comitato dubita che possano risultare appropriate per l'introduzione di garanzie affidabili sulla qualità dell'istruzione e della formazione. L'azione e il regime della Comunità in tema di riconoscimento delle qualifiche professionali si concentrano sulla libertà di circolazione mentre, di solito, i comitati consultivi si concentrano sulla formazione. Il futuro regime dovrà prevedere un meccanismo capace di garantire che il contributo di ogni professione all'aggiornamento dei relativi percorsi di studio e di formazione sia analogo a quello fornito nei comitati consultivi. Questo non riguarda solo le professioni che seguono il principio del riconoscimento automatico, ma anche altre categorie professionali. Le professioni devono infatti avere la possibilità di svolgere sia un ruolo proattivo, presentando proposte di modifica, sia reattivo, dando seguito alle richieste del Comitato.

8.3. Secondo il CESE è di fondamentale importanza che qualsiasi disposizione volta a creare un meccanismo di consultazione venga sancita in una forma giuridicamente adeguata, in modo da garantire che anche in futuro continui ad esservi una consultazione. L'importante è formulare tale garanzia in modo adeguato e vincolante.

8.4. Il CESE propone di aggiungere all'articolo 54 un nuovo terzo paragrafo con il seguente testo:

- «Il Comitato consulta regolarmente e secondo modalità adeguate le associazioni professionali, le parti sociali e le altre parti interessate sulle questioni relative all'applicazione e all'evoluzione della direttiva. L'iniziativa di una tale consultazione può anche essere presa dalle pertinenti associazioni professionali e dalle parti sociali.»

8.5. Quarant'anni fa, quando fu concepito il regime di riconoscimento delle qualifiche professionali, la mobilità geografica riguardava per lo più gli operai non specializzati. Oggi, invece, il gruppo che esercita maggiormente la mobilità sul mercato interno del lavoro sono i lavoratori specializzati. La mobilità è considerata uno strumento per aumentare l'occupazione e accrescere la competitività dell'UE. Al fine di potenziare i legami con il mondo del lavoro reale è importante coinvolgere attivamente le parti sociali nel processo di riconoscimento.

## 9. Conclusioni

### 9.1. La necessità di una strategia complessiva

9.1.1. Il Comitato è consapevole che la competenza formale della DG Mercato interno per il riconoscimento delle qualifiche professionali è circoscritta al regime comunitario per il riconoscimento delle professioni regolamentate. Al tempo stesso è conscio che un numero sempre maggiore di persone attive sul mercato del lavoro opera al di fuori del settore regolamentato, e che in questo contesto la trasparenza e la fiducia reciproca sono fattori fondamentali per il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze.

9.1.2. Il CESE ha pertanto optato per un approccio globale in materia di riconoscimento e sostiene l'invito rivolto il 3 giugno 2002 dal Consiglio Occupazione e politica sociale alla Commissione, al fine di promuovere, in stretta cooperazione con il Consiglio e gli Stati membri, una maggiore cooperazione nel settore dell'istruzione e della formazione professionale, basata sulla trasparenza e sulla garanzia della qualità. L'obiettivo è mettere a punto un quadro di riferimento per il riconoscimento delle qualifiche (ECTS, diplomi e certificati integrativi, *curriculum vitae* europeo), basandosi sui risultati del «processo di Bologna» e promovendo azioni simili nel settore della formazione professionale. Una siffatta cooperazione dovrebbe garantire il coinvolgimento attivo delle parti sociali, degli istituti scolastici e di formazione professionale e delle altre parti interessate.

9.1.3. Il CESE rivela con grande compiacimento che ultimamente l'agenda politica europea ha riservato attenzione prioritaria alle azioni in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali. Per conseguire una strategia globale, tra queste azioni dovrebbero essere create delle sinergie.

9.1.4. Finora molte iniziative a favore del riconoscimento sono state messe a punto in modo isolato le une dalle altre. Ai

sensi dell'articolo 15 della direttiva consolidata sul riconoscimento, verranno create delle piattaforme comuni monitorate dalla DG Mercato interno, mentre la DG Istruzione si occuperà dell'elaborazione volontaria di standard minimi in materia d'istruzione e di formazione, al fine di agevolare il riconoscimento delle qualifiche nel caso delle professioni non regolamentate. Anche le categorie professionali non regolamentate daranno vita a proprie piattaforme comuni? Il Forum sulla trasparenza della formazione professionale (Forum on Transparency for vocational training) coordinerà l'aspetto del riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale. I comitati settoriali istituiti dal dialogo sociale europeo possono essere utilizzati per proseguire i lavori sulle qualifiche settoriali.

9.1.5. Diversi settori, come quello informatico, automobilistico e aeronautico, stanno sviluppando un approccio autonomo, su scala europea o internazionale, agli standard di riconoscimento delle qualifiche. Alcuni di loro puntano al conferimento di diplomi europei su base volontaria. Diversi progetti presentati nell'ambito di Socrates e Leonardo da Vinci affrontano problemi inerenti al riconoscimento. Il progetto Tuning ha come obiettivo creare una convergenza su determinate questioni relative all'istruzione superiore.

9.1.6. La compresenza in Europa del «processo di Bologna», rivolto all'istruzione superiore, e dell'analogo «processo di Bruges», rivolto alla formazione professionale, comporterà due processi paralleli di convergenza e di armonizzazione nel campo dell'istruzione e della formazione. Le parti sociali saranno coinvolte nel «processo di Bruges», ma per il momento sono escluse da quello di «Bologna». Il Comitato ritiene necessario un coordinamento fra strumenti e servizi paralleli nel campo della formazione professionale e dell'istruzione superiore, in quanto la linea di demarcazione tra i due settori appare confusa; inoltre, si dovrebbero coinvolgere le parti sociali in entrambi i settori. I punti di contatto nazionali per le qualifiche professionali vanno coordinati strettamente con il parallelo servizio NARIC relativo all'istruzione superiore.

9.1.7. Il Comitato sottolinea con vigore la necessità di sinergia e coerenza fra le azioni della DG Mercato interno, che si occupa delle questioni relative alla mobilità, della DG Istruzione e cultura, competente per i progetti europei nel settore della qualità dell'istruzione e della formazione, e della DG Occupazione, che dispone di numerosi comitati dedicati al dialogo sociale.

9.1.8. Secondo il Comitato, è indispensabile realizzare un quadro di riferimento per l'intero ambito del riconoscimento. Il progetto di direttiva all'esame è solo un passo in tale direzione. Il CESE sostiene vivamente la creazione di una piattaforma europea comune o di una tavola rotonda al fine di mettere a punto delle linee direttrici per il coordinamento del riconoscimento delle professioni regolamentate o meno nei settori dell'istruzione superiore, dell'istruzione e della formazione professionale, nonché dell'apprendimento non formale o informale. Una siffatta piattaforma europea comune o tavola rotonda formata dalla Commissione e dalle altre istituzioni europee, dagli Stati membri e dalle altre parti competenti, come gli istituti scolastici, le parti sociali e le associazioni professionali, darebbe un nuovo impulso agli sforzi generali volti a promuovere e stimolare la mobilità nell'Unione europea.

In vista dell'ampliamento tali sforzi risultano di estrema importanza, così come il bisogno di coordinare con efficacia le diverse misure politiche.

9.1.9. Il Comitato accorderà la massima priorità a tali questioni nei suoi futuri lavori sulla politica dell'istruzione e dell'occupazione.

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 e che modifica il regolamento (CE) n. 44/2001 relativamente alle obbligazioni alimentari»**

(COM(2002) 222 def. — 2002/0110 (CNS))

(2003/C 61/15)

Il Consiglio, in data 28 maggio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo del trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Carroll e dei correlatori Retureau e Burnel, in data 4 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 129 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni.

## 1. Antefatti della proposta

1.1. Nel settembre 2001 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di potestà dei genitori <sup>(1)</sup>, sulla quale il Comitato ha formulato un parere <sup>(2)</sup> nel gennaio 2002. Poiché esistono anche altri strumenti comunitari riguardanti la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in tema di matrimonio e di responsabilità genitoriale sui figli, il Comitato ha esortato la Commissione a consolidare in un unico strumento l'intera legislazione in materia. Il Consiglio stava già esaminando la questione e ciò ha dato origine alla proposta integrata in esame.

1.2. L'aumento degli spostamenti all'interno dell'UE ha determinato un concomitante incremento dei matrimoni o delle unioni familiari di altro tipo tra cittadini e residenti di diversi Stati membri diversi. Purtroppo ciò significa anche un

numero più elevato di divorzi, annullamenti e separazioni che interessano persone di cittadinanza diversa. Le controversie che sorgono nei procedimenti giudiziari o amministrativi, di per sé già complesse, possono essere ulteriormente complicate da conflitti di competenza nei quali le parti in causa tentano di ottenere la giurisdizione nazionale più favorevole ai propri interessi o l'annullamento nel proprio Stato membro di sentenze emesse in un altro Stato.

1.3. Le controversie riguardanti la visita a minori e/o il loro affidamento in seguito a divorzio o a separazione sono all'origine di un numero limitato, ma non trascurabile, di rapimenti da parte dei genitori e di altri parenti, in direzione sia di altri Stati membri che di paesi terzi. A parte i casi di sottrazione forzata, lo stesso diritto di visita può risultare pregiudicato dalla paura del genitore o dell'affidatario di incontrare gravi difficoltà, se non addirittura l'impossibilità di far eseguire la sentenza di affidamento nel caso in cui il minore autorizzato a lasciare la sua giurisdizione non dovesse far ritorno. Ciò va a scapito sia del minore che dell'altro genitore.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 505 def.

<sup>(2)</sup> GU C 80 del 3.4.2002, pag. 41.

## 2. Legislazione esistente — Strumenti comunitari

2.1. La convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 («Bruxelles I»), riguardante la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, non copre gli aspetti inerenti al diritto delle persone, per es. il fallimento del matrimonio e le questioni civilistiche connesse, tra cui il diritto di affidamento o di visita ai minori.

2.2. La convenzione di Bruxelles del 28 maggio 1998, riguardante la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale, prevede invece entro certi limiti il mutuo riconoscimento e l'esecuzione reciproca delle decisioni in materia di potestà dei genitori, diritto di affidamento dei minori e diritto di visita. La convenzione però non è mai entrata in vigore, anche se le sue disposizioni sono state ampiamente riprese nel regolamento (CE) n. 1347/2000.

2.3. Il regolamento (CE) n. 1347/2000 del Consiglio, che riguarda la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà genitoriale sui figli di entrambi i coniugi<sup>(1)</sup>, è direttamente applicabile negli Stati membri ed è entrato in vigore il 1° marzo 2001, tranne che in Danimarca, paese che non fa parte dello spazio giuridico comune. Il Comitato si era pronunciato sulla relativa proposta nell'ottobre 1999<sup>(2)</sup>.

2.3.1. Pur accogliendo la proposta con favore, nel parere il Comitato fa notare che essa avrebbe dovuto essere più ambiziosa in materia di campo d'applicazione e in particolare prevederne l'estensione anche ai figli nati da precedenti matrimoni e ai figli adottati. Dato poi che la decisione di inserire nella proposta provvedimenti provvisori e cautelari d'urgenza apriva spazi eccessivi all'applicazione del diritto nazionale, il Comitato raccomandava, anche in relazione alle questioni procedurali di formulare la proposta in modo più preciso. Sollecitava inoltre a soddisfare la crescente esigenza, da parte dei cittadini europei, di godere in tutti gli Stati membri di garanzie equivalenti a quelle offerte dal giudice del proprio paese d'origine.

2.4. Le obbligazioni alimentari sono escluse dal campo d'applicazione della proposta in esame in quanto già trattate dal regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio<sup>(3)</sup>. Quest'ultimo offre un sistema più avanzato per il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni e rimarrà in vigore come strumento distinto, anche se modificato relativamente alla competenza per tener conto di quanto dispone l'articolo 70 della proposta in esame.

(1) GU L 160 del 30.6.2000.

(2) Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli avuti in comune» (GU C 368 del 20.12.1999).

(3) Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU L 12 del 16.1.2001).

## 3. Principali strumenti extracomunitari

3.1. La convenzione dell'Aia del 1996<sup>(4)</sup> riguarda la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni nonché la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e misure per la tutela dei minori. Non è ancora entrata in vigore.

3.2. La convenzione dell'Aia del 1980, sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, è in vigore in tutti gli Stati membri. Essa mira a garantire l'immediato ritorno del minore di diciotto anni illecitamente trasferito o trattenuto in un paese contraente, come pure l'effettivo rispetto, in tutti i paesi contraenti, del diritto di affidamento e di visita previsti dalla legge di uno di essi. La proposta in esame è ispirata alle disposizioni della convenzione del 1980, ma la Corte europea di giustizia interpreterà quest'ultima nell'ambito delle controversie tra cittadini di Stati membri diversi.

## 4. Un quadro idoneo a produrre miglioramenti

4.1. La proposta in esame «ha per obiettivo il riconoscimento e l'esecuzione, all'interno della Comunità, delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, sulla base di norme comuni relative alla competenza». Sotto questo aspetto dà attuazione al punto 34 delle conclusioni del Consiglio di Tampere dell'ottobre 1999. Il Consiglio Giustizia e affari interni del 30 novembre 2000 ha adottato un programma per la graduale soppressione della procedura di exequatur in quattro ambiti di intervento: i) Bruxelles I; ii) Bruxelles II e situazioni familiari frutto di unioni non matrimoniali; iii) regime patrimoniale fra coniugi e conseguenze patrimoniali della separazione di una coppia di fatto; iv) testamenti e successioni.

4.2. Un'iniziativa della Repubblica francese ha proposto un regolamento del Consiglio sull'esecuzione reciproca delle decisioni relative al diritto di visita, al fine di facilitare ai coniugi separati o divorziati, tramite l'abrogazione dell'exequatur, l'esercizio transfrontaliero del diritto di visita ai rispettivi figli di età inferiore a sedici anni. L'iniziativa è stata incorporata nella proposta in esame.

4.3. Nel settembre 2001 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di potestà dei genitori. Nel parere formulato in merito nel gennaio 2002 il Comitato, pur compiacendosi della misura in cui le sue raccomandazioni sono state incorporate nel testo della proposta, rileva che rimane da affrontare l'importante questione delle situazioni familiari non matrimoniali e, in particolare, quella dei figli nati da tali situazioni.

(4) Convenzione dell'Aia concernente la giurisdizione, il diritto applicabile, il riconoscimento, l'applicazione e la cooperazione in materia di responsabilità parentale e misure per la protezione dei bambini (1996).



## 5. Osservazioni sulla proposta

5.1. Le disposizioni del regolamento (CE) n. 1347/2000 in materia matrimoniale sono state riprese nella nuova proposta ed estese a tutta la sfera della responsabilità genitoriale, che viene così disgiunta dalle cause matrimoniali. Le disposizioni relative alla responsabilità genitoriale si ispirano anche a quelle della convenzione dell'Aia del 1996 e della convenzione dell'Aia del 1980, sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, già in vigore in tutti gli Stati membri. Il contenuto del nuovo regolamento però non ricalcherà esattamente quello di dette due convenzioni, in quanto introdurrà norme di competenza più rigide per le cause intracomunitarie. Il Comitato si compiace del fatto che la convenzione sia attuata in una prospettiva più ampia.

5.2. Per «materia matrimoniale» si intendono il divorzio, la separazione personale o l'annullamento del matrimonio mediante procedimenti civili o procedimenti di altro tipo riconosciuti da uno Stato membro come equivalenti ai procedimenti giudiziari. La proposta non copre le misure prese in conseguenza di reati penali commessi da minori. Per «responsabilità genitoriale» si intendono i diritti e doveri di cui è investita una persona fisica o giuridica in virtù di una decisione, della legge o di un accordo in vigore riguardanti la persona o i beni di un minore. L'espressione comprende, in particolare, il diritto di affidamento e il diritto di visita.

5.2.1. Il Comitato osserva con soddisfazione che la proposta in esame è più ampia e ha una portata più ambiziosa rispetto al regolamento (CE) n. 1347/2000 e che il suo campo d'applicazione non è più limitato alle questioni di responsabilità genitoriale che si pongono prima della sentenza o della decisione conclusiva di una causa di divorzio o separazione. In linea con quanto prevede l'iniziativa francese, sono ormai contemplate anche le controversie rimaste irrisolte.

5.2.2. Rimane però ancora da affrontare la questione delle situazioni familiari non matrimoniali e delle controversie che ne derivano all'atto della separazione, soprattutto in relazione alla responsabilità genitoriale. Come già fatto nel parere sulla proposta di regolamento (CE) n. 1347/2000, il Comitato sollecita nuovamente la Commissione a presentare proposte che prendano in considerazione le situazioni non matrimoniali.

5.2.3. Il Comitato è preoccupato per la formulazione dell'articolo 1, paragrafo 1, relativo al campo d'applicazione del regolamento. L'ambiguità di tale formulazione potrebbe da un lato far credere che il regolamento prenda in considerazione tutti i minori, ma dall'altro anche suggerire che sono presi in considerazione solo i figli di coppie sposate o di uno dei coniugi. Al fine di fare chiarezza e di estendere il più possibile il campo d'applicazione della proposta, il Comitato raccomanda di modificare l'articolo come segue e, per quanto

riguarda la responsabilità genitoriale, di avvicinarsi alla formulazione della proposta del 2001:

— Il presente regolamento si applica:

- a) ai procedimenti civili relativi al divorzio, alla separazione personale dei coniugi e all'annullamento del matrimonio e
- b) a tutti i procedimenti civili relativi all'attribuzione, all'esercizio, alla delega, alla revoca totale o parziale della responsabilità genitoriale, anche se non collegati ai procedimenti civili di cui alla lettera a).

5.2.4. Il Comitato accoglie con favore le definizioni più precise delle nozioni di responsabilità genitoriale e sottrazione di minori.

5.2.5. Nel parere sulla proposta relativa alla responsabilità genitoriale, il Comitato aveva sollecitato la Commissione a garantire che il minore fosse ascoltato nell'ambito delle controversie sui diritti di visita e di affidamento. Ora nota con soddisfazione che quest'aspetto è stato incorporato nella proposta della Commissione (cfr. articolo 4) e, soprattutto, che l'articolo 3 afferma il diritto del minore ad intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse. Il Comitato propone di spingersi oltre e di affermare che il minore ha diritto ad intrattenere relazioni personali e contatti diretti con tutta la famiglia allargata, ossia fratelli, sorelle, fratellastri, sorellastre, nonni, ecc.

5.2.5.1. L'interesse del minore è difficile da definire, ma non vi sono dubbi sul fatto che esso debba essere preminente. Sebbene a volte possa essere difficile determinare l'interesse superiore del minore dopo averlo ascoltato, per effetto dell'età, dell'im maturità o dell'influenza indebita dei genitori, è comunque importante cercare sempre e comunque di farlo. Non sempre il punto di vista dei genitori (spesso in conflitto) è utile a chiarire che cosa soddisfi l'interesse superiore del minore, in quanto questi a volte confondono le proprie esigenze emotive con quelle dei figli e altre volte li usano come merce di scambio.

5.2.5.2. La Commissione dovrebbe quindi adoperarsi per coordinare l'impostazione della questione da parte dei vari apparati giudiziari nazionali, mediante la cooperazione nell'ambito della rete giudiziaria europea. Il Comitato raccomanda inoltre ai governi nazionali di fare in modo che la formazione degli operatori del diritto comprenda anche una conoscenza pratica dei diritti dei minori, in quanto parte integrante dei diritti umani individuali.

5.2.5.3. Scopo principale della proposta dovrebbe comunque essere l'accelerazione delle procedure. Secondo il Comitato, nel trattare questioni di responsabilità genitoriale la rapidità assume un valore essenziale. Non è nell'interesse del minore, soprattutto se si tratta di un bambino di pochi anni, essere coinvolto in un procedimento che si protrae a lungo, al termine del quale rischia di non ricordare neanche più l'altro genitore o l'affidatario.



5.2.6. Il Comitato osserva con una certa preoccupazione l'ampia gamma di criteri applicabili per determinare il giudice competente a conoscere una causa matrimoniale. Pur consapevole dell'esigenza di tener conto di contesti giuridici diversi, auspica che in futuro sia possibile restringere il numero di tali criteri, al fine di assicurare ai procedimenti la massima chiarezza e rapidità.

5.2.7. Per quanto riguarda la competenza a conoscere procedimenti in materia di responsabilità genitoriale (articolo 15), il Comitato si compiace di rilevare che, di norma, il criterio decisivo per attribuirlo è la residenza abituale del minore. In linea di massima le disposizioni previste, in circostanze eccezionali, per i cambiamenti recenti della residenza abituale del minore o di un titolare della responsabilità genitoriale dovrebbero essere utili. Il Comitato nutre però qualche dubbio sul fatto che il luogo in cui sono situati i beni del minore sia sempre un criterio valido per il trasferimento della competenza, anche se ciò accadrebbe solo in circostanze eccezionali. Il Comitato teme che si abusi di questo criterio e raccomanda di sopprimerlo o, se non altro, di tutelare maggiormente il minore nei confronti della sua applicazione.

5.2.7.1. Il Comitato ha l'impressione che la disposizione sui beni del minore sia basata su un concetto piuttosto datato secondo cui in genere per «beni» si intendono beni immobili oppure beni mobili materiali, nel qual caso la loro ubicazione può essere rilevante. Ma può darsi che una fondazione di uno Stato membro amministri un bene, mobile o immobile, materiale o immateriale (per es. prodotti finanziari) di proprietà di un minore residente in un altro paese o legato a diversi altri paesi, anche non membri (per es. strumenti finanziari di vario tipo): nella grande maggioranza dei casi è probabile che non sussistano particolari motivi per attribuire la competenza allo Stato membro nel quale sono situati i beni del minore. Se gli Stati membri decideranno di conservare questo criterio, dovranno precisare con assoluta chiarezza che questo varrà solo per le questioni attinenti ai beni e per nessun'altra materia trattata nella proposta.

5.2.8. Per quanto riguarda i motivi di non riconoscimento delle decisioni (articolo 28), il fatto che un problema di ordine pubblico dello Stato membro richiesto sia ammesso come motivo valido preoccupa il Comitato. Non solo ciò si presta ad abusi ma, nei casi di procedimenti relativi alla responsabilità genitoriale, potrà operare in senso diametralmente opposto allo spirito di una proposta altrimenti incentrata sulla tutela del minore. In alcuni ordinamenti può accadere che le norme di ordine pubblico o la Costituzione tengano in maggiore considerazione i diritti dei genitori rispetto ai loro doveri e che quindi vadano a scapito del minore interessato.

5.2.9. Il Comitato si compiace di rilevare che la Commissione ha inserito nella proposta in esame considerazioni relative all'imputazione dei costi, come il Comitato aveva raccomandato nel parere sulla proposta del 2000 sulla responsabilità genitoriale.

5.2.10. Le norme sulla sottrazione di minori sono preminenti rispetto alla convenzione dell'Aia del 1980, che però

rimane in vigore negli Stati membri per disciplinare i casi di sottrazione che coinvolgevano anche paesi terzi. Poiché questi ultimi rappresentano tuttora la grande maggioranza, il Comitato sollecita la Commissione ad adoperare la propria influenza per assicurare l'adesione di tutti i paesi alla convenzione e, laddove è possibile, per concludere accordi bilaterali con i paesi terzi.

5.2.11. Negli ordinamenti che prevedono la possibilità della mediazione si corre sempre il rischio che una delle parti stia negoziando in buona fede e che l'altra sfrutti invece la mediazione all'unico scopo di ritardare il procedimento. È una situazione che dovrebbe essere prevista: qualora le parti acconsentano alla mediazione, il Comitato raccomanda di far decorrere i limiti di tempo dalla data in cui la mediazione è dichiarata fallita.

5.2.11.1. La proposta dovrebbe precisare che le autorità centrali possono lavorare su cause specifiche direttamente oppure per mezzo di enti pubblici o di altri organi.

5.2.12. La Commissione dovrebbe adoperarsi per migliorare l'intensità e la qualità della cooperazione tra le autorità centrali e all'interno della rete giudiziaria europea.

## 6. Ulteriori raccomandazioni

6.1. Come già rilevato nel punto 5.2.2, il Comitato ritiene che la Commissione e il Consiglio debbano affrontare con urgenza i problemi derivanti dal fallimento delle unioni non matrimoniali e i loro aspetti transfrontalieri, con riferimento soprattutto alle questioni di responsabilità genitoriale.

Cosciente dell'impossibilità di realizzare progressi in materia nell'ambito della proposta in esame e ritenendo prioritaria l'adozione urgente del regolamento il Comitato, non propone neanche di estenderne l'applicazione alle unioni non matrimoniali. Tuttavia, nell'interesse delle persone coinvolte nel fallimento di un'unione non matrimoniale e soprattutto in quello dei figli che ne sono nati, il Comitato ribadisce la necessità di creare un quadro legale a livello sia nazionale che europeo e sollecita la Commissione ad avviare lavori in quest'ambito.

6.2. Il Comitato rileva con interesse che nell'ordinamento francese la sottrazione di minori è considerata un reato. Pur non volendo far rientrare nel campo penale la problematica delle unioni matrimoniali o ex matrimoniali, ritiene che ciò possa essere utile a localizzare speditamente il minore, poiché in genere le forze di pubblica sicurezza degli Stati membri sono in grado di provvedere alla localizzazione delle persone meglio delle autorità civili. Il Comitato raccomanda agli altri Stati membri di prendere in considerazione un'opzione analoga come strumento idoneo a consentire un ritorno più tempestivo del minore al legittimo affidatario.

6.3. Oltre ai diritti di visita e affini, la proposta contempla anche l'attribuzione dei diritti parentali e colloca i figli adottati in posizione di parità rispetto ai figli naturali. Il Comitato nota tuttavia che per il momento non vi è l'intenzione di includere nel campo d'applicazione della proposta le procedure di adozione vere e proprie. Ciò sembra abbastanza contraddittorio, in quanto l'adozione potrebbe essere considerata la forma di «attribuzione ... della responsabilità genitoriale» per eccellenza. Il Comitato raccomanda pertanto di comprendere nella proposta anche le procedure di adozione.

6.4. Le obbligazioni alimentari continuano ad essere disciplinate da uno strumento distinto. Poiché gli alimenti rappre-

sentano quasi sempre una questione urgente, il Comitato raccomanda di trattare le cause relative all'attribuzione di alimenti, sotto il profilo dell'attribuzione della competenza giurisdizionale, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni, in modo analogo a quello proposto in materia di riconoscimento ed esecuzione degli accordi commerciali.

6.5. L'abbandono di minori e l'abuso di autorità parentale nei loro confronti rappresentano problemi di rilievo nell'Unione europea, anche se talvolta hanno origine al suo esterno. Il Comitato invita la Commissione ad affrontarli, avviando ricerche in merito e realizzando gli interventi che sembreranno appropriati alla luce delle loro conclusioni, con l'obiettivo di dar vita a provvedimenti incentrati sull'interesse del minore.

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

### **Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La Lettonia e la Lituania verso l'adesione»**

(2003/C 61/16)

Il Comitato economico e sociale, in data 16-17 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del proprio Regolamento interno, di elaborare il parere sul tema «La Lettonia e la Lituania verso l'adesione».

La sezione Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato il parere il 5 settembre 2002 sulla base del rapporto introduttivo del relatore Westerlund.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere all'unanimità il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria.

#### **A. ELEMENTI COMUNI**

##### **1. Verso l'adesione all'UE**

###### *1.1. Dall'indipendenza al referendum*

Quando la Lettonia e la Lituania raggiunsero l'indipendenza nel 1991, entrambi i paesi si posero rapidamente come obiettivo l'adesione all'UE. Il percorso verso l'adesione è segnato dalle seguenti pietre miliari:

- 1993: riunione del Consiglio europeo di Copenaghen in cui si decide l'adesione all'UE dei paesi che abbiano concluso un Accordo europeo

- 1995: entrambi i paesi firmano un Accordo europeo con l'UE

- 1995: entrambi i paesi presentano la candidatura all'adesione

- 1998: entrambi i paesi vengono riconosciuti come paesi candidati

- marzo 2000: apertura dei veri e propri negoziati.

La Lettonia e la Lituania hanno avviato i negoziati dopo il primo gruppo di paesi candidati. Grazie tuttavia al notevole impegno dimostrato, i negoziati sono avanzati rapidamente e attualmente non si registra alcun ritardo. Nel dicembre 2001 il Consiglio europeo di Laeken ha stabilito che la Lettonia e la

Lituania rientravano tra i dieci paesi con i quali i negoziati dovrebbero concludersi al più tardi entro la fine del 2002 per consentire loro di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo del 2004 in qualità di membri dell'UE.

### 1.2. *Il coinvolgimento nella regione del Mar Baltico e nella dimensione settentrionale dell'UE*

Dal 1991 gli sviluppi sono stati sensibilmente influenzati dai crescenti contatti a tutti i livelli tra la Lettonia e la Lituania ed i paesi confinanti della regione del Baltico. I tre Stati baltici hanno inoltre messo a punto strutture di cooperazione tra di loro. Essi partecipano attivamente al Consiglio degli Stati del Mar Baltico (CSMB) e in alcuni settori chiave hanno instaurato una stretta collaborazione con la Russia, i paesi nordici, la Polonia e la Germania. L'iniziativa sulla dimensione settentrionale dell'UE, che sul piano geografico corrisponde alla regione del Mar Baltico, ha consentito di porre al centro dell'attenzione e del dibattito nell'UE i problemi e le possibilità di sviluppo che riguardano da vicino entrambi i paesi.

A seguito di tali sviluppi la Lettonia e la Lituania partecipano attualmente a diverse reti che hanno preso sempre più piede nella regione del Mar Baltico, la quale comprende la Russia nordoccidentale e Kaliningrad. Contribuiscono a tali reti istituzioni politiche, città e regioni, imprese e relazioni commerciali, la società civile organizzata e privati cittadini. I ministri responsabili degli scambi commerciali e dell'economia si sono impegnati a promuovere la collaborazione economica, realizzando tra l'altro l'obiettivo di ridurre a due ore il passaggio transfrontaliero delle merci nella regione <sup>(1)</sup>.

Nel corso della riunione svoltasi a Kaliningrad il 5 marzo 2002 sotto la presidenza russa, il CSMB ha esaminato con particolare interesse il ruolo della società civile. Al termine della riunione i ministri degli Esteri hanno dichiarato che il Consiglio degli Stati del Mar Baltico incoraggia una maggiore collaborazione tra le organizzazioni non governative e le altre strutture della società civile organizzata della regione. Questo processo di creazione di reti contribuisce ad identificare i compiti prioritari che vanno risolti congiuntamente. La necessità di sviluppare la società civile nella regione è stata sottolineata anche in occasione del vertice baltico tenutosi a San Pietroburgo nel giugno 2002.

### 1.3. *Contributo del Comitato*

Il Comitato contribuisce a tale sviluppo in diversi modi <sup>(2)</sup>. A suo giudizio, è estremamente importante portare avanti le

relazioni politiche, economiche e sociali con la Russia, anche dopo l'allargamento. Lo sviluppo della Russia, oltre ad essere urgente, è nell'interesse di tutta l'Unione. Il Comitato ha recentemente espresso il proprio punto di vista in materia nel parere sul tema «Partenariato strategico UE-Russia». In vista della riunione ministeriale dell'agosto 2002 sul tema della dimensione settentrionale dell'UE, il Comitato ha elaborato una dichiarazione in collaborazione con i rappresentanti della società civile organizzata di altri paesi interessati. Nel quadro dei lavori per la messa a punto di un nuovo programma d'azione sulla dimensione settentrionale dell'UE, nel 2003 il Comitato organizzerà una conferenza con i rappresentanti della società civile organizzata della regione del Mar Baltico. Nel 2001 si è tenuta una conferenza analoga a Umeå. Il Comitato è quindi disposto a portare avanti gli sforzi per realizzare, assumendosene la responsabilità, una più attiva collaborazione tra le organizzazioni non governative e altre strutture della società civile organizzata nella regione del Mar Baltico.

### 1.4. *Kaliningrad*

In tale contesto è estremamente importante tenere conto della particolare situazione creata nell'enclave russa di Kaliningrad. In passato il Comitato ha sottolineato che lo sviluppo di Kaliningrad è di vitale importanza per tutta la regione e per le relazioni dell'UE con la Russia. Ha fatto inoltre notare che sono necessari interventi ad hoc per agevolare la cooperazione economica e per ridurre il divario economico, sociale e ambientale fra la regione di Kaliningrad e le aree circostanti della Lituania e della Polonia. Occorre pertanto rafforzare ulteriormente la cooperazione tra la Commissione europea e il Consiglio degli Stati del Mar Baltico.

Attualmente gli abitanti della regione (oblast) di Kaliningrad non necessitano di un visto per recarsi in Lituania e Polonia. A giudizio del Comitato, è essenziale risolvere le questioni attinenti al visto e al transito in maniera soddisfacente per tutte le parti interessate prima dell'adesione della Lituania e della Polonia all'UE. Occorre trovare delle soluzioni tecniche flessibili che non siano in contrasto con le disposizioni dell'Accordo di Schengen. In tale contesto il Comitato si compiace del fatto che la Svezia sia stata il primo paese dell'UE a decidere di aprire un consolato generale a Kaliningrad e raccomanda che gli altri paesi dell'Unione facciano altrettanto affinché sia più facile, ad esempio, ottenere un visto Schengen.

## 2. **Punti di partenza**

### 2.1. *Portata dell'analisi*

La seguente analisi si sofferma in particolare sulla società civile, tenendo essenzialmente conto dei progressi compiuti rispetto ai criteri politici di Copenaghen che definivano le condizioni per avviare i negoziati. L'analisi si sofferma in particolare su taluni ambiti che soddisfano le condizioni per realizzare l'adesione. Le relazioni periodiche elaborate dalla Commissione sui progressi compiuti dai paesi candidati hanno rappresentato una fonte importante per la redazione del presente documento.

<sup>(1)</sup> Tale obiettivo, fissato nel 2000, avrebbe dovuto essere realizzato nel 2001. Visto che così non è stato, il tema è stato al centro delle discussioni nel corso dell'incontro ministeriale tenutosi a Mosca il 20.3.2002.

<sup>(2)</sup> Le relazioni dell'Unione europea con la Russia, l'Ucraina e la Bielorussia, GU C 102 del 24.4.1995; Relazioni tra l'Unione europea ed i paesi che si affacciano sul Mar Baltico, GU C 73 del 9.3.1998; La dimensione settentrionale: Piano d'azione per la dimensione settentrionale nelle politiche estera e transfrontaliera dell'Unione europea 2000-2003, GU C 139 dell'11.5.2001; Partenariato strategico UE-Russia: le prossime tappe, GU C 125 del 27.5.2002, non ancora pubblicata.

## 2.2. Condizioni per la creazione di una società civile

Dal 1944 al 1991 la Lettonia e la Lituania hanno fatto parte dell'Unione sovietica. Dal momento che lo Stato sovietico vedeva nella società civile una minaccia, esso cercava di impedire che le persone si organizzassero al di fuori del controllo dello Stato.

Generalmente ci si riferisce agli eventi che hanno portato all'indipendenza dei paesi baltici con l'espressione «la rivoluzione cantata». Organizzati in migliaia di cori, associazioni corali, associazioni locali, ecc., i cittadini hanno manifestato la loro opposizione alla minacciosa superpotenza sovietica, dimostrando così anche il potenziale necessario a costituire una società civile. Dopo l'indipendenza la società civile in Lettonia e Lituania si è sviluppata in maniera significativa anche grazie ad una collaborazione mirata con le organizzazioni affini degli Stati membri dell'UE e soprattutto con i paesi vicini che si affacciano sull'altra sponda del Mar Baltico, tra cui anche la Norvegia. Anche gli Stati Uniti hanno offerto un considerevole sostegno finanziario.

Tali sviluppi hanno comportato cambiamenti radicali in numerosi ambiti tra cui quello sindacale.

I sindacati, che già esistevano all'epoca dell'Unione sovietica, svolgevano tuttavia un ruolo circoscritto al sistema. Spesso costituivano il braccio del partito comunista dal momento che intervenivano per sorvegliare i cittadini.

I salari venivano fissati in base a procedure amministrative e gli scioperi erano vietati. Compito dei sindacati era salvaguardare gli interessi dei lavoratori cercando di migliorare le condizioni di lavoro e di ottenere più tempo libero possibile. I sindacati del partito comunista gestivano pertanto numerose e svariate strutture per il tempo libero. Quasi il 100 % dei lavoratori era iscritto ai sindacati.

La quota degli iscritti alle organizzazioni sindacali si è ridotta drasticamente con l'inizio della transizione alla democrazia e all'economia di mercato e ha continuato a diminuire. Nelle cosiddette economie di transizione la scarsa adesione ai sindacati è spesso indicativa dei progressi compiuti nella realizzazione di un'economia di mercato e di organizzazioni democraticamente sostenibili. Si sono ormai create le condizioni idonee per continuare a costruire su una base stabile ed i sindacati dipendono meno che in passato dagli introiti derivanti dalle proprietà immobiliari e da altre attività economiche ereditate dal vecchio sistema.

## 2.3. Adattamenti in vista dell'adesione all'UE

La Lettonia e la Lituania erano pienamente integrate nello Stato sovietico centralista. Dopo l'indipendenza i due paesi hanno dovuto creare una nuova amministrazione, un proprio sistema giudiziario ed altre strutture indispensabili ad uno stato indipendente.

Il passaggio da una produzione industriale centralizzata, organizzata in grosse unità di proprietà dello Stato e strutturata in modo da rispondere alle esigenze dello Stato sovietico, alla differenziazione indispensabile ad uno Stato moderno dotato di un'economia aperta è un processo difficile che è sfociato in un elevato livello di disoccupazione.

L'agricoltura ha subito la medesima trasformazione. Il frazionamento dei grandi kolchoz e sovchoz, la restituzione dei terreni ai precedenti proprietari e il ritorno ad una gestione privata costituiscono un'impresa estremamente impegnativa sul piano giuridico. D'altro canto il gran numero di piccole aziende agricole private nuove e destinate alla produzione alimentare ha offerto una certa protezione sociale a molte persone in Lettonia e Lituania, specie nella fase iniziale del difficile periodo di transizione.

Gli Stati membri non devono limitarsi ad adeguare la legislazione nazionale alle norme comunitarie, ossia a recepire le norme dell'UE. L'acquis comunitario deve anche essere attuato, ossia rispettato nella pratica. Gran parte delle norme che disciplinano il mercato interno riguardano in realtà i prodotti e la loro sicurezza, i processi produttivi, l'ambiente di lavoro, il diritto del lavoro, ecc. e possono essere attuate nella pratica solo dalle imprese e dal loro personale.

I negoziati d'adesione non sono solo una questione che riguarda i funzionari pubblici e i politici. Anche le parti sociali e altri rappresentanti della società civile, quali le organizzazioni che rappresentano gli agricoltori, i consumatori, gli ambientalisti, ecc., devono essere coinvolti e informati.

Il Comitato è convinto che un coinvolgimento delle parti sociali e di altre ONG fin dal principio garantirà una migliore comprensione delle norme dell'UE e una loro corretta attuazione.

## B. LETTONIA

### 1. La situazione in Lettonia

#### 1.1. Popolazione

La Lettonia ha una popolazione di 2,37 milioni di abitanti. In base al censimento effettuato nel 1998, il 56 % della popolazione era lettone ed il 32 % russo. Altre minoranze linguistiche comprendevano Russi bianchi (4 %), Ucraini (3 %), Polacchi (2 %) e Lituani (1 %). La popolazione lettone vive per lo più nelle zone rurali mentre la popolazione slava risiede prevalentemente nelle aree urbane. Nella capitale Riga, dove si concentra la metà della popolazione, il 47 % degli abitanti è russo. Le comunità sono miste e nessuna delle regioni del paese può essere considerata lettone o russa. Il fatto che nella città di Daugavpils, situata nella parte sudorientale del paese, l'80 % della popolazione sia russa è un'eccezione.

Benché la lingua più affine al lettone sia il lituano, le differenze sono tali che è impossibile per i Lettoni ed i Lituani usare la propria lingua per comunicare tra loro. Nel paese vi sono importanti comunità protestanti, cattoliche e russo-ortodosse.



La Lettonia è un paese tipicamente baltico. Vista la sua posizione geografica, la Lettonia è più interessata alla cooperazione nella regione del Baltico rispetto all'Estonia, la quale s'identifica con i paesi nordici, e alla Lituania, che è storicamente legata alla Polonia. La presenza di un'importante minoranza russa fa sì che la Lettonia risenta molto più della Lituania della «pressione» esercitata dalla Russia.

### 1.2. *Situazione politica*

In Lettonia la carica di presidente dal 1999 è rivestita da una donna, Vaira Vike-Freiberga, che oltre ad aver esercitato la propria attività professionale in Canada, dispone di una vasta esperienza accademica ed internazionale (pur non conoscendo la lingua russa). La situazione politica del paese è contraddistinta da una certa instabilità. L'attuale governo guidato dall'ex sindaco di Riga Andris Berzins è stato costituito nel maggio 2000, anno in cui fu costretto a dimettersi il contestato Andris Skele. Esso si fonda su un'ampia coalizione parlamentare tripartita (Saeima) di tendenza conservatrice ed è legato a diversi interessi economici.

Le elezioni politiche si terranno nell'ottobre 2002.

### 1.3. *Economia*

La Lettonia è stata duramente colpita dalla crisi economica che ha travolto la Russia del 1998 ma a partire dal 2000 ha registrato una notevole crescita. Nel 2002 e 2003 la crescita dovrebbe raggiungere il 5 % o addirittura superarlo. Il terziario rappresenta oltre i due terzi dell'economia e costituisce il settore che registra la maggiore crescita, mentre l'industria manifatturiera corrisponde ad una quota sempre più bassa del PNL. In tale contesto l'espansione dei trasporti, fra cui il transito di prodotti petroliferi russi, riveste un'importanza particolare. Questa fonte di entrate rischia tuttavia di esaurirsi dal momento che, per motivi politici, la Russia sta costruendo una nuova arteria di trasporto fino al Golfo di Finlandia. L'aumento dei salari reali dovrebbe favorire un sensibile aumento dei consumi. L'espansione comporta tuttavia un aspetto negativo, ovvero un aumento del disavanzo delle partite correnti: ciò comporta rischi crescenti per la valuta (Lat), che è collegata al paniere di valute del Fondo monetario internazionale (DSP). Dal 1999 l'inflazione non supera il 3 % e non dovrebbe aumentare in maniera significativa fino al 2004. La disoccupazione è elevata (13 % circa) ed in alcune parti del paese addirittura estremamente elevata, anche se si prevede una diminuzione.

Negli ultimi cinque anni (1996-2000) gli investimenti esteri diretti hanno seguito il seguente andamento: 301, 460, 318, 324 e 443 milioni di EUR. Ciò corrisponde al 5-6 % del PNL, ovvero a un livello relativamente alto; la media annua pro capite è di 156 EUR. Una quota sostanziale è stata destinata al settore bancario.

L'economia sommersa costituisce un grave problema dal momento che le entrate non dichiarate privano lo Stato di un'importante fonte di reddito. Evidentemente ciò è dovuto al fatto che il processo di costruzione della nazione è tuttora in corso e che numerose persone che non sono cittadini lettoni provano un senso di disaffezione.

### 1.4. *Politica estera*

Le aspirazioni ad aderire all'UE e alla NATO dominano l'intera politica estera lettone. La Lettonia ha anche tentato di sviluppare la cooperazione transfrontaliera con la Russia; in diverse occasioni, tuttavia, le relazioni con questo paese sono state tese. La Russia non ha ancora ratificato l'accordo sulle frontiere con la Lettonia e finora non ha inviato alcun alto funzionario governativo in visita a questo stato da poco rinato.

## 2. **I criteri politici di Copenaghen**

### 2.1. *Democrazia e stato di diritto*

Nella decisione del 2002 relativa al partenariato si sottolinea che la Lettonia deve prendere diversi provvedimenti per garantire un'amministrazione pubblica stabile che sia in grado di applicare l'*acquis* comunitario. Per soddisfare i criteri relativi allo stato di diritto occorre inoltre introdurre una serie di misure relative al sistema giudiziario. In entrambi i casi si sottolinea la necessità di aumentare gli investimenti nel settore dell'istruzione e gli stipendi dei funzionari.

Nel documento si rileva inoltre che la corruzione costituisce un grosso problema. Tale immagine negativa si ritrova, ad esempio, in una relazione stilata nel 2001 dall'organo delle Nazioni Unite responsabile dello sviluppo, l'UNDP, in cui si osserva che talune persone influenti hanno approfittato della privatizzazione per promuovere i propri interessi<sup>(1)</sup>. Il Consiglio insiste sulla necessità che la Lettonia metta a punto il proprio quadro normativo per combattere ogni forma di corruzione e garantire un'efficace applicazione della legislazione nonché delle strategie di lotta contro la corruzione.

### 2.2. *Diritti dell'uomo e protezione delle minoranze*

Dopo il referendum del 1998 il numero di requisiti per ottenere la cittadinanza è stato sensibilmente ridotto. Tali concessioni hanno inoltre permesso di avviare i negoziati sull'adesione all'UE. Ora praticamente tutti coloro che vivono in Lettonia possono richiedere la cittadinanza. Circa il 22 % della popolazione, tuttavia, non l'ha ancora ottenuta e si tratta per lo più di Russi, Russi bianchi o Ucraini.

Il governo lettone ha introdotto misure di sostegno riducendo i costi per ottenere la cittadinanza, offrendo maggiori informazioni e un migliore accesso alla formazione linguistica. Ciononostante non si registra alcun aumento significativo del numero delle naturalizzazioni.

<sup>(1)</sup> Lettonia. Rapporto sullo sviluppo umano 2000/2001. Il processo politico in Lettonia, Riga 2001.



La maggior parte dei non cittadini possiede ora un passaporto speciale che sostituisce quello sovietico scaduto nel marzo 2000 e con il quale è più semplice ed economico ottenere un visto per la Russia rispetto al passaporto lettone. In altre parole la Russia favorisce la popolazione russofona a scapito dei cittadini di lingua lettone.

Circa il 42 % della popolazione parla, come prima lingua, una lingua diversa dal lettone. L'UE ha sollecitato l'integrazione delle minoranze nella società lettone e, in particolare, ha richiesto e finanziato programmi per l'insegnamento delle lingue. Nel 2001 lo stesso Stato lettone ha iniziato a finanziare taluni capitoli del programma per l'integrazione. La mancanza d'insegnanti costituisce un problema notevole; il fatto tuttavia che le retribuzioni siano state leggermente aumentate fa pensare che sarà più facile assumere nuovi insegnanti. Benché la legge sulle lingue del 2000 non sia discriminatoria sul piano formale, vi sono numerosi esempi di discriminazione da parte delle autorità.

Nell'accordo di partenariato il Consiglio sollecita ulteriori misure per integrare i non cittadini e sottolinea l'importanza della formazione linguistica. Vi si condanna inoltre l'applicazione discriminatoria della legge sulle lingue e si chiede che sia modificata.

### 2.3. Osservazioni del Comitato

Il Comitato ha notato che la Lettonia ha ammesso la necessità di accrescere l'efficienza, la responsabilità e l'apertura della propria amministrazione pubblica. Adottando il punto di vista del privato cittadino e della società civile il Comitato sollecita la Lettonia ad aumentare i propri sforzi in tal senso. Il Comitato, al pari il Parlamento europeo <sup>(1)</sup>, desidera sottolineare che i paesi in cui la corruzione è minima sono contraddistinti da un elevato grado di apertura, una chiara delimitazione tra l'esercizio del potere nella sfera politica e nella sfera economica, un'amministrazione pubblica neutra sul piano politico e un elevato grado di professionalità nel sistema giudiziario.

Il Comitato si compiace delle misure adottate per agevolare la naturalizzazione dei non cittadini e giudica positivamente la decisione, approvata nel maggio 2002, in base alla quale la conoscenza del lettone non costituisce un requisito essenziale per l'eleggibilità al parlamento. Nel lungo periodo, tuttavia, il fatto che gran parte della popolazione sia privo di cittadinanza è politicamente, economicamente e socialmente insostenibile.

La discriminazione dei russofoni da parte delle autorità lettoni, come pure la discriminazione delle persone con passaporto lettone da parte delle autorità russe, non è accettabile. In generale la Lettonia deve impegnarsi per mettere a punto leggi e misure per combattere la discriminazione in modo da rispettare l'acquis che si fonda sull'articolo 13 del trattato.

## 3. La società civile organizzata

### 3.1. Sindacati

In Lettonia vi è un'unica organizzazione sindacale centrale (LBAS). Il nuovo Stato lettone ha trasferito all'LBAS e ad alcuni sindacati aderenti i beni che considerava di loro proprietà. L'LBAS ha immediatamente dichiarato la propria indipendenza dai partiti politici. Attualmente sembrano superati gli antagonismi, inizialmente marcati all'interno dell'organizzazione, tra i socialdemocratici e le altre correnti.

Il numero degli iscritti all'LBAS è sceso a 200 000 membri circa; vi prevale la rappresentanza del settore pubblico.

Per ora i lavoratori iscritti ai sindacati sono meno del 20 %. Nonostante le campagne su larga scala lanciate per incoraggiare l'adesione sindacale, spesso con il sostegno delle organizzazioni sindacali svedesi, finora i risultati sono stati poco incoraggianti. Tutte le speranze sono attualmente riposte in una campagna coordinata intesa a richiamare i lavoratori più giovani.

### 3.2. Organizzazioni dei datori di lavoro e degli industriali

La Latvian Employers' Confederation (Confederazione lettone dei datori di lavoro) è la principale organizzazione di datori di lavoro in Lettonia. Costituita nel 1993 a seguito della fusione tra due organizzazioni distinte, ha registrato uno sviluppo estremamente positivo. Vi aderiscono associazioni settoriali e singole imprese. In Lettonia circa un terzo dei lavoratori è assunto da imprese che aderiscono a questa Confederazione, la quale ha fra l'altro l'obiettivo di far emergere l'economia sommersa. Attualmente undici dei principali contribuenti lettoni sono membri della Confederazione.

Il fatto che non vi siano organizzazioni che rappresentino le piccole imprese è preoccupante.

La Latvian Chamber of Commerce and Industry (Camera di commercio e dell'industria lettone) conta oltre 900 iscritti in tutto il paese e il loro numero è in rapido aumento. Secondo un'inchiesta congiunta, all'inizio del 2001 le aziende dei paesi candidati erano scarsamente informate delle condizioni per l'adesione all'UE <sup>(2)</sup>.

L'agricoltura e l'industria alimentare svolgono un ruolo importante nella vita economica e sociale lettone. In Lettonia gli agricoltori sono attivi all'interno di un gran numero di organizzazioni che non hanno tuttavia ancora realizzato un elevato grado di cooperazione. La Latvian Farmers' Federation (Federazione degli agricoltori lettoni), istituita nel 1990, conta il maggior numero di membri (1 460 iscritti) e rappresenta essenzialmente le aziende agricole a conduzione familiare. Il Latvian Farmers' Parliament (Parlamento degli agricoltori lettoni), costituito nel 1999, rappresenta gli agricoltori le cui aziende presentano una superficie media di 240 ettari. Esiste inoltre un'organizzazione che riunisce i vecchi kolchoz con una superficie di oltre 1 000 ettari <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> CAPE 2001. Relazione sintetica, Eurochambres e SBRA, Bruxelles 2001.

<sup>(3)</sup> Per i proprietari forestali esiste un'organizzazione distinta.

<sup>(1)</sup> A5-0252/2001 (16 luglio 2001).

### 3.3. Altre organizzazioni

Il Centre for Non Governmental Organisations (NGO Centre) (Centro per le organizzazioni non governative) è stato istituito a Riga nel 1996. Esso riceve contributi finanziari esterni dall'UNDP, dalla Soros Foundation Latvia e da autorità ed organizzazioni americane ed europee tra cui la Commissione europea. Finora il sostegno offerto alle ONG dallo Stato lettone è stato assai limitato e nessuna organizzazione dispone delle risorse amministrative necessarie per richiedere fondi comunitari. Si stima che in Lettonia vi siano circa 1 000 ONG, la maggior parte delle quali opera sul piano locale.

L'indipendenza ha apportato significativi cambiamenti, andando ad incidere in particolare sulla struttura dei partiti politici. Questi contano tuttavia uno scarso numero di membri, visto che il partito principale ne ha circa 5 000. Negli ultimi anni si è registrata la chiara tendenza dei cittadini a creare organizzazioni e a dare apertamente voce alle proprie richieste, invece di rimanere in disparte e limitarsi ad assumere un atteggiamento critico.

In Lettonia il movimento dei consumatori va consolidato. Il Consumer Rights Protection Centre (Centro per la tutela dei diritti dei consumatori), un'autorità che dipende dal ministero dell'Economia, è tra l'altro responsabile della fornitura di servizi alle associazioni volontarie dei consumatori.

### 3.4. Osservazioni e raccomandazioni del Comitato

L'evoluzione della società civile organizzata in Lettonia è stata eccezionale. È quindi essenziale portare avanti ed intensificare la cooperazione con le organizzazioni affini, soprattutto nella regione del Mar Baltico e in Russia, nonché la collaborazione nel contesto europeo. Ci si dovrebbe prefiggere l'obiettivo di promuovere l'adesione alle organizzazioni e le relative attività dal momento che ciò permetterebbe di rafforzare le strutture democratiche scongiurando il rischio della dipendenza finanziaria delle organizzazioni stesse dagli aiuti esterni. In taluni casi un migliore coordinamento su scala nazionale dovrebbe inoltre accrescerne l'impatto politico.

Il governo deve prendere misure di diverso genere per promuovere l'evoluzione della società civile organizzata e quindi il consolidamento della democrazia nel paese.

È essenziale che le parti sociali accrescano i loro sforzi per rispondere in misura soddisfacente alle esigenze del modello sociale europeo.

I comitati consultivi misti (CCM), che riuniscono rappresentanti della società civile organizzata dei paesi candidati e del Comitato stesso, costituiscono lo strumento più importante del Comitato per portare avanti il processo di allargamento. Pur esprimendo rammarico per il fatto che le organizzazioni lettoni ritengano di non disporre delle risorse necessarie per partecipare alle attività del CCM UE-Lettonia, il CESE guarda con interesse alle future azioni congiunte da intraprendere nel proprio ambito.

## 4. Ambiti specifici

### 4.1. Economia di mercato

L'economia di mercato è ormai operativa in Lettonia. La privatizzazione delle aziende pubbliche è quasi ultimata, anche se alcune grandi imprese del settore dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti marittimi sono tuttora in mano allo stato. È attualmente in corso la privatizzazione dei terreni e delle foreste e il mercato della proprietà fondiaria ha iniziato a funzionare in maniera soddisfacente. Il quadro giuridico per le imprese è pressoché completo, la ristrutturazione del settore bancario ha registrato notevoli progressi ed esiste un mercato dei capitali funzionante.

Le piccole e medie imprese svolgono un ruolo fondamentale nell'economia lettone, visto che contribuiscono ad oltre il 50 % del PNL e che offrono opportunità di lavoro ad oltre il 70 % della manodopera. I programmi statali e le nuove possibilità finanziarie hanno inoltre favorito lo sviluppo dell'economia.

Oltre ad una crescente integrazione commerciale con l'UE si registra un aumento sia delle importazioni dall'UE che delle esportazioni verso l'Unione europea. Nel 2000 le esportazioni di merci verso l'UE rappresentavano il 64,6 % delle esportazioni complessive.

#### 4.1.1. Osservazioni del Comitato

L'acuirsi del divario sociale accompagnato dalla corruzione e dall'evasione fiscale rischia di compromettere la fiducia nell'economia di mercato. Spetta agli organi di governo lettoni far sì che l'intera popolazione possa godere dei benefici derivanti dall'economia di mercato.

### 4.2. Dialogo sociale

Il dialogo tripartito è ormai ben consolidato in Lettonia. Già nel 1993 è stato istituito un comitato consultivo tripartito composto da un numero massimo di 12 rappresentanti per, rispettivamente, il settore pubblico, i datori di lavoro e le organizzazioni sindacali. Il comitato fu rafforzato nel 1999 grazie ad un accordo tripartito che si proponeva di creare consenso nell'interesse della società nel suo complesso. In tale contesto le parti sociali si assumono la responsabilità delle decisioni e della loro attuazione. Detto comitato comprende un ulteriore comitato tripartito responsabile della formazione e dell'occupazione. Sono inoltre stati istituiti dei comitati consultivi tripartiti responsabili della protezione dei lavoratori e delle questioni assicurative.

Il dialogo tripartito è stato costruttivo ed è apprezzato da tutte le parti interessate, anche se deve portare a consultazioni e risultati più efficaci.

La Commissione osserva inoltre che il dialogo bipartito tra le parti sociali è ancora poco sviluppato sul piano sia nazionale che regionale, anche se si registrano segni di miglioramento. In tale contesto va ricordato in particolare che nel 2001 l'LBAS ha iniziato ad organizzare corsi di formazione per le proprie organizzazioni settoriali e le regioni. In taluni settori si sono inoltre conclusi dei contratti collettivi in materia di salari e

contratti di lavoro, tanto che attualmente è coperto oltre il 50 % delle imprese dotate di una rappresentanza sindacale. Nel 2000 sono stati conclusi 39 accordi settoriali e 2 018 accordi a livello d'impresa. Ciò significa che il 25 % circa della forza lavoro in Lettonia è coperto dagli accordi collettivi, segnando pertanto un aumento del 2 % circa dal 1999. Occorre tuttavia intensificare ulteriormente il dialogo, soprattutto sul piano settoriale.

#### 4.2.1. Osservazioni del Comitato

Pur accogliendo con favore gli sviluppi positivi del dialogo bipartito e tripartito, il Comitato osserva che vi è ancora molto da fare affinché la forza lavoro in Lettonia benefici della protezione offerta dagli accordi collettivi: il governo dovrebbe sorvegliare maggiormente l'applicazione di tali accordi. Analogamente alla Commissione, il Comitato sottolinea la responsabilità del governo nell'aiutare le parti sociali a prepararsi a svolgere il ruolo attivo che dovranno assumere nel contesto comunitario e nel promuovere le strutture necessarie alla contrattazione collettiva ed al dialogo sociale in generale. Anche le imprese dell'UE dovrebbero sentirsi responsabili in tale senso<sup>(1)</sup>.

#### 4.3. Mercato del lavoro e politica sociale

Il tasso di disoccupazione varia sensibilmente da una regione all'altra. La situazione più difficile si registra nelle regioni orientali del paese dove esso è assai più elevato che nella capitale. Vi è inoltre un elevato livello di disoccupazione nascosta soprattutto nel settore dell'agricoltura. La popolazione russa è stata spesso duramente colpita da tale fenomeno dal momento che la ristrutturazione ha riguardato per lo più le imprese russe. Il mercato del lavoro presenta un grave divario generazionale e formativo. I giovani con una formazione recente hanno accesso ad un mercato del lavoro molto vario mentre coloro che hanno una formazione assai specializzata e ormai superata tendono a cadere nella disoccupazione a lungo termine. In Lettonia è essenziale che il bilancio preveda anche maggiori risorse da destinare alla formazione.

All'inizio del 2001 la Lettonia ha adottato il secondo piano per l'occupazione che si fonda sugli orientamenti per le politiche comuni a favore dell'occupazione. È stata fortemente incentivata l'intermediazione occupazionale e si sono conseguiti buoni risultati soprattutto sul fronte della disoccupazione giovanile. Benché ci si concentri in particolare su una politica attiva del mercato del lavoro, secondo la Commissione non sono ancora state stanziare risorse adeguate.

Nel 1999 è stata introdotta la riforma del regime di assicurazione contro la disoccupazione. Tale copertura presuppone il versamento dei contributi richiesti nel corso di 9 dei 12 mesi precedenti. L'importo del sussidio dipende attualmente dal periodo durante il quale si è stati assicurati e dalle precedenti retribuzioni. Per coloro che, ad esempio, sono stati assicurati per un periodo compreso tra 20 e 29 anni, il sussidio corrisponde al 60 % del salario percepito negli ultimi sei mesi. Esso viene versato per un periodo massimo di 9 mesi e viene

poi ridotto alla metà del livello iniziale. Con la riforma il numero delle persone che godevano di tale beneficio è stato ridotto del 20 %. All'inizio del 2002 più del 50 % dei disoccupati percepiva il sussidio di disoccupazione. Tali cifre aumenteranno a seguito dell'adozione, il 1° luglio 2001, della legge che prevede il sussidio di disoccupazione anche nei casi di mancato versamento dei contributi da parte del datore di lavoro.

I redditi reali hanno seguito un andamento positivo. Tra il 1996 ed il 2000 il PNL pro capite in termini di standard di potere d'acquisto è salito da 4 700 a 6 600 ai prezzi correnti. Ciò significa che il divario con l'UE si è ridotto. Si registrano al contempo notevoli differenze tra una regione e l'altra: nel 1998 il reddito medio a Riga era pari al 32 % della media comunitaria, mentre in tre delle altre quattro regioni della Lettonia era inferiore al 20 % della media comunitaria. Un terzo della popolazione attiva non guadagna più del reddito minimo garantito fissato a 60 Lat al mese, e spesso gli enti locali non dispongono delle risorse necessarie per garantirlo.

La politica per la protezione sociale presenta notevoli lacune. Ciò si riflette ad esempio nel tasso di natalità estremamente basso: 1,09 figli per donna rispetto ad una media europea già bassa dell'1,45. Gran parte della popolazione, sia quella occupata che quella disoccupata, vive al di sotto della soglia di sussistenza. È pertanto evidente che l'economia sommersa e le piccole aziende agricole a conduzione familiare (172 000 in base alle statistiche del 1997) sono ancora essenziali alla sopravvivenza di molte persone.

#### 4.3.1. Osservazioni del Comitato

La lotta contro la disoccupazione deve costituire un obiettivo prioritario. A tal fine occorre mantenere un tasso di crescita elevato e garantire un maggiore coordinamento degli interventi di politica economica e di politica sociale. Il Comitato desidera richiamare l'attenzione sul ruolo chiave svolto dalle parti sociali nella strategia per l'occupazione.

Attualmente l'UE, dopo aver adottato un programma per combattere la povertà, dà particolare risalto alle misure intese a combattere l'esclusione sociale. La Lettonia deve impegnarsi seriamente per contrastare tale fenomeno su scala nazionale ma soprattutto in determinate regioni.

#### 4.4. Politica rurale e regionale

Nel 2000 l'agricoltura rappresentava il 4,5 % del PNL nazionale e il 13,5 % dell'occupazione, il che denota tuttavia una riduzione di due punti percentuali rispetto al 1999. Il processo di fusione delle parcelle procede lentamente. Dopo una fase iniziale difficile, il programma Sapard, che promuove lo sviluppo dell'agricoltura, dell'industria alimentare e delle aree rurali, è pienamente operativo dalla fine del 2001. Gran parte delle risorse è destinata alla trasformazione e alla commercializzazione, all'ammodernamento dell'agricoltura, alla diversificazione dell'economia rurale e al miglioramento delle infrastrutture. Meno del 40 % della spesa totale prevista per il periodo 2000-2006 proviene dall'UE.

(1) Il Parlamento europeo ha notato che negli Stati membri dell'UE talune imprese sono ostili ai sindacati e alla contrattazione collettiva e ha chiesto alla Commissione di esaminare da vicino tale questione.

La politica strutturale risente del fatto che né il coordinamento centrale né le strutture regionali funzionano ancora in maniera soddisfacente. Sono scarsi i progressi compiuti nel settore della politica regionale e nel coordinamento di diversi strumenti strutturali. Il principio chiave del partenariato per la gestione degli aiuti strutturali comunitari non ha avuto l'impatto desiderato. Le autorità centrali si sono tuttavia incaricate dell'amministrazione dei fondi strutturali in virtù di tale principio e nel marzo 2002 si è tenuta un'importante conferenza che ha visto la partecipazione delle parti interessate. La Commissione ha insistito sulla necessità di presentare un documento di programmazione unico entro la fine del 2002.

#### 4.4.1. Osservazioni del Comitato

Per quanto riguarda il settore dell'agricoltura, il Comitato desidera soprattutto sottolineare la necessità d'introdurre una politica per lo sviluppo rurale. Le autorità devono offrire sostegno alle organizzazioni agricole e cooperare con queste soprattutto per promuovere la diffusione delle informazioni tra le fasce più svantaggiate della popolazione, spesso contrarie all'adesione all'UE.

Quanto alla politica regionale, il Comitato sottolinea l'importanza di applicare efficacemente il principio del partenariato. Esso rappresenta infatti la chiave del successo nella definizione ed attuazione dei programmi di aiuto regionale <sup>(1)</sup>.

A giudizio del Comitato, in Lettonia sia la politica rurale che quella regionale devono privilegiare il più possibile gli investimenti nelle risorse umane, ovvero nell'istruzione/formazione e nella formazione permanente, nonché promuovere la mobilità professionale e geografica. La scelta politica d'investire nella società della conoscenza dovrebbe altresì permettere di ottenere, nel lungo periodo, risultati positivi nel quadro dei negoziati sugli aiuti agricoli e regionali comunitari. Occorre al contempo investire nel rinnovamento delle strutture economiche e nello sviluppo delle infrastrutture.

### 5. Conclusioni e raccomandazioni

Il Comitato si compiace con la Lettonia per i rapidi progressi compiuti sulla strada verso l'adesione all'UE ed è convinto che i negoziati tuttora in corso possano concludersi al più tardi entro la fine del 2002, fungendo così da base per un referendum. In virtù del processo democratico il referendum dovrà essere preceduto da una vasta campagna informativa e da un ampio dibattito pubblico, e richiede quindi un significativo impegno da parte delle autorità, dei media e delle organizzazioni della società civile.

A giudizio del Comitato, l'esito del prossimo referendum dipende in larga misura dalle soluzioni che la Lettonia riuscirà a trovare, con l'aiuto dell'UE e degli Stati membri, ai problemi economici, politici e sociali legati al processo di costruzione della nazione e alla transizione da un'economia pianificata ad un'economia di mercato. Il Comitato sollecita tutte le parti

interessate a concentrare gli sforzi sulla risoluzione di tali problemi.

## C. LITUANIA

### 1. La situazione in Lituania

#### 1.1. Popolazione

Con 3,7 milioni di abitanti la Lituania è la più popolata delle tre repubbliche baltiche. Il paese è anche il più omogeneo sul piano etnico dal momento che l'80 % dei suoi abitanti è costituito da Lituani, l'11 % da Polacchi (la maggior parte dei quali risiede nella capitale Vilnius) e l'8 % da Russi, con piccole minoranze di Russi bianchi e Ucraini.

La Lituania si distingue dagli altri due paesi baltici in quanto rivendica un orgoglioso passato, in larga misura condiviso con la Polonia. Tutti i Lituani sanno che in passato il paese si estendeva da un mare all'altro, vale a dire dal Baltico al Mar Nero. Prima del secondo conflitto mondiale in Lituania risiedeva un'importante comunità ebraica e la città di Vilnius era un rinomato centro ebraico. Ora invece la confessione predominante è quella cattolica.

#### 1.2. Situazione politica

Dal luglio 2001 la Lituania è guidata da un governo di coalizione di centro-sinistra subentrato al precedente governo di tendenze conservatrici. Esso è guidato da Algirdas Brazauskas che gode del sostegno di diversi gruppi socialdemocratici e che ha formato una coalizione con un partito social-liberale minore. Sembrano esservi i presupposti perché tale governo riesca a portare a termine il proprio mandato (cioè fino al 2004).

L'attuale presidente, il settantaquattrenne Valdas Adamkus, ha trascorso gran parte della sua vita negli Stati Uniti. Non è ancora chiaro se si presenterà alle elezioni presidenziali previste alla fine del 2002 alle quali è candidato il popolare primo ministro Brazauskas.

#### 1.3. Economia

La crisi russa, che ha colpito la Lituania con un certo ritardo, nel 1999 ha determinato una crescita negativa del 3 % circa. L'agricoltura ha risentito gravemente del calo della domanda in Ucraina e in Russia e dell'abolizione delle protezioni doganali. Per ripristinare la fiducia e creare i presupposti per una ripresa è stato quindi necessario adottare drastici provvedimenti finanziari. Nonostante il lento miglioramento congiunturale, il PNL dovrebbe aumentare del 4,5 % nel corso del 2002 e del 5 % nel 2003. La ripresa dipende per lo più dall'aumento delle esportazioni, in particolare dei prodotti petroliferi raffinati, tendenza che tuttavia può mutare rapidamente. Il settore energetico nel suo complesso occupa un posto particolare nella società lituana, che dipende in larga misura dal petrolio e dal gas naturale importati dalla Russia.

<sup>(1)</sup> Nel parere 1480/2001 il Comitato sottolinea in particolare l'importanza delle parti sociali.



Benché i consumi privati crescano piuttosto lentamente, i salari reali sono in aumento. Attualmente il saldo delle partite correnti è più positivo che mai in passato. L'inflazione, ferma per diversi anni all'1 %, dovrebbe salire al 2,5 % nel 2002 e al 3 % nel 2003, senza tuttavia risentire del fatto che, a partire dal febbraio 2002, la valuta nazionale (Lit) sia stata agganciata all'euro invece che al dollaro. Il tasso di disoccupazione è elevato (16 %) ma dovrebbe ridursi leggermente nel 2003.

Gli investimenti esteri diretti, il cui andamento non è stato incoraggiante, sono in larga misura legati alla privatizzazione. Nel 1999 rappresentavano il 5,5 % del PNL e nel 2000 il 2,5 %, tuttavia la tendenza dovrebbe mutare. Nel periodo 1996-2000 si è registrata una media annua pro capite pari a 115 EUR.

#### 1.4. *Politica estera*

Le aspirazioni ad aderire all'UE e alla NATO dominano l'intera politica estera lituana. Nelle relazioni con la Russia, che vertono essenzialmente sulla questione concernente Kaliningrad, la Lituania svolge il ruolo di mediatore tra UE e Russia. Il governo di Mosca ha chiaramente apprezzato questo suo ruolo inviando il proprio ministro degli Esteri in visita a Vilnius nel marzo 2002. Si tratta della prima visita in un paese baltico di un rappresentante russo di così alto livello.

#### 1.5. *La centrale nucleare di Ignalina*

##### 1.5.1. *La situazione attuale*

Uno dei requisiti stabiliti dall'UE per l'adesione prevede la chiusura e lo smantellamento della centrale nucleare di Ignalina, costruita dai Sovietici sul modello della centrale di Chernobyl nella città di Visaginas nella parte nordorientale del paese. La Lituania ha accettato di chiudere uno dei reattori nel 2005 e nel giugno 2002 si è giunti ad un accordo di principio che prevede la chiusura del secondo reattore nel 2009. L'UE è disposta ad offrire un risarcimento economico alla Lituania. I due reattori della centrale di Ignalina, oltre a creare reddito da esportazione, coprono oltre tre quarti dei consumi di elettricità della Lituania.

La richiesta dell'UE di procedere alla chiusura della centrale di Ignalina viene vista in maniera estremamente negativa dalla popolazione lituana. Non si tratta di un problema di carattere semplicemente pratico o sociale, bensì anche di natura psicologica. La richiesta è infatti espressione di un controllo esterno al quale il paese sperava di sottrarsi con l'indipendenza. I sindacati hanno sollevato critiche pesanti contro il fatto che non si sia finora preso quasi nessun provvedimento per la riconversione delle circa 70 000 persone attualmente occupate ad Ignalina o che indirettamente dipendono dalla centrale nucleare. Un problema particolare è dovuto al fatto che gran parte dei lavoratori è russofona e ha grosse difficoltà a trovare lavoro in altre regioni del paese. La città di Visaginas, con i suoi 33 000 abitanti, rischia quindi di morire dissanguata e l'intera regione di Utena con i suoi 200 000 abitanti potrebbe essere duramente colpita dalla chiusura della centrale.

#### 1.5.2. *Osservazioni del Comitato*

La questione della centrale di Ignalina è di vitale importanza non solo per la Lituania ma anche per tutta l'Unione europea ed i paesi confinanti. Il Comitato è fermamente convinto che la centrale debba essere chiusa come stabilito dal programma previsto. Tale programma va tuttavia attuato in modo da offrire con la massima urgenza alla popolazione lituana, e in particolare a quella che risiede nelle aree circostanti la centrale, alternative economiche e occupazionali costruttive e realistiche. Ciò richiede degli sforzi congiunti da parte, essenzialmente, della Lituania, dei singoli Stati membri e dell'UE. Il Comitato desidera sottolineare che l'intero processo va portato avanti nel massimo rispetto della trasparenza e mantenendo un dialogo costante con tutte le parti interessate, e in particolare le parti sociali.

## 2. **I criteri politici di Copenaghen**

### 2.1. *Democrazia e stato di diritto*

Nell'ultima decisione relativa al partenariato il Consiglio sottolinea la necessità che la Lituania adotti una serie di provvedimenti intesi a garantire la stabilità della propria amministrazione pubblica affinché sia in grado di applicare l'*acquis* comunitario. Occorre inoltre adottare un certo numero di misure nell'ambito del sistema giudiziario al fine di rispettare i criteri relativi allo stato di diritto. In entrambi i casi è evidente che bisogna investire nell'istruzione ed aumentare i salari dei funzionari pubblici.

Si sottolinea inoltre che la corruzione costituisce un grosso problema per il paese. Il Consiglio insiste sulla necessità che la Lituania modifichi il proprio quadro giuridico per combattere ogni forma di corruzione e per assicurare l'applicazione sia della legislazione che della strategia di lotta contro la corruzione.

Il Consiglio non esprime alcuna richiesta particolare in materia di diritti dell'uomo e di protezione delle minoranze in Lituania.

### 2.2. *Osservazioni del Comitato*

Le attività dell'amministrazione centrale risentono della mancanza di chiarezza e continuità dovuta alla delimitazione poco chiara tra politica ed amministrazione, nonché di un altro problema determinato dai costanti cambiamenti del personale derivanti per lo più dalle condizioni di lavoro dei dipendenti pubblici. La collaborazione tra i diversi livelli amministrativi sul piano nazionale, regionale e locale è insufficiente. È indispensabile che gli organismi interessati s'impegnino seriamente al fine di risolvere tali problemi tenendo scrupolosamente conto dei provvedimenti proposti dalla Commissione. Sarebbe opportuno rinviare il piano inteso a modificare la suddivisione regionale.



Il Parlamento europeo ha osservato che se nella sfera politica la corruzione non sembra particolarmente estesa, sul piano amministrativo essa costituisce un problema grave<sup>(1)</sup>. Il Comitato da parte sua desidera incoraggiare le autorità lituane a proseguire negli sforzi per rimuovere le cause della sfiducia dei cittadini nei confronti dell'amministrazione e della giustizia, incluse le forze di polizia.

### 3. La società civile organizzata

#### 3.1. Tre organizzazioni sindacali centrali

Il movimento sindacale in Lituania attualmente si articola in tre organizzazioni centrali. L'organizzazione più importante e rappresentativa, la Lithuanian Trade Union Confederation (Confederazione sindacale lituana), è stata fondata molto recentemente (il 1° maggio 2002) a seguito della fusione tra il Lithuanian Trade Union Centre (Centro sindacale lituano) e la Lithuanian Trade Union Unification (Unificazione sindacale lituana). La nuova organizzazione conta 100 000 iscritti circa. Il movimento sindacale europeo, specie nei paesi nordici, ha appoggiato in diversi modi la tendenza ad abbandonare la frammentazione e l'adesione dell'organizzazione alla CES appare pertanto verosimile. Il Workers' Union (Sindacato dei lavoratori), che nel 2002 si è ribattezzato Lithuanian Trade Union Solidarumas (Sindacato lituano Solidarumas), è stato istituito con l'appoggio degli Stati Uniti (AFL-CIO). Esso si fonda sull'adesione diretta e si stima che il numero degli iscritti raggiunga le 52 000 unità. La Lithuanian Labour Federation (Federazione lituana del lavoro), la cui creazione risale al periodo compreso tra le due guerre, è stata fondata dal partito cristiano-democratico e attualmente conta 2 000-3 000 iscritti.

In base alla relazione stilata dalla Commissione per il 2001, in Lituania il livello di sindacalizzazione è pari al 13 %, il che significa che l'adesione ai sindacati è aumentata. I dipendenti pubblici sono soggetti a talune restrizioni per quanto riguarda l'adesione ai sindacati. I diritti relativi ai beni immobili ereditati dal sindacato comunista hanno a lungo avvelenato le relazioni sindacali in Lituania. I principali esponenti di diverse fazioni politiche hanno cercato di favorire i loro «amici» all'interno del sindacato. La questione è ora di competenza delle organizzazioni sindacali alle quali spetta il compito di trovare una soluzione al problema.

#### 3.2. Organizzazioni dei datori di lavoro e degli industriali

La principale organizzazione dei datori di lavoro, la Confederation of Lithuanian Industrialists (LPK) (Confederazione degli industriali lituani), è stata costituita nel 1993 e vi aderiscono associazioni settoriali e singole imprese. Complessivamente comprende 2 800 imprese, la maggior parte delle quali di dimensioni piccole e medie, e non svolge alcuna attività diretta per incoraggiare l'adesione di nuovi membri. L'organizzazione, dotata di una segreteria ben strutturata che a sua volta comprende una sezione internazionale, gode dello status di osservatore presso l'UNICE e tra poco ne diventerà membro a pieno titolo. Uno dei principali obiettivi della Confederazione è quello di promuovere un dialogo più efficace tra le parti sociali e il governo lituano.

La Lithuanian Chambers of Commerce, Industry and Crafts (Camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato lituane) si articola in cinque camere regionali e conta 1 600 membri circa. All'inizio del 2001<sup>(2)</sup> le imprese lituane erano relativamente poco informate delle condizioni di adesione all'UE. Le Camere di commercio hanno preso l'iniziativa di creare un registro delle imprese che viene regolarmente aggiornato.

Negli ultimi anni le organizzazioni degli agricoltori hanno sviluppato un certo grado di collaborazione, soprattutto nell'affrontare le questioni comunitarie. Il Lithuanian Farmers Union (LFU) (Sindacato degli agricoltori lituani), che attualmente conta 15 000 iscritti, fu fondata già nel 1989 e rappresenta le aziende agricole private. Vi sono buone prospettive perché l'LFU diventi un'organizzazione moderna, democratica e rappresentativa dei singoli agricoltori. L'Associazione dei proprietari terrieri conta un numero limitato di membri ed esercita un'influenza ridotta, mentre l'Association of Agricultural Companies (Bendroves) (Associazione delle aziende agricole) rappresenta le grandi aziende agricole. La Lithuanian Chamber of Agriculture (Camera dell'agricoltura lituana) occupa una posizione particolare visto che prevede l'iscrizione obbligatoria e il finanziamento pubblico. Fu fondata nel 1925 e reintrodotta con una legge del 1997.

#### 3.3. Altre organizzazioni

Nel 1995 è stato istituito a Vilnius il Non-Governmental Organisation Information and Support Centre (NISC) (Centro d'informazione e sostegno delle organizzazioni non governative), che riceve contributi finanziari esterni dall'UNDP, dalla Soros Foundation e da autorità ed organizzazioni americane ed europee tra cui la Commissione europea. Il governo lituano offre un certo appoggio alle ONG e i donatori possono chiedere di beneficiare di una detrazione fiscale. Si stima che vi siano circa 5 000 ONG attive in Lituania, la metà delle quali (prevalentemente di carattere locale) ha contatti con il NISC. Nel periodo immediatamente successivo all'indipendenza le ONG formarono un blocco nel parlamento lituano per poi, nel 1991/1992, trasformarsi in partiti politici. Attualmente il settore presenta un'evoluzione costante ed esercita un'influenza crescente sulla politica. Tra i suoi obiettivi il NISC menziona in maniera particolare il sistema sanitario pubblico.

In base allo statuto redatto nel 1996, la Lithuanian Consumer Association (Associazione dei consumatori lituani) è un'organizzazione pubblica che prevede l'adesione su base individuale. È suddivisa in 13 regioni e ha ricevuto contributi economici anche dalla Commissione europea e dal Consiglio nordico dei ministri e ora, più di recente, anche dal governo lituano.

#### 3.4. Punti di vista e raccomandazioni del Comitato

L'evoluzione della società civile organizzata in Lettonia è stata eccezionale. È indispensabile portare avanti e intensificare la cooperazione con le organizzazioni affini, soprattutto nella regione del Mar Baltico, in Russia e nel contesto europeo. Uno dei principali obiettivi da conseguire in questo ambito

<sup>(1)</sup> A5-0253/2001 (16 luglio 2001).

<sup>(2)</sup> CAPE 2001, Relazione sintetica, Eurochambres e SBRA, Bruxelles 2001.

dovrebbe essere quello di promuovere l'adesione alle organizzazioni e la partecipazione alle loro attività. In tal modo si rafforzerebbero le strutture democratiche e al contempo si cercherebbe di scongiurare il rischio che nel lungo periodo le organizzazioni vengano a trovarsi a dipendere da aiuti esterni. Inoltre, un migliore coordinamento su scala nazionale dovrebbe, in taluni casi, accrescerne l'impatto politico. Il Comitato accoglie con favore l'intensificarsi della cooperazione tra le organizzazioni sindacali e quelle agricole.

Il governo deve prendere misure di diverso genere per promuovere l'evoluzione della società civile organizzata e quindi il consolidamento della democrazia nel paese.

È essenziale che le parti sociali accrescano i loro sforzi per rispondere in misura soddisfacente alle esigenze del modello sociale europeo.

Il Comitato accoglie con favore la disponibilità delle organizzazioni lituane ad istituire un comitato consultivo misto assieme al Comitato stesso e guarda con interesse alle future azioni congiunte da intraprendere nel proprio ambito.

#### 4. Ambiti specifici

##### 4.1. Economia di mercato

L'economia di mercato è ormai operativa in Lituania. Sono stati fatti notevoli progressi nella privatizzazione delle aziende pubbliche come pure nei preparativi per la privatizzazione delle altre imprese ancora in mano allo stato. Il diritto di proprietà si è ormai affermato e la restituzione dei terreni e dei boschi è stata avviata, permettendo così al mercato d'iniziare a funzionare in questo settore, il che andrà a favore dello sviluppo di un'agricoltura sostenibile. La ristrutturazione del settore bancario ha registrato notevoli progressi ed esiste un mercato dei capitali funzionante.

Si registra una crescente integrazione commerciale con l'UE anche se il processo è più lento che in altri paesi. Al secondo posto tra i partner commerciali della Lituania troviamo gli altri paesi candidati. Mentre le esportazioni verso l'UE sono aumentate, gli scambi commerciali con i nuovi Stati indipendenti si sono ridotti sensibilmente dopo la crisi che ha colpito la Russia nel 1998. La Lituania ha aderito all'Organizzazione mondiale del commercio nel 2001, mentre la Lettonia ne è diventata membro nel 1999.

Visto che il 96 % delle imprese lituane è di dimensioni piccole e medie, attualmente il bilancio nazionale prevede una voce distinta per la promozione dello sviluppo delle PMI, anche se si è fatto ben poco per attuare il programma previsto.

##### 4.1.1. Osservazioni del Comitato

Per creare un'economia stabile sono stati necessari notevoli sacrifici che hanno contribuito ad acuire il divario sociale. Tale fenomeno rischia di compromettere la fiducia nell'economia di mercato. Gli organi di governo del paese hanno il difficile compito di assicurare che l'intera popolazione lituana possa godere dei benefici derivanti dall'economia di mercato. Occorre inoltre tenere conto della posizione predominante del settore energetico nella società lituana.

##### 4.2. Dialogo sociale

Sul piano nazionale la cooperazione tripartita si realizza nell'ambito del consiglio tripartito nazionale istituito nel 1995. Esso è composto di 15 membri a pieno titolo, cinque per ogni partito, e la presidenza viene esercitata a turno per una durata di quattro mesi. Il governo è rappresentato dai delegati dei ministeri interessati.

A presente la cooperazione si fonda su un accordo stipulato nel febbraio 1999 per migliorare la qualità e l'efficienza. Esso fu sottoscritto dal primo ministro in carica all'epoca, dalle quattro organizzazioni sindacali centrali e da tre organizzazioni padronali. Il governo si è impegnato tra l'altro a discutere talune questioni legislative di rilievo in seno al consiglio e ad informare il parlamento (Saeima) delle conclusioni raggiunte. Dal canto loro le parti sociali si sono impegnate a non avviare azioni contro il governo su questioni in merito alle quali si sia raggiunto un accordo all'interno del consiglio. La cooperazione e lo scambio d'informazioni nel quadro dei preparativi per l'adesione all'UE costituiscono un tema di particolare importanza.

Tra i principali compiti del consiglio tripartito vi è quello di proporre la retribuzione minima prevista dalla legge. Questa incide infatti indirettamente sui salari, soprattutto nel settore pubblico, visto che essi sono sovente espressi in multipli della retribuzione minima.

La Commissione nota che il dialogo tripartito va incoraggiato e che esso deve garantire la consultazione delle parti sociali in ambiti economici e sociali di vitale importanza.

Il dialogo bipartito registra invece un'evoluzione assai lenta, visto che gli accordi collettivi interessano solo il 10 % del mercato del lavoro, prevalentemente nel settore pubblico. Sono quasi totalmente assenti gli accordi a livello settoriale o di impresa. La Commissione sottolinea che occorre impegnarsi per consolidare il dialogo bipartito soprattutto sul piano settoriale e sollecita il governo a sostenere le parti sociali affinché possano prepararsi a svolgere un ruolo attivo nel contesto comunitario e a partecipare al dialogo sociale e ai negoziati a tutti i livelli.

Il governo, dal canto suo, si preoccupa che l'assenza di contrattazioni collettive tra le parti sociali a diversi livelli possa determinare un ricorso eccessivo alla retribuzione minima. La normativa sul lavoro, adottata nell'estate 2002, comprende tra l'altro un quadro di riferimento meglio definito per la contrattazione collettiva, quadro che prevede anche corsi di formazione nelle tecniche negoziali per le parti sociali. Tale normativa si prefigge inoltre una migliore rappresentanza, informazione e consultazione dei lavoratori.

##### 4.2.1. Osservazioni del Comitato

Il Comitato esprime rammarico per la scarsa affermazione del dialogo bipartito e tripartito in Lituania. Solo una parte limitata dei lavoratori beneficia della protezione offerta dagli accordi collettivi; inoltre, per quanto riguarda i temi politici, ivi comprese le questioni relative all'adesione all'UE, il dialogo tripartito sembra più teorico che realistico. Analogamente alla

Commissione, il Comitato sottolinea la responsabilità del governo nell'aiutare le parti sociali a prepararsi a svolgere un ruolo attivo nel contesto comunitario e nel promuovere le strutture necessarie alla contrattazione collettiva e al dialogo sociale in generale. Il Comitato si attende degli sviluppi positivi a seguito dell'introduzione di una nuova legislazione sul lavoro.

#### 4.3. Mercato del lavoro e politica sociale

Il tasso medio di disoccupazione, che secondo l'OIL era pari al 16 % nel 2000, varia sensibilmente da una regione all'altra. La disoccupazione di lunga durata rappresenta un grave problema. Nel maggio 2001 il governo ha adottato un piano a favore di una politica attiva del mercato del lavoro intesa a ridurre nettamente la disoccupazione ufficiale. Tale piano prevede attività d'intermediazione estremamente dinamiche grazie ad una rete molto estesa di uffici di collocamento. Uno degli obiettivi per il 2004 è quello di offrire una forma attiva di sostegno a tutti coloro che continuano a non trovare un impiego dopo 3 mesi di disoccupazione. Oltre il 5 % dei finanziamenti destinati a tale progetto proviene dall'UE (1).

Nella loro forma attuale i sussidi di disoccupazione hanno un impatto limitato. Per poterne beneficiare occorre aver versato i relativi contributi durante 24 dei 36 mesi precedenti. Il livello del sussidio dipende esclusivamente dalla durata del periodo in cui sono stati versati i contributi e oscilla tra il 19 ed il 34 % di un salario mensile medio. In base ai dati più recenti, il 15,2 % dei disoccupati registrati in Lituania ha beneficiato del sussidio previsto dal regime di disoccupazione.

La politica di protezione sociale prevede forme di assistenza calibrate sulle necessità effettive e dimostrate la cui gestione spetta gli enti locali. Esse comprendono l'assistenza sociale, contributi alle spese per il riscaldamento domestico e libero accesso all'assistenza sanitaria e ai minori (istruzione prescolastica e scolastica). Gran parte della popolazione vive al di sotto della soglia di sussistenza.

Il governo sta mettendo a punto una riforma di entrambi i capitoli del sistema di protezione sociale.

I redditi reali hanno seguito un andamento positivo. Tra il 1997 ed il 2000 hanno registrato un aumento del 36 %, mentre negli ultimi due anni si è verificato un rallentamento. Ciò significa che il divario con l'UE si è ridotto. Il salario minimo, stimato a 430 Litas nel 1999, nel 2001 corrispondeva al 40 % del salario medio e non si prevedono aumenti nel 2002. In virtù di un accordo raggiunto dal consiglio tripartito saranno invece introdotte delle riduzioni fiscali a beneficio dei bassi redditi.

Gran parte della popolazione, sia quella occupata che quella disoccupata, vive al di sotto della soglia di sussistenza. In Lituania la sopravvivenza di molte persone dipende sia dalle piccole aziende agricole che producono per il consumo domestico (superficie media: 2,2 ettari) che dalle aziende agricole a conduzione familiare (superficie media: 7,6 ettari). (Le statistiche, che nel 1997 riportavano un totale di 539 000 aziende agricole di questo genere, sono tuttavia esagerate dal momento che una parte significativa delle aziende minori dà in locazione i propri terreni alle aziende più grandi).

(1) Programma della Repubblica di Lituania inteso ad accrescere l'occupazione nel periodo 2001-2004 (Approvato dalla risoluzione n. 529 dell'8 maggio 2001 del governo della Repubblica di Lituania).

#### 4.3.1. Osservazioni del Comitato

Tra i paesi candidati la Lituania presenta il tasso di disoccupazione più elevato. La lotta contro la disoccupazione deve pertanto costituire un obiettivo prioritario. A tal fine occorre mantenere un tasso di crescita elevato e garantire un maggior coordinamento degli interventi di politica economica e di politica sociale. Il Comitato desidera richiamare l'attenzione sul ruolo chiave svolto nella strategia per l'occupazione dalle parti sociali, le quali devono coordinare i loro sforzi per potervi partecipare in maniera efficace. Nell'ambito dell'UE è attualmente essenziale impegnarsi nella lotta all'esclusione sociale. È fondamentale coinvolgere attivamente gli attori dei paesi candidati nel programma adottato di recente per combattere la povertà. La Lituania deve attivarsi decisamente per contrastare l'esclusione sociale nel paese.

#### 4.4. Politica rurale e regionale

Nel 2000 l'agricoltura rappresentava l'8 % del PNL e il 18 % dell'occupazione, il che denota una riduzione di due punti percentuali rispetto al 1999. Il processo di fusione delle parcelle procede lentamente anche a causa di un ritardo nella restituzione dei terreni. Il termine per la presentazione dei reclami è stato tuttavia fissato al settembre 2002. La dimensione media delle aziende lituane è salita a 12,76 ettari. In Lituania vi sono buone prospettive per la produzione agricola e per l'introduzione di un certo grado di razionalizzazione nell'agricoltura.

Le risorse del programma Sapard sono destinate in primo luogo all'agricoltura, seguita dalla trasformazione, dalla commercializzazione, dalla diversificazione dell'economia rurale e dal miglioramento delle infrastrutture. Meno del 40 % dei finanziamenti totali messi a disposizione a tal fine provengono dall'UE.

Di recente la gestione centrale della politica strutturale è migliorata sensibilmente, pur risentendo del fatto che le strutture regionali non funzionano ancora a dovere e della mancanza di fiducia tra i due livelli. Il principio chiave del partenariato nella gestione degli aiuti strutturali comunitari non ha avuto l'impatto desiderato. La Commissione ha insistito sulla necessità di presentare il progetto di un documento di programmazione unico entro la fine del 2002.

#### 4.4.1. Osservazioni del Comitato

Per quanto riguarda il settore dell'agricoltura, il Comitato desidera sottolineare soprattutto la necessità d'introdurre una politica per lo sviluppo rurale. Le autorità devono sostenere le organizzazioni agricole e cooperare con esse soprattutto per promuovere la diffusione d'informazioni tra le fasce più svantaggiate della popolazione spesso contrarie all'adesione all'UE.

Quanto alla politica regionale, il Comitato sottolinea l'importanza di applicare efficacemente il principio del partenariato.

A giudizio del Comitato, in Lituania sia la politica rurale che quella regionale devono privilegiare ampiamente gli investimenti nelle risorse umane, ovvero nell'istruzione/formazione e nella formazione permanente, nonché promuovere la mobilità professionale e geografica. La scelta politica d'investire nella società della conoscenza dovrebbe inoltre permettere di realizzare risultati positivi nel lungo periodo nel quadro dei negoziati sugli aiuti agricoli e regionali comunitari. Occorre al contempo investire nel rinnovamento delle strutture economiche, specie nell'industria alimentare, nonché nello sviluppo delle infrastrutture.

Bruxelles, 18 settembre 2002.

## 5. Conclusioni e raccomandazioni

Il Comitato si compiace con la Lituania per i rapidi progressi compiuti sulla strada verso l'adesione all'UE ed è convinto che i negoziati tuttora in corso possano concludersi al più tardi entro la fine del 2002, fungendo così da base per un referendum. In virtù del processo democratico il referendum dovrà essere preceduto da una vasta campagna informativa e da un ampio dibattito pubblico, e richiede quindi un significativo impegno da parte delle autorità, dei media e delle organizzazioni della società civile.

A giudizio del Comitato, l'esito del prossimo referendum dipende in larga misura dalle soluzioni che la Lituania riuscirà a trovare, con l'aiuto dell'UE e degli Stati membri, per risolvere i problemi economici, politici e sociali legati alla transizione da un'economia pianificata ad un'economia di mercato. Il Comitato sollecita tutte le parti interessate a concentrare gli sforzi sulla risoluzione di tali problemi.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

---



**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Assistenza finanziaria di preadesione — Phare, ISPA e Sapard»**

(2003/C 61/17)

Il Comitato economico e sociale, in data 17 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 23, par. 3 del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Assistenza finanziaria di preadesione — Phare, ISPA e Sapard».

La sezione Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Walker in data 5 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 settembre 2002, nel corso della 393ª sessione plenaria, con 23 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Nel quadro della strategia di preadesione, la UE mette a disposizione dei paesi candidati aiuti finanziari sotto varie forme. I dieci paesi dell'Europa centro-orientale (PECO) ricevono assistenza finanziaria diretta attraverso gli strumenti Phare, ISPA e Sapard; usufruiscono inoltre del cofinanziamento della Banca europea per gli investimenti (BEI) e di istituti finanziari internazionali. Gli altri paesi candidati, Cipro, Malta e Turchia, non beneficiano di Phare, ISPA o Sapard, ma sono ammissibili ai finanziamenti della BEI, tra cui il fondo di 6,42 miliardi di EUR destinato ai paesi mediterranei nell'ambito del programma MEDA. I paesi candidati maturano inoltre utili esperienze avvalendosi della possibilità di partecipare ai programmi (quali Erasmus, Socrates e Leonardo), alle agenzie e ai comitati comunitari.

1.2. Il programma Phare, che fornisce assistenza ai PECO, è operativo dal 1989 e si concentra sull'*institution building*, ovvero lo sviluppo istituzionale — il rafforzamento delle capacità dei paesi candidati di attuare l'*acquis* comunitario. Tramite questo programma l'UE mette a disposizione esperti per consulenze a breve termine e, attraverso la formula del gemellaggio, distacca funzionari da ministeri, organi regionali, enti pubblici e organizzazioni professionali degli Stati membri per periodi più lunghi. Inoltre fornisce investimenti per aiutare i paesi candidati ad attuare l'*acquis*. Altri stanziamenti a favore della coesione economica e sociale contribuiscono a sviluppare i meccanismi e le istituzioni che ogni paese dovrà possedere per aderire all'UE, in particolare per avvalersi dei finanziamenti regionali comunitari. Nel 1999, il programma Phare è stato riorientato in vista dell'imminente introduzione di ISPA e Sapard, per evitare sovrapposizioni e per garantire il massimo coordinamento possibile fra i tre strumenti. Phare ha anche offerto assistenza ad alcuni paesi dell'Europa orientale che non sono candidati all'adesione all'UE. La somma disponibile nel 2001 per l'assegnazione di fondi è stata dell'ordine di 1 620 milioni di EUR (1 590 milioni, ai prezzi del 1999).

1.3. Tramite ISPA (Strumento per le politiche strutturali di preadesione), entrato in vigore il 1º gennaio 2000, l'UE fornisce assistenza ai PECO:

- nel settore ambientale, per consentire ai paesi candidati di soddisfare i requisiti dell'*acquis*;
- nel settore delle infrastrutture dei trasporti, per favorire la mobilità sostenibile e, in particolare, progetti d'interesse comune basati sui criteri della decisione del Consiglio (1692/96) che istituisce le Reti transeuropee.

Quest'ultimo punto comprende l'interconnessione e l'interoperabilità tra le reti nazionali nonché con le RTE. Ogni paese candidato ammissibile ha elaborato una serie di strategie nazionali per i trasporti e per l'ambiente al fine di beneficiare del finanziamento UE tramite ISPA. Nell'ambito di questo programma, l'UE stanziava 1 080 milioni di EUR all'anno (ai prezzi del 1999) per fornire assistenza destinata alle infrastrutture.

1.4. Il programma Sapard (Sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale) è stato introdotto dal regolamento del Consiglio (CE) 1268/1999 ed è entrato in vigore il 1º gennaio 2000, per promuovere lo sviluppo agricolo e rurale nei paesi beneficiari. Gli aiuti erogati tramite questo programma devono assumere la forma di un contributo finanziario, soggetto a norme finanziarie che in parte riflettono quelle stabilite per il finanziamento della politica agricola comune (PAC) e quelle relative agli strumenti strutturali. Il programma stanziava annualmente 540 milioni di EUR (ai prezzi del 1999) a favore dei PECO, cofinanziando progetti selezionati dai paesi candidati stessi in base ai piani di sviluppo rurale approvati dall'UE. In tutti i paesi esiste una struttura di attuazione totalmente decentrata, comprendente un'agenzia Sapard accreditata e approvata dalla Commissione europea che provvede alla gestione e ai pagamenti.



1.5. L'assistenza finanziaria prevista da questi tre strumenti è regolata dal quadro giuridico generale degli accordi di associazione con i paesi beneficiari e fa riferimento ai contenuti dei relativi partenariati per l'adesione. Per Phare e ISPA, la Commissione esercita controlli *ex ante* sistematici: le decisioni riguardanti gli appalti e la stipulazione di contratti sono prese dall'amministrazione aggiudicatrice previa approvazione della delegazione della Commissione. Sapard opera secondo un sistema di controllo *ex post* in cui l'Agenzia Sapard prende queste decisioni senza prima consultare la delegazione della Commissione.

1.6. L'obiettivo dei fondi di preadesione è duplice:

- fornire aiuti finanziari che consentano ai paesi candidati di soddisfare i requisiti comunitari e di adempiere all'*acquis* comunitario;
- fornire opportunità di apprendimento e preparare i paesi al futuro efficace utilizzo dei fondi strutturali e di coesione dell'UE.

1.7. I tre strumenti di preadesione sono i precursori del finanziamento comunitario di cui i paesi candidati potranno beneficiare dopo l'adesione; essi hanno necessità di un rafforzamento delle capacità delle istituzioni preposte a gestire tali finanziamenti, nonché di creare nuove strutture organizzative e amministrative. Phare è il precursore dei fondi strutturali, ISPA del fondo di coesione e Sapard dei fondi agricoli<sup>(1)</sup>. Phare è l'unico strumento che fornisca aiuti per il rafforzamento istituzionale.

1.8. I tre strumenti sono controllati da tre diverse Direzioni Generali della Commissione. Phare è amministrato dalla DG Allargamento, ISPA dalla DG Politica regionale e Sapard dalla DG Agricoltura. I tre strumenti hanno anche diverse regole. La procedura utilizzata per ISPA è piuttosto diversa da quella prevista per Phare, e Sapard è molto diverso da Phare e ISPA<sup>(1)</sup>.

1.9. L'UE promuove anche grandi progetti infrastrutturali attraverso cofinanziamenti con la BEI e con gli istituti finanziari internazionali con cui la Commissione europea ha siglato un protocollo di collaborazione.

1.10. Oltre all'assistenza preadesione, l'UE renderà disponibili pagamenti compensativi post-adesione ai nuovi Stati membri nel periodo 2004-2006 per evitare che diventino dei contribuenti netti del bilancio dell'UE. Nonostante i bassi livelli di PIL dei paesi candidati rispetto alla media dell'UE, vi è il rischio che, senza questi pagamenti compensativi, alcuni paesi si trovino a versare al bilancio dell'UE più di quanto essi ricevono in aiuti; infatti essi dovranno contribuire al bilancio

UE a partire dalla data di adesione, ma l'insufficiente capacità di assorbimento della loro struttura amministrativa e i livelli ridotti dei pagamenti proposti a titolo della PAC decurteranno l'importo di assistenza finanziaria attualmente percepito.

1.11. La comprovata capacità di gestire i fondi preadesione e, implicitamente, gli aiuti molto più consistenti a titolo del fondo di coesione e dei fondi strutturali che faranno seguito all'adesione, sarà probabilmente un criterio utilizzato per la chiusura definitiva del capitolo 28. Sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno indicato che questo aspetto andrebbe considerato come un indicatore chiave del grado di preparazione di un paese all'adesione.

1.12. Nel corso della preparazione del presente parere, il Comitato ha visitato quattro paesi candidati (Bulgaria, Estonia, Polonia e Slovacchia) e ha condotto audizioni in loco con rappresentanti delle parti sociali e con un'ampia gamma di organizzazioni della società civile. Maggiori informazioni sulle organizzazioni rappresentate sono riportate nell'Allegato 1. Inoltre, alcuni membri del gruppo di studio hanno avuto dei colloqui con talune delegazioni della Commissione europea nei paesi candidati. È stato inviato un questionario ai rappresentanti della società civile dei paesi candidati con cui il CESE ha costituito un comitato consultivo misto. Si sono consultati anche documenti della Commissione, e contributi sono stati forniti da funzionari delle DG della Commissione coinvolte e organizzazioni della società civile a livello europeo.

## 2. Il funzionamento degli strumenti di preadesione

### 2.1. Phare

2.1.1. Phare è un programma molto ampio ed estremamente complesso che rappresenta un'enorme sfida sia per la Commissione europea che per i paesi beneficiari. Nella fase iniziale era incentrato sul settore delle finanze pubbliche, sull'agricoltura, sull'ambiente e sulla privatizzazione. Una delle priorità era il sostegno allo sviluppo regionale, integrato da programmi di cooperazione transfrontaliera. Un altro settore particolarmente rilevante erano le PMI. Le misure di sostegno si concretizzavano principalmente in assistenza tecnica, con un numero limitato di investimenti<sup>(1)</sup>.

2.1.2. In questa fase il programma funzionava essenzialmente in base alla domanda. I governi dei paesi candidati proponevano dei progetti alla Commissione europea. A condizione che rispondessero agli obiettivi Phare, le richieste di sovvenzione potevano riguardare qualsiasi campo o settore, per importi variabili e per qualsiasi finalità. Di conseguenza, venivano proposti molti progetti di piccole dimensioni, la cui gestione risultava complicata e richiedeva molto tempo.

<sup>(1)</sup> Atti di un seminario svoltosi nel settembre 1999 presso il centro informazioni dell'UE a Budapest. Presentazione di Alain Bothorel, capo dell'unità Phare, Delegazione di Budapest.

2.1.3. Nel 1997, mentre gli altri due strumenti di preadesione erano in corso di progettazione, il programma Phare venne rivisto per essere inserito in una strategia globale di preadesione. La Commissione elaborò un parere su ogni paese candidato, indicando i settori in cui era necessario intervenire prima dell'adesione. Questi pareri divennero la base dei rispettivi partenariati per l'adesione. A partire da quel momento il sostegno fornito da Phare venne indirizzato verso le priorità di adesione elencate nei rispettivi partenariati per l'adesione e divenne quindi funzionale a quest'ultima.

2.1.4. Così strutturato, Phare fornisce due tipi di sostegno, per il potenziamento delle istituzioni e per gli investimenti. Il primo rappresenta il 30 % dei finanziamenti totali ed è suddiviso tra gemellaggi e assistenza tecnica. Il gemellaggio prevede il distacco a lungo termine (per oltre un anno) di un funzionario di uno Stato membro presso l'organizzazione corrispettiva in un paese partner. Questa misura può essere integrata da un'assistenza tecnica specialistica e da investimenti in attrezzature, soprattutto quelle necessarie per promuovere progetti di potenziamento delle istituzioni. Non esistono importi minimi per i progetti di sviluppo istituzionale, il valore medio è tuttavia di circa 1 milione di EUR. I progetti di sostegno agli investimenti, che costituiscono il restante 70 % dei finanziamenti, si concentrano principalmente sulla ristrutturazione e sulla modernizzazione delle infrastrutture e hanno un valore minimo di 2 milioni di euro per progetto.

2.1.5. Il completamento della fase di riorientamento del programma ha richiesto in pratica due anni e ciò è stato oggetto di critiche da parte della Corte europea dei conti<sup>(1)</sup> e dei rappresentanti dei paesi beneficiari. Il processo ha comportato un notevole aumento della mole di lavoro per le amministrazioni nazionali nonché per le delegazioni della Commissione europea<sup>(1)</sup>. Inoltre ha dato vita ad un processo di progressivo decentramento che è ancora in corso. Secondo le vecchie norme, tutti i contratti di un valore superiore a 500 000 EUR dovevano essere autorizzati dall'amministrazione centrale di Phare a Bruxelles; con le nuove norme, i capi delegazione possono approvare progetti fino ad un valore massimo di 5 milioni di EUR.

2.1.6. Circa il 78 % dei finanziamenti Phare viene erogato a favore di programmi nazionali, concordati su base bilaterale con ogni paese candidato. Il resto è destinato a iniziative multistato, orizzontali e di cooperazione transfrontaliera (CTF). Per effetto del nuovo orientamento applicato nel 1998, Phare non concede più nuovi finanziamenti per i progetti ambientali, ora di competenza di ISPA, o agricoli, confluiti in Sapard.

2.1.7. Phare è stato oggetto di critiche da parte della Corte dei conti<sup>(2)</sup> a causa dell'impatto limitato del programma, dovuto in larga misura all'insufficiente armonizzazione con Interreg. Si sosteneva inoltre che mancava un efficace sistema di gestione delle informazioni e che la Commissione non era riuscita a dimostrare la validità economica della formula del gemellaggio<sup>(1)</sup>. Ciò portò ad una revisione del processo.

(1) Corte dei conti, lettera del settore su Phare, 1999.

(2) Relazione speciale sul programma Phare di cooperazione transfrontaliera (CBC) 1994-1998.

2.1.8. Alla fine del 1998 Phare aveva erogato aiuti per circa 5,8 miliardi di EUR su un totale di impegni pari a quasi 9 miliardi di EUR. In media il 95 % circa degli importi impegnati viene effettivamente erogato. Attualmente sono in corso circa 500 progetti di gemellaggio.

## 2.2. ISPA

2.2.1. La gestione della fase di programmazione e dell'attuazione di ISPA rientra nelle competenze della DG Politica regionale; le delegazioni della Commissione europea svolgono un ruolo importante in sede di attuazione. Come gli altri strumenti di preadesione, anche questo programma è finalizzato all'adesione e deve adeguarsi alle priorità del rispettivo partenariato. I fondi sono equamente suddivisi tra progetti ambientali e progetti nel settore dei trasporti.

2.2.2. I paesi beneficiari sono tenuti a elaborare strategie nazionali per i trasporti e per l'ambiente. I progetti ISPA devono beneficiare del cofinanziamento e il sostegno comunitario è limitato al 75 % del contributo nazionale (o all'85 % in casi eccezionali); inoltre devono essere quanto più possibile finanziati con prestiti. ISPA richiede un protocollo di finanziamento per ogni progetto piuttosto che uno solo a copertura di un intero programma (come avviene invece per Phare).

2.2.3. I progetti nel settore dei trasporti devono riguardare un'estensione di una rete TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment — Valutazione dei bisogni in materia di infrastrutture di trasporto), uno dei corridoi preferenziali raccomandati dalla Commissione, o una via d'accesso a una rete di questo tipo. Prima della selezione di un progetto da parte della Commissione, è necessario svolgere un'analisi del rapporto costi-benefici e una valutazione dell'impatto ambientale. Il progetto deve inoltre risultare finanziariamente sostenibile, in particolare in termini di capacità di assicurare una manutenzione continua, e di integrarsi nella relativa strategia nazionale. Per quanto riguarda i progetti ambientali nel quadro di ISPA, viene data la priorità a quelli che andranno a vantaggio del più ampio numero di persone; di conseguenza, i progetti urbani tendono a essere predominanti. Il volume minimo di un investimento è di 5 milioni di EUR, ma è possibile raggruppare diversi progetti di piccole dimensioni per raggiungere il limite minimo richiesto<sup>(3)</sup>.

2.2.4. Come Phare, così anche ISPA è basato su un sistema di controllo *ex ante*. La Commissione può rinunciare ai controlli *ex ante*, ma solo entro i parametri del sistema di attuazione decentrato esteso (EDIS) come previsto dall'art. 12 dei regolamenti di coordinamento.

(3) Commissione europea: Direzione generale Allargamento, febbraio 2002 «Il processo di allargamento e i tre strumenti di preadesione — Phare, ISPA e Sapard» Atti del convegno organizzato dalla DG Allargamento e dalle rappresentanze permanenti di Svezia e Austria presso l'Unione europea il 5 marzo 2000.

2.2.5. Il tasso di attuazione di ISPA è molto contenuto. A fronte di oltre 1 miliardo di EUR annui stanziati negli anni 2000-2002, nel 2000 non è stato speso nulla e nel 2001 sono stati spesi solo 200 milioni di EUR. Le cifre per il 2002 non sono ancora disponibili, ma saranno probabilmente più elevate di quelle relative al 2001. Gli stanziamenti di bilancio per ogni paese sono riportati nell'Allegato 3.

### 2.3. Sapard

2.3.1. Sapard funziona secondo le linee del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), il sistema di sussidi agricoli per gli Stati membri<sup>(1)</sup>, e richiede l'istituzione di un organismo pagatore nel paese candidato che, dopo l'adesione, potrebbe essere responsabile dei fondi agricoli comunitari. Finora tali organismi sono stati istituiti in tutti tranne uno dei paesi ammissibili agli aiuti. La Commissione approva un programma per ogni paese candidato in base ad un piano stilato dalle autorità nazionali. Per via del sistema di gestione totalmente decentrato, non è coinvolta nella selezione o gestione dei progetti e subentra solo ex-post durante un esercizio di verifica dei rendiconti (come per il FEAOG) per assicurarsi che l'attuazione rispetti le norme Sapard. Queste ultime richiedono il cofinanziamento della spesa pubblica totale ammissibile, finanziata dall'UE fino al 75 % e, in casi eccezionali, fino al 100 %.

2.3.2. Il programma sostiene in particolare progetti a favore dello sviluppo agricolo e rurale, del turismo regionale e dell'industria alimentare. I beneficiari tendono ad essere operatori del settore privato (spesso PMI), ma sono coinvolti anche dei beneficiari pubblici, in particolare per le infrastrutture. Gli inviti a presentare proposte vengono formulati dall'agenzia Sapard nel paese beneficiario, che conduce la procedura di selezione e applica i criteri stabiliti in linea con le norme generali di Sapard.

2.3.3. Mentre l'assistenza fornita da ISPA è a livello statale ed è destinata ai ministeri, i finanziamenti Sapard si dirigono tendenzialmente a numerosi altri beneficiari, quali ad esempio singoli produttori agricoli, molti dei quali non parlano nessuna delle lingue comunitarie, e ad enti locali. A causa dell'elevato numero di casi individuali e per contribuire il più possibile all'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa, un sistema decentrato si è giustificato fin dall'inizio. I paesi beneficiari devono istituire un sistema amministrativo che garantisca controlli efficaci. Vengono eseguiti rigorosi *audit* e, a differenza di quanto avviene per Phare, la Commissione può richiedere la restituzione dei finanziamenti se il progetto non viene realizzato adeguatamente; può anche decidere che i relativi importi possono essere dedotti da pagamenti dovuti a titolo di qualsiasi altro strumento comunitario.

2.3.4. Entro la fine del 2001, erano stati erogati aiuti per circa 30 milioni di EUR a fronte di uno stanziamento totale di oltre 1,5 miliardi di EUR per gli anni 2000-2002, anche se il programma è stato avviato solo nel maggio 2001 con la prima decisione sul conferimento della gestione. Due terzi degli stanziamenti totali della Comunità sono stati assegnati a Polonia e Bulgaria. Gli stanziamenti annuali assegnati a ciascun paese sono riportati nell'Allegato 4.

### 3. Sviluppi riguardanti gli strumenti di preadesione

3.1. La Commissione ha individuato<sup>(2)</sup> cinque settori d'intervento fondamentali per migliorare il funzionamento degli strumenti di preadesione:

- è necessario rafforzare le capacità di programmazione e amministrative nei PECO attraverso il potenziamento istituzionale e gli investimenti associati, nonché con approcci pilota per le azioni dell'obiettivo 1;
- occorre potenziare i piani di sviluppo nazionale;
- il paese candidato sceglierà una combinazione adeguata di programmi nazionali e regionali;
- verrà esteso l'uso dell'approccio programmatico e la gestione delle relative misure sarà resa più rigorosa;
- per quanto riguarda la coesione economica e sociale, la programmazione per la cooperazione transfrontaliera seguirà il piano di sviluppo nazionale e si avvicinerà a Interreg.

3.2. Nell'ambito del continuo processo di decentramento, nei PECO tutti i finanziamenti Phare saranno convogliati attraverso un unico organo, il Fondo nazionale. L'ordinatore nazionale sarà pienamente responsabile dell'utilizzo dei fondi nei confronti della Commissione.

3.3. I nuovi meccanismi rispecchiano le esperienze maturate nell'attuazione del programma Phare nel corso degli anni e, in particolare, quella secondo cui è necessario assicurare che un numero limitato di «centri di eccellenza» sia responsabile della gestione dei fondi<sup>(2)</sup>. Questo è un requisito essenziale per il completo trasferimento della responsabilità di gestione delle procedure di appalto e di aggiudicazione dalla Commissione al paese candidato.

3.4. Invece di prendere in considerazione singoli progetti, Phare sta adottando un approccio più programmatico che dovrebbe portare a un ulteriore allineamento dei programmi Phare di cooperazione transfrontaliera alla versione «fondi strutturali» di questi programmi (Interreg).

(1) Commissione europea: Direzione generale Allargamento, febbraio 2002 «Il processo di allargamento e i tre strumenti di preadesione — Phare, ISPA e Sapard» Atti del convegno organizzato dalla DG Allargamento e dalle rappresentanze permanenti di Svezia e Austria presso l'Unione europea il 5 marzo 2000.

(2) Rapporto annuale Phare 2000.

3.5. L'adozione degli orientamenti di Interreg III da parte del programma Phare ha fornito un'ulteriore guida per la preparazione e la presentazione di documenti programmatici congiunti Phare CTF/Interreg per le regioni frontaliere UE/PECO, a copertura del periodo 2002-2006.

3.6. Uno stanziamento è previsto alla voce di bilancio Phare CTF «Fondi per piccoli progetti». Tali progetti sono in atto in tutte le zone frontaliere <sup>(1)</sup>.

3.7. Si è registrato un aumento significativo delle attività dell'ufficio TAIEX (Technical Assistance Information Exchange — Scambio d'informazioni per l'assistenza tecnica) <sup>(1)</sup>.

3.8. È stata riscontrata la necessità di un nuovo strumento a medio termine per colmare la lacuna tra il processo di gemellaggio a lungo termine e l'assistenza TAIEX a breve termine. È stato denominato «twinning light» («gemellaggio leggero») e introdotto nel 2001; dovrebbe conferire maggiore flessibilità a queste misure <sup>(1)</sup>.

3.9. Nel programma Phare è stato introdotto uno strumento per il finanziamento delle PMI per incoraggiare gli istituti finanziari ad incrementare e conservare a lungo termine i finanziamenti a favore delle attività delle PMI <sup>(1)</sup>.

#### 4. I punti di vista sui progressi compiuti finora e sulla situazione attuale

##### 4.1. Il punto di vista dell'UE

4.1.1. La Commissione riconosce che il totale degli aiuti erogati, se confrontato con le somme stanziare per ognuno dei tre strumenti, è deludente, ma attribuisce tutta la responsabilità di questa situazione ai governi dei paesi beneficiari. Gli strumenti utilizzati nel programma Phare rischiano di essere compromessi dalle carenze delle amministrazioni nazionali inerenti al sistema <sup>(2)</sup>. La Commissione sostiene che non è possibile erogare finanziamenti, finché un paese non ha dimostrato la capacità di gestire i fondi. Essa opera per rafforzare questa capacità, principalmente tramite il programma Phare, ma in alcuni paesi i progressi sono stati lenti. L'azione della Commissione trova poi dei vincoli nei requisiti previsti dai regolamenti finanziari.

4.1.2. La Commissione ritiene che l'azione politica dovrebbe essere guidata da una visione coerente di lungo periodo. L'assegnazione dei fondi di preadesione presuppone l'elaborazione di piani e strategie nazionali per lo sviluppo settoriale da

parte dei paesi candidati. Gli orientamenti generali per i fondi di preadesione non prevedono il requisito obbligatorio della consultazione pubblica. La Repubblica ceca è l'unico paese candidato che esegue costantemente una valutazione d'impatto ambientale sostenibile per le strategie e i progetti elaborati.

4.1.3. Non occorre soltanto assicurarsi che i paesi partner abbiano istituito sistemi di controllo adeguati, è altresì essenziale che essi sviluppino meccanismi soddisfacenti per la realizzazione dei progetti. È pertanto indispensabile creare un'infrastruttura burocratica capace di gestire il processo di attuazione, instaurare contatti con i funzionari UE ed esercitare una funzione di coordinamento all'interno dei relativi paesi. La creazione di questa infrastruttura necessaria per istituire un'interfaccia con il processo di erogazione dei fondi di preadesione rappresenta allo stesso tempo una condizione fondamentale per attirare investimenti interni.

4.1.4. Si è criticato il fatto che norme diverse disciplinano i tre strumenti. La Commissione giudica che ciò sia inevitabile dal momento che i vari strumenti si rivolgono a beneficiari diversi. Inoltre una delle loro funzioni consiste nel preparare i paesi candidati a partecipare al fondo di coesione e ai fondi strutturali, che hanno anch'essi norme diverse.

4.1.5. Sebbene i progetti locali di piccole dimensioni possano avere apparentemente un impatto più diretto e immediato sul tenore di vita regionale, i progetti di più ampia portata, soprattutto quelli con una dimensione transfrontaliera, hanno un impatto macroeconomico maggiore e hanno più probabilità di migliorare la qualità della vita di tutti nel lungo periodo.

4.1.6. I piani di sviluppo nazionale vengono spesso elaborati in fretta, senza procedere ad una consultazione adeguata tra i ministeri responsabili ed altri settori dell'amministrazione statale e consultando in misura anche minore i rappresentanti della società civile <sup>(3)</sup>. Ai paesi candidati viene richiesto di conformarsi ai modelli attualmente applicati a tutti gli aspetti della politica comunitaria, anche se la data prevista per l'adesione è piuttosto lontana e anche laddove la politica applicata oggi è in via di revisione. In molti casi il risultato di ciò è un esercizio che non va al di là di politiche e metodi operativi superati. I difetti e gli errori delle politiche comunitarie vengono riprodotti nei paesi candidati. Non è soddisfacente né per l'UE né per i paesi candidati, se tutti gli errori del passato compiuti negli attuali Stati membri vengono ripetuti dai futuri Stati membri, che in questo modo vengono bloccati in posizioni insostenibili. Secondo Amici della Terra, questa constatazione vale soprattutto in riferimento alla PAC,

<sup>(1)</sup> Rapporto annuale Phare 2000.

<sup>(2)</sup> Revisione Phare 2000 C(2000) 3103/2, 27 ottobre 2000.

<sup>(3)</sup> Friends of the Earth Europe/CEE Bankwatch: Billions for Sustainability? (Miliardi per la sostenibilità?) Secondo incontro sui fondi di preadesione dell'UE e sulle loro implicazioni ambientali e sociali.



che non ha soddisfatto le condizioni per lo sviluppo sostenibile; ne deriva quindi che Sapard non sta promuovendo lo sviluppo sostenibile nei paesi candidati <sup>(1)</sup>.

4.1.7. I settori che presentano i maggiori problemi sono i seguenti:

- l'insufficiente sviluppo del contesto imprenditoriale,
- la mancanza di capacità amministrativa,
- la debolezza del sistema giuridico,
- la mancanza di neutralità e di assunzione di responsabilità nella funzione pubblica.

4.1.8. Quanto segue è una sintesi dei pareri emersi dai colloqui con i rappresentanti delle delegazioni della Commissione europea nei vari paesi visitati.

4.1.8.1. I progetti sono spesso falliti a causa della debolezza della struttura amministrativa nazionale. Non di rado questo è dovuto al fatto che il progetto è troppo ambizioso per le attuali capacità dell'amministrazione nazionale. Nei paesi candidati non vengono elaborati i tipi giusti di progetti e ciò sta creando un «intasamento» dei fondi. È spesso difficile creare organismi di monitoraggio di qualità adeguata. Anche la corruzione rappresenta un problema; in molti casi, ciò è aggravato dalla mancanza di efficienza del sistema legale.

4.1.8.2. In molti ministeri non esistono ancora gli standard istituzionali e la capacità amministrativa necessari. I ministeri hanno bisogno di meno personale, ma di personale più motivato e meglio retribuito. Mancano organismi d'attuazione a livello regionale, principalmente a causa della debolezza delle amministrazioni regionali.

4.1.8.3. Nella maggior parte dei paesi candidati, il dialogo sociale è debole e spesso esiste uno squilibrio fra le due parti del partenariato sociale.

#### 4.2. I punti di vista dei governi nei paesi beneficiari

4.2.1. La maggior parte delle agenzie governative ritengono che siano stati compiuti sostanziali progressi nello sviluppo dell'infrastruttura amministrativa, che ora vi sia la piena capacità di pianificare, presentare e realizzare progetti, nonché la capacità di assorbire una percentuale molto elevata dei fondi stanziati.

4.2.2. Da parte dei settori dell'amministrazione statale non coinvolti nel processo vi è la tendenza a mostrare indifferenza nei confronti del processo, se non addirittura ostilità.

4.2.2.1. I giudizi sul successo o meno del programma twinning variano notevolmente da un paese all'altro. In generale, l'introduzione del programma «twinning light» è stata ben accolta. Lo si considera più flessibile, più economico, più veloce e più facile da attuare rispetto al programma twinning tradizionale.

4.2.3. Vi è bisogno di motivare maggiormente i beneficiari prescelti, in particolare per quanto riguarda Sapard, per incoraggiarli a presentare più progetti. Si potrebbe migliorare la situazione pubblicizzando maggiormente il programma; l'assistenza dell'UE a tale fine sarebbe utile. È anche necessario migliorare la capacità del settore privato.

4.2.4. I funzionari delle amministrazioni statali ritengono che in generale le ONG e altre organizzazioni della società civile siano ben rappresentate nel processo e abbiano un peso equivalente al loro.

4.2.5. La norma prevista da Phare e ISPA secondo cui le società che partecipano agli appalti devono avere almeno due anni di esperienza nel relativo settore è un ostacolo alla partecipazione di società nazionali, a meno che queste ultime non costituiscano dei consorzi con organizzazioni multinazionali.

4.2.6. Talvolta si ha l'impressione che l'UE eserciti pressioni, condizionando l'approvazione del progetto alla scelta di determinate società di consulenza. Ciò avviene soprattutto nel caso di ISPA.

4.2.7. La disposizione secondo cui un progetto deve essere avviato, realizzato e completato entro un lasso di tempo di 3 anni (la norma N+3) è eccessivamente restrittiva e dovrebbe essere allentata.

4.2.8. Si dovrebbero rafforzare gli elementi sociali e di coesione del programma Phare.

4.2.9. L'UE ha la tendenza ad adempiere in ritardo alle proprie responsabilità, insistendo però nel contempo sul rigoroso rispetto dei termini da parte dei funzionari nazionali. Spesso la comunicazione fra i funzionari dell'UE e i ministeri nazionali è carente.

4.2.10. Il programma Phare è amministrato dalla DG Allargamento, ma non di rado sono coinvolte anche altre DG direttamente interessate. Sembra che di frequente manchino coordinamento e cooperazione fra di esse.

4.2.11. Si nota spesso una comunicazione insufficiente fra la Commissione a Bruxelles e le delegazioni della Commissione nei paesi candidati.

(1) Friends of the Earth Europe/CEE Bankwatch: Sustainable Theory — Unsustainable Practice? (Teoria sostenibile — Pratica insostenibile?) Terzo incontro sui fondi preadesione dell'UE e sulle loro implicazioni ambientali e sociali.



#### 4.3. I punti di vista dei rappresentanti della società civile nei paesi beneficiari

4.3.1. Gli intervistati affermano che l'elaborazione delle proposte per ottenere i fondi di preadesione pone notevoli problemi. I contatti con le agenzie di consulenza sono particolarmente deboli nelle regioni più remote che hanno maggiormente bisogno di aiuto. L'attenzione si concentra troppo spesso su grandi progetti nazionali e transnazionali mentre quelli locali di minore portata potrebbero migliorare la vita quotidiana della popolazione in modo più diretto. Il pubblico dispone di informazioni scarse e poco trasparenti sullo stato dei negoziati. Gli attori socioeconomici non sono coinvolti in misura adeguata nei programmi di aiuti preadesione. L'impressione è che la partecipazione delle ONG e delle organizzazioni di volontariato non sia sempre apprezzata. Questi problemi potrebbero essere attenuati creando una banca dati d'informazioni accessibili alle ONG e ad altre organizzazioni della società civile; se questa misura non è attuabile a livello nazionale, dovrebbe essere messa in pratica a livello europeo.

4.3.1.1. I rappresentanti della società civile ritengono che vadano rafforzati i dialoghi sociale e civile. Phare mira a rafforzare la capacità del settore pubblico, ma sono necessari aiuti anche per potenziare la capacità delle ONG e di altri elementi della società civile per consentire loro di partecipare con maggiore efficacia al processo. I ministeri governativi non riconoscono i rappresentanti della società civile quali partner o *stakeholder*. Anche laddove la società è rappresentata in comitati di monitoraggio o in altri organi, può essere difficile per essi apportare un effettivo contributo. I comitati di monitoraggio spesso si occupano di questioni puramente tecniche; non affrontano questioni sostanziali riguardanti gli obiettivi dei progetti e il fatto che questi vengono conseguiti o meno. Le riunioni vengono indette con un breve preavviso e i documenti spesso non sono disponibili con sufficiente anticipo rispetto alla riunione per consentire ai partecipanti di prepararsi adeguatamente. Quand'anche si consulta la società civile, i termini fissati per la presentazione delle credenziali sono talmente brevi che rischiano di mettere a rischio la validità del processo. I criteri per la selezione delle organizzazioni della società civile da consultare non sono chiari. Sembra che spesso la «consultazione» sia un semplice esercizio per avallare un fatto compiuto. Molti rappresentanti della società civile affermano di venire a sapere le cose solo una volta che sono accadute. Anche quando i documenti sono pubblicamente disponibili per legge, le procedure per ottenere l'accesso a tali documenti sono talmente laboriose e lunghe che sembrano essere concepite intenzionalmente per scoraggiare le persone dall'esercitare i propri diritti. Troppo spesso i funzionari statali ignorano semplicemente i regolamenti.

4.3.1.2. La partecipazione pubblica e, in particolare, il coinvolgimento dei rappresentanti della società civile dovrebbe aver luogo nella fase più a monte possibile.

4.3.2. I programmi di aiuti preadesione sono percepiti come eccessivamente complessi. Il problema non è tanto la mancanza quanto la sovrabbondanza d'informazioni. A fronte di un eccesso d'informazioni si riscontra una mancanza di conoscenza. In questa confusione di dati è difficile trovare la risposta adeguata a una determinata situazione. Inoltre, il linguaggio usato è spesso troppo elaborato e prolisso. Gli orientamenti per i progetti sono spesso poco chiari, confusi e possono facilmente dar adito ad interpretazioni erranee. Occorre razionalizzare e semplificare le informazioni e ridurre il volume. Non di rado le proposte di progetti vengono abbandonate o addirittura nemmeno presentate, perché è necessario molto lavoro per prepararle e non si ha la certezza che verranno accolte.

4.3.2.1. Vi è la sensazione, particolarmente con il programma Sapard, che, perché un progetto venga selezionato, sia necessario ricorrere per la sua preparazione ad una cerchia ristretta di società di consulenza. I progetti vengono spesso preparati da una società europea di consulenza e poi valutati a Bruxelles da un'altra società europea di consulenza che dissente dalla prima.

4.3.2.2. Con Sapard la condizione secondo cui il beneficiario deve finanziare il 50 % del costo del progetto sta impedendo alle piccole e medie aziende agricole di parteciparvi. Dato che i fondi Sapard vengono erogati solo una volta che il progetto è stato avviato ed è in corso, il beneficiario inizialmente deve, in realtà, finanziare il 100 % dei costi. Solo le aziende agricole di maggiori dimensioni possono ottenere il necessario supporto bancario o finanziare il progetto con le proprie risorse. Le aziende agricole più piccole, che sono quelle che necessitano di maggiore assistenza, sono quindi in realtà escluse dal programma. Un altro vincolo consiste nel fatto che per essere ammissibile agli aiuti, il beneficiario deve ricavare almeno il 50 % del suo reddito dall'attività agricola. Anche questo ha l'effetto di escludere molti potenziali beneficiari, in particolare in quei paesi in cui vi sono numerose aziende agricole di dimensioni molto ridotte che vengono gestite come attività part-time.

4.3.2.3. Per quanto riguarda l'aspetto «trasporti» di ISPA, si ha la sensazione che l'orientamento del programma verso le RTE stia rendendo più difficile l'accesso per altri progetti che apporterebbero maggiori benefici immediati.

4.3.3. Le organizzazioni della società civile sostengono che è necessario coordinare con maggiore efficienza l'attività delle agenzie coinvolte. Troppo spesso vengono presentati dei progetti solo in funzione della disponibilità di fondi, senza prima valutarne l'impatto e l'efficacia. Per esempio, alcuni impianti di depurazione delle acque funzionano solo al 20 % della loro capacità. Occorre analizzare approfonditamente i progetti portati a termine per stabilire le cause del loro successo o del loro fallimento. Sono inoltre necessari piani operativi regionali ad integrazione dei piani strategici nazionali. La mancanza di una dimensione regionale spinge gli enti regionali all'apatia.

4.3.3.1. In parecchi paesi si è affermato che la corruzione esiste in tutti gli ambiti, ma principalmente nei corridoi del potere. È sorprendente talvolta constatare chi si aggiudica i contratti dei progetti. Nella selezione di questi ultimi sono coinvolte persone che hanno un interesse preciso nell'esito della procedura. Le analisi d'impatto vengono elaborate da esperti, che si suppone siano indipendenti, nominati dai ministeri nazionali. È difficile, se non impossibile, verificarne le modalità di selezione o di nomina. Spesso il loro ruolo sembra essere quello di avallare meccanicamente delle decisioni già prese. Neppure è sempre facile capire su quale base vengano selezionati i progetti. La distribuzione regionale dei progetti sembra essere dovuta più all'influenza politica che ad una valutazione obiettiva della validità del progetto. Le organizzazioni della società civile hanno segnalato evidenti irregolarità a politici, funzionari governativi e delegazioni della Commissione, ma senza ottenere alcuna risposta.

4.3.3.2. La situazione in un paese è stata sintetizzata come segue: «Non vi è nessun controllo pubblico, né assunzione di responsabilità, né trasparenza».

4.3.3.3. Gli intervistati hanno affermato che si stanno realizzando dei progetti che non sono sostenibili, perché non riflettono i bisogni o le caratteristiche del paese.

4.3.4. Il processo di selezione dei progetti è giudicato laborioso, eccessivamente formalistico e schematico. La stesura di un progetto per richiedere un finanziamento di preadesione è di per se stessa un'arte. L'elaborazione di progetti richiede molto tempo e denaro, dal momento che è necessario ricorrere in larga misura a esperti e consulenti stranieri che percepiscono compensi elevati. Sembra che si presti un'eccessiva attenzione ai contenuti del progetto invece che al suo possibile impatto sul livello di disoccupazione o sul livello di vita. Spesso i progetti vengono respinti a causa di errori futili di forma. Si registra la tendenza a concentrare l'attenzione sui progetti di maggiori dimensioni in quanto risultano di più facile gestione.

4.3.5. Si ha l'impressione che i paesi beneficiari debbano adeguare le loro politiche alle priorità degli erogatori dei fondi. Ciò induce la gente a pensare che esista un programma cui essa non ha accesso e che non riflette le loro preoccupazioni principali. I progetti si basano sulle procedure piuttosto che sulle necessità e non esiste un senso di partenariato. L'approccio è essenzialmente «dall'alto verso il basso» e non «dal basso verso l'alto».

4.3.6. La disponibilità di finanziamenti di preadesione è vista troppo spesso come un requisito indispensabile per interventi correttivi finalizzati ad affrontare specifici problemi locali, anche quando questi potrebbero essere affrontati nel quadro delle risorse nazionali.

4.3.7. Talvolta vi sono problemi di disponibilità della documentazione nella lingua nazionale del paese beneficiario, anche per i piani strategici redatti all'interno del paese.

4.3.8. L'impressione generale è che i sistemi che forniscono o, più spesso, non forniscono gli aiuti di preadesione siano fondamentalmente difettosi e richiedano un'approfondita revisione generale. Gli obiettivi di questa revisione dovrebbero essere una maggiore trasparenza e l'obbligo d'intervento delle parti sociali e di altre organizzazioni della società civile.

4.3.9. Il settore pubblico non possiede la capacità amministrativa per assorbire i fondi disponibili. La questione della capacità di assorbimento è un problema costante e lo sarà per molti anni.

4.3.10. Gli amministratori dei progetti spesso hanno problemi con la documentazione che subisce lunghi ritardi alla Commissione a Bruxelles o presso la delegazione locale. Si registrano anche notevoli ritardi nel ricevimento dei pagamenti per i lavori eseguiti.

4.3.11. Non esiste un meccanismo formale che fornisca alle amministrazioni nazionali e alla Commissione il *feedback* della società civile sulla valutazione *ex post* dell'impatto e del successo dei progetti.

## 5. I risultati del questionario

5.1. È stato inviato un questionario ad una serie di intervistati in nove paesi candidati.

5.2. Le risposte alle prime quattro domande sono state molto varie:

- le opinioni sui risultati conseguiti variano da «molto positivo» ad «abbastanza buono» a «scarso», con molti intervistati che dichiarano di non disporre di informazioni sufficienti per poter esprimere un giudizio;
- anche il grado di coinvolgimento degli intervistati nei programmi di aiuto varia in misura significativa;
- vi è un'ampia disparità di vedute sulla facilità o meno con cui si ottengono le informazioni necessarie; alcuni affermano che è relativamente facile, altri che è difficile, altri ancora che le informazioni sono disponibili, ma che sono necessari molti sforzi per reperirle;
- in alcuni paesi si afferma che esiste un grande squilibrio fra il coinvolgimento nazionale e quello regionale nel processo, mentre in altri si ritiene che la situazione sia ragionevolmente equilibrata.

5.3. In base ad una media ponderata delle risposte, le priorità citate per i programmi d'aiuto, in ordine d'importanza decrescente, sono:

- riduzione delle disparità economiche (infrastrutture, ambiente, imprenditoria) fra il paese dell'intervistato e gli Stati membri dell'UE.
- Riduzione delle disparità economiche all'interno del paese dell'intervistato.
- Istruzione e formazione.
- Accesso a nuove tecnologie dell'informazione.
- Riduzione delle disparità sociali e lotta all'esclusione.
- Rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa del settore statale e degli attori economici e sociali.
- Attenuazione dell'impatto delle politiche di rigore economico richieste dall'UE.
- Attuazione dell'*acquis* comunitario.
- La questione delle minoranze.
- Promozione del dialogo sociale.

5.4. La maggior parte dei meccanismi di aiuto finanziario è considerata adeguata, a seconda delle circostanze, ma quello menzionato più di frequente è il cofinanziamento pubblico/privato.

5.5. Su una scala da 1 a 10, la valutazione media sulla validità dei programmi d'aiuto è di 6,25.

5.6. Le risposte alle restanti domande sono state inserite nei precedenti punti 4.2 e 4.3.

## 6. Osservazioni

6.1. Indubbiamente i fondi di preadesione hanno contribuito in modo significativo allo sviluppo dei paesi candidati e hanno consentito alla Commissione di affermare <sup>(1)</sup> che «i negoziati procedono bene e nel complesso i paesi candidati stanno rispettando i loro impegni». Tuttavia lo stesso documento riconosce che la gestione dei fondi comunitari è uno dei settori che richiedono ancora particolare attenzione.

6.1.1. Gli importi complessivamente assegnati ai paesi candidati a titolo dei tre strumenti di preadesione sono considerevoli. Tali aiuti finanziari creeranno dei profondi cambiamenti nelle economie dei paesi interessati; avranno anche un impatto irreversibile sulle società dei paesi PECO, in cui la trasformazione della società civile è ancora un processo in corso che talvolta sembra mancare sia di slancio che di direzione. È pertanto di fondamentale importanza, come ha riconosciuto la Commissione stessa <sup>(2)</sup>, che questi strumenti operino in linea con i principi dello sviluppo sostenibile.

6.2. Vi sono profonde disparità nel livello di progresso conseguito dai diversi paesi candidati. Tutti i paesi interessati sono disposti lungo una curva di apprendimento, ma a grande distanza l'uno dall'altro.

6.3. Esistono altresì notevoli differenze di prospettiva fra i diversi partecipanti. Mentre la Commissione indica ancora fondamentali debolezze amministrative in molti dei paesi candidati, debolezze che limitano la loro capacità di assorbire i fondi stanziati, i settori dell'amministrazione statale in quegli stessi paesi candidati hanno una visione più ottimistica della situazione e della loro capacità di concepire, realizzare e controllare i progetti nel restante periodo di preadesione. Con tutta probabilità questa differenza rispecchia il divario tra le valutazioni dei ministeri nazionali sui progressi compiuti e la consapevolezza della Commissione della strada che resta da percorrere. Il punto di vista delle organizzazioni della società civile nei paesi interessati è spesso in linea con la visione della Commissione; in parecchi casi, essi hanno espresso riserve sulla capacità di assorbimento delle loro amministrazioni nazionali.

6.3.1. Appare chiaro che la valutazione della Commissione riflette più fedelmente la realtà della situazione e che il punto di vista dei ministeri nazionali rispecchia un pio desiderio. Sorgono interrogativi tuttavia sul perché questa situazione permanga. Phare è un programma specificamente destinato ad aiutare il rafforzamento istituzionale. Perché dopo molti anni di funzionamento e dopo i notevoli finanziamenti erogati, la capacità amministrativa in tanti paesi candidati resta così debole?

6.3.2. Ciò chiama in causa il ruolo degli esperti nella preparazione dei progetti e il ruolo delle valutazioni d'impatto. A quanto risulta, gli esperti sono ampiamente coinvolti in tutte le fasi dei progetti e spesso svolgono un ruolo decisivo nella selezione dei progetti. Questi esperti spesso provengono da società di consulenza con sede all'esterno dei paesi beneficiari o con una presenza solo simbolica in tali paesi. L'incidenza relativamente alta di progetti respinti, falliti o ritirati fa sorgere dei dubbi sulla qualità del loro contributo al processo.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 256 def.

<sup>(2)</sup> Strategia per lo sviluppo sostenibile dell'UE.

6.4. Vi è anche un ampio disaccordo fra i ministeri nazionali e i rappresentanti della società civile in merito alla natura e alla portata del coinvolgimento della società civile. Mentre ovviamente la situazione varia da paese a paese, sembrerebbe che, in molti dei paesi candidati, manchi una vera partecipazione pubblica. I funzionari pubblici ritengono sia buona politica rendere omaggio formalmente al principio della consultazione, ma generalmente lo vedono come un ostacolo alla veloce e snella preparazione dei progetti. In questi casi, la partecipazione pubblica resta un esercizio formale senza alcuna sostanza. Si tratta in parte del retaggio dei regimi in cui contestare i funzionari statali era fortemente scoraggiato.

6.4.1. Per migliorare la qualità della partecipazione pubblica, sarà necessario rafforzare il dialogo sociale e il dialogo civile in molti dei paesi beneficiari. In tale contesto è triste che gli intervistati abbiano attribuito la priorità più bassa a questa funzione dei programmi di aiuto.

6.4.2. A parte la questione della partecipazione delle parti sociali e di altri elementi della società civile, vi è spesso una mancanza di coinvolgimento delle amministrazioni regionali. Ciò viene attribuito in parte all'apatia e alla debolezza delle amministrazioni regionali e al desiderio delle autorità nazionali di mantenere queste questioni nella loro sfera di competenza.

6.4.3. I rappresentanti della società civile sostengono che Phare è troppo orientato verso il governo centrale e che si potrebbero ottenere maggiori risultati se esso venisse riorientato verso il rafforzamento istituzionale a favore degli enti locali e regionali e delle organizzazioni della società civile. Tuttavia, considerati i progressi relativamente lenti compiuti con le amministrazioni dei governi centrali, nella maggioranza dei paesi ciò potrebbe risultare poco pratico.

6.5. Vi è un ampio consenso fra i ministeri nazionali e i rappresentanti della società civile sulla complessità delle procedure previste per l'accesso ai finanziamenti a titolo dei tre strumenti. Concordano quasi unanimemente sul fatto che tali procedure sono inutilmente complicate e laboriose. D'altro canto, in alcuni paesi, sussistono dei timori giustificati sulla rappresentatività delle organizzazioni della società civile.

6.6. Come in altri settori, vi è la tendenza fra gli operatori coinvolti ad incolparsi reciprocamente per i difetti del sistema e a non considerare invece la propria responsabilità nel fare in modo che esso funzioni in modo efficiente. Vi sono anche alcuni pregiudizi diffusi che sfociano in critiche fuori luogo; per esempio, alcune ONG ambientaliste sostengono che il trasporto pubblico non è stato sostenuto da ISPA, mentre tale affermazione non trova riscontro nelle statistiche. Ciò indica un chiaro bisogno di migliorare la qualità e la quantità delle informazioni rese pubbliche e dei metodi di diffusione.

6.6.1. In molti paesi è chiaro che le organizzazioni della società civile organizzate quali le ONG, i sindacati, le camere di commercio e le associazioni dei datori di lavoro potrebbero fare di più per fornire informazioni ai loro membri e per assisterli in altri modi nella presentazione dei progetti.

6.7. Un fattore preoccupante è che le PMI non sembrano beneficiare degli strumenti di preadesione nella misura auspicata, considerata la loro importanza per queste economie emergenti. Particolarmente in relazione a Sapard, le PMI non riescono ad avvalersi di tali strumenti a causa:

- dell'incapacità di soddisfare i criteri formali;
- dell'insufficiente conoscenza del programma;
- della mancanza di mezzi per il cofinanziamento richiesto.

6.8. Il più importante criterio per la verifica di qualsiasi progetto non è il conseguimento degli obiettivi dichiarati, ma il suo impatto sull'economia reale. I progetti hanno una duplice funzione — conseguire gli obiettivi del progetto e far acquisire ai paesi candidati esperienza nella gestione di progetti.

6.9. La trasparenza e la partecipazione pubblica al processo decisionale dovrebbero essere una delle norme chiave obbligatorie per i finanziamenti di preadesione a titolo di tutti e tre gli strumenti. Il processo di partecipazione pubblica dovrebbe essere utilizzato per migliorare la qualità dei programmi e dei progetti e per sviluppare un senso di «proprietà» fra i cittadini dei paesi beneficiari.

6.10. Uno degli obiettivi del regolamento del Consiglio che istituiva il programma Sapard era quello di creare il quadro per il sostegno comunitario a favore di un'agricoltura e di uno sviluppo rurale sostenibili. Tuttavia la PAC stessa, che necessita di una riforma, dovrebbe essere maggiormente improntata all'osservanza dei criteri dello sviluppo sostenibile. Ci si chiede quindi in quale misura Sapard, che mira all'attuazione della PAC, possa promuovere lo sviluppo sostenibile nelle zone rurali dei paesi candidati.

6.11. Il livello relativamente basso di aiuti attualmente erogati rispetto agli importi stanziati deriva da una serie di fattori, compresa la mancanza di capacità amministrativa in alcuni paesi e i problemi nel soddisfare i requisiti in materia di complementarità. Tuttavia, la mancanza di aiuti tangibili sta alimentando sentimenti antieuropei in alcuni dei paesi candidati.

6.12. In parecchi paesi con livelli molto bassi di PIL pro capite si teme che sarà difficile ottenere finanziamenti privati per progetti ISPA, perché gli utenti non possono pagare per l'approvvigionamento energetico e per il trasporto pubblico quel prezzo più elevato che sarebbe necessario per fornire un adeguato profitto agli investitori privati. Uno studio condotto da esperti indipendenti di una società internazionale di consulenza in un paese candidato ha valutato che gli impianti necessari per il trattamento dell'acqua e la rete fognaria richiederebbero delle spese per il consumo d'acqua pari al 5 % dello stipendio medio. Si è ritenuto che ciò fosse sostenibile, ma tale valutazione non ha tenuto conto del probabile aggravio supplementare dovuto all'analogo aumento delle spese per l'energia e i trasporti pubblici.



## 7. Raccomandazioni

7.1. Il Comitato formula le seguenti raccomandazioni (non necessariamente in ordine d'importanza) volte a migliorare il funzionamento e l'efficacia degli strumenti di preadesione:

- in tutti i paesi beneficiari deve essere aumentata la trasparenza dei fondi di preadesione.
- Si dovrebbe imprimere una nuova direzione ai fondi, promuovendo soluzioni più sostenibili, e si dovrebbero rivedere gli orientamenti degli strumenti di preadesione, in special modo quelli dell'ISPA e di Sapard, alla luce della strategia per lo sviluppo sostenibile dell'UE.
- Andrebbe previsto il requisito obbligatorio del coinvolgimento attivo delle parti sociali e di altre componenti della società civile nella fase più a monte possibile.
- Il dialogo sociale e civile va rafforzato in ognuno dei paesi interessati; un modo efficace di farlo consisterebbe nella creazione di un forum della società civile sul modello del Comitato economico e sociale europeo in tutti i paesi in cui un organo del genere non esiste.
- Troppo spesso le informazioni vengono fornite attraverso contatti personali e informali tra i ministeri e altre agenzie; sono necessari orientamenti chiari e vincolanti per l'accesso alle informazioni e questi possono solo venire dall'UE.
- È necessaria una diffusione più efficace delle informazioni e in generale una maggiore pubblicità; se i poteri pubblici dei paesi interessati non sono in grado di garantire questi due aspetti, spetterebbe all'UE farlo.
- Le parti sociali, le ONG e la società civile organizzata nei paesi candidati devono essere più proattive nel cercare le informazioni, nel fornire assistenza ai loro membri e nel far conoscere le loro posizioni.
- Occorrerebbe rivedere le procedure imposte dall'UE per tutti e tre gli strumenti con l'obiettivo di razionalizzarle e semplificarle. Bisognerebbe elaborare un insieme preciso di regole e orientamenti univoci, vincolanti e applicabili, che dovrebbero rimanere stabili nel tempo.
- La competenza e la qualità delle prestazioni dei consulenti ed esperti occidentali andrebbero sottoposte a stretto controllo sia per migliorare la loro credibilità che per garantire la qualità del progetto. I consulenti che non forniscono prestazioni adeguate dovrebbero essere messi al bando.
- Le regole di ammissibilità per Sapard dovrebbero essere riviste per migliorare le possibilità d'accesso dei piccoli agricoltori e degli agricoltori part-time i quali sono nella posizione di trarne il massimo vantaggio potenziale;

inoltre, si dovrebbero allentare i requisiti di cofinanziamento oppure prevedere un sistema di garanzie statali per i prestiti bancari. Di recente, la Romania ha adottato delle iniziative positive in tal senso.

- Il problema della corruzione andrebbe affrontato apertamente, senza remore e senza timori, ovunque si manifesti.
- La Commissione dovrebbe fissare e pubblicare obiettivi per il livello di aiuti da concedere effettivamente a ciascun paese beneficiario ogni anno per ciascuno dei tre strumenti.
- Si dovrebbero stabilire delle procedure formali per ottenere un *feedback ex post* dalle organizzazioni della società civile sull'impatto dei progetti.
- Andrebbe rivisto il sistema di comunicazione e coordinamento fra le DG interessate a Bruxelles e le delegazioni della Commissione europea nei paesi candidati.
- I diversi attori interessati dovrebbero imparare a collaborare più strettamente invece di attribuirsi a vicenda la responsabilità dei non brillanti risultati.
- La concentrazione sulle RTE dei finanziamenti destinati ai trasporti a titolo di ISPA non dovrebbe escludere lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto locali e regionali.

7.2. Il Comitato propone di elaborare a tempo debito un secondo parere sull'argomento, al fine di valutare il grado di attuazione delle raccomandazioni di cui sopra e di aggiornare la propria valutazione del funzionamento dei fondi di preadesione.

7.3. Il Comitato ritiene che, dopo il primo gruppo di adesioni nel 2004, i fondi di preadesione dovrebbero essere ristrutturati per fornire assistenza a tutti i paesi candidati che in quel momento non faranno ancora parte dell'Unione.

## 8. Conclusioni

8.1. I fondi di preadesione hanno fornito una valida assistenza ai paesi beneficiari. Senza di essi è altamente improbabile che si sarebbero potuti fare tanti progressi verso l'adesione. Il loro ruolo continuerà verosimilmente a crescere d'importanza. Tuttavia è evidente che vi sono ampi margini di miglioramento nelle modalità di amministrazione e funzionamento di questi fondi. È deplorabile che una persistente mancanza di competenze nelle strutture amministrative dei paesi beneficiari continui ad operare come un grave vincolo alle possibilità che gli strumenti hanno di fornire effettivamente assistenza. Vi è bisogno di maggiore trasparenza e assunzione di responsabilità. Non si può accettare che la partecipazione pubblica e l'accesso all'informazione siano alla mercé di ministri del governo e di funzionari pubblici.

8.1.1. Le organizzazioni della società civile possono offrire un notevole contributo al processo, specie per l'analisi dell'impatto potenziale dei progetti, ma devono adottare una posizione più proattiva. In particolare, le parti sociali ed altre componenti della società civile devono dialogare in modo più intenso e presentare una posizione comune ai loro governi nazionali. Tale processo verrebbe agevolato dalla creazione di comitati economici e sociali nazionali, basati sul modello europeo.

8.2. Si deve insistere maggiormente sul ruolo dei fondi come strumenti per la promozione dello sviluppo sostenibile. Si dovrebbe facilitare l'accesso a Sapard dei piccoli agricoltori e degli agricoltori part-time; un miglioramento della loro situazione rappresenta il massimo vantaggio potenziale per l'agricoltura e per lo sviluppo rurale nei paesi interessati.

8.3. Nella maggior parte dei paesi candidati, se non in tutti, l'opinione pubblica ha la sensazione che vi siano problemi fondamentali nel funzionamento dei fondi di preadesione e che questi derivino in gran parte dalla natura eccessivamente burocratica delle strutture istituite dall'UE e dall'insistenza sul coinvolgimento di società esterne di consulenza. Per quanto tali percezioni possano essere erranee, è un dato di fatto che esse esistono e la loro esistenza minerà nei paesi beneficiari il sostegno all'obiettivo dell'adesione all'Unione europea. Sarebbe pericoloso ignorare tali opinioni, semplicemente perché appaiono erranee. Vi è urgente bisogno di un'iniziativa di pubbliche relazioni che trasmetta ai cittadini di questi paesi un'immagine conforme alla realtà.

8.4. Si potrebbe pensare che l'imminenza dell'adesione del primo gruppo di paesi che porterà nell'Unione 10 nuovi Stati membri renda inutile affrontare tali questioni. Niente potrebbe essere più lontano dal vero. Non solo ciò è necessario per restituire credibilità e efficienza alla spesa di ingenti fondi pubblici, ma è anche essenziale che i paesi candidati acquisiscano sufficienti capacità nella gestione di tali fondi e nella realizzazione dei relativi progetti. Nella maggior parte dei paesi non è assolutamente questo il caso e pertanto si esprimono dubbi sulla loro capacità di assorbire gli aiuti ben più consistenti a titolo dei fondi strutturali e di coesione nel periodo successivo all'adesione e di conseguenza sul loro grado di preparazione a diventare membri dell'UE. Colmare il divario fra la loro condizione attuale e il grado di preparazione necessario è, nella maggior parte dei casi, un compito assai arduo e non resta molto tempo per portarlo a termine.

8.5. Il Comitato ha definito una serie di raccomandazioni specifiche per migliorare lo *status quo*. L'elenco non è esaustivo e i problemi vanno affrontati con vigore e rapidità: l'aspetto tempo è cruciale. Per essere efficace qualsiasi piano d'azione deve essere l'oggetto di un programma condiviso dalla Commissione, dai governi dei paesi beneficiari e dalla società civile di questi paesi. Si vuole sperare che la volontà politica di conseguire tale obiettivo esista.

Bruxelles, 19 settembre 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Tendenze, strutture e meccanismi istituzionali dei mercati internazionali dei capitali»**

(2003/C 61/18)

Il Comitato economico e sociale, in data 30 maggio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del suo Regolamento interno, di elaborare un parere sulle «Tendenze, strutture e meccanismi istituzionali dei mercati internazionali dei capitali».

La sezione Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Sepi, in data 3 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 settembre 2002, nel corso della 383<sup>a</sup> sessione plenaria, con 58 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Nell'ambito della globalizzazione dell'economia il mercato finanziario mondiale, che si è andato consolidando nell'ultimo decennio, svolge un ruolo fondamentale.

1.2. La sua importanza deriva dal fatto che è il primo settore economico la cui globalizzazione è praticamente effettiva, nel senso che le transazioni non hanno limiti di spazio, in quanto si può operare su tutte le piazze finanziarie mondiali nei 5 continenti, né hanno limiti di tempo, in quanto le transazioni possono essere effettuate giorno e notte nell'arco delle 24 ore da qualunque punto del mondo.

1.2.1. Il Comitato intende con questo parere partecipare al dibattito sul funzionamento del mercato internazionale dei capitali finanziari e sulle proposte di riforma avanzate a livello internazionale ed europeo. Il Comitato ritiene che tale dibattito abbia acquisito maggior rilievo in seguito ad alcuni recenti avvenimenti, non solo economici, tra i quali: l'esplosione, nella seconda metà del 2000, della bolla speculativa avviata negli USA e i suoi effetti sull'economia reale, i gravi fatti di terrorismo dell'11 settembre 2001 e l'esigenza di bloccarne, così come per la criminalità economica, le possibilità di finanziamento, la crisi finanziaria in Argentina.

1.2.2. Il Comitato considera fondamentale il contributo dell'UE alla stabilizzazione ed allo sviluppo mondiale. Sottolinea quindi l'importanza che le istituzioni della zona euro, pur se questa profitta di una moneta unica che la mette al riparo da determinati «shock», partecipino attivamente, nel contesto internazionale, alla ricerca di soluzioni operative comuni in grado di promuovere sistemi finanziari più solidi.

1.3. L'attuale situazione, caratterizzata da nuove fasi d'instabilità, si è creata in forza dell'intreccio di due fenomeni: la quasi completa liberalizzazione del mercato dei capitali, accompagnata dalla crescita degli strumenti finanziari derivati, e lo sviluppo delle telecomunicazioni che è l'altro settore sostanzialmente integrato a livello mondiale.

1.4. Questo parere parte dalla convinzione che l'accelerazione impressa da questi due settori globalizzati produce profonde contraddizioni in un mondo in cui comincia a crescere una coscienza di comunità di destini in vari settori della società civile a livello mondiale.

1.4.1. La libera circolazione dei capitali è un fenomeno politicamente irreversibile e per certi versi positivo. In linea di massima, la libertà del mercato degli investimenti a livello mondiale potrebbe produrre una allocazione ottimale dei capitali e rendere più equilibrato lo sviluppo mondiale.

1.4.2. La liberalizzazione inoltre può avere effetti importanti per impedire, allargando i soggetti e le risorse in gioco, crisi sistemiche, come avvenuto in passato.

1.4.3. Le nuove risorse finanziarie che essa genera possono avere importanti effetti sulla crescita produttiva allargando i confini geografici dello sviluppo e facendo affluire il risparmio anche nei paesi non in grado di produrne a sufficienza al proprio interno.

1.4.4. Secondo il Comitato, questi effetti positivi non sono per ora evidenti; al contrario, spesso, soprattutto in questi ultimi anni, la globalizzazione e in particolare quella finanziaria è stata oggetto di pesanti contestazioni.

1.4.5. Spesso queste contestazioni esprimono punti di vista unilaterali e analisi poco approfondite sulle difficoltà di uno sviluppo più equilibrato dell'economia mondiale. Spesso vengono ignorate pesanti contraddizioni dei sistemi politici dei paesi più poveri che hanno un'incidenza sul loro mancato sviluppo. Fenomeni di corruzione, di spese improduttive, di inadeguatezza delle politiche tributarie connotano spesso questi paesi.

1.4.6. Tuttavia tali contestazioni non sono infondate e le crisi a cui stiamo assistendo e che coinvolgono direttamente o indirettamente anche milioni di cittadini dell'UE — mettendo anche in pericolo la stessa tenuta democratica di questi paesi — come in Argentina — sono solo in parte il risultato di manchevolezze politiche locali. L'Argentina avrebbe dovuto rimborsare 750 milioni di dollari entro il 2001 e più di 2 miliardi di dollari entro gennaio 2002. La fuga dei capitali determinata da questa situazione ha causato la crisi di liquidità delle banche con i riflessi istituzionali e sociali che ne sono derivati. La fine della parità dollaro-peso viene ad inserirsi in un clima sociale esplosivo: su 37 milioni di persone 14 milioni sono sotto la soglia di povertà. La crisi sociale si è tradotta anche in crisi politica e istituzionale.

1.5. Ciò forse avviene perché ai progressi della globalizzazione finanziaria non corrispondono né una crescita delle istituzioni mondiali, né un indirizzo politico generale, né infine organi amministrativi a livello globale. Pertanto, ci troviamo di fronte al processo inverso a quello che ha caratterizzato la formazione degli Stati nazionali, in cui l'integrazione istituzionale ha preceduto quella dei mercati.

1.6. Stimolato dall'agguerrita concorrenza, dall'espansione del credito, dai rapidi cambiamenti finanziari, il progetto internazionale di una «nuova architettura finanziaria» propone una riforma sia delle regole di *governance*, partendo dalla definizione di prassi ottimali che diminuiscano il più possibile i fenomeni di instabilità e le connesse esternalità (*spill-over*), sia delle competenze dell'FMI e della Banca mondiale.

1.7. Il Comitato reputa che la messa a punto della «nuova architettura finanziaria» debba poggiare sull'arricchimento analitico del quadro logico che ha sinora presieduto al processo di liberalizzazione del mercato dei capitali finanziari.

## 2. Analisi della discussione a livello europeo

2.1. Il 2 febbraio 2002<sup>(1)</sup> la Commissione pubblicava una comunicazione di analisi dei documenti e degli studi esistenti su questa materia con due obiettivi principali, proposti a suo tempo dal Consiglio Ecofin, e cioè: la risposta alle crisi finanziarie e il «modo di finanziare lo sviluppo come mezzo per ridurre le disuguaglianze a livello planetario, la *global inequality*».

2.1.1. La comunicazione della Commissione non avanza proposte precise e si limita ad un esame delle idee sulla nuova architettura finanziaria mondiale che sono sul tappeto, lanciando così il dibattito nell'UE e a livello mondiale. Con il presente parere il Comitato intende partecipare al dibattito così avviato dalla Commissione.

2.1.2. Il consiglio Ecofin del 5 marzo 2002, nell'adottare la comunicazione della Commissione, affermava, tra l'altro che «la globalizzazione dei mercati dei capitali è essenziale per promuovere la crescita e lo sviluppo», concordando però con la Commissione sul fatto che «i suoi frutti non sono equamente distribuiti».

2.1.3. Il comunicato del Consiglio si concludeva elencando una serie di obiettivi da introdurre nella discussione<sup>(2)</sup>.

2.1.4. La risoluzione del Parlamento europeo sul sistema monetario internazionale<sup>(3)</sup> afferma, tra l'altro, che «Considerando la necessaria stabilità finanziaria come un bene pubblico ... che l'economia reale sopporta le conseguenze dell'instabilità finanziaria e delle crisi da essa generate ..., il ruolo centrale svolto dall'ingegneria e dall'innovazione finanziaria che ... consente una frammentazione del rischio ... conduce al contempo ad una crescente complessità delle transazioni finanziarie e dei canali di assunzione del rischio...ritiene che le attuali riforme delle istituzioni finanziarie internazionali debbano essere volte ad accrescerne l'efficacia e la trasparenza ... (e) ... si dichiara favorevole ad una sorveglianza e a un controllo prudenziale ...».

2.1.5. In una sua relazione informativa adottata nel maggio del 2001<sup>(4)</sup> il Comitato osservava che la liberalizzazione totale dei movimenti di capitale ha favorito crisi finanziarie internazionali che hanno colpito con maggiore gravità i PVS. Gran parte della responsabilità nell'origine di questa crisi è stata attribuita ai movimenti di capitale puramente speculativi a breve termine provenienti dai paesi industrializzati che sono stati utilizzati da alcuni PVS per finanziare il deficit pubblico in maniera poco ortodossa e con alti livelli di rischio.

2.1.6. Il Comitato ha reputato opportuno elaborare il presente parere di iniziativa per dare impulso alla ricerca di una nuova architettura del mercato monetario e finanziario che riduca l'intensità ed eviti il ripetersi delle crisi che lo hanno colpito nel corso degli anni '90. In tale contesto il Comitato accoglie con attenzione la comunicazione della Commissione presentata nel mese di febbraio 2002 di cui richiama alcuni contenuti nel seguito di questo documento. In ogni caso il Comitato concorda con il fatto che nel corso degli anni '90 le variabili finanziarie hanno avuto un'influenza determinante sulla dinamica dell'economia reale.

<sup>(2)</sup> Consiglio Ecofin del 5 marzo 2002 (6591/02 (Stampa 46) C/02/46).

<sup>(3)</sup> European Parliament resolution on the international monetary system — how to make it work better and avoid future crises (2000/2017 (INI) — A5-0302/2001).

<sup>(4)</sup> CES 326/2001 fin.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 81 def.



### 3. Osservazioni generali

#### 3.1. L'andamento congiunturale

3.1.1. La dinamica congiunturale è caratterizzata da un generalizzato rallentamento della produzione. Tale decelerazione ha preso avvio, in modo repentino, negli USA nella seconda metà del 2000: essa si è verificata dopo un decennio di ininterrotta espansione economica durante il quale la crescente deregolamentazione finanziaria è stata accompagnata da una notevole offerta di capitale di rischio a basso costo, date le aspettative di rendimenti superiori alla media soprattutto nei settori TIC (Information and Communication Technology). I casi di frode dei dirigenti di grandi imprese, venuti alla luce in questi ultimi tempi, hanno d'altra parte contribuito pesantemente a ridurre la fiducia dei risparmiatori.

3.1.2. Il rallentamento economico USA si è esteso ad altre aree geografiche dove agivano altri fenomeni tra cui: l'aumento del prezzo del petrolio tra il 1999 ed il 2000; gli interventi delle più importanti banche centrali sui tassi di interesse a breve per controllare spinte inflazionistiche; il persistere di difficoltà «strutturali» in Giappone. La contestualità dei fenomeni richiamati ha enfatizzato e sincronizzato la diminuzione generalizzata della produzione e della domanda aggregata.

#### 3.2. La fisionomia ed il sincronismo dell'andamento congiunturale nella «third wave globalisation»

3.2.1. Il Comitato sottolinea che la liberalizzazione dei flussi internazionali di capitali ha permesso di controbilanciare in misura crescente i fortissimi divari nelle capacità di risparmio dei differenti sistemi nazionali e che questa possibilità è uno dei suoi effetti più positivi. Ma, allo stesso tempo e soprattutto in seguito alla forte deregolamentazione dell'ultimo decennio, tale liberalizzazione ha ampliato la possibilità che si verificano cicli finanziari di elevata oscillazione e con rilevanti effetti sull'economia reale. Le variabili finanziarie hanno assunto un ruolo sempre più determinante nel provocare effetti macroeconomici e nel diffonderli anche al di fuori dell'area dove essi hanno preso avvio. Il Comitato ricorda in proposito che la BRI valuta che oggi i flussi dei capitali sono 40 volte più importanti dei flussi commerciali.

3.2.2. L'effetto di propagazione comporta quindi un sincronismo ed una generalizzata accentuazione del ciclo finanziario e di quello economico i cui risultati finali possono essere più o meno gravi a seconda dell'importanza economica e finanziaria del paese in cui il processo si è messo in moto, nonché delle capacità strutturali e gestionali delle realtà geografiche nelle quali si diffonde. Emerge inoltre, in modo crescente, il ruolo delle variabili USA nel determinare gli andamenti economici e finanziari di molti altri paesi.

3.2.3. Tra le cause del sincronismo dei cicli economici il Comitato conferma quelle evidenziate, nelle più recenti analisi congiunturali, dalla Commissione. Determinanti sono l'ampliamento e la moltiplicazione dei canali di trasmissione di «shock» esogeni. Si fa quindi riferimento non solo alla riduzione dei flussi di commercio, negativa per tutte le aree che collegano le proprie possibilità di crescita alle esportazioni. Altri canali di trasmissione hanno rafforzato il proprio ruolo, tra cui quello societario (attraverso le oscillazioni dei profitti delle multinazionali) e l'accentuazione della diversificazione nella gestione di portafoglio. Da non dimenticare infine la concordanza, ad esempio tra Usa e Europa, delle aspettative sia per le famiglie che per le imprese.

3.2.4. Il caso dell'Argentina ha mostrato quanto sia grande l'esposizione alla volatilità del circuito finanziario. Le aspettative negative sono state alimentate dalla precarietà dei suoi fondamentali macroeconomici (ammontare del debito pubblico, conti con l'estero, ecc.) e dalla crescente incontrollabilità del regime di cambio. Nel circuito avviato, questo rapporto di causa ed effetto si è ribaltato e il rallentamento economico mondiale, l'aumento generalizzato dell'avversione al rischio da parte degli operatori privati (enfatizzato anche dai fatti terroristici dell'11 settembre), le conseguenti modifiche delle loro convenienze e decisioni (con fenomeni di «herding behavior»), la rideterminazione dei tassi di interesse internazionali, ecc. hanno accentuato le pressioni sui tassi di interesse e sul tasso di cambio del paese.

3.2.5. In termini meno congiunturali, si può affermare che la globalizzazione ha reso non solo più ampi i canali di trasmissione degli «shock» esterni ma anche più complesse, all'interno dei differenti sistemi, le relazioni tra gli operatori privati e le istituzioni pubbliche, tra i fattori di natura micro ed i fattori di natura macro. Questa complessità trae stimolo dalla molteplicità degli interessi e interazioni di cui gli operatori privati sono portatori ognuno con il proprio progetto, il proprio criterio di razionalità e le proprie convenienze.

#### 3.3. La nuova architettura concettuale

3.3.1. La riforma volta a creare una nuova architettura finanziaria e monetaria si rivela necessaria — così come afferma la Commissione — sia al fine di prevenire le crisi finanziarie e gestirle più efficacemente fin dal loro insorgere sia al fine di mettere il mercato finanziario in grado di affrontare le gravi ineguaglianze che il mondo presenta in termini di sviluppo. Si tratta di una esigenza che, prima ancora di rifarsi a criteri di solidarietà, coinvolge interessi fondamentali diretti di tutti i paesi, sia di quelli sviluppati che di quelli in via di sviluppo o di quelli maggiormente emarginati. A livello operativo, i fattori di propagazione e di sincronismo già richiamati comportano il sussistere di «rischi aggregati» per il mercato del credito e della liquidità e sottolineano la convenienza, anche per i paesi industriali, di non concentrarsi solo sulle proprie problematiche interne.

3.3.2. Il Comitato ritiene, tuttavia, che la regolamentazione del mercato finanziario, dati anche gli obiettivi più generali che si intendono perseguire con un suo più corretto funzionamento, richieda procedure di «razionalità allargata». Ciò comporta l'arricchimento del modello di analisi economica nel quale inquadrare la «nuova architettura finanziaria». Attraverso quest'ultima, infatti, si deve perseguire un mercato finanziario disciplinato, in cui i meccanismi operativi della concorrenza siano accompagnati da strumenti di regolazione e controllo. Ma perché la riforma possa essere efficace ed equa, essa va inserita in una più completa «architettura concettuale» che tenga conto non solo dei fenomeni strettamente intrinseci al mercato finanziario, ma anche delle connessioni tra questo e gli altri campi dell'economia reale.

3.3.3. La «razionalità allargata» per il quadro economico generale comporta attenzione sia ai fattori che agiscono dal lato della domanda che a quelli che agiscono dal lato dell'offerta. Ciò permette di correlare le problematiche macro che coinvolgono le istituzioni pubbliche e le problematiche micro, nonché di far cadere la schematica separazione tra i meccanismi e le decisioni economiche da un lato e le regole sociali della collettività in cui essi intervengono dall'altro.

3.3.4. A livello macroeconomico il tasso di incremento del PIL non è da solo un indicatore sufficiente per valutare lo sviluppo del sistema. La domanda interna, in tutte le sue componenti, ha un ruolo fondamentale per la stabilità della crescita e le sue modalità di distribuzione. Un suo adeguato livello attenua il «trade off» tra la necessità di stabilizzare i tassi di cambio e la competitività delle esportazioni. In proposito dovrebbe essere condotto un ampio riesame del modello dominante di politica tributaria che ha valorizzato frammentate manovre di alleggerimento del prelievo per determinare categorie di operatori e di basi imponibili. In tal modo non solo si contraddice il criterio equitativo, ma inoltre, rinunciando ad impegni di spesa pubblica, risultano indeboliti anche i livelli di crescita economica e sociale della collettività.

3.3.5. I piani di risanamento macroeconomico devono rispondere alle esigenze di gradualismo che il sistema economico e sociale esprime nel suo insieme. L'accelerazione dei tempi, motivata nei paesi emergenti sempre dall'obiettivo di una più rapida partecipazione al mercato dei capitali finanziari, nel provocare proprio in esso reazioni negative a catena, ha sottolineato come la volatilità del circuito finanziario si possa manifestare nella fase di un mercato «becoming open», e quindi nel breve periodo, piuttosto che ad apertura stabilizzata da tempo (being open). A parità di altre condizioni, infatti, proprio il processo di apertura del mercato dei capitali può stimolare un rialzo dei prezzi delle attività senza che le istituzioni finanziarie nazionali abbiano acquisito la necessaria capacità di controllo.

3.3.6. Strettamente legata al gradualismo è la scelta del regime di cambio. La parità fissa è stata adottata anche in Argentina perché considerata il più «appropriate foreign exchange regime». Deve essere chiaro che si rendeva in tal modo endogena la politica monetaria nazionale al fine di attuare una «disinflazione automatica».

#### 4. Le proposte e considerazioni particolari

4.1. Il Comitato considera importanti le procedure che la comunità internazionale intende introdurre per realizzare una nuova economia finanziaria. Due gli obiettivi che si perseguono: fornire agli investitori esteri maggiore conoscenza sulle condizioni dei mercati nei quali intendono agire; rafforzare questi mercati attraverso riforme normative, economiche, istituzionali nonché nuove infrastrutture finanziarie.

4.2. Di qui la messa a punto di codici di trasparenza per le politiche macroeconomiche, di principi e direttive per la difesa dei creditori, di norme di contabilità internazionali (International Accounting Standards, International standards on Auditing), di controlli bancari, di difesa dell'integrità dei mercati, di regole cui devono attenersi i paesi emergenti e/o in via di sviluppo, in stretto coordinamento con le diverse istituzioni finanziarie internazionali competenti. Fra queste figurano in primo luogo il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Banca mondiale (che raggruppano 183 paesi), i quali intendono rafforzare la loro azione e sorveglianza all'interno del nuovo programma di valutazione del settore finanziario mondiale.

4.3. Il Comitato sottolinea che anche per quanto concerne le istituzioni internazionali deve essere assicurato il massimo della trasparenza e dell'informazione, e quindi della possibilità di confronti e dibattiti. Ciò al fine di rispettare, anche nelle strutture della globalizzazione, le regole di *governance* democratica. Gli organismi che vi operano sono infatti, allo stesso tempo, specializzati per quanto riguarda le loro competenze e indipendenti, pur gestendo fondi pubblici, una volta che un mandato internazionale ne ha decretato l'istituzione.

4.3.1. Il Comitato sottolinea che l'insieme delle regole appena richiamate deve rendere possibile ai paesi che vi sono coinvolti anche uno sviluppo interno equilibrato. È proprio l'ampiezza del tempo necessario al processo di riforma che impone, anche al fine di assicurare un efficace risultato economico in termini di riduzione della vulnerabilità finanziaria, di includere ulteriori variabili tradizionalmente omesse nei modelli e nelle procedure sinora seguite nelle relazioni tra paesi debitori e operatori creditori, facendo cadere la separazione tra le cosiddette esigenze del mercato e le aspirazioni della società civile a livello delle singole collettività nazionali.

4.4. A tale fine il Comitato reputa che non sia sufficiente aver stabilito che l'adozione, da parte dei singoli paesi, delle norme proposte dalla comunità internazionale debba essere volontaria, così come non è sufficiente affermare che spetta loro disegnare i contenuti del programma di azione e le scadenze di realizzazione. Occorre che le condizioni poste per i prestiti — a cominciare ad esempio dalla «linea di credito preventiva» messa a punto dall'FMI — tengano conto della loro tollerabilità anche in termini di economia reale, di condizioni sociali e di tenuta internazionale. Ciò può assicurare gli stessi creditori privati ed evitare che crisi di liquidità possano trasformarsi in crisi di solvibilità. Può in altri termini salvaguardare la fattibilità e l'efficacia del progetto avviato.

4.5. Il Comitato sottolinea inoltre che un ruolo importante è svolto anche dai rapporti tra le principali tre valute internazionali dollaro, euro, yen. Una diminuzione delle oscillazioni dei loro tassi di cambio si tradurrebbe in una riduzione dei rischi e dell'aleatorietà che influenzano la finanza internazionale: un maggiore coordinamento tra le rispettive zone monetarie potrebbe rafforzare la corrispondenza tra i tassi di cambio e i dati fondamentali dell'economia reale e permettere una maggiore continuità della crescita economica generale.

4.6. L'economia finanziaria deve rispondere non solo alla logica del circuito finanziario ma anche a quella dell'economia monetaria. Il loro tradizionale antagonismo, esasperato dalla rapida liberalizzazione e dalla crescente deregolamentazione del mercato dei capitali, deve essere riportato in un quadro di *governance* concettualmente più ampio di quello unidimensionale cui sinora si è fatto riferimento. Solo in questo quadro allargato si possono inserire alcune proposte sul rafforzamento o meno del ruolo del FMI, sulla estensione delle sue competenze anche al conto capitale delle bilance dei pagamenti, sull'ampiezza dell'associazione sistematica del settore privato al trattamento delle crisi finanziarie, ecc.

4.7. Tra le proposte in discussione si è avanzata l'ipotesi di introdurre una «Tobin tax», cioè una tassa sulle transazioni tra le diverse monete articolata in modo da scoraggiare la speculazione sulle valute e cautelare i flussi di capitali indirizzati sugli investimenti produttivi, oppure di ricorrere a soluzioni alternative quali un sistema di depositi a termine non remunerato, ecc. Il Comitato ritiene che la convenienza e la praticabilità operativa della «Tobin Tax» si inquadrino nella più ampia questione di un coordinamento fiscale internazionale che eviti la cosiddetta concorrenza sleale, affronti il nodo dei paradisi fiscali (tax heavens) e dei mercati «off-shore» (ambidue le realtà abbinano evasione fiscale e totale anonimato) e permetta di lottare contro il riciclaggio del denaro proveniente dalla criminalità economica, nonché contro il finanziamento internazionale del terrorismo. Su questo tema della tassazione del capitale a livello internazionale è auspicabile che il Comitato prosegua la sua riflessione.

4.7.1. Il lavaggio del denaro sporco ed il finanziamento del terrorismo rappresentano realtà molto gravi che gestiscono risorse cospicue (l'ONU valuta in circa 500 miliardi di dollari annui l'ammontare delle risorse di origine criminale). Ambedue sfuggono alle capacità di controllo dei singoli stati, pur nella loro diversa origine (le risorse iniziali di finanziamento sono sempre illegali solo nel caso della criminalità) e sfruttano la transnazionalità, la globalizzazione e il progresso tecnico.

## 5. Le proposte nell'UE

5.1. L'Unione europea ha ben chiaro il suo ruolo e l'apporto che può fornire su tutti i temi richiamati. Il Comitato richiama la validità delle seguenti iniziative, per le quali auspica che siano rispettate le scadenze operative.

5.1.1. Nuove forme di *governance* democratica sono state auspiccate dall'UE anche nel Consiglio europeo di Laeken. Esse richiedono una visione collettiva dei rapidi cambiamenti che il mondo affronta, l'individuazione di priorità, l'incontro tra risorse umane e risorse finanziarie, il rispetto del ruolo cruciale della società civile in una «liberalizzazione finanziaria ordinata». La proposta della Commissione sulla *governance* <sup>(1)</sup> dovrà essere tradotta in atti legislativi ed in una robusta e condivisa azione politica da parte di tutta l'Unione europea.

5.1.2. In riferimento alla partita tributaria, il Consiglio europeo di Helsinki (dicembre 1999) ed il Consiglio di Santa Maria da Feira (giugno 2000) hanno avviato operativamente, nel rispetto del criterio di sussidiarietà e di un mercato europeo senza ostacoli transfrontalieri, un «pacchetto di iniziative» da realizzare su base volontaria da parte degli Stati («codice di condotta» relativo alla tassazione delle imprese), nonché un coordinamento delle imposizioni dei redditi da risparmio guidato da pertinenti direttive europee. I primi risultati dovrebbero emergere nel corso del 2002. Il cammino verso un'armonizzazione fiscale è appena cominciato.

5.1.3. L'UE è impegnata nell'integrazione del proprio mercato finanziario secondo le decisioni del Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000), che indicano quale data limite per il Piano di azione il 2005, e quelle del Consiglio di Stoccolma (marzo 2001) che anticipano al 2003 l'integrazione relativa al mercato dei valori mobiliari conformemente alle indicazioni del comitato dei saggi presieduto da Lamfalussy. Il Comitato si è già espresso sulla validità di questo percorso e delle sue tappe e non intende tornarvi in questa sede. Ma intende sottolineare che il mercato finanziario può essere creatore di crescita e polo di stabilità solo se si saprà applicare il migliore «trade off» tra efficienza e sicurezza.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 428 def.

5.1.4. In particolare, per quanto concerne lo stato di avanzamento del «Piano di azione» il Comitato sottolinea l'importanza di rilanciare la direttiva sull'OPA e la necessità di progredire su quella relativa ai fondi pensione complementari.

5.1.5. Per quanto concerne l'attuale fase di rallentamento economico a livello mondiale, il Comitato sottolinea l'importanza che l'UE rafforzi la propria crescita interna e gli scambi intracomunitari. Ciò potrebbe essere realizzato attraverso l'avvio di progetti infrastrutturali europei («project financing») con risorse finanziarie provenienti dal mercato e dal sistema bancario, in congiunzione con un rilancio degli investimenti pubblici.

5.1.6. Tali categorie di interventi, nel rafforzare il ruolo della domanda interna nella crescita del PIL europeo, risponderebbero alle necessarie riforme strutturali e non andrebbero conteggiate nei meccanismi contabili del Patto di stabilità. Tali interventi, se condotti in un sistema di efficiente sviluppo cooperativo tra gli Stati, permetterebbero ad ognuno di essi di tener conto delle decisioni dei partner e quindi di contenere, a parità di risultati economici ottenibili con iniziative isolatamente prese, l'ammontare di risorse finanziarie da impiegare.

## 6. Le Istituzioni finanziarie internazionali

### 6.1. La Banca centrale europea

6.1.1. La BCE ha riconfermato il rifiuto — in primo luogo metodologico — all'adozione di politiche monetarie discrezionali di breve periodo, ipotizzando che esse renderebbero i cicli ancora più volatili. Una politica di medio termine, se basata su obiettivi (stabilità dei prezzi) e informazioni chiare, si confronta — a parere della BCE — con le aspettative degli operatori privati che finiscono per adeguarsi.

6.1.2. Per questo il tasso di cambio dell'euro è considerato dalla BCE un indicatore e non un obiettivo. La BCE ricorda che, rispetto agli accordi di Bretton Woods, il ricorso alla liberalizzazione dei capitali ed ai criteri di mercato ha rimosso, negli ultimi due decenni, gli svantaggi nell'allocazione delle risorse finanziarie e del risparmio. Ma riconosce che ciò può comportare maggiori difficoltà nel mantenere regimi di tassi di cambio stabili. Il rispetto dei principi di base della disciplina di mercato sembra comunque alla BCE la strada migliore per affidare ad essi la *governance* del sistema.

6.1.3. Solo situazioni del tutto anomale, quali gli avvenimenti dell'11 settembre, possono far optare per accordi — come di fatto si è in quell'occasione immediatamente verificato — di cooperazione tra le grandi aree monetarie. In termini generali gli accordi sono considerati dalla BCE possibili portatori di crisi, data la difficoltà di pervenire nella definizione delle loro regole interne, ad una relazione esaustiva tra le differenti variabili.

6.1.4. Il Comitato è pienamente consapevole della difficoltà che presenterebbe un accordo di cambio con le principali monete, ma tuttavia insiste sugli effetti positivi che questo avrebbe, rendendo meno volatili e più prevedibili i mercati. Inoltre è necessario un ruolo riconosciuto della BCE di rappresentanza della sua area monetaria nelle istituzioni mondiali.

### 6.2. Il Gruppo di Azione finanziaria internazionale (GAFI)

6.2.1. Secondo il GAFI, tutti gli obiettivi perseguiti attraverso la criminalità economica presentano la comune necessità di essere finanziati da un'efficiente struttura finanziaria. Ma la loro differente fisionomia condiziona il percorso del finanziamento stesso. La criminalità economica è caratterizzata da procedure che tendono a: pulire le risorse finanziarie derivanti da attività illecite (dal nero al bianco), smistare risorse lecite verso attività illecite (ad esempio per il finanziamento del terrorismo), cioè dal bianco al nero, trasferire risorse illecite (contrabbando, droga, ecc.) ad altre attività criminali (terrorismo) cioè dal nero ad un nero ancora maggiore.

6.2.2. L'acuita gravità dei fenomeni di terrorismo emersa nel settembre 2001 ha sollecitato il GAFI ad elaborare ulteriori raccomandazioni che permettano, in combinazione con quelle relative al lavaggio del denaro sporco, di creare il quadro di base necessario per scoprire, prevenire e sopprimere il finanziamento del terrorismo e gli atti terroristici. Il Comitato appoggia integralmente il contenuto di tali raccomandazioni e sottolinea la necessità che tutti gli Stati ratifichino la Convenzione internazionale delle Nazioni Unite del 1999 per la soppressione del finanziamento del terrorismo e che si rendano operanti le connesse risoluzioni, in particolare la risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU 1373 (sono considerati criminali il finanziamento del terrorismo, gli atti terroristici, le organizzazioni terroristiche. Ogni paese deve adeguare le proprie leggi e regolamenti per congelare e confiscare rapidamente fondi o altre risorse ed elaborare rapporti da trasmettere alle competenti autorità se emerge il sospetto che certi fondi siano ad essi collegati).

6.2.3. Il Comitato rileva che la globalizzazione dei mercati finanziari, la continua diversificazione di nuovi strumenti di pagamento e derivati finanziari, la stessa introduzione dell'euro rendono sempre più difficile il controllo del fenomeno. Questo dato di fatto impone non solo il raggiungimento di accordi bilaterali e multilaterali tra i differenti sistemi nazionali ma anche l'operativa accettazione di un quadro di *governance* internazionale basato su criteri e procedure omogenee.

6.2.4. La preoccupazione del Comitato trae alimento anche dalle difficoltà di un'effettiva applicazione e della concreta operatività di queste regole in contesti istituzionali e giudiziari molto differenziati.



### 6.3. Il Fondo monetario internazionale (FMI)

6.3.1. Il Comitato concorda con il FMI sulla necessità di un'integrazione e rafforzamento del codice di buona condotta («code of good practices on transparency in monetary and financial policies»), avviato nel 1998. La volontaria accettazione (e applicazione) di tale codice da parte degli Stati può essere considerata uno dei passaggi essenziali per la prevenzione delle crisi. Esso prevede infatti il rispetto, nell'elaborazione delle politiche monetarie e di finanza pubblica nazionali, di due criteri:

- a) mettere gli operatori privati a conoscenza degli obiettivi macroeconomici e degli strumenti per perseguirli (public must know the goals and instruments of policies);
- b) garantire l'osservanza, da parte delle autorità monetarie e delle istituzioni finanziarie che agiscono nella propria sfera di autonomia, degli impegni e regole adottati confermandone in tale modo l'affidabilità.

6.3.2. Il Comitato sottolinea quindi l'utilità di rafforzare, all'interno del Fondo monetario, il nuovo Dipartimento per il mercato dei capitali internazionali, nonché l'importanza di aumentare la trasparenza delle scelte operative adottate dall'FMI stesso e quella dei dibattiti di politica economica e delle procedure decisionali che, al suo interno, le precedono e le accompagnano.

6.3.3. Il Comitato reputa tuttavia che il miglioramento di tale procedura analitica e la messa a punto di nuovi indicatori da parte dello stesso FMI debbano essere integrati in un quadro concettuale che ipotizzi, per le variabili economiche da riequilibrare, soluzioni e correlate scadenze temporali che tengano conto delle esigenze di sviluppo dell'economia reale e della sostenibilità sociale. Solo in tal modo, infatti, a parere del Comitato, le necessarie politiche di stabilità, che ogni Stato dovrebbe avere interesse e obbligo a perseguire, verrebbero rafforzate e rese più credibili sia sul piano della loro realizzabilità che su quello del loro consolidamento strutturale. Ciò comporta anche, a parere del Comitato, il coinvolgimento attivo ed esteso — nella fase di messa a punto dei piani di rientro e di risanamento nazionali — di tutte le forze politiche e della società civile.

6.3.4. Nel 2001, l'FMI aveva sollecitato la messa a punto di un nuovo meccanismo di ristrutturazione del debito estero attraverso l'introduzione di procedure analoghe a quelle adottate, a livello nazionale, per i casi di bancarotta e si era posto il problema di definire il proprio ruolo in tale nuovo quadro di clausole per azioni collettive.

6.3.5. Le ipotesi alternative attualmente in discussione si articolano tra:

- a) un regime obbligatorio (statutory approach) che fornirebbe al Fondo un potere aggiuntivo nella definizione del meccanismo di ristrutturazione del debito;
- b) un regime obbligatorio basato su una decisione di maggioranza dei creditori;

- c) un approccio contrattuale basato sulle regole del mercato, all'interno del quale si possano includere volontariamente clausole relative ad un'azione collettiva.

Il Fondo monetario non ha ancora esplicitato quale tra queste opzioni sia considerata la più opportuna e quindi adottabile.

6.3.6. Il Comitato, nel prendere atto di tale incertezza e del presunto periodo di tre anni per l'introduzione del nuovo meccanismo, guarda con apprensione all'attuale situazione di alcuni paesi in grave difficoltà (ad esempio, l'Argentina) che non possono far riferimento a nuove regole né anticipare negli accordi in corso di sottoscrizione clausole simili a quelle che saranno inserite nella soluzione a regime. Per quanto concerne il dibattito in corso, considera che la procedura basata su scelte definite dalla maggioranza dei creditori permette di coinvolgere in maniera ponderata sia le istituzioni finanziarie macroeconomiche sia le agenzie private e di evitare contestualmente le aggressività dei creditori più forti.

6.3.7. Strettamente connessa sia alla prevenzione che alla soluzione delle crisi, emerge, secondo il Comitato, l'esigenza di riaffrontare l'iniziativa rafforzata nei confronti dei paesi poveri molto indebitati. Nei primi mesi del 2002, dei 21 paesi (sui 42 complessivi) che avevano cominciato a usufruire dei pagamenti per la riduzione del debito, 8 sono stati successivamente esclusi dall'FMI perché non rispettosi degli impegni macroeconomici e di riforma concordati. Il Comitato sottolinea che la valutazione di tali inadempienze da parte del Fondo monetario non può essere scissa dalla presa in considerazione dei tradizionali nodi strutturali, della generale crescita economica inferiore a quella (sempre) astrattamente ipotizzata dai programmi di rientro concordati nonché della caduta dei prezzi di alcune materie prime.

### 6.4. La Banca mondiale

6.4.1. Il primo tema preso in esame con la Banca mondiale è stato l'effettiva praticabilità del programma ONU, confermato dal Consensus di Monterrey che, al di là dell'articolazione degli interventi, intende dimezzare entro il 2015 il numero delle persone che vivono nella povertà (dal 29 al 14,5 % della popolazione mondiale).

6.4.2. Il Comitato sottolinea:

- a) che la realizzabilità di molti degli obiettivi indicati (ivi comprese le politiche economiche che gli Stati coinvolti devono rispettare) dipende da ipotesi di partenza astratte tra cui, di base, un tasso di crescita del PIL a livello internazionale pari al 3,6 % annuo sino al 2015;

- b) che la stessa Banca mondiale nei suoi rapporti di verifica ha sottolineato che il declino economico e l'aumento delle ineguaglianze che si sono verificati in molte aree geografiche impediscono il realizzarsi delle riforme strutturali cui gli Stati sono chiamati;
- c) che tutto ciò comporta la necessità per la Banca mondiale d'integrare, sulla base delle esperienze acquisite, il proprio modello analitico ed i correlati indicatori statistici, sia economici che sociali.

6.4.3. Il secondo tema oggetto di confronto è consistito in una riflessione sulle procedure operative per gli impegni futuri. L'accordo di Monterrey ipotizza un nuovo patto di partenariato per una crescita sostenibile tra i paesi sviluppati ed i paesi arretrati sulla base di responsabilità e obblighi reciproci. Si pretende il rispetto di una buona *governance* e di politiche di stabilizzazione macroeconomica (controllo del settore finanziario, della finanza pubblica, del sistema di cambio) da parte di questi ultimi a fronte di aiuti addizionali e più efficienti dei paesi sviluppati, che dovrebbero anche rispettare le decisioni di liberalizzazione commerciale prese a Doha. In tale quadro operativo la Banca mondiale è chiamata ad aiutare i paesi in via di sviluppo perché superino gli ostacoli strategici, istituzionali, infrastrutturali, ecc.

6.4.4. Il Comitato considera fondamentali per la crescita economica dei paesi in via di sviluppo la presenza al loro interno di un settore privato dinamico così come la liberalizzazione dei mercati finanziari e la realizzazione di un sistema commerciale integrato. Il Comitato reputa tuttavia che, se introdotti senza un'attenzione qualitativa alle specificità economiche e sociali delle differenti realtà territoriali tali percorsi provocano, così come le esperienze degli ultimi 30 anni ampiamente dimostrano, sbilanciati rapporti di forza tra le diverse categorie di operatori economici: tali rapporti si cumulano con gli squilibri strutturali e bloccano, invece che favorire, qualunque processo di sviluppo, di riforma e di evoluzione sociale.

6.4.5. Il Comitato sollecita l'Unione europea, alla luce anche di quanto confermato dal Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno scorso, perché nelle apposite sedi internazionali proponga l'adozione di nuovi criteri che operino nella direzione di:

- un maggiore impulso allo sviluppo dell'economia reale,
- garanzia per i servizi e beni essenziali necessari a questo sviluppo,
- appoggio alle attività economiche locali.

6.4.6. Un grave margine di ambiguità esiste oggi tra le dichiarazioni di principio dei dirigenti della Banca mondiale

sulla necessità di rivedere i criteri sinora adottati (ad esempio nella difesa ad oltranza del processo di privatizzazione) ed il confermato rispetto di questi stessi criteri nei programmi operativi.

## 7. Conclusioni

7.1. Il Comitato ha rilevato l'importanza crescente del mercato internazionale dei capitali, la cui dimensione non ha ormai soluzioni di continuità né nel tempo né nello spazio.

7.1.1. La sua attività influenza pesantemente i fenomeni dell'economia reale: produzione, occupazione, domanda e offerta privata e pubblica. La sua incidenza nel trasmettere le crisi finanziarie nell'economia reale si intreccia con la sua capacità di sincronizzare e estendere geograficamente le crisi finanziarie, creando e moltiplicando fenomeni d'instabilità economica, ma anche sociale e istituzionale.

7.1.2. Per questo si sta sviluppando un vasto dibattito sulla nuova architettura finanziaria mondiale e un'ipotesi per definire una *governance* in zone in cui le regole o sono obsolete o sono confinate in ambiti territoriali incapaci di contenere il fenomeno.

7.1.3. Per il Comitato una nuova architettura finanziaria atta ad anticipare o gestire le crisi non può basarsi che su nuovi concetti, e cioè su una nuova struttura, che tenga conto non solo dei fenomeni finanziari, ma anche di quelli economici, di quelli sociali e della tenuta istituzionale e democratica dei paesi colpiti.

7.1.4. Il Comitato auspica una *governance* sul tipo di quella ipotizzata dalla Commissione nel suo Libro bianco <sup>(1)</sup> in cui la partecipazione della società civile e la riduzione dei divari economici a livello mondiale diventano gli obiettivi da perseguire.

7.1.5. L'Unione europea deve perciò assumere in questo dibattito un ruolo più pronunciato, portando questa visione nuova nelle sedi istituzionali ed esprimendosi in maniera unitaria.

7.2. Per questo una riforma delle istituzioni internazionali risulta quanto mai necessaria. Il Comitato ha constatato che mentre la Banca mondiale sta allargando progressivamente i suoi metodi di analisi, introducendo elementi nuovi nel senso della *governance* europea, l'FMI resta fortemente ancorato ai suoi criteri tradizionali. Tuttavia è difficile immaginare, per questi organismi, modifiche sostanziali da raggiungere esclusivamente attraverso dinamiche interne.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 428 def.

7.2.1. Tale riforma è però possibile solo se cambieranno i rapporti di forza nelle istituzioni internazionali; ciò a sua volta presuppone un chiarimento tra i paesi europei per rompere l'attuale equilibrio ed esprimersi con una voce sola risolvendo i numerosi problemi politici che questo implica.

7.2.2. Il Comitato sollecita, infine, tutte le organizzazioni internazionali (FMI, BM, GAFI, Forum per la lotta alla corruzione, ecc.) ad agire in stretta collaborazione con i sistemi nazionali e a cooperare con efficacia tra di loro. Decisiva in tale contesto è la volontà politica di rafforzare il controllo dei mercati «off-shore» nonché dei rapporti tra i mercati «off-shore» e quelli «on-shore».

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

### **Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il futuro delle aree montane nell'Unione europea»**

(2003/C 61/19)

Il Comitato economico e sociale, in data 16 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Il futuro delle aree montane nell'Unione europea».

La sezione Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bastian in data 25 giugno 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere il 18 settembre 2002, nel corso della 393ª sessione plenaria, con 66 voti favorevoli, 1 voto contrario e 12 astensioni.

#### **1. Introduzione**

1.1. L'Assemblea generale dell'ONU ha proclamato il 2002 Anno internazionale delle montagne. Ciò dovrebbe indurre l'Unione europea a riflettere sull'importanza che intende dare alle proprie aree montane.

1.2. Sia il Comitato economico e sociale europeo che il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni hanno ripetutamente manifestato interesse per le aree montane, invitando l'Unione europea a riconoscerne le peculiarità e a condurre nei loro riguardi una politica trasversale appropriata. Giova citare in particolare i seguenti documenti:

- parere del CES del 28 aprile 1988 sul tema «Una politica per le aree montane»,
  - parere del CES del 25 aprile 1996 sul tema «L'arco alpino — Un'occasione di sviluppo e di integrazione»,

- parere del CdR del 21 aprile 1995 in merito alla «Carta europea delle regioni di montagna»,
  - parere del CdR del 18 settembre 1997 sul tema «Una politica per l'agricoltura montana in Europa»,
  - relazione della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del PE del 16 ottobre 1998 sul tema «Una nuova strategia per le zone di montagna», compilata sulla base dello studio precedente della direzione generale Studi del Parlamento europeo «Vers une politique européenne des montagnes» (AGRI 111/FR — Verso una politica europea delle montagne),
  - risoluzione del Parlamento europeo del 6 settembre 2001 sul tema «I 25 anni di applicazione della normativa comunitaria in favore dell'agricoltura montana».

1.3. Il Comitato constata con soddisfazione che, nella prima relazione intermedia che fa seguito al secondo forum sulla coesione economica e sociale, la Commissione procede ad una riflessione sul futuro dei fondi strutturali in cui valuta la possibilità di stabilire nuovi criteri di ammissione che tengano conto delle sfide e degli svantaggi territoriali, in particolare nelle zone di montagna. Il convegno che la Commissione ha organizzato il 27 e 28 maggio 2002, sulle priorità regionali dell'Unione per la definizione di un valore aggiunto comunitario, sembra confermare in modo incoraggiante il perseguimento di un'evoluzione in questo senso della politica dei fondi strutturali.

## 2. Le peculiarità delle aree montane in Europa

2.1. Le aree montane sono caratterizzate anzitutto da un marcato svantaggio geofisico derivante dalla pendenza, dall'altitudine, dal clima e da una posizione generalmente isolata. Esse dispongono di un considerevole patrimonio naturale e di risorse naturali importanti, al tempo stesso eccezionali e fragili. Si tratta quindi di aree che pongono sfide uniche, che hanno assolutamente bisogno di una politica pubblica che limiti gli eccessi della speculazione.

2.2. Nell'UE le montagne rappresentano il 30 % del territorio e sono abitate da 30 milioni di persone. Con l'ampliamento tale quota crescerà ulteriormente.

2.3. Sia pure con differenze talvolta considerevoli tra una zona e l'altra, le peculiarità delle aree montane che richiedono una politica di finanziamento o di intervento pubblico riguardano in generale le seguenti problematiche, tutte con una forte dimensione transnazionale.

### 2.4. Situazione demografica

Nonostante vi siano alcuni centri di attività particolarmente dinamici, la struttura demografica delle aree montane è generalmente vulnerabile (bassa densità e invecchiamento, dovuti all'emigrazione dei giovani e/o all'insediamento di pensionati), in particolare nei paesi montagnosi candidati all'adesione.

### 2.5. Servizi pubblici

Dato il loro impatto sociale i servizi pubblici, in particolare la posta, l'istruzione e la sanità, sono determinanti per la dinamica territoriale delle zone di montagna. Tali servizi presuppongono quindi un grado di prossimità e di adattamento (in termini di polivalenza degli operatori e/o di natura delle prestazioni) che sono direttamente minacciati dalla liberalizzazione frutto del diritto comunitario della concorrenza. Infatti, un'azione risoluta di pianificazione del territorio attraverso i servizi

pubblici è possibile solo se l'ambito del servizio pubblico universale loro attribuito è abbastanza esteso da comprendere prestazioni remunerative che possano compensare, almeno parzialmente, gli inevitabili costi aggiuntivi che un'azione del genere comporta.

### 2.6. Comunicazioni

Le infrastrutture e le reti di comunicazione costituiscono una sfida di primaria importanza in montagna, dato che l'isolamento riduce considerevolmente la competitività e che la crescita dei trasporti di merci all'interno della Comunità comporta, per le zone montane attraversate e per le relative popolazioni, una pressione che occorre controllare e controbilanciare.

2.6.1. In questo senso si rivela sempre più urgente sviluppare le modalità di trasporto combinato, in particolare il trasporto misto treno-strada. Lo si può fare solo in ambito comunitario, sia per poter affrontare la problematica alla scala più appropriata, specialmente nel contesto dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) <sup>(1)</sup>, sia per garantire che l'Unione partecipi al finanziamento delle infrastrutture necessarie.

2.6.2. L'accessibilità delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (NTIC) in montagna è essenziale. Gli ingenti costi aggiuntivi legati alle difficoltà tecniche poste dal rilievo (ostacoli alla propagazione delle onde, distanze notevoli a livello del suolo) minacciano seriamente di determinare una frattura tra le zone di montagna e gli altri territori.

### 2.7. Turismo

Sebbene la montagna abbia un'indubbia vocazione turistica, occorre orientare lo sviluppo del turismo in un'ottica di sviluppo sostenibile. Quest'osservazione è particolarmente valida per i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale, nei quali il potenziale turistico delle zone di montagna è in larga misura ancora da sfruttare. Il turismo, come l'agricoltura, non può costituire da solo la base dell'economia montana, che deve quindi essere diversificata e composita.

2.7.1. È pertanto necessario, anche in considerazione dei limiti imposti dai principi dello sviluppo sostenibile, che l'offerta turistica montana sia diversificata in maniera da distribuirsi meglio sia nel tempo (maggiore equilibrio della presenza turistica tra le stagioni) che nello spazio (migliore ripartizione dei flussi turistici sul territorio).

<sup>(1)</sup> Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) — Prima bozza ufficiale», GU C 407 del 28.12.1998.



## 2.8. Utilizzazione del territorio

L'agricoltura costituisce un pilastro fondamentale dell'economia di montagna; in particolare ha un ruolo insostituibile ai fini della necessaria conservazione del territorio montano e contribuisce alla produzione di prodotti agricoli e agroalimentari di qualità. Pertanto, la politica agricola comune deve dedicare all'agricoltura montana un approccio particolare, che ne garantisca il radicamento permanente nei territori in questione.

2.8.1. L'antropizzazione del territorio montano rappresenta una questione importante, sia sotto il profilo urbanistico (rischio di frammentazione) che a causa dei rischi naturali.

## 2.9. Patrimonio naturale

La fauna e la flora delle montagne europee, eccezionali e particolarmente ricche, hanno tra l'altro l'effetto di esercitare una pressione sui terreni.

## 2.10. Suoli

Essendo particolarmente sensibili all'erosione a causa dell'onnipresenza dei pendii, i suoli costituiscono una questione particolarmente importante, sia per le montagne stesse (impoverimento del suolo) che per le zone a valle (rischi naturali).

## 2.11. Acqua

Le montagne sono sede di un'importante produzione, quantitativa e qualitativa, di risorse idriche e svolgono sotto tale profilo un'essenziale funzione territoriale che costituisce un servizio di interesse collettivo. I vincoli che ne derivano dovrebbero essere indennizzati.

## 2.12. Energia

Occorre in particolare tenere pienamente conto del contributo delle aree montane alla produzione di energia di origine non fossile (principalmente energia idroelettrica, ma anche energia eolica e solare), per il ruolo che tale produzione riveste ai fini del rispetto degli impegni di cui al protocollo di Kyoto sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Bisogna quindi promuovere una politica di incoraggiamento che preveda tariffe preferenziali a vantaggio delle energie rinnovabili, come pure una perequazione a beneficio delle regioni che forniscono energia di questo tipo.

2.12.1. Tra l'altro il forte potenziale delle zone di montagna rispetto all'energia eolica dovrà essere oggetto di uno sviluppo controllato, che eviti un degrado complessivo della qualità del paesaggio montano grazie a un quadro giuridico che costringa gli enti locali ad elaborare una strategia collettiva in materia di impianti e garantisca loro, in cambio, un'equa retribuzione sotto forma di imposte locali.

## 2.13. Habitat e edilizia

L'urbanistica in montagna presenta un'importante peculiarità: la gestione di un patrimonio edilizio vivente richiede da un lato che sia possibile edificare, dall'altro che le costruzioni esistenti siano salvate dall'abbandono, senza tuttavia compromettere l'integrità dei paesaggi e delle aree naturali importanti né devitalizzare l'habitat montano permanente attraverso l'aumento delle seconde case. Va quindi lanciata un'apposita iniziativa volta a coinvolgere adeguatamente i loro proprietari nella vita locale.

## 2.14. Rischi naturali

Numerosi rischi naturali, quali le valanghe, le piene torrenziali e la caduta di pietre, sono tipici delle aree montane. Il territorio di montagna è quindi particolarmente esposto e potenzialmente pericoloso, e richiede una continua azione di studio, previsione e prevenzione.

## 2.15. Economia

Infine l'economia delle aree montane presenta un certo numero di vantaggi e di punti deboli che richiedono anch'essi un trattamento particolare: la spiccata stagionalità di attività essenziali quali l'agricoltura o il turismo, all'origine di una propensione alla pluriattività, all'innovazione e talvolta all'eccellenza (industria micromeccanica, per esempio), la prevalenza delle piccole imprese in un contesto poco favorevole per effetto del relativo isolamento rispetto alle strutture di consulenza o ai fornitori.

## 3. Bilancio dell'azione comunitaria relativa alla montagna

### 3.1. Individuazione delle aree montane: un approccio variabile dovuto ad una realtà molto eterogenea

3.1.1. Nell'ambito delle politiche comunitarie le aree montane hanno occupato un posto variabile nel corso del tempo e sono state oggetto di un'attenzione più o meno forte. Di fatto, allo stato attuale del diritto comunitario e in mancanza di un riconoscimento delle specificità delle aree montane, il concetto di «montagna» non è pienamente affermato a livello comunitario. Tale concetto compare infatti solo nella direttiva 75/268/CEE, la cui adozione ha rappresentato un avvenimento storico per la definizione delle zone interessate dall'indennità compensativa degli svantaggi naturali permanenti e per l'individuazione dei relativi beneficiari. Avendo posto le basi per il versamento di indennità compensative a favore di tali zone, la direttiva ha rappresentato un'iniziativa a lungo termine ed è stata corredata di misure concrete di applicazione e sviluppo.

Tuttavia l'impegno molto disuguale degli Stati membri in quest'ambito, legato soprattutto alla libertà di cui hanno goduto nel fissare i parametri d'applicazione dei criteri di altitudine, pendenza e clima contenuti nella definizione comunitaria, ha dato luogo a divergenze sia quantitative che qualitative che persistono a tutt'oggi.

3.1.2. Vi sono quindi differenze considerevoli da uno Stato membro all'altro (obiettivamente giustificate, perché ad una stessa altitudine vi possono essere situazioni molto differenti tra una regione e l'altra sul piano sia del clima che della vegetazione); in Germania, Francia e Italia sono considerate aree montane quelle al di sopra dei 700 metri di altitudine, mentre in Spagna tale soglia è di 1 000 metri. In Francia e in Spagna vengono prese in considerazione le zone caratterizzate da una pendenza superiore al 20 %, in Italia il limite di pendenza non è quantificato e in Germania non è addirittura previsto. Può sorprendere il fatto che nel Regno Unito non vi siano aree definite montane ai sensi della direttiva 75/268/CEE, mentre le Highlands scozzesi, in particolare, corrispondono all'immagine che si può avere della montagna. Nei trattati di adesione le regioni della Svezia e della Finlandia al di là del 62° parallelo sono state equiparate ad aree montane dal momento che presentano gli stessi problemi e le stesse condizioni.

3.1.3. Rispetto alle altre zone svantaggiate, le aree montane si distinguono principalmente per condizioni climatiche particolarmente sfavorevoli e una topografia più complessa. I criteri della pendenza, dell'altitudine e del clima rimangono perciò pertinenti per delimitare la realtà montana perché la definiscono sulla base delle sue caratteristiche contingenti. Proprio per questa ragione, tuttavia, non è né coerente né auspicabile che ciò che è considerato area montana in un paese non lo sia in un altro. Pertanto, pur mantenendo un certo livello di sussidiarietà nell'individuazione finale delle zone in questione, sarebbe opportuno armonizzare la nozione europea di montagna, adattando di conseguenza l'attuale definizione comunitaria con valori massimi e minimi per ciascuno dei tre criteri (o quantomeno per quelli dell'altitudine e della pendenza).

3.1.4. Il fattore topografico e quello climatico influiscono in modo permanente sull'economia delle regioni montane svantaggiate: di qui la necessità di misure compensative dirette a conservare il loro carattere multifunzionale. Per mettere meglio in risalto i tratti comuni delle aree montane dell'Unione europea e rendere più coerente la classificazione delle zone svantaggiate in diverse categorie, nel rispetto del principio di sussidiarietà, sarebbe opportuno annoverare tra i fattori tipici delle aree montane anche le caratteristiche climatiche e topografiche che hanno in comune.

3.1.5. La realtà montana rimane tuttavia molto diversificata tra un massiccio e l'altro: pascoli, colline, zone montane aride, alta montagna ecc. Al fine di utilizzare in vari modi la

ripartizione in zone, sarebbe opportuno prevedere delle suddivisioni che permettessero di distinguere, ad esempio, i massicci di mezza montagna da quelli d'alta montagna, oppure quelli di montagna arida da quelli di montagna innevata. Distinzioni del genere sono già previste in alcuni Stati membri (ad esempio, nel catasto austriaco) e sarebbe opportuno conoscerle meglio a livello comunitario in modo da poterne fare un uso ottimale per un quadro comunitario armonizzato.

### 3.2. Azioni numerose ma prive di un filo conduttore

3.2.1. Sebbene non vi sia ufficialmente una politica comune delle aree montane, queste sono interessate più o meno direttamente da numerose misure e/o disposizioni comunitarie.

3.2.2. La prima, nonché la più esplicita, di queste misure è l'indennità compensativa degli svantaggi naturali permanenti, istituita dalla direttiva 75/268/CEE. Tale misura ha introdotto nel diritto comunitario una delimitazione delle zone montane che, nonostante la sua importanza ai fini dell'assetto territoriale, rimane confinata nell'ambito della PAC.

3.2.3. Vi sono inoltre tre tipi di azioni comunitarie che rivestono particolare importanza per la montagna o la riguardano in modo considerevole pur senza essere specificamente mirate ad essa: anzitutto la politica dei fondi strutturali e, nel quadro di tale politica, i programmi Interreg, in secondo luogo le direttive sugli uccelli e sugli habitat naturali.

#### 3.2.3.1. La politica dei fondi strutturali

I fondi strutturali europei, che mirano ad avvicinare alla media comunitaria il livello dei risultati economici delle zone caratterizzate da difficoltà strutturali o in ritardo di sviluppo, hanno avuto (con l'ex obiettivo 5b) ed hanno ancora (con l'attuale obiettivo 2) una forte incidenza in numerose zone montane: oggi il 95 % di queste ultime è infatti ammissibile agli obiettivi 1 e 2. È però un dato di fatto che quest'ammissibilità non si fonda sul carattere prettamente montano dei loro svantaggi, cosa che potrebbe in effetti indicare un'inadeguatezza dei programmi effettivamente finanziati alla realtà dei problemi da affrontare.

#### 3.2.3.2. Interreg

I complessi montuosi dell'Unione europea, che costituiscono per forza di cose delle frontiere naturali, sono per la maggior parte beneficiari della sezione A dei programmi Interreg. Per le stesse ragioni, numerose regioni site alle frontiere esterne dell'UE partecipano ai programmi Phare o Tacis nei settori dei trasporti, del turismo, dei cambiamenti di destinazione del suolo e della conservazione del patrimonio naturale. Il fatto che le regioni montane siano state inserite nei programmi di

cooperazione internazionale della sezione B di Interreg (in particolare l'Europa sudorientale e la regione alpina) è per lo più incidentale. Le aree montane site all'interno di queste vaste unità territoriali devono agire in modo energico per essere riconosciute. Il quadro della cooperazione interregionale nell'ambito della sezione C è molto aperto e sembra favorire la realizzazione di reti di cooperazione tecnica tra regioni montane, che tuttavia devono ancora essere costituite <sup>(1)</sup>.

### 3.2.3.3. Le direttive relative agli uccelli e agli habitat

Nelle zone di montagna la rete «Natura 2000», di cui il Comitato ha sottolineato l'importanza <sup>(2)</sup>, è fortemente presente, come è logico data la ricca e fragile varietà biologica di tali zone. Va osservato inoltre che numerose proposte relative a siti montani «Natura 2000» non rientrano solo nell'area biogeografica alpina, ma anche nelle aree «continentale» (come per es. il Massiccio centrale in Francia), «mediterranea» (il Pindo in Grecia o gli Appennini in Italia), «macronesiana» (Gibilterra) o «atlantica» (Monti cantabrigi in Spagna). Ciò sottolinea non solo la qualità ma anche la grande diversità del patrimonio naturale montano.

3.2.4. Le aree montane sono inoltre interessate dalle politiche comunitarie relative alle risorse idriche e dalla PAC.

3.2.4.1. Per quanto riguarda le risorse idriche, giova rammentare che le montagne sono la principale fonte di acque e devono quindi beneficiare di misure atte a salvaguardarne la qualità e la quantità. È dunque legittimo compensare o indennizzare i vincoli che possono derivarne a livello locale.

3.2.4.2. Oltre all'indennità compensativa degli svantaggi naturali, nelle aree montane possono essere applicate numerose altre misure della PAC che rappresentano adeguati strumenti di sostegno all'agricoltura montana: misure agroambientali, forestali, di sviluppo rurale, disciplina dei marchi di qualità dei prodotti agricoli, dell'agricoltura biologica, dell'ammmodernamento della catena di produzione, programmi Leader ecc.

<sup>(1)</sup> Parere del CESE in merito alla «Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti di un'iniziativa comunitaria relativa alla cooperazione transeuropea e destinata a favorire uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo (Interreg)», GU C 51 del 23.2.2000, pag. 92. Parere del CESE sul tema «La politica europea di cooperazione transfrontaliera e l'esperienza del programma Interreg», GU C 155 del 29.5.2001. Parere del CESE sul tema «Le PMI nelle regioni insulari dell'Unione europea», GU C 149 del 21.6.2002.

<sup>(2)</sup> Parere CESE sul tema «La natura e la tutela della natura in Europa», GU C 221 del 7.8.2001.

3.2.5. Da questa breve sintesi risulta che, sebbene vi sia un ampio complesso di misure comunitarie effettivamente o potenzialmente mirate alle aree montane o che le interessano, manca tuttora una politica europea strutturata, costituita da misure destinate esclusivamente a tali aree in funzione delle loro specificità e rispondenti ad una strategia deliberata, globale e coerente. Da questo punto di vista risulta perciò decisiva la riflessione sul territorio attualmente condotta dalla Commissione: il seminario europeo che quest'ultima organizzerà il 17 ottobre 2002 sulla problematica delle aree montane costituirà un momento essenziale per il loro futuro.

## 3.3. Il contesto internazionale

3.3.1. La montagna tende ad essere oggetto di un'attenzione sempre maggiore da parte del diritto internazionale, in particolare per quanto riguarda la tutela dell'ambiente.

3.3.2. La convenzione alpina, firmata a Berchtesgaden nel 1989 ed entrata in vigore nel 1998, ha destato l'interesse dell'Unione europea, ma il suo carattere troppo tecnocratico e non abbastanza trasparente ha provocato difficoltà nella negoziazione e nell'applicazione di protocolli realmente operativi.

3.3.3. Il capitolo 13 dell'Agenda 21, adottata al vertice della Terra di Rio nel 1992, impegna principalmente gli Stati firmatari a realizzare strumenti più adeguati per la conoscenza e l'osservazione delle rispettive montagne e a garantire un controllo dei terreni adeguato alla buona gestione dei bacini idrografici elevati. La recente conferenza di Johannesburg (agosto 2002), che ha fatto il bilancio dell'Agenda 21, si è risolta nel rinnovo degli impegni internazionali assunti a Rio in questo settore. In quest'occasione l'Unione europea ha lanciato un appello in favore dello sviluppo sostenibile, il cui conseguimento per le popolazioni montane potrebbe ispirarsi in particolare alla dichiarazione finale del primo forum mondiale delle popolazioni di montagna, che si è svolto a Chambéry (Francia) nel giugno 2000 e che si sta ripetendo a Quito (Ecuador) dal 17 al 22 settembre 2002.

3.3.4. L'Assemblea generale dell'ONU ha deciso di dichiarare il 2002 Anno internazionale delle montagne.

3.3.5. Altre azioni mirano a far emergere sul piano internazionale un approccio alla montagna che combini lo sviluppo e la tutela. Tra queste, il progetto di convenzione europea delle regioni di montagna elaborato dal Consiglio d'Europa, che il Comitato economico e sociale (così come il Comitato delle regioni) invita l'Unione europea a tener presente per avviare una politica europea rivolta alle zone di montagna.

### 3.4. *L'ampliamento*

3.4.1. Infine, da un punto di vista più specificamente comunitario, la montagna rappresenta una delle questioni più delicate nella prospettiva dell'ampliamento:

- da un lato, perché tra i paesi candidati ve ne sono alcuni che comprendono aree e popolazioni montane considerevoli: Bulgaria, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia,
- dall'altro, perché le linee direttrici di bilancio dell'Unione, a partire dal 2007, rischiano di ridurre drasticamente l'importo dei finanziamenti di cui potranno beneficiare le aree montane degli attuali Stati membri.

3.4.2. Pur tenendo conto degli imperativi imposti da questo contesto, e in particolare delle enormi esigenze dei futuri Stati membri in termini di aiuto allo sviluppo economico locale e regionale, è pur sempre vero che:

- numerose aree dell'Unione attualmente beneficiarie di fondi strutturali nell'ambito degli obiettivi 1 e 2 non avranno raggiunto nel 2006 dei risultati pari alla media comunitaria,
- la politica strutturale deve quindi adottare un nuovo approccio territoriale, onde mantenere, su una base necessariamente selettiva, l'ammissibilità di determinate zone caratterizzate da difficoltà strutturali particolarmente ricorrenti e incompatibili con i principi fondamentali dei trattati.

## 4. **L'inserimento della montagna nella futura politica dei fondi strutturali**

### 4.1. *Gestire l'evoluzione dei fondi strutturali senza provocare rotture*

4.1.1. I limiti di bilancio non devono far sì che la futura politica strutturale sia incentrata sui nuovi Stati membri in considerazione del loro PIL più modesto. La vastità delle sfide derivanti dall'ampliamento non deve condurre l'Unione a mettere da parte il modello di sviluppo che si è prefissa per fare invece fronte a delle urgenze che richiedono comunque mezzi eccezionali e un'azione di adeguamento del tutto particolare. Ai fini dell'ampliamento è quindi necessario che gli Stati membri compiano un ulteriore sforzo sul piano del bilancio, soprattutto nei confronti del Fondo di coesione al quale questa problematica dovrebbe far capo in via prioritaria (rendendo così necessario un riassetto delle sue modalità d'intervento), in modo da dosare le possibilità d'intervento dei fondi strutturali.

4.1.2. Anche se non è prevista l'eventualità di un sistematico abbandono progressivo («phasing out») dell'intervento destinato alle regioni che beneficiano attualmente dei fondi strutturali, è essenziale che il livello di PIL usato come riferimento per determinare l'ammissibilità ai fondi strutturali non escluda in maniera artificiale delle regioni degli Stati membri attuali il cui PIL medio risulterebbe più elevato solo a causa dell'adesione dei nuovi paesi candidati, onde evitare di dover correggere fortemente al ribasso le ambizioni espresse inizialmente.

### 4.2. *Sviluppare un'autentica politica comunitaria di assetto territoriale*

4.2.1. La politica regionale ha perseguito sinora delle finalità socioeconomiche. Costretta ad una maggiore selettività, essa potrebbe perseguire in futuro una concezione globale dell'assetto territoriale, mirante a distribuire sul territorio in maniera armoniosa ed equilibrata le popolazioni e le attività. In questo senso si può interpretare l'obiettivo dello «sviluppo armonioso» di cui al titolo XVII «Coesione economica e sociale», articolo 158, del trattato (1).

4.2.2. Affinché l'Unione europea svolga un'autentica azione trainante, e non già un mero ruolo di coordinamento, nel campo dell'assetto territoriale, è sempre più importante che i relativi principi e obiettivi siano definiti a livello comunitario. Tra i principi che dovrebbero sovrintendere, nell'ottica di uno sviluppo armonioso, all'assetto del territorio o dello spazio comunitario, vi sono i seguenti:

#### 4.2.2.1. ripartizione equilibrata delle persone e delle attività sull'intero territorio, e di conseguenza:

- contenimento delle concentrazioni urbane eccessive, fonti di problemi a livello di occupazione, sicurezza, ambiente e qualità della vita. Senza mettere in causa l'idoneità dei sistemi urbani a svolgere il ruolo di protagonisti delle economie nazionali, si tratta di prevenire, mediante strumenti adatti, il deperimento delle aree montane dovuto alla capacità d'attrazione delle città nei casi in cui quest'ultima è solo frutto di una carenza di attrezzature e di servizi nel contesto in cui operano le imprese e le famiglie. È quindi un principio cui dare applicazione più con un'azione positiva in favore delle aree montane che con una penalizzazione della città,
- prevenzione dello spopolamento e, nella stessa ottica, dell'elevazione della natura a santuario, secondo un modello «all'americana» incompatibile con la storia del nostro continente. Infatti tutto il territorio europeo, salvo rare eccezioni, ha subito l'intervento umano,
- interazione positiva tra attività umane e territori, laddove le prime garantiscono la cura, l'accessibilità e anche la biodiversità.

(1) Art. 158: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali».



4.2.3. La nuova politica dovrà quindi dedicare speciale attenzione al mantenimento di una relazione tra popolazione e territorio che garantisca una buona gestione dello spazio. Essa interverrà pertanto nelle zone dove la suddetta relazione è più fragile o minacciata.

4.2.4. L'azione dovrà essere volta anche a gestire le questioni territoriali e/o gli svantaggi oggettivi importanti che sono generalmente presenti in tali zone.

4.2.5. Le suddette zone dispongono inoltre di importanti risorse (che in genere sono importanti quanto le sfide menzionate in precedenza); quelle delle aree montane consistono nell'eccezionale valore dell'ambiente montano e nella qualità dei prodotti e delle conoscenze che vi si trovano e che ne fanno territori d'eccellenza; ma queste risorse non possono essere valorizzate pienamente se non si tiene adeguatamente conto, al tempo stesso, degli svantaggi che le circondano.

#### 4.3. Una politica per le zone fortemente svantaggiate

4.3.1. Le aree ammesse a beneficiare dei fondi strutturali (intesi come strumento di assetto territoriale invece che solo di sviluppo locale) andrebbero definite attraverso i seguenti criteri:

4.3.1.1. interesse collettivo: valutato non soltanto in base alla qualità del patrimonio naturale e alla struttura della popolazione, ma anche attraverso i servizi ricreativi offerti alla società dall'uno e dall'altra (dalla produzione di beni commerciali o di infrastrutture alla disponibilità di spazi per lo svago o ai giacimenti di risorse naturali); in ogni caso questo criterio non deve essere limitato alla considerazione delle risorse naturali e deve comprendere sia il valore attribuito dai cittadini ai servizi ricreativi prodotti, sia il parere formulato dalle popolazioni locali interessate;

4.3.1.2. minacce reali o potenziali: esse giustificano in parte l'intervento pubblico; il territorio può subire pressioni di vario tipo: eccessiva presenza umana connessa al turismo o ai trasporti di merci, spopolamento dovuto all'esodo dalle campagne, all'abbandono dei terreni o addirittura al rimboscamento eccessivo, rischio di sviluppo economico sregolato ecc.;

4.3.1.3. specificità delle misure richieste: è giustificato ricorrere a un'apposita politica o strategia perché le misure operative da finanziare, come ad esempio la prevenzione dei rischi naturali della montagna, saranno specifiche e non applicabili in altre aree.

4.3.2. Questa analisi può essere applicata, oltre che alla montagna, ad altri tipi di territorio, quali le regioni ultraperiferiche, le isole, le zone costiere, le regioni boreali, le aree rurali isolate, che hanno costituito l'oggetto di vari pareri del Comitato <sup>(1)</sup>.

4.3.3. Dal momento che questo approccio esiste già in alcuni Stati membri (ad esempio i piani dei servizi collettivi in Francia), è opportuno che l'Unione europea operi un'armonizzazione e ne garantisca la coerenza, in particolare alla luce delle prospettive dell'SSSE.

#### 4.4. *Percepire in maniera differente la ricchezza delle popolazioni*

4.4.1. Anche se in futuro si dovrà stabilire l'ammissibilità di una determinata area a beneficiare dei fondi strutturali sulla base di criteri di valutazione fisica degli svantaggi presenti e dell'importanza che essi rivestono per la collettività, occorrerà comunque tenere conto della prosperità della zona in questione, che costituisce uno strumento rilevante per valutare i risultati della politica strutturale. Il nuovo approccio dei fondi strutturali dovrà quindi combinare criteri territoriali e criteri socioeconomici.

4.4.2. Inoltre il criterio della valutazione della ricchezza locale non potrà determinare l'esclusione da qualsiasi misura volta a compensare gli svantaggi oggettivi, permanenti e all'origine di costi aggiuntivi costanti, come l'indennità compensativa degli svantaggi naturali per le aree montane.

4.4.3. Ma per intervenire nel modo più efficace là dove le necessità sono più acute, bisognerà poter valutare la prosperità prendendo in esame aree quanto più possibile limitate, ovvero al livello NUTS V (comunale), in modo che l'approccio alla prosperità del territorio sia quanto più possibile preciso. Occorre fare ogni sforzo per mettere gli strumenti statistici degli Stati membri in condizione di raggiungere tale livello di precisione. Tuttavia, data la gravosità e i rischi d'imprecisione di un approccio del genere, occorre anche assoggettare ad un tetto massimo gli aiuti specifici e garantire così che le aree montane restino ammissibili senza discriminazioni, in modo da evitare che gli aiuti costituiscano per alcune di loro una rendita di posizione non commisurata ai punti deboli che dovrebbero controbilanciare.

<sup>(1)</sup> Parere CESE «Una strategia per il futuro delle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea», GU C 221 del 17.9.2002. Parere CESE «Le PMI nelle regioni insulari dell'Unione europea», GU C 149 del 21.6.2002. Parere CESE «L'estensione delle reti transeuropee verso le isole europee», GU C 149 del 21.6.2002.

4.4.4. In questa prospettiva, sulla base della ripartizione in zone dei comuni montani di cui dispone la Commissione, si potrebbe pensare alla creazione di un osservatorio europeo della montagna.

#### 4.5. *Andare oltre la compensazione degli svantaggi*

4.5.1. Permanenza e limiti del diritto alla compensazione degli svantaggi. È legittimo applicare un sistema di sostegno diretto del reddito volto a compensare lo svantaggio economico direttamente legato ad uno svantaggio fisico che non può essere corretto (ad esempio, la minore resa agricola dovuta alla qualità dei terreni e alla minore stagionalità ecc.). Tale sostegno può essere invece concepito come misura di accompagnamento transitoria nel caso di svantaggi strutturali che possono essere corretti (come la situazione di isolamento, cui si può in parte rimediare grazie a delle reti efficienti di trasporti e di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione).

4.5.1.1. Bisogna quindi individuare tutti gli svantaggi di cui risentono le varie zone, distinguendo quelli che richiedono una compensazione finanziaria permanente da quelli per cui occorre un'azione temporanea, che consenta di eliminarli o quanto meno di ridurli.

4.5.2. In altri termini, le aree montane si attendono una politica volta ad eliminare materialmente gli svantaggi di cui soffrono e non già a compensarli attraverso una rendita. Occorre dunque agire nei seguenti campi:

4.5.2.1. le aree montane devono conciliare la libera circolazione delle merci con la fragilità dei loro ambienti naturali ed umani. Esse devono essere dotate delle infrastrutture necessarie per affrontare la pressione cui sono soggette, anzitutto in materia di trasporti intracomunitari, ma anche per far sì che la loro popolazione benefici di condizioni analoghe a quelle della popolazione di altre aree (servizi di trasporto locali che permettano raccordi con le principali vie di comunicazione o con le reti di comunicazione ad alta velocità, o ancora, copertura attraverso le reti di telefonia mobile);

4.5.2.2. in materia di regolamentazione, riconoscere la peculiarità delle aree montane dovrebbe consentire di adattare determinate regole (in particolare in materia di norme tecniche) al fine di non ostacolare lo sviluppo di iniziative e di soluzioni originali, spesso di modeste dimensioni ma pur sempre essenziali sul piano locale, senza con ciò prevedere deroghe tali da provocare una riduzione della sicurezza o della qualità. Tali azioni permettono inoltre di fare delle aree montane un luogo di sperimentazione i cui risultati potrebbero essere utili in altre zone;

4.5.2.3. sempre in materia di regolamentazione, grazie a disposizioni specifiche, valide solo per alcune zone, si può effettuare una discriminazione positiva a loro favore, valorizzando l'identità attraverso le produzioni tipiche e le competenze specifiche.

4.5.3. Legare la compensazione degli svantaggi ad una contropartita. La compensazione degli svantaggi geofisici trae la propria legittimità non tanto da un'esigenza di equità, quanto dall'interesse generale e dalla contropartita materiale che ne deriva per la collettività. Occorre analizzare globalmente tale contropartita, tenendo conto degli obiettivi stabiliti in materia di assetto territoriale.

4.5.3.1. Alla luce di questo principio si potrebbero adeguare i requisiti ambientali applicati al regime dell'indennità compensativa degli svantaggi naturali, dato che le buone prassi richieste attualmente per beneficiare del premio non tengono necessariamente conto della realtà montana e fanno parte piuttosto di un'azione agroambientale che della gestione del territorio.

4.5.3.2. Bisogna quindi valutare la contropartita in base al criterio della funzionalità delle aree, in modo che la compensazione degli svantaggi remunererà le funzioni svolte da tali aree, tra queste giova menzionare:

- la produzione agricola e/o silvicola: queste due importanti attività, che occupano spazi considerevoli, devono mantenere prioritariamente la loro finalità economica, giustificando comunque la possibilità di beneficiare di aiuti diretti al reddito, laddove non sia più assicurata la loro redditività, onde preservare la funzione di utilizzazione e di cura del territorio, come pure la prevenzione di importanti rischi naturali,
- la sicurezza: in montagna più che altrove la cura del territorio previene i danni delle catastrofi naturali, danni i cui effetti sono percepibili anche nelle zone circostanti,
- il paesaggio: formatosi nel corso della storia, costituisce un elemento di primo piano del patrimonio naturale e culturale; la produzione di paesaggi viene ormai riconosciuta come una prestazione a pieno titolo,
- gli spazi ricreativi: grazie alle loro qualità, le aree montane hanno una vocazione intrinseca ad accogliere visitatori motivati da ragioni di turismo o di svago. Occorre curare e mantenere sotto controllo la funzionalità turistica della montagna, in modo da adattarla alle esigenze della domanda,

— la produzione e conservazione di risorse naturali: le risorse naturali sono necessariamente legate al territorio; alcuni ambienti le producono in misura maggiore e fungono da riserve: ciò vale per la funzione svolta dalle foreste nei confronti dell'aria e per quella delle montagne nei confronti dell'acqua. Pur non dimenticando la biodiversità, va osservato che l'aria e l'acqua costituiscono le principali risorse naturali alla luce delle sfide dirette che pongono in termini di consumo.

## 5. Impegnarsi in una politica europea della montagna che funga da esempio

5.1. Nell'ottica di promuovere e di definire una specifica politica dell'Unione europea per le aree montane occorre, al di là dell'analisi che precede e dei principi che ne sono stati tratti, individuare un certo numero di azioni da realizzare sulla base del diritto comunitario in vigore.

### 5.2. *Garantire una visione comune della montagna*

5.2.1. Bisogna innanzi tutto garantire una visione comune delle aree montane, riconoscendone la specificità nei trattati, alla stregua di quanto si è fatto per le isole e le regioni periferiche nell'articolo 158 del Trattato CE e nella Dichiarazione n. 30 adottata dalla Conferenza di Amsterdam. Gli svantaggi e le sfide cui le aree montane devono far fronte giustificano questo riconoscimento, che potrebbe realizzarsi con la concessione del diritto alla solidarietà, alla differenza e alla sperimentazione.

5.2.2. Come ha suggerito anche il Comitato delle regioni, l'Unione europea dovrebbe inoltre far propri lo spirito e il contenuto del progetto di Convenzione della montagna del Consiglio d'Europa, invitando gli Stati membri e i paesi candidati, nella prospettiva dell'ampliamento, a fare altrettanto in modo da garantire la convergenza delle politiche nazionali per le aree montane.

### 5.3. *Attuare una strategia basata su tre linee di azione*

#### 5.3.1. La compensazione degli svantaggi irriducibili

Considerato che alcuni svantaggi geofisici delle aree montane sono costanti e non possono essere limitati, si deve proseguire la politica volta a compensarli. Vi è quindi motivo di rendere permanente l'indennità compensativa degli svantaggi naturali destinata agli agricoltori di montagna. In quest'ottica, e tenendo conto dei negoziati commerciali internazionali nel quadro dell'OMC, è importante disgiungere questi aiuti comunitari dalla produzione, affinché non rientrino negli impegni di riduzione che saranno decisi al termine dei negoziati commerciali internazionali.

5.3.1.1. Considerando inoltre che i vincoli e i costi aggiuntivi derivanti dall'altitudine, dalla pendenza e dal clima possono penalizzare anche altre attività, sarebbe utile valutare l'eventuale estensione del regime di aiuti o la creazione di un regime analogo per dette attività, anch'esse importanti per la vitalità e la cura delle aree montane.

#### 5.3.2. La riduzione attiva dei fattori di svantaggio

Occorre nondimeno cercare pure di limitare i fattori di svantaggio delle aree montane che possono essere sostanzialmente ridotti, in particolare l'isolamento, attraverso la realizzazione di infrastrutture adeguate. Si sottolinea al riguardo l'urgenza del collegamento alle reti delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che rappresenta già adesso il fattore determinante della futura competitività locale.

5.3.2.1. In questa prospettiva si può ricorrere agli aiuti di Stato a finalità regionale, in particolare per le PMI delle aree montane, che per il loro numero molto elevato costituiscono una componente fondamentale dell'economia di tali aree e, rispetto a quelle situate in altre parti del territorio, si trovano in un contesto fortemente svantaggiato sotto il profilo non soltanto fisico ma anche tecnico. A tal fine è indispensabile che l'Unione riconosca la specificità delle aree montane, in modo da garantire la conformità di questo tipo di aiuti pubblici al diritto comunitario in materia di concorrenza.

5.3.2.2. Un'adeguata politica di individuazione e prevenzione dei rischi naturali, che renda più sicure le zone di montagna, rappresenta un altro obiettivo importante ai fini dello sviluppo di un'economia locale immune da questo tipo di imprevisti.

#### 5.3.3. La valorizzazione dell'identità e delle risorse della montagna

Un'azione decisa e positiva di sviluppo delle risorse della montagna è altrettanto importante delle azioni volte a compensare e a ridurre gli svantaggi. L'immagine positiva della montagna, la qualità e l'originalità dei prodotti e delle competenze che vi si trovano, costituiscono infatti un enorme potenziale, che va promosso con un'apposita strategia. Nell'immediato si potrebbe fare quanto segue:

— riconoscere a livello comunitario il termine «montagna» in quanto definizione applicabile ai prodotti elaborati e trattati in montagna nonché utilizzare come indicazioni geografiche protette o come denominazioni di origine protetta le indicazioni di provenienza relative alla montagna (nomi di cime o di valli), cosa che permetterebbe di rafforzare e di promuovere l'immagine positiva della montagna,

- contribuire a rafforzare la coesione delle regioni montane incoraggiandone la cooperazione e il collegamento in rete con l'aiuto, tra l'altro, della sezione C di Interreg,
- inserire nelle politiche comunitarie un approccio specifico per le aree montane adottando, se del caso, deroghe o programmi specifici, in particolare nell'ambito di ciascuno degli obiettivi dei fondi strutturali.
- facilitare l'esercizio di attività nelle aree montane tenendo conto delle specificità della loro economia, in particolare:
  - armonizzando e semplificando le condizioni per l'esercizio della pluriattività,
  - dando la priorità allo sviluppo di servizi di prossimità destinati alle imprese,
  - incoraggiando la costituzione e lo sviluppo di PMI e imprese artigianali.

5.4. *Fare della politica per le aree montane un modello di sviluppo sostenibile ed equo*

5.4.1. Le aree montane dell'UE hanno dimostrato di saper far valere le loro risorse quando viene attuata nei loro confronti una politica di solidarietà volta ad attenuarne gli svantaggi.

Esse si attendono adesso un riconoscimento che permetta loro di consolidare determinati principi di base e di affermarsi come zone caratterizzate da autenticità e diversificazione.

5.4.2. Occorre quindi adottare una vera e propria strategia normativa e finanziaria comunitaria per le aree montane, che garantisca loro una relativa autonomia economica. Solo a tale condizione le aree montane possono rimanere dinamiche a lunga scadenza e quindi essere mantenute in buono stato.

5.4.3. I destinatari principali di questa strategia devono pertanto essere gli abitanti delle aree montane, che costituiscono l'elemento di collegamento indispensabile, che si tratti di persone attive professionalmente o di specifici gruppi sociali (donne, giovani, anziani). Le azioni che rientrano in tale quadro devono coinvolgere il più possibile gli abitanti delle zone montane, anzitutto attraverso informazioni adeguate che permettano loro di conoscere gli obiettivi perseguiti e di far proprie le relative misure.

5.4.4. In un contesto in cui le questioni economiche ed ambientali divengono globali, le aree montane si pongono come modello di sviluppo sostenibile ed equo, che può, in altri termini, contribuire ad una gestione parsimoniosa del territorio e delle risorse nel rispetto degli interessi delle popolazioni locali. È opportuno non solo salvaguardare e difendere questo modello, ma anche promuoverlo come riferimento sia nei confronti di altre entità territoriali che sul piano internazionale.

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICH



**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (versione codificata)»**

(COM(2002) 336 def. — 2002/0131 (COD))

(2003/C 61/20)

Il Consiglio, in data 19 luglio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 137 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di designare Giacomina Cassina relatrice generale con l'incarico di preparare il parere in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 68 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. La «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro»<sup>(1)</sup> è di fatto la versione codificata delle direttive 93/104/CE<sup>(2)</sup> e 2000/34/CE<sup>(3)</sup>.

2. Il processo di codificazione risponde alla necessità di rendere gli strumenti normativi della Comunità veicoli di certezza del diritto comune, come indicato fin dal Consiglio europeo di Edimburgo nel dicembre 1992.

3. La semplificazione e la codificazione dei testi non è problema di oggi, tant'è che già nell'aprile 1987 la Commissione aveva, con propria decisione, dato istruzione ai suoi servizi di procedere alla codificazione costitutiva non oltre la decima modifica apportata ai vari strumenti giuridici. Lo

<sup>(1)</sup> COM(2002) 336 def.

<sup>(2)</sup> «Direttiva del Consiglio del 23 novembre 1993 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro».

<sup>(3)</sup> «Direttiva del Parlamento e del Consiglio del 22 giugno 2000 che modifica la direttiva 93/104/CE del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, al fine di comprendere i settori e le attività esclusi dalla suddetta direttiva».

scorso anno la Commissione<sup>(4)</sup> ha pubblicato un programma che mira ad accelerare la codificazione dell'insieme dell'*acquis*.

4. In effetti, la codificazione dei testi normativi è opportuna, se possibile, già a partire dalle prime modifiche cui tali testi vengono sottoposti. Nel caso della direttiva oggetto del presente parere, la codificazione interviene dopo che la Corte di giustizia ha opportunamente deliberato<sup>(5)</sup> in merito al ricorso introdotto dal Regno Unito nel 1994, confermando la base giuridica e modificando l'articolo 5.

5. Una codificazione non può implicare alcuna modifica di carattere sostanziale. Il Comitato, esaminata la proposta ritiene che il testo in esame rispetti completamente questo principio basilare, configurandosi come assemblaggio razionale dei testi delle due direttive citate al punto 1 che le rende più chiare e che non implica, quindi, nessun problema di merito.

5.1. Il Comitato, pertanto, approva la proposta in oggetto e auspica una sua rapida approvazione da parte del Parlamento e del Consiglio.

<sup>(4)</sup> COM(2001) 645 def. del 21.11.2001 «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Codificazione della normativa comunitaria».

<sup>(5)</sup> Sentenza del 18 novembre 1996 (causa C-84/94).

Bruxelles, 18 settembre 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 alle condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei»**

(COM(2002) 149 def. — 2002/0072 (COD))

(2003/C 61/21)

Il Consiglio, in data 22 aprile 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 137 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 in data 4 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere il 19 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 83 voti favorevoli, 75 voti contrari e 12 astensioni.

## 1. Introduzione

1.1. A partire dai primi anni ottanta, il lavoro temporaneo è divenuto una componente di crescente importanza per il funzionamento del mercato del lavoro in Europa. Di fronte a tale fenomeno, il Consiglio e il Parlamento hanno adottato ciascuno una risoluzione<sup>(1)</sup> nelle quali sottolineavano la necessità di intraprendere un'azione comunitaria con l'obiettivo specifico di regolamentare la pratica del lavoro temporaneo e garantire la protezione dei lavoratori interessati. Nel 1982, la Commissione ha presentato a queste due istituzioni una proposta di direttiva al riguardo che, modificata nel 1984, non è mai stata adottata.

1.2. Nel 1990, la Commissione ha proposto una serie di disposizioni fondamentali volte a garantire un minimo di coerenza tra le diverse forme di lavoro «atipico» a tempo parziale, a tempo determinato e temporaneo<sup>(2)</sup>.

1.3. Ciò s'inseriva nel quadro del programma d'azione che accompagnava la Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori, nella quale si segnalava come queste nuove condizioni di vita e di lavoro dovessero essere oggetto di una «armonizzazione dall'alto».

1.4. Delle tre proposte ne è stata adottata solo una, la direttiva 91/383/CEE del Consiglio, del 25 giugno 1991, intesa a garantire le medesime condizioni d'igiene e di sicurezza dei lavoratori dell'impresa utilizzatrice.

1.5. Vista la mancanza di progressi, in sede di Consiglio, riguardo alle iniziative appena descritte, la Commissione ha deciso di avviare la procedura prevista all'articolo 3 dell'accordo sulla politica sociale, allegato al protocollo (n. 14) sulla politica sociale, a sua volta allegato al trattato che istituisce la

Comunità europea (nuovi articoli 137 e 138 del trattato sull'Unione europea — Dialogo sociale). Due accordi quadro sul lavoro a tempo parziale e sul lavoro a tempo determinato, conclusi da tre organizzazioni rappresentative: l'UNICE, il CEEP e la CES<sup>(3)</sup>, sono stati attuati, rispettivamente, dalle direttive del Consiglio 97/81/CE del 15 dicembre 1997 e 1999/70/CE del 28 giugno 1999. Delle due direttive, la seconda poneva in risalto il principio della non discriminazione dei lavoratori in funzione del loro contratto di lavoro.

1.6. Nel maggio 2000, le parti sociali hanno deciso d'intavolare un nuovo negoziato sul terzo aspetto dell'iniziativa avviata dalla Commissione in materia di lavoro «atipico» — flessibilità dell'orario di lavoro e sicurezza dei lavoratori — che investiva questa volta il lavoro temporaneo. Il 21 maggio 2001, tuttavia, queste hanno dovuto riconoscere l'impossibilità di raggiungere un accordo.

1.7. La rottura è avvenuta al momento di stabilire gli elementi di confronto di un possibile trattamento che equiparasse il lavoratore temporaneo al lavoratore dipendente permanente dell'impresa utilizzatrice di riferimento, ivi comprese condizioni di lavoro e retribuzione, o i dipendenti temporanei all'interno stesso di un'impresa di fornitura di lavoro temporaneo.

1.8. Dopo 10 mesi, la Commissione si è di nuovo avvalsa del suo diritto d'iniziativa per presentare il progetto di direttiva in esame<sup>(4)</sup>. Per consentire di comprendere più a fondo gli aspetti particolari delle condizioni di lavoro e d'occupazione, nonché di salute e sicurezza sul posto di lavoro, dei lavoratori temporanei, il Comitato rimanda a due relazioni<sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> Unione delle confederazioni dell'industria e dei datori di lavoro dell'Europa (UNICE), Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica (CEEP), Confederazione europea dei sindacati (CES).

<sup>(4)</sup> COM(2002) 149 def., relazione, capitolo 3, punto 1, lettera B).

<sup>(5)</sup> Donald Storrie, *Temporary Agency Work in Europe* (Il lavoro temporaneo in Europa — documento disponibile in EN, FR e NL), Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, 2002, e *New forms of contractual relationships and the implications for occupational safety and health* (Nuove forme di relazioni contrattuali e loro implicazioni per la salute e la sicurezza sul lavoro — documento disponibile solo in EN), Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro.

<sup>(1)</sup> GU C 2 del 4.1.1980, pag. 1, e GU C 260 del 12.10.1981, pag. 54.

<sup>(2)</sup> Tre proposte di direttive del Consiglio sul lavoro atipico, COM(90) 228 def. del 29.6.1990 (GU C 224 dell'8.9.1990, pag. 8).

1.9. Oltre che dalle situazioni giuridiche diverse da uno Stato membro all'altro, come le parti sociali e la Commissione ben sanno, il lavoro temporaneo è caratterizzato soprattutto da differenze strutturali e sociali. Nei paesi in cui il terziario domina l'economia nazionale, i lavoratori temporanei sono per lo più occupati nel settore dei servizi, dove svolgono mansioni tipiche degli impiegati o dei quadri e rappresentano a volte la maggioranza del personale temporaneo dipendente. In altri paesi, invece, il cui sviluppo industriale o agricolo si basa sulla presenza ancora marcata di settori che ricorrono a manodopera «di supporto», le modalità di utilizzo e di ricorso ai lavoratori temporanei sono diversamente strutturate. Ai temporanei si ricorre, beninteso, per sostituire il personale assente (per malattia, maternità, ferie), pur non trattandosi dell'utilizzo più frequente. Dalla fine degli anni ottanta, si è fatto appello alla manodopera temporanea per le ragioni più varie, che spaziano dalla necessità di venire incontro al carattere stagionale di taluni settori agricoli, agroalimentari o della grande distribuzione, all'accresciuta flessibilità delle condizioni di lavoro in taluni comparti industriali, passando per il diffondersi della produzione «just in time». Nelle sue raccomandazioni il Comitato tiene particolare conto di queste diverse condizioni e non trascura gli obiettivi di «piena occupazione» stabiliti a Lisbona.

1.10. Il Comitato aggiunge inoltre che le grandi imprese che forniscono lavoro temporaneo sul «mercato» europeo sono costituite da holding svizzere o americane, seguite da gruppi olandesi, britannici, belgi o francesi <sup>(1)</sup>.

1.11. Il lavoro temporaneo interessa, a seconda del paese e delle fonti consultate, dal 2 al 10 % dei lavoratori dipendenti e dal 30 al 50 % di coloro che accedono per la prima volta al mercato del lavoro (giovani di meno di 25 anni).

## 2. Contenuto della proposta di direttiva — Preambolo e tre capitoli su disposizioni generali, condizioni di lavoro e d'occupazione e disposizioni finali

2.1. La direttiva si applica «al contratto di lavoro o al rapporto di lavoro tra, da un lato, un'impresa di fornitura di lavoro temporaneo, che è il datore di lavoro e, dall'altro, il lavoratore, essendo quest'ultimo messo a disposizione e sotto il controllo di un'impresa utilizzatrice», nonché «alle imprese pubbliche e private che esercitano un'attività economica». La direttiva può non applicarsi «ai contratti o ai rapporti di lavoro conclusi nell'ambito di un programma di formazione, d'inserimento e di riqualificazione professionali erogato direttamente o patrocinato da enti pubblici».

2.2. L'articolo 2 del capitolo I definisce le finalità della direttiva, e più precisamente «migliorare la qualità del lavoro temporaneo garantendo il rispetto del principio di non discrimi-

minazione nei confronti dei lavoratori temporanei» e «stabilire un quadro adeguato d'utilizzo del lavoro temporaneo per contribuire al buon funzionamento del mercato del lavoro e dell'occupazione». L'articolo 3 contiene le definizioni, mentre l'articolo 4 presenta alcune disposizioni in materia di riesame dei divieti e delle restrizioni esistenti negli Stati membri.

2.3. Nel capitolo II, l'articolo 5 sancisce il principio di non discriminazione e di trattamento equo, introduce quattro deroghe e definisce le relative modalità di attuazione.

2.4. L'articolo 6 disciplina l'accesso dei lavoratori temporanei ai posti vacanti dell'impresa utilizzatrice e vieta qualunque compenso a carico del lavoratore in cambio di incarichi presso l'impresa utilizzatrice. Dispone inoltre che i lavoratori temporanei beneficino dei servizi sociali dell'impresa utilizzatrice e che il loro accesso alle opportunità di formazione sia definito dagli Stati membri o dalle parti sociali.

2.5. L'articolo 7 prevede che i lavoratori temporanei siano rappresentati nell'impresa fornitrice di lavoro temporaneo e che siano presi in considerazione per il calcolo delle soglie nell'impresa utilizzatrice. L'articolo 8 sancisce l'obbligo, da parte dell'impresa utilizzatrice, di fornire ai rappresentanti dei lavoratori informazioni adeguate sul ricorso a manodopera temporanea all'interno dell'impresa.

2.6. Il capitolo III (Disposizioni finali) definisce i requisiti minimi (articolo 9). Questi escludono la possibilità di una regressione, con l'attuazione della direttiva, rispetto alle disposizioni più favorevoli vigenti negli Stati membri, e consentono altresì di incrementare e modificare, tramite convenzioni collettive o accordi, il livello generale di protezione dei lavoratori nei settori a cui si applica la direttiva.

2.7. Infine, gli articoli 10, 11, 12 e 13 contengono le disposizioni usuali.

## 3. Considerazioni generali

3.1. Sul piano internazionale, la convenzione dell'OIL C 181 del 1997 sulle agenzie private per l'impiego è stata adottata il 9 giugno 1997 e ratificata dalla Spagna, dalla Finlandia, dall'Italia, dai Paesi Bassi e, il 23 marzo 2002, dal Portogallo. Tra i paesi candidati all'adesione, la Repubblica ceca ha anch'essa ratificato la convenzione. Questa, revocando il divieto di esercizio riguardante le agenzie private per l'impiego, ha tra i suoi obiettivi quello di tutelare i lavoratori che ricorrono ai loro servizi e specifica il tipo di misure che gli Stati devono prendere per garantire una protezione adeguata dei lavoratori temporanei. Il Comitato incoraggia gli Stati membri che non lo abbiano ancora fatto a ratificare tale convenzione.

<sup>(1)</sup> *Travail temporaire, diagnostic et prévisions* (Lavoro temporaneo, diagnosi e previsioni), Istituto Xerfi, Francia, 2002.

3.2. Sul piano europeo, va ricordato il principio della parità di trattamento tra lavoratori, con particolare riferimento alle diverse direttive e decisioni intese a lottare contro le discriminazioni fondate sul sesso, la nazionalità, l'origine etnica, le convinzioni personali, le scelte politiche, la religione, l'handicap, l'età o le tendenze sessuali <sup>(1)</sup>, che sono un segnale dell'importante armonizzazione intrapresa dall'UE in questo senso.

3.3. Va altresì ricordato che la Carta sociale (riveduta) del Consiglio d'Europa, la Carta dei diritti fondamentali e la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché le convenzioni fondamentali dell'OIL ratificate da tutti gli Stati membri <sup>(2)</sup>, garantiscono a tutti i lavoratori libertà sindacali e parità di trattamento in termini di lavoro e d'occupazione.

#### 4. Disposizioni generali

##### 4.1. Titolo della direttiva

Per armonizzare il titolo con il testo della proposta, il Comitato suggerisce di integrarlo nel modo seguente: «condizioni di lavoro e d'occupazione dei lavoratori temporanei».

##### 4.2. Campo d'applicazione

###### 4.2.1. Articolo 1, paragrafo 1

Il Comitato precisa che nel campo d'applicazione della direttiva rientra soltanto il contratto di lavoro, mentre è escluso il contratto commerciale tra imprese di fornitura di lavoro temporaneo e imprese utilizzatrici. A suo giudizio, tuttavia, le norme che, in tali contratti, definiscono le condizioni di messa a disposizione dei lavoratori temporanei non dovranno entrare in conflitto con la direttiva in esame. Ciò andrebbe specificato nel testo della direttiva, come eccezione al suo campo d'applicazione, oppure nelle sue disposizioni finali, in modo da escludere un'eventuale incoerenza giuridica del diritto interno degli Stati membri al momento di recepire tale normativa comunitaria.

<sup>(1)</sup> Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia d'occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2.12.2000, pagg. 16-22). Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU L 180 del 19.7.2000, pagg. 22-26). Decisione del Consiglio, del 27 novembre 2000, che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006) (GU L 303 del 2.12.2000, pagg. 23-28).

<sup>(2)</sup> Cfr. in particolare le convenzioni C 87, C 98, C 111 e C 135.

###### 4.2.2. Articolo 1, paragrafo 2

Il Comitato ricorda che, in base alle leggi nazionali, taluni enti pubblici non possono assumere lavoratori con contratto temporaneo e, a seconda del singolo paese, propone una distinzione tra le «imprese» e gli «enti» di diritto pubblico.

###### 4.2.3. Articolo 1, paragrafo 3

Il Comitato propone di modificare il testo sostituendo «previa consultazione delle parti sociali» con «laddove esistono accordi con le parti sociali».

##### 4.3. Oggetto (articolo 2)

Dal momento che il paragrafo 1 presenta alcune implicazioni per l'aspetto umano del mercato del lavoro, mentre il paragrafo 2 privilegia l'aspetto economico, il Comitato approva il principio del trattamento equo (non discriminatorio) rispetto ad altri lavoratori, già menzionato nel preambolo e trattato nel successivo articolo 5, ma rileva che nella proposta andrebbe altresì inserito l'obiettivo di innalzare il livello delle norme e delle protezioni sociali per rafforzare la coesione sociale ed economica.

##### 4.4. Definizioni (articolo 3)

###### 4.4.1. «Lavoratore comparabile»

Per anzianità, si intende nella fattispecie anzianità nell'impresa utilizzatrice. Per non operare eventuali discriminazioni andrebbe considerata altresì l'anzianità del lavoratore temporaneo nella professione, da aggiungere alle qualifiche e alle competenze acquisite, in quanto al momento dell'assunzione con contratto temporaneo l'agenzia sceglie una determinata persona anche in base agli attestati forniti a riprova di precedenti esperienze lavorative. La legislazione o le convenzioni vigenti in alcuni Stati membri prevedono disposizioni che parlano di «qualifica equivalente, dopo periodo di prova, a quella di un dipendente che occupa un posto di lavoro identico». Tali disposizioni, tuttavia, non tengono conto dell'anzianità del lavoratore temporaneo nella propria professione o nel proprio settore d'attività, operando così una discriminazione fondamentale di trattamento, derivante dallo status di tale lavoratore, che potrebbe essere eliminata dalle parti sociali e a livello di Stati membri se la proposta di direttiva le incoraggiasse a farlo.



#### 4.4.2. «Condizioni di base di lavoro e d'occupazione»

Il Comitato rileva che tra le condizioni di base di lavoro e d'occupazione figura la retribuzione (cfr. articolo 3, lettera d), punto ii). Benché l'articolo 137 del trattato CE consenta agli Stati membri di mantenere la prerogativa in fatto di protezione sociale di base e di diritti alla pensione, il Comitato sottolinea che per i lavoratori temporanei questi diritti costituiscono condizioni essenziali di lavoro e d'occupazione, in termini sia di acquisizione di diritti e di durata del lavoro necessaria per maturarli, sia di ricostruzione della carriera professionale al fine di accedere a tali diritti (1). Sarebbe opportuno sollecitare gli Stati membri, come già con la direttiva sui contratti a tempo determinato, ad adottare le misure complementari necessarie ad adattare i regimi di sicurezza sociale a questa forma di lavoro allo scopo di garantire la parità di trattamento; le discriminazioni, infatti, riguardano per lo più questi elementi (soglie e condizioni di accesso ai sussidi di disoccupazione, versamento dei contributi sociali).

#### 4.5. Riesame dei divieti e delle restrizioni (articolo 4)

4.5.1. Se il trattato CE — e più specificamente l'articolo 137, paragrafo 6 — non consente alla direttiva di proporre il divieto formale di ricorrere al lavoro temporaneo per sostituire lavoratori impegnati in un conflitto collettivo (in particolare lo sciopero), il Comitato sottolinea, tuttavia, che esiste l'impegno volontario da parte delle imprese a non distaccare lavoratori temporanei in sostituzione di lavoratori impegnati in un'azione collettiva (2) e che taluni Stati membri hanno inserito tale divieto nella loro normativa nazionale. Questo impegno dovrebbe diventare la regola sia per le agenzie di lavoro temporaneo, sia per le imprese utilizzatrici.

La direttiva dovrebbe comunque contenere quanto meno una disposizione che prevenga effetti negativi sul diritto nazionale allo sciopero. Una proposta sarebbe quella di prevedere la possibilità che gli Stati membri e/o le parti sociali adottino regolamentazioni intese ad escludere l'impiego di lavoratori temporanei nelle aziende in sciopero.

4.5.2. Il Comitato constata che la proposta di direttiva si mantiene vaga quanto alle restrizioni da riesaminare ai sensi dell'articolo 4. Dovrebbe invece essere possibile non soltanto eliminare, ma anche introdurre delle restrizioni qualora lo richiedano le condizioni particolari di taluni settori d'attività economica. L'evoluzione delle nuove tecnologie, la salute e la sicurezza pubblica (3), nonché lo stato attuale delle conoscenze nel campo delle biotecnologie non consentono di escludere la

necessità di introdurre eventuali nuove restrizioni che si rivelino indispensabili tra un riesame e l'altro. Si pensi, ad esempio, al trattamento dei rifiuti ospedalieri o alle minacce di inquinamento batteriologico. Il Comitato ricorda che le disposizioni che introducono o eliminano restrizioni devono altresì rispettare la direttiva 91/383/CEE del Consiglio (4), specie in materia di radiazioni ionizzanti.

### 5. Condizioni di lavoro e d'occupazione

#### 5.1. Principio di non discriminazione (articolo 5)

5.1.1. Il Comitato approva il principio di non discriminazione, conforme alle norme in materia di diritti umani fondamentali.

Se da un lato riconosce l'importanza di fissare questo principio generale ai fini di una migliore protezione dei lavoratori temporanei, dall'altro si rammarica che le deroghe previste dallo stesso articolo 5 neutralizzino tale principio.

5.1.2. Quanto al problema dei lavoratori transfrontalieri distaccati da imprese di lavoro temporaneo in uno Stato membro diverso da quello nel quale è disciplinato il loro contratto di lavoro, il diritto applicabile alle loro condizioni di lavoro e d'occupazione dovrebbe essere quello dello Stato membro in cui viene fornita la prestazione, purché esso non risulti meno favorevole di quello del paese d'origine.

5.1.3. I lavoratori dipendenti cittadini di un paese terzo e distaccati, nel quadro di una prestazione di servizi transfrontalieri e della loro messa a disposizione sul territorio di uno Stato membro da parte di un'impresa con sede sociale in uno Stato membro diverso, sono soggetti alla direttiva sul distacco (5).

5.1.4. Il Comitato si rammarica che lo studio d'impatto allegato alla proposta di direttiva non abbia approfondito le ricadute del lavoro temporaneo transfrontaliero sui mercati del lavoro nazionali (in località come Saint Nazaire in Francia, Berlino in Germania, Trieste in Italia) o regionali (regioni transfrontaliere).

5.1.5. Merita sottolineare che la dispersione dei lavoratori temporanei non deve portare a credere che, nell'ambito del dialogo sociale, essi vadano rappresentati in modo affatto indipendente rispetto ad altri lavoratori.

(1) Parere CES 686/2002, del 29 maggio 2002, «Possibili opzioni per la riforma delle pensioni».

(2) Euro-CIETT — Confederazione internazionale delle imprese di fornitura di lavoro temporaneo, Codice di condotta.

(3) Parere CES 843/2002, del 17 luglio 2002, in merito alla proposta di direttiva del Consiglio sul controllo delle sorgenti radioattive sigillate ad alta attività. Parere CES 1495/2001, del 29 novembre 2001, in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali (GU C 48 del 21.2.2002).

(4) Direttiva 91/383/CEE del Consiglio, GU L 206 E del 29.7.1991, pagg. 19-21.

(5) Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 18 del 21.1.1997).

5.1.5.1. Il Comitato suggerisce di specificare che la deroga di cui all'articolo 5, paragrafo 2, riguardante «i lavoratori temporanei legati all'impresa di fornitura di lavoro temporaneo da un contratto a tempo indeterminato», si applica alla sola retribuzione e a condizione che il lavoratore interessato benefici, nel periodo che intercorre tra le due prestazioni, di un livello retributivo stabilito da una convenzione collettiva e/o dalla legge.

5.1.5.2. Il Comitato auspica che l'applicazione delle pratiche nazionali più favorevoli, definite dalla legge o da convenzioni collettive, sia più certa di quanto sembra indicare l'articolo 5, paragrafo 3. Il Comitato rileva che il concetto di «livello di tutela adeguato» non risulta sufficientemente definito e ritiene che solo la Corte di giustizia delle Comunità europee o la Corte europea dei diritti dell'uomo potrebbero, in ultima istanza, procedere a tale definizione, esponendo così i lavoratori temporanei e i datori di lavoro al rischio di procedure che potrebbero protrarsi per anni. Il Comitato invita pertanto la Commissione a precisare l'interpretazione di questo punto alla luce dell'articolo 9 della proposta. Un «livello di tutela adeguato» accettato da organizzazioni minoritarie potrebbe, ad esempio, essere considerato «una ragione sufficiente per giustificare una riduzione del livello generale di protezione dei lavoratori rientranti nel campo d'applicazione della direttiva»?

5.1.5.3. Il Comitato non approva la deroga prevista dall'articolo 5, paragrafo 4, della proposta di direttiva, che esclude di fatto la maggioranza dei lavoratori temporanei dall'applicazione del principio di non discriminazione e introduce un criterio di durata che è discriminante per sua natura nonché in contrasto con il suddetto principio.

5.1.6. La deroga di cui all'articolo 5, paragrafo 2 (lavoratori temporanei, legati all'impresa di fornitura di lavoro temporaneo da un contratto a tempo indeterminato, i quali continuano ad essere remunerati nel periodo che intercorre tra una prestazione e l'altra), e quella all'articolo 5, paragrafo 4 (prestazioni inferiori a 6 settimane), una volta incorporate nel diritto comunitario, potrebbero essere recepite dagli Stati membri tramite una revisione delle normative o delle convenzioni collettive negoziate dalle parti sociali, qualora essi ritenessero che le disposizioni comunitarie meno favorevoli offrono un «livello di tutela adeguato» (articolo 5, paragrafo 3).

5.1.7. L'esistenza di uno statuto o di una convenzione che copre i lavoratori dipendenti temporanei legati all'impresa di lavoro temporaneo da un contratto a tempo indeterminato non deve impedire a tali soggetti di beneficiare delle disposizioni più favorevoli in vigore nelle imprese utilizzatrici.

5.1.8. La libera scelta degli strumenti equivale a lasciare agli Stati membri il compito di stabilire le modalità d'attuazione del principio di non discriminazione di cui all'articolo 5, paragrafo 6. Il Comitato approva queste disposizioni.

## 5.2. Accesso all'occupazione permanente e di qualità (articolo 6)

5.2.1. Il Comitato evidenzia l'importanza dell'integrazione dei lavoratori temporanei nei collettivi di lavoro dell'impresa e approva il ruolo affidato all'articolo 6, paragrafo 1, quale garante delle pari opportunità e di un trattamento equo per tutti i lavoratori.

5.2.2. Il Comitato approva altresì le disposizioni di cui al paragrafo 2, volte ad eliminare eventuali ostacoli all'assunzione del lavoratore temporaneo da parte dell'impresa utilizzatrice al termine della sua messa a disposizione, impedendo così il perpetuarsi della situazione di precarietà lavorativa <sup>(1)</sup>.

5.2.3. Il Comitato riconosce che la formazione permanente del lavoratore temporaneo dev'essere una responsabilità condivisa dall'impresa utilizzatrice e dall'impresa di lavoro temporaneo nel rispetto delle pratiche nazionali vigenti, e che queste ultime possono essere perfezionate dagli Stati membri (responsabilità pubblica) e dalle parti sociali (responsabilità condivisa) <sup>(2)</sup>.

## 5.3. Rappresentanza dei lavoratori temporanei (articolo 7)

Il Comitato sottolinea che la rappresentanza dei lavoratori temporanei dev'essere garantita e rafforzata, tenendo conto del principio universale del rispetto della libertà sindacale, e approva l'articolo 7.

## 6. Disposizioni finali

### 6.1. Requisiti minimi (articolo 9)

6.1.1. È importante non abbassare il livello di tutela dei lavoratori temporanei nei paesi in cui questi sono protetti in misura adeguata alle norme sociali prevalenti negli Stati membri e nei quali, all'atto del recepimento della direttiva, risultano già in applicazione sistemi concertati ed equilibrati.

### 6.2. Attuazione (articolo 11)

Il Comitato propone di inserire, all'articolo 11, un nuovo paragrafo 2: «Gli Stati membri consultano le parti sociali prima di adottare qualunque iniziativa legislativa, regolamentare o amministrativa per adeguarsi alla presente direttiva».

<sup>(1)</sup> 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 (COM(2000) 368 def. — 2000/0157 (COD)).

<sup>(2)</sup> Parere CES in merito al «Memorandum sulla formazione permanente», relatore: Koryfidis (GU C 311 del 7.11.2001).

## 7. Osservazioni finali

7.1. Il Comitato ritiene anzitutto che il principio fondamentale della non discriminazione del lavoratore temporaneo rispetto al lavoratore comparabile dell'impresa utilizzatrice rischi di essere eroso dalle deroghe previste dalla proposta, e in particolare dall'articolo 5, paragrafo 4, riguardante il caso di lavoratori temporanei che svolgano prestazioni presso la stessa impresa utilizzatrice per un periodo non superiore alle sei settimane. Il Comitato teme che, in taluni paesi, questa deroga finisca per privare il lavoratore temporaneo della protezione concessa dal principio di non discriminazione rispetto al lavoratore comparabile dell'impresa utilizzatrice. Tale protezione è a suo avviso essenziale per garantire la sicurezza giuridica del lavoratore temporaneo e per salvaguardare i sistemi convenzionali che fissano le condizioni di lavoro e di retribuzione nell'impresa utilizzatrice.

7.2. D'altro canto, il Comitato è consapevole che il principio di non discriminazione, uno dei principi fondamentali dei trattati europei, non può essere in questo caso messo in discussione. Ciò è garantito per mezzo della base di raffronto scelta nella direttiva: «lavoratore comparabile dell'impresa

utilizzatrice per quanto concerne le condizioni di base di lavoro e d'occupazione». Perché gli Stati membri possano adottare correttamente tale principio, tenuto conto delle diverse situazioni giuridiche e sociali esistenti e della dimensione triangolare del lavoro temporaneo che costituisce una delle sue specificità, il Comitato suggerisce tuttavia di lasciare agli Stati membri la scelta di come applicarlo, evitando così un sistema di riferimento che comporterebbe interpretazioni limitative o derogatorie e rispettando le normative, le convenzioni e le pratiche vigenti a livello nazionale.

7.3. Queste due raccomandazioni tengono conto dell'obiettivo della semplificazione delle normative comunitarie, che costituisce una proposta delle istituzioni europee<sup>(1)</sup> a cui il Comitato ha già dedicato tre pareri<sup>(2)</sup>.

(1) Comunicazione della Commissione — Piano d'azione «Semplificare e migliorare la regolamentazione», COM(2002) 278 def.

(2) Parere CES in merito alla «Semplificazione della legislazione in seno al mercato unico» (OMU), relatore: Vever (GU C 14 del 16.1.2001). Parere CES in merito alla Semplificazione, relatore: Walker (GU C 48 del 21.2.2002). Parere CES in merito alla «Comunicazione della Commissione — Semplificare e migliorare la regolamentazione», relatore: Walker (GU C 125 del 27.5.2002).

Bruxelles, 19 settembre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

## ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale**

L'emendamento seguente, che ha ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso della discussione:

**(CONTROPARERE)**

Sostituire l'intero testo del parere della sezione con quanto segue:

«Il Comitato sottoscrive il principio di una direttiva sul lavoro temporaneo intesa sia a garantire la sicurezza giuridica del lavoratore temporaneo che a valorizzare il potenziale occupazionale di questo settore. Reputa tuttavia che la proposta della Commissione rappresenti un cattivo compromesso.

Il Comitato intende sottolineare che il principio chiave di non discriminazione del lavoratore temporaneo non viene messo in questione. Ritiene tuttavia che possa essere validamente applicato solo se si responsabilizzano gli Stati membri lasciando loro l'opzione di applicare questo principio prendendo come base di raffronto un lavoratore comparabile dell'impresa utilizzatrice o un lavoratore comparabile dell'agenzia di lavoro temporaneo. Il meccanismo consigliato nella proposta della Commissione equivale a considerare il raffronto con il lavoratore comparabile dell'impresa utilizzatrice come l'unico sistema di riferimento, dato che tutte le altre formule divengono derogatorie e quindi di interpretazione limitativa.

La soluzione che il Comitato raccomanda è dettata dalla diversità delle situazioni giuridiche esistenti negli Stati membri. La specificità del lavoro temporaneo risiede nel suo carattere triangolare. Contrariamente ai contratti a tempo determinato citati come riferimento, che sono relazioni paritarie, il lavoro temporaneo prevede la presenza di tre parti: il lavoratore temporaneo, l'agenzia di lavoro temporaneo e l'impresa utilizzatrice. Gli Stati membri hanno risposto a tale specificità mediante diverse opzioni giuridiche. Ne deriva, secondo il Comitato, che occorre lasciare agli Stati membri margini di autonomia nell'attuazione del principio di non discriminazione, che non viene per nulla contestato. Tale visione del Comitato concorda tra l'altro con il principio di sussidiarietà.

Il Comitato teme infine che delle soluzioni dirigte si ritorcano contro la promozione dell'occupazione che la Commissione utilizza invece come argomento a favore della sua proposta. Sottolinea altresì che il carattere eccessivamente dettagliato della proposta sarà fonte di nuovi oneri amministrativi le cui prime vittime saranno le PMI del settore.»

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 82, voti contrari: 90, astensioni: 6.

---



**Parere del Comitato economico e sociale in merito:**

- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza»

(COM(2002) 21 def. — 2002/0022 (COD))

- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 96/48/CE del Consiglio e 2001/16/CE relative all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo»

(COM(2002) 22 def. — 2002/0023 (COD))

- alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea»

(COM(2002) 23 def. — 2002/0024 (COD)) e

- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie»

(COM(2002) 25 def. — 2002/0025 (COD))<sup>(1)</sup>

(2003/C 61/22)

Il Consiglio, in data 21 e 22 febbraio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 71, paragrafo 1, e dell'articolo 156 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La sezione Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione incaricata di preparare i lavori in materia ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Konz, in data 2 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 118 voti favorevoli, 8 voti contrari e 12 astensioni, il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. Nella risoluzione sul Libro bianco «Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie», del 13 gennaio 1998, il Parlamento europeo si era già pronunciato in favore di una valorizzazione delle ferrovie in quanto mezzo di trasporto prioritario e per una graduale liberalizzazione dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria europea, a condizione che fosse accompagnata da misure sociali.

1.2. Nelle riunioni di Stoccolma e Goteborg il Consiglio europeo ha incluso tra gli obiettivi prioritari quello di riformare il settore ferroviario europeo attraverso l'elaborazione di un secondo pacchetto di misure entro il 2001.

1.3. Il Libro bianco della Commissione del 12 settembre 2001<sup>(2)</sup> stabilisce il percorso da seguire. Nella strategia proposta dalla Commissione per ristabilire l'equilibrio tra i vari modi di trasporto, al rilancio del settore ferroviario è assegnato un ruolo essenziale.

1.4. La Commissione ritiene che, nonostante le numerose esperienze positive, le nuove iniziative sul mercato e la ristrutturazione delle storiche aziende ferroviarie in numerosi Stati membri, la rapidità del mutamento non sia adeguata alla posta in gioco. La Commissione ricorda che la quota del trasporto ferroviario sul totale delle merci trasportate via terra è scesa dal 35 % del 1970 al 14 %.

<sup>(1)</sup> Il «Secondo pacchetto ferroviario» presentato dalla Commissione per decisione, comprende tra l'altro:

- a) la «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: verso uno spazio ferroviario europeo integrato» (COM(2002) 18 def.);
- b) la «Raccomandazione di decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a negoziare le condizioni di adesione della Comunità alla convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF)» (COM(2002) 24 def.).

Data la loro importanza, il Comitato ha tenuto conto di tali documenti nell'elaborazione del presente parere.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 370 def.

1.5. Prima che vengano attuate ulteriori iniziative è indispensabile procedere al recepimento nel diritto nazionale (termine ultimo: 15 marzo 2003) del primo pacchetto ferroviario, noto anche come «pacchetto infrastruttura», comprendente le direttive 2001/12, 13 e 14/CE<sup>(1)</sup>. Queste direttive chiariscono il ruolo e le responsabilità dei soggetti del settore ferroviario:

- a) le imprese ferroviarie sono responsabili del trasporto di persone e merci sui treni;
- b) ai gestori dell'infrastruttura compete la costruzione dell'infrastruttura, il suo mantenimento in efficienza e la circolazione dei treni nelle condizioni di massima sicurezza possibile; essi devono anche garantire alle imprese ferroviarie l'accesso all'infrastruttura a condizioni chiaramente definite, non discriminatorie ed adeguate;
- c) alle autorità di regolamentazione compete dirimere eventuali divergenze tra a) e b).

Le relazioni tra questi tre soggetti devono far parte di un quadro giuridico che garantisca la trasparenza delle informazioni fornite ai gestori, la certezza giuridica in merito alle relazioni contrattuali e la neutralità nei compiti basilari, vale a dire:

- a) rilascio di licenze alle imprese ferroviarie,
- b) allocazione della capacità dell'infrastruttura,
- c) tariffazione dell'infrastruttura.

1.6. In questo quadro normativo va integrata la direttiva 2001/16/CE<sup>(2)</sup> relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario convenzionale.

1.7. A giudizio della Commissione occorre affrontare con maggiore rapidità i problemi del settore ferroviario, che soffre ancora troppo dell'atteggiamento conservatore e protezionista di un altro secolo (il traffico ferroviario transfrontaliero viene ancora effettuato principalmente secondo un modello convenzionale, vale a dire da operatori nazionali che cedono i treni e le responsabilità alle frontiere). L'obiettivo è quello di creare «uno spazio ferroviario europeo integrato».

1.8. Al fine di raggiungere al più presto tale obiettivo e di dare attuazione al principio della libera circolazione dei servizi, la Commissione propone che tutte le imprese ferroviarie che hanno sede e sono autorizzate nell'Unione europea abbiano accesso in tutti gli Stati membri alla rete ferroviaria sia per i servizi di trasporto merci nazionali (vale a dire per i servizi nazionali regolari di trasporto effettuati da imprese ferroviarie straniere, compresa la possibilità di cabotaggio: ovverossia la possibilità di fornire servizi di trasporto occasionali a livello nazionale nel corso della prestazione di servizi transfrontalieri) come per i servizi di trasporto merci transfrontalieri.

1.9. Preliminarmente, la Commissione intende creare le condizioni affinché:

- a) il livello di sicurezza del trasporto ferroviario europeo sia mantenuto, visto che esso è in generale estremamente elevato, in particolare se lo si raffronta con quello del principale concorrente: il trasporto su strada;
- b) si proceda più rapidamente verso l'interoperabilità poiché l'insufficiente interoperabilità della rete ferroviaria europea costituisce, insieme alle strozzature nelle infrastrutture, uno dei principali ostacoli ai servizi ferroviari su scala europea;
- c) venga creato un spazio ferroviario europeo integrato.

1.10. A tal fine la Commissione ha presentato al Consiglio e al Parlamento europeo 5 proposte, sotto forma di singole misure legislative, che collegate insieme formano un tutto unico e sono sottoposte alla procedura legislativa come secondo pacchetto ferroviario. L'obiettivo è quello di eliminare le carenze del quadro giuridico e tecnico.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Dieci mesi dopo l'entrata in vigore del primo pacchetto ferroviario, o «pacchetto infrastruttura», la Commissione presenta il secondo pacchetto di misure.

2.2. Nella comunicazione «Verso uno spazio ferroviario europeo integrato»<sup>(3)</sup>, che accompagna il testo legislativo, la Commissione menziona tre campi in cui è necessario agire per rilanciare il settore ferroviario:

- a) tariffazione equa dell'utilizzo dell'infrastruttura per i diversi modi di trasporto;
- b) potenziamento delle reti transeuropee di trasporto, con priorità alle ferrovie, ed eliminazione delle strozzature presenti nella rete ferroviaria europea;
- c) completamento del quadro giuridico.

2.3. Il Comitato richiama inoltre l'attenzione sull'importanza cruciale dell'armonizzazione sociale come fattore destinato ad assicurare una concorrenza equilibrata fra il trasporto ferroviario e il trasporto su strada e sulle acque interne.

Anche se, dopo l'adozione delle direttive 2000/34/CE e 2002/15/CE, che devono essere trasposte nelle legislazioni nazionali rispettivamente entro il 1° agosto 2003 e il 23 marzo 2005, si sono conseguiti dei vantaggi, i camionisti e i marittimi della navigazione interna dovranno continuare a far fronte a orari di lavoro troppo lunghi e tempi di riposo troppo brevi.

(1) GU L 75 del 15.3.2001, pagg. 1, 26, 51 — Parere CES GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

(2) GU L 110 del 20.4.2001, pag. 1 — Parere CES GU C 204 del 18.7.2002 pag. 13.

(3) COM(2002) 18 def.

Il Comitato è convinto della necessità di promuovere e armonizzare l'osservanza delle disposizioni sul lavoro e di quelle sociali, prevedendo i controlli del caso e una serie di sanzioni in caso di inadempienza.

Già in un parere di iniziativa adottato il 25 febbraio 1987 <sup>(1)</sup>, il Comitato chiedeva l'armonizzazione di determinate disposizioni sociali in materia di regolamentazione dell'orario di lavoro tra i diversi modi di trasporto.

2.4. Il secondo pacchetto ferroviario presentato ora dalla Commissione si occupa esclusivamente del terzo aspetto, quello del «completamento del quadro giuridico». Nella comunicazione della Commissione viene già annunciata la presentazione di un terzo pacchetto.

2.5. Secondo la Commissione, il secondo pacchetto contiene una serie di misure urgenti e necessarie, destinate ad accompagnare l'apertura del mercato dei trasporti internazionali di merci per ferrovia, stabilita nell'ambito del «pacchetto infrastrutture».

La più importante tra le misure proposte, la direttiva sulla sicurezza ferroviaria nella Comunità è intesa a mantenere l'elevato livello di sicurezza del settore ferroviario.

2.6. Inoltre è chiaro che il mercato ferroviario interno europeo rimarrà un'astrazione finché l'interoperabilità della rete ferroviaria europea non diventerà realtà. Il Comitato constata con compiacimento che la direttiva sull'alta velocità (direttiva 96/48/CE <sup>(2)</sup>) è stata adeguata alla direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale (direttiva 2001/16/CE) per quanto riguarda le qualifiche del personale, la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute dei lavoratori, nonché la consultazione delle parti sociali. Si riconosce così anche il fatto che l'interoperabilità non riguarda solo i sistemi tecnici ma anche il personale che lavora con il sistema e nel sistema. La definizione delle qualifiche necessarie costituisce solo un aspetto dell'interoperabilità del personale. Questa procedura è pienamente coerente con il processo avviato dal Consiglio europeo di Lisbona con l'obiettivo di una piena partecipazione delle parti sociali europee a tutti i livelli.

2.7. L'Agenzia ferroviaria europea costituisce uno strumento utile per accompagnare e dare sostegno sia alla sicurezza nel settore ferroviario che alla realizzazione dell'interoperabilità. Ciò non deve tuttavia tradursi nella creazione di una nuova burocrazia che frapponga ostacoli invece di fornire sostegno. L'Agenzia sarà inoltre efficace solo se si terrà conto di tutti i soggetti interessati.

2.8. La nuova proposta di modifica del regolamento (CEE) n. 440/91 <sup>(3)</sup> tuttavia mette al centro della discussione in questo momento l'opportunità di un'accelerazione dell'apertura del

mercato del trasporto di merci sulla rete ferroviaria europea. Dal 15 marzo 2003 sarà aperto l'accesso al mercato del trasporto ferroviario internazionale di merci sulla rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci, che comprende le principali vie di collegamento internazionali su rotaia nonché le vie di accesso ai porti. In tal modo, nei prossimi 6 mesi saranno aperti 50 000 Km di tracciato, ossia l'80 % dell'intera rete ferroviaria dell'UE.

A partire dal 15 marzo 2008 i trasporti internazionali di merci avranno libero accesso, a condizioni non discriminatorie, all'intera rete ferroviaria europea.

2.9. L'apertura del mercato stabilita nell'ambito del «pacchetto infrastruttura» costituisce il risultato di un laborioso compromesso tra il Consiglio e il Parlamento europeo. Già nel corso della discussione è apparso evidente che le strozzature delle capacità e l'elevato fabbisogno di investimenti per realizzare l'interoperabilità tecnica costituiscono ostacoli reali. Si sapeva anche che occorreva adottare altre misure in materia di sicurezza del traffico ferroviario e di interoperabilità del personale.

2.10. A tale proposito, a giudizio del Comitato, andrebbero in primo luogo raccolte le esperienze acquisite nel corso dell'attuazione delle misure di liberalizzazione decise, le quali sono entrate in vigore il 15 marzo 2001 e devono essere recepite nel diritto nazionale entro il 15 marzo 2003. Le proposte avanzate dalla Commissione nella «Direttiva relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie» <sup>(4)</sup> richiedono una nuova ripartizione delle competenze e delle responsabilità, nonché nuove autorità e nuovi organismi competenti, che devono essere istituiti ed entrare in funzione a breve termine.

2.11. Occorre inoltre creare gli altri prerequisiti per un mercato ferroviario liberalizzato menzionati nella comunicazione: prezzi equi per l'utilizzazione dell'infrastruttura per tutti i modi di trasporto, potenziamento della rete transeuropea dei trasporti, con priorità alle ferrovie, eliminazione delle strozzature della rete ferroviaria europea e completamento del quadro giuridico. Con il «pacchetto infrastruttura» sono state adottate decisioni di ampia portata che necessitano in primo luogo un adattamento da parte delle imprese e dei lavoratori del settore ferroviario.

### 3. Osservazioni relative a singoli punti dei testi legislativi

3.1. *Accesso al mercato — modifica della direttiva 91/440/CEE* <sup>(5)</sup>

3.1.1. L'elemento principale della nuova proposta di modifica della direttiva 91/440/CEE è l'accelerazione del processo di liberalizzazione del traffico internazionale di merci su rotaia.

<sup>(1)</sup> Parere d'iniziativa sul tema «Bilancio e prospettive di una politica ferroviaria comune», GU C 105 del 21.4.1987, pag. 13.

<sup>(2)</sup> GU L 235 del 17.9.1996, pag. 6 — Parere CES GU C 397 del 31.12.1994, pag. 8.

<sup>(3)</sup> GU L 237 del 24.8.1991, pag. 25 — Parere CES GU C 225 del 10.9.1990, pag. 27.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 21 def.

<sup>(5)</sup> COM(2002) 25 def.

3.1.2. Il primo pacchetto (infrastruttura) ed il secondo pacchetto ferroviario considerati insieme richiedono in numerosi Stati membri una serie di autorità, organismi competenti e nuove responsabilità (cfr. in proposito l'articolo 20, paragrafo 1, della proposta di direttiva sulla sicurezza):

- organismo di regolamentazione (direttiva 2001/14/CE)
- organismi incaricati della determinazione dei diritti (direttiva 2001/14/CE)
- organismi preposti all'assegnazione (direttiva 2001/14/CE)
- organismo notificato (direttiva 96/48/CE e direttiva 2001/16/CE)
- autorità preposta alla sicurezza (proposta di direttiva sulla sicurezza)
- organismo investigativo sugli incidenti (proposta di direttiva sulla sicurezza),

nonché l'Agenzia ferroviaria europea (proposta di regolamento).

3.1.3. È prevista entro breve tempo la riorganizzazione del settore ferroviario. Come è noto agli esperti, l'istituzione di nuove autorità, l'emanazione di norme di legge, la loro applicazione generale e la loro verifica richiedono anni, specie se ciò è diretto ad una completa ristrutturazione del settore. In un sistema come quello ferroviario, estremamente sensibile alle questioni della sicurezza e che assicura giornalmente il trasporto di milioni di persone e di grandi quantità di merci, e in assenza di una politica ferroviaria e di investimenti proattiva, tale ristrutturazione comporterà un impegno enorme ed è prevedibile che vi siano considerevoli difficoltà pratiche.

3.1.4. Occorre in particolare dedicare grande attenzione ai requisiti di sicurezza.

3.1.5. Ad eccezione dell'articolo 1, paragrafo 2, che prevede la soppressione dell'articolo 7, paragrafo 2, nella redazione della direttiva 2001/12/CE, tutte le altre modifiche ineriscono alla rinuncia al progetto di un'apertura progressiva del mercato del trasporto internazionale di merci per ferrovia sulla rete ferroviaria europea.

3.1.6. La prevista apertura progressiva del mercato stabilisce, a partire dal 15 marzo 2003, l'obbligo di apertura del trasporto internazionale di merci sulla rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci definita nell'allegato alla direttiva in questione e, dal 15 marzo 2008, su tutta la rete ferroviaria europea.

3.1.7. Le nuove proposte della Commissione comporterebbero una drastica anticipazione di uno o due anni dell'apertura del mercato dei trasporti internazionali di merci sull'intera rete ferroviaria europea, a seconda della durata della procedura legislativa. Inoltre le nuove proposte della Commissione prevedono l'introduzione del «cabotaggio», ossia di servizi occasionali di trasporto nazionali prestati in concomitanza con servizi transfrontalieri.

3.1.8. La Commissione propone che, a decorrere dal recepimento delle direttive previste nel diritto nazionale, tutte le

imprese ferroviarie che hanno sede e sono autorizzate in Europa abbiano accesso in tutti gli Stati membri alla rete ferroviaria per i servizi di trasporto di merci nazionali e transfrontalieri.

3.1.9. L'art. 7, paragrafo 2, della direttiva 91/440/CEE, nella formulazione della direttiva 2001/12/CE, impegna gli Stati membri a stabilire standard e norme di sicurezza, procedendo alla relativa certificazione. Tali disposizioni vengono precisate e regolamentate nella proposta di direttiva in merito alla sicurezza ferroviaria nella Comunità<sup>(1)</sup>, presentata dalla Commissione. Per ragioni di coerenza giuridica si dovrebbe quindi eliminare questo articolo dalla direttiva sull'accesso al mercato, cosa che di per sé non richiederebbe tuttavia una modifica delle direttive 91/440/CEE e 2001/12/CE e che potrebbe essere effettuata attraverso la stessa direttiva sulla sicurezza. Tale procedura viene già applicata nella proposta di direttiva relativa alla sicurezza, all'articolo 27 che stabilisce delle modifiche alla direttiva 95/18/CE<sup>(2)</sup>.

3.1.10. Il Comitato fa osservare in generale che, tenuto conto

- delle esigenze di riforma dei sistemi ferroviari nazionali derivanti dalle misure stabilite nel quadro del pacchetto infrastruttura ferroviaria,
- del ritardo nell'approvazione e nell'applicazione delle disposizioni in merito all'armonizzazione delle norme di sicurezza e
- della mancata armonizzazione delle condizioni sociali per i dipendenti del settore ferroviario che lavorano nei servizi transfrontalieri,

è prematuro accelerare l'apertura del mercato in questo momento, senza conoscere gli effetti delle misure già adottate.

3.2. *Modifica della direttiva 96/48/CE e della direttiva 2001/16/CE in merito all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo*<sup>(3)</sup>

3.2.1. Le proposte di modifica delle due direttive sull'interoperabilità costituiscono uno sviluppo ed un adeguamento alle esperienze fin qui acquisite nonché un'armonizzazione delle due direttive, in particolare per quanto riguarda la presa in considerazione delle qualifiche del personale, della sicurezza, dell'igiene, della salute dei lavoratori, compresa la procedura di consultazione delle parti sociali nell'ambito del «Comitato per il dialogo settoriale», istituito con la decisione 98/500/CE della Commissione<sup>(4)</sup>. Inoltre si estende il campo di applicazione della direttiva sulla rete convenzionale da quest'ultima all'intera rete convenzionale. L'elaborazione di specifiche tecniche di interoperabilità (STI) viene affidata all'Agenzia ferroviaria europea, di prossima istituzione.

(1) COM(2002) 21 def.

(2) GU L 143 del 27.6.1995, pag. 70 — Parere CES GU C 393 del 31.12.1994, pag. 56.

(3) COM(2002) 22 def.

(4) GU L 255 del 12.8.1998, pag. 27.



3.2.2. Il Comitato è favorevole in linea di principio a questi adeguamenti, pur riservandosi di formulare osservazioni in merito a singoli articoli, perché le connessioni e l'interoperabilità nella rete ferroviaria europea consentono un accesso più agevole a tale sistema di trasporto e un migliore flusso del traffico. Chiede tuttavia trasparenza e apertura in merito al ruolo futuro dell'AEIF<sup>(1)</sup>, che svolge attualmente il compito di «organismo comune», composto di rappresentanti dell'UIC, dell'UNIFE e dell'UITP<sup>(2)</sup>. Si tratta di un problema che si pone soprattutto in riferimento all'Agenzia ferroviaria europea, di prossima istituzione, la quale sarà un ente pubblico con un mandato pubblico.

3.2.3. Il Comitato fa osservare che la realizzazione dell'interoperabilità è un processo lungo e costoso per il quale devono essere resi disponibili i mezzi finanziari necessari. In questo contesto alla Commissione e agli Stati membri in particolare incombe una grande responsabilità, perché la realizzazione degli obiettivi della politica ferroviaria europea dipende in grande misura dai progressi compiuti nel campo dell'interoperabilità e dall'eliminazione delle strozzature della rete ferroviaria europea.

3.2.4. Va anche notato che i requisiti per l'interoperabilità della rete ad alta velocità e della rete convenzionale differiscono molto tra di loro. La rete convenzionale in particolare è caratterizzata da un'utilizzazione multipla dell'infrastruttura da parte di treni passeggeri e merci, treni che hanno velocità, composizione e tonnellaggio differenti. Il trasporto di merci pericolose avviene inoltre solo sulla rete convenzionale.

### 3.2.5. Modifica della direttiva 96/48/CE

#### 3.2.5.1. Articolo 1, paragrafo 1 (modifica dell'articolo 1)

Il campo di azione viene esteso alla manutenzione degli elementi della rete ad alta velocità; per coerenza ciò dovrebbe valere anche per le qualifiche, e le condizioni di salute e di sicurezza del personale. Pertanto l'articolo 1 andrebbe esteso al personale addetto alla manutenzione.

#### 3.2.5.2. Articolo 1, paragrafo 3, lettera a) (modifica dell'articolo 5, paragrafo 1)

Non è chiaro cosa s'intenda per eventuali specifiche tecniche per il trasporto di merci ad alto valore aggiunto o per le applicazioni necessarie all'interconnessione del sistema ferroviario ad alta velocità con gli aeroporti. Sarebbe necessario un chiarimento.

#### 3.2.5.3. Articolo 1, paragrafo 3, lettera b) (inserimento della nuova lettera h) nell'articolo 5, paragrafo 3)

Il fatto che la direttiva 96/48/CE in vigore non tenga conto dei «requisiti professionali e di igiene e sicurezza del lavoro» costituisce una lacuna che va assolutamente colmata. Si dovrebbero rivedere o integrare le specifiche tecniche di interoperabilità (STI) già adottate nel quadro della direttiva 96/48/CE per tener conto di tali fattori.

#### 3.2.5.4. Articolo 1, paragrafo 4 (modifica dell'articolo 6, paragrafo 7)

Il Comitato valuta positivamente la consultazione delle parti sociali in merito alle questioni che riguardano il personale. Tuttavia la consultazione non deve svolgersi solo alla fine del processo di elaborazione delle STI. Elaborare i requisiti professionali e di igiene e sicurezza del lavoro a livello europeo è un compito di vasta portata, che non richiede competenze tecniche, ma competenze specifiche nel campo del personale e dell'occupazione. Pertanto le parti sociali europee dovrebbero partecipare, nell'ambito del Comitato per il dialogo settoriale, all'intero processo di elaborazione.

#### 3.2.5.5. Articolo 1, paragrafo 8 (modifica dell'articolo 14, paragrafo 3)

Occorre precisare quando il soggetto interessato da questa misura sia il gestore dell'infrastruttura e quando sia invece l'impresa ferroviaria. Inoltre va chiarito quale sia l'organismo statale competente.

#### 3.2.5.6. Articolo 1, paragrafo 16 (inserimento dell'articolo 22 bis, paragrafo 1)

In relazione ai registri dell'infrastruttura va chiarito se si tratti di una classificazione dell'infrastruttura o di una descrizione di tutti i dettagli tecnici dell'infrastruttura stessa.

### 3.2.6. Modifica della direttiva 2001/16/CE

#### 3.2.6.1. Articolo 2, paragrafo 2 (aggiunta del paragrafo 3 all'articolo 1)

Si dovrebbe integrare tale paragrafo aggiungendo che dal 1° gennaio 2008 verrà stilato e pubblicato un registro delle infrastrutture ferroviarie convenzionali interessate.

#### 3.2.6.2. Articolo 2, paragrafo 5 (articolo 6, paragrafo 9)

La consultazione delle parti sociali non dovrebbe avere luogo dopo la presentazione di un progetto già finalizzato di STI, bensì si dovrebbe garantire la loro partecipazione all'intero processo di elaborazione delle STI.

(1) AEIF: Associazione europea per l'interoperabilità ferroviaria.

(2) UIC: Unione internazionale delle ferrovie. UNIFE: Unione delle industrie ferroviarie europee. UITP: Unione internazionale dei trasporti pubblici.



### 3.3. Proposta di direttiva relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie<sup>(1)</sup>

3.3.1. Il Comitato è decisamente favorevole alla proposta della Commissione che rappresenta uno dei presupposti essenziali per garantire la massima sicurezza possibile del trasporto ferroviario in un mercato interno europeo. L'analisi del documento evidenzia in particolare tre punti:

- a) le disposizioni proposte si riferiscono in gran parte a misure che devono essere applicate in primis dagli Stati membri. Solo in una secondo fase (la Commissione propone che ciò avvenga 5 anni dopo l'entrata in vigore della direttiva) si può pensare all'armonizzazione a livello europeo degli obiettivi e delle procedure di sicurezza e al certificato comunitario di sicurezza. Tuttavia si procederà immediatamente al riconoscimento reciproco per alcuni aspetti, come quello relativo al personale impiegato (articolo 12, paragrafi 1 e 2, dove occorrerebbe sostituire l'espressione «macchinisti» con «guidatori di unità motrice») e quello riguardante una delle due parti dei certificati di sicurezza (articolo 10, paragrafo 2, lettera a) e paragrafo 3). A questo proposito sorgono interrogativi circa le lacune e le differenze nella strategia europea della sicurezza;
- b) la stessa Commissione fa riferimento alle dichiarazioni di esperti, secondo cui una più netta separazione tra il materiale rotabile e l'infrastruttura e della relativa sovrastruttura organizzativa e regolamentare comporta rischi maggiori, e che occorre pertanto un sistema di collaborazione tra tutti i soggetti interessati molto chiaro e preciso. Non si può trascurare il fatto che le normative europee mettono in discussione le attuali modalità di funzionamento e che pertanto il legislatore europeo ha una grande responsabilità per quanto riguarda la configurazione attenta e rigorosa del quadro normativo della sicurezza;

La Commissione fa tuttavia notare che le esperienze degli Stati membri che hanno operato una netta distinzione sul piano istituzionale tra la fornitura d'infrastrutture e il traffico ferroviario stesso dimostrano che è possibile effettuare una tale ripartizione delle responsabilità operative senza pregiudicare la sicurezza del sistema.

- c) in vari punti della direttiva sulla sicurezza, ma anche di quella sull'interoperabilità e del regolamento sull'Agenzia ferroviaria europea, viene riconosciuta l'importanza del personale, delle sue qualifiche e delle sue altre capacità. Nondimeno, a livello nazionale ed europeo ai rappresentanti del personale si assegna un ruolo decisamente subordinato. La direttiva sulla sicurezza non menziona neppure le parti sociali europee. La direttiva sull'interoperabilità e il regolamento sull'Agenzia ferroviaria europea prevedono la loro consultazione in una fase molto avanzata. Ciò è nettamente insufficiente.

3.3.2. Le disposizioni della direttiva sulla sicurezza devono essere verificate con attenzione e rivedute a scadenze regolari.

3.3.3. Il Comitato formula le seguenti osservazioni e raccomandazioni specifiche in merito alla proposta di direttiva sulla sicurezza:

3.3.3.1. La Comunità europea dovrebbe prefiggersi un proprio obiettivo in materia di sicurezza delle ferrovie nel mercato ferroviario interno europeo. La proposta di direttiva dovrebbe dunque aprirsi con un capitolo dedicato agli obiettivi, in cui si prevede di perseguire il massimo livello di sicurezza.

3.3.3.2. Articolo 3, lettera c), «Impresa ferroviaria»

Ai fini della certezza del diritto è indispensabile che la definizione di impresa ferroviaria sia identica a quella contenuta nella direttiva 91/440/CEE, nella versione di cui all'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 2001/12/CE del 15 marzo 2001. Nel caso in cui le disposizioni della direttiva sulla sicurezza dovessero essere applicate a imprese che non dispongono di una licenza, ciò andrebbe chiarito in un paragrafo a parte.

3.3.3.3. Articolo 3, lettera k), «Incidente grave»

In questo ambito bisognerebbe definire i «quasi incidenti», che sono menzionati anche nell'allegato I e di cui è importante tenere conto ai fini della prevenzione degli incidenti.

3.3.3.4. Articolo 4, paragrafo 1, «Sviluppo e miglioramento della sicurezza ferroviaria»

Anche in questo articolo si dovrebbe porre agli Stati membri l'obiettivo della massima sicurezza possibile. L'obiettivo generale dovrebbe essere la prevenzione di qualsiasi incidente. La proposta della Commissione definisce come priorità la prevenzione di incidenti gravi. È importante fare di questa ambiziosa esigenza un obiettivo generale, dato che l'articolo 5, relativo agli obiettivi comuni di sicurezza (CST) e ai metodi comuni di sicurezza (CSM), definirà i livelli minimi armonizzati di sicurezza sulla base di criteri di accettazione del rischio e tenendo conto dei costi e dei benefici. In un mercato interno con 15 e più livelli nazionali di accettazione del rischio potrebbe esservi il rischio di un'armonizzazione basata sul minimo comune denominatore.

3.3.3.5. Articolo 4, paragrafo 2, secondo capoverso

I gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie sono responsabili non soltanto della sicurezza degli utenti, dei clienti e di terzi, ma anche del proprio personale. Bisognerebbe aggiungere tale gruppo di persone, come viene giustamente fatto nell'articolo 5, paragrafo 3, lettera a).

<sup>(1)</sup> COM(2002) 21 def.

### 3.3.3.6. Articolo 5 «Obiettivi comuni di sicurezza e metodi comuni di sicurezza»

L'approccio teorico descritto in questo articolo lascia senza risposta numerose questioni. Gli obiettivi comuni di sicurezza e i metodi comuni di sicurezza dovrebbero costituire invece la componente principale di un sistema di sicurezza armonizzato. I contenuti vengono lasciati interamente agli Stati membri, e si prevede di tentare un'armonizzazione su scala europea entro cinque anni.

Il Comitato esprime delle riserve in merito allo spazio riservato all'analisi costi-benefici nella formulazione degli obiettivi di sicurezza, nonché in merito alla disposizione sull'accettazione del rischio. Proprio le questioni relative all'accettazione del rischio, e i metodi e il contenuto dell'analisi costi-benefici richiedono un dialogo europeo tra le parti sociali. Suscita perplessità il fatto che si invitino prima gli Stati membri a introdurre a livello nazionale i rispettivi approcci per procedere solo in un secondo tempo ad un'armonizzazione a livello europeo.

### 3.3.3.7. Articolo 9, paragrafo 1 e 3 «Gestione della sicurezza»

Le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura devono introdurre adesso, ognuno sotto la propria responsabilità, sistemi di gestione della sicurezza. Non è chiaro tuttavia come si debbano coordinare, in particolare nel caso di treni internazionali, la gestione della sicurezza e le procedure di emergenza, anche se la responsabilità del coordinamento tra le altre imprese ferroviarie viene assegnata al gestore dell'infrastruttura. In un'impresa ferroviaria integrata questo fa parte della prassi quotidiana.

### 3.3.3.8. Articolo 1 «Certificazione di sicurezza»

Articolo 10, paragrafo 3: fintantoché non verranno definiti dei metodi comuni di sicurezza (CSM), si hanno dubbi sull'opportunità di rendere valida in tutto il territorio comunitario la certificazione di sicurezza. Gli elementi definiti nell'allegato III sono molto generali e non garantiscono la compatibilità con un'altra rete.

Articolo 10, paragrafo 5: viene giustamente menzionata la possibilità di revocare il certificato di sicurezza. Tuttavia nella direttiva non sono definiti i criteri di revoca. Il non rispetto delle condizioni può essere interpretato in modo molto diverso da uno Stato membro all'altro e ciò nel contesto di un libero accesso all'infrastruttura nel trasporto transfrontaliero conduce a distorsioni della concorrenza.

Articolo 10, paragrafo 6: l'Agenzia dovrebbe essere informata anche del rilascio della certificazione a norma dell'articolo 10, paragrafo 2, lettera b) e tenere il relativo registro.

### 3.3.3.9. Articolo 11 «Requisiti per la domanda»

All'inizio del paragrafo 2 occorrerebbe sopprimere la prima parte della prima frase «Per facilitare la costituzione di nuove imprese ferroviarie e la presentazione di domande da parte di imprese ferroviarie provenienti da altri Stati membri». Si tratta di un obiettivo generale che viene perseguito nell'ambito dell'azione comunitaria nel settore delle ferrovie. Nel quadro della direttiva sulla sicurezza per tutti dovrebbero essere disponibili le linee guida per l'ottenimento di un certificato di sicurezza.

### 3.3.3.10. Articolo 12 «Formazione e certificazione del personale viaggiante»

Il paragrafo 1 dispone il riconoscimento dei macchinisti (sarebbe corretto utilizzare sempre l'espressione «guidatori di unità motrice») e del personale viaggiante in un altro Stato membro. Anche qui, come nel caso dell'articolo 10, va osservato che si può procedere al riconoscimento solo quando siano state varate delle regole europee armonizzate riguardanti questo tipo di personale, che riveste importanza ai fini della sicurezza.

Le direttive sull'interoperabilità prescrivono che, nel contesto dell'elaborazione delle STI, vengano disciplinate anche le qualifiche professionali. Nel paragrafo 1 il riconoscimento dovrebbe per ragioni di coerenza essere legato all'adozione e all'applicazione delle relative disposizioni.

Nel secondo capoverso del paragrafo 2 bisognerebbe includere la conoscenza delle «specificità tecniche».

Nel paragrafo 3, nell'ambito del criterio relativo al «prezzo ragionevole e non discriminatorio» occorre tenere conto dei costi che l'impresa ferroviaria affronta per costituire e mettere a disposizione una scuola aziendale.

### 3.3.3.11. Articolo 19 «Status dell'indagine»

Il paragrafo 2, lettere e) ed f), prevede che nelle inchieste relative ad incidenti ed inconvenienti gli investigatori possano interrogare il personale o accedere ai risultati degli interrogatori. Va garantito al personale che viene interrogato il diritto di assistenza da parte dei loro rappresentanti sindacali, che devono essere coinvolti in ogni caso. Dev'essere prevista per il personale in questione la possibilità di rifiutare un interrogatorio sul luogo dell'incidente.

In una nuova lettera h) si dovrebbe prevedere un'assistenza psicologica al personale in caso di incidenti gravi o aggressioni.

### 3.3.3.12. Articolo 21 «Svolgimento delle indagini»

Il paragrafo 3 prevede che le indagini siano trasparenti e che vengano fornite informazioni in merito ai risultati delle indagini. In ogni caso i rappresentanti sindacali del personale andrebbero associati al processo.

Inoltre, in caso di incidenti o inconvenienti che si verificano in un paese diverso da quello in cui risiede il personale viaggiante coinvolto, bisognerebbe coinvolgere i rappresentanti sindacali sia del paese in cui si è verificato l'incidente che quelli dell'impresa di origine.

#### 3.3.3.13. Allegato I «Indicatori comuni di sicurezza»

Le aggressioni verbali e fisiche ai guidatori di unità motrici possono comportare gravi rischi per la sicurezza e dovrebbero essere tenute in considerazione tra gli indicatori, ad esempio nella sezione 2 «Inconvenienti».

#### 3.3.3.14. Allegato III «Gestione della sicurezza»

Il dialogo sociale nelle imprese deve costituire una componente della gestione della sicurezza e ciò segnatamente in relazione ai rischi di incidenti ferroviari e anche di incidenti sul lavoro.

#### 3.4. Proposta di regolamento che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea<sup>(1)</sup>

3.4.1. Il Comitato si compiace dell'istituzione di un'Agenzia ferroviaria europea, come strumento di sostegno tecnico per il miglioramento dell'interoperabilità e come contributo alla garanzia di un livello elevato di sicurezza nel settore ferroviario europeo. Si tratta di una logica conseguenza dell'importanza crescente del livello europeo per la garanzia della massima sicurezza possibile nel settore dei trasporti, importanza che testimoniano anche le proposte di un'Agenzia per la sicurezza nei settori della navigazione e dell'aviazione civile.

#### 3.4.2. Articolo 2 «Atti dell'Agenzia»

Le competenze dell'Agenzia si limitano all'adozione di raccomandazioni e pareri rivolti alla Commissione. Il Comitato ritiene che l'istituzione dell'Agenzia non deve comportare nuova burocrazia, che crei nuovi ostacoli al settore, e che al momento attuale non spettino all'Agenzia poteri decisionali o direttivi.

#### 3.4.3. Articolo 3 «Partecipazione degli esperti del settore»

Questo articolo disciplina la partecipazione del settore alla composizione dei gruppi di lavoro tenendo conto del programma di lavoro dell'Agenzia ferroviaria europea. Il Comitato valuta positivamente tale partecipazione. Le competenze degli esperti del settore sono indispensabili per elaborare pareri e raccomandazioni adeguati.

Il Comitato ritiene che le parti sociali siano parte integrante del settore ferroviario e debbano avere le stesse possibilità di partecipazione degli altri attori. Ciò dev'essere chiarito nell'articolo 3, in particolare in considerazione del riferimento all'AEIF, che è composto da rappresentanti dell'UIC, dell'UNIFE e dell'UITP ed ha solo competenze tecniche.

#### 3.4.4. Articolo 4 «Consultazione delle parti sociali»

Questo articolo prevede la consultazione delle parti sociali solo dopo che l'Agenzia ha elaborato le raccomandazioni; non è pertanto prevista una partecipazione, ad esempio ai gruppi di lavoro. L'attività dell'Agenzia (in particolare a norma degli articoli 16 e 17 e di numerose disposizioni della direttiva sulla sicurezza e di quella sull'interoperabilità) si rifletterà in misura considerevole sulla situazione sociale e sulle condizioni di lavoro dei ferrovieri. Per tale ragione occorrerebbe coinvolgere le parti sociali in misura maggiore e in una fase molto più precoce.

Dovrebbe essere chiaro che la sicurezza non riguarda solo gli aspetti tecnici ed organizzativi, ma anche l'ambiente di lavoro.

L'ultima frase del primo capoverso dovrebbe menzionare, alla fine, il «comitato per il dialogo settoriale», istituito con la decisione 98/500/CE della Commissione<sup>(2)</sup>.

#### 3.4.5. Articolo 7 «Certificati di sicurezza»

Un'armonizzazione dei certificati di sicurezza per determinati trasporti è un obiettivo che val la pena perseguire nel lungo periodo. Tuttavia, prima di poter incaricare l'Agenzia dell'elaborazione di un modello unico per i certificati di sicurezza è necessario in primo luogo che le disposizioni della direttiva sulla sicurezza siano adottate, recepite negli ordinamenti giuridici nazionali e applicate nella pratica. Questo è ciò che prevede la direttiva sulla sicurezza.

Preliminarmente si dovrebbe procedere ad una valutazione con la partecipazione di tutti gli attori interessati del settore, comprese le parti sociali. Ciò dovrebbe essere previsto nel testo del regolamento.

#### 3.4.6. Articolo 13 «Ispezione»

Manca nell'articolo l'indicazione delle conseguenze per la Commissione derivanti dall'ispezione e dal controllo effettuati dagli organismi notificati o quelle derivanti dai pareri dell'Agenzia. L'Agenzia deve svolgere in ultima istanza le funzioni di un'autorità di supervisione?

<sup>(1)</sup> COM(2002) 23 def.

<sup>(2)</sup> GU L 255 del 12.8.1998, pag. 27.

### 3.4.7. Articolo 17 «Qualifiche professionali»

Nel compilare il registro delle qualifiche professionali dei guidatori di unità motrici sono della massima importanza i requisiti fisici e psichici, nonché la periodicità del rinnovo della certificazione. Inoltre vanno prese in considerazione anche le qualifiche addizionali del personale necessarie per i servizi di trasporto transfrontalieri, vale a dire attività per le quali l'impresa ferroviaria necessita di certificati di sicurezza diversi.

Va inoltre tenuto conto del fatto che non è soltanto la figura del guidatore di unità motrici ad essere importante per la sicurezza dei trasporti ferroviari. Nel settore ferroviario vi è una serie di figure professionali legate direttamente alla sicurezza dei servizi di trasporto ferroviario, per esempio il personale viaggiante dei treni, i capi del servizio movimento, i responsabili della composizione dei treni, i verificatori, gli addetti alla manutenzione ecc.

Il Comitato apprezza lo scambio di guidatori di unità motrici e formatori tra imprese ferroviarie di diversi Stati membri.

### 3.4.8. Articolo 24 «Personale»

Il Comitato accoglie con favore il fatto che il personale dell'agenzia si componga di esperti del settore. Fra gli esperti del settore (articolo 24, paragrafo 1, primo trattino della proposta di regolamento) devono anche figurare persone che dispongono di qualifiche certificate nel campo della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro<sup>(1)</sup>, nonché nel campo della formazione professionale nel settore ferroviario.

### 3.5. Autorizzazione a negoziare l'adesione della Comunità europea alla COTIF<sup>(2)</sup>

3.5.1. Il Comitato appoggia l'adesione della Comunità europea alla Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980, come modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999.

3.5.2. Le disposizioni contenute nell'Allegato alla raccomandazione di decisione del Consiglio non danno luogo ad osservazioni.

## 4. Conclusioni

4.1. Il CESE appoggia gli sforzi della Commissione per mantenere e rafforzare ulteriormente l'elevato livello di sicurezza delle ferrovie europee, per promuovere rapidamente l'interoperabilità, per eliminare le strozzature sulle reti ferroviarie transeuropee e per assicurare a tutte le imprese ferroviarie autorizzate ad effettuare il trasporto merci un accesso libero e non discriminatorio all'intera rete ferroviaria europea.

Si tratta in pratica di creare presupposti importanti per l'ulteriore sviluppo di un trasporto continuo e transfrontaliero di merci sulla rete ferroviaria europea. Il rilancio delle ferrovie europee si rende ancor più necessario se si accetta generalmente il fatto che le imprese commerciali operanti nel settore dei trasporti su strada non potranno da sole assorbire e gestire il previsto aumento del trasporto di merci (un buon 40 % nei prossimi dieci anni con un trasporto transfrontaliero di merci destinato a più che raddoppiarsi).

4.2. Il CESE è inoltre d'accordo con la Commissione quando afferma che la situazione attuale nel settore dei trasporti non è soddisfacente, né per la maggioranza della popolazione né per le industrie produttrici e che la collettività non intende più assumersi i costi sociali del trasporto su strada: dal 3,5 al 5 % del prodotto nazionale lordo dei singoli Stati membri.

Dato che però il settore dei trasporti è un elemento importante nell'economia di un paese e nell'UE, il suo funzionamento dev'essere efficace, affidabile, sicuro, ecologico e poco dispendioso di energia, al fine di garantire uno sviluppo equilibrato degli altri settori economici, un assetto territoriale armonioso e la giusta evoluzione della società. In tale contesto, il trasporto ferroviario di passeggeri e di merci potrebbe rivelarsi una vera e propria alternativa, qualora si riuscisse a rilanciare le ferrovie europee e a mettere nuovamente in luce le caratteristiche specifiche del sistema ferroviario, vale a dire la sicurezza, l'affidabilità e la capacità di elevate prestazioni nel trasporto di grandi carichi di merci sulle lunghe distanze.

La soluzione consiste nella creazione, da parte dei pubblici poteri, di un'infrastruttura efficiente e orientata alla domanda, nel miglioramento della competitività del trasporto ferroviario rispetto ai suoi concorrenti, nel radicale aumento della qualità dell'offerta di servizi, nell'espletamento delle operazioni relative al trasporto transfrontaliero da A a B da parte di un'unica impresa ferroviaria responsabile e infine nella cooperazione illimitata tra i ferrovieri, sia a terra che attraverso le frontiere e a bordo degli stessi treni.

Anche in futuro la sicurezza deve continuare ad essere l'imperativo principale dei servizi ferroviari.

4.3. In questo spirito, il CESE condivide le preoccupazioni degli esperti di sicurezza del settore ferroviario, dei ferrovieri che prestano il loro lavoro quotidianamente e di numerosi utenti delle ferrovie, i quali temono che una liberalizzazione forzata potrebbe portare ad un'estesa deregolamentazione. La frammentazione delle compagnie ferroviarie nazionali storiche in piccole unità, la separazione di interi settori di attività e di tratte e infine il ritiro dei pubblici poteri dai necessari investimenti nell'infrastruttura ferroviaria e nel parco veicoli sarebbero contrari all'obiettivo generale fissato, di rilanciare le ferrovie europee, ostacolerebbero la continuità dei servizi ferroviari transfrontalieri e distruggerebbero molte delle sinergie già create tra l'infrastruttura e la gestione dei veicoli.

(1) Direttiva 89/391/CEE del Consiglio del 12.6.1989 — GU L 183 del 29.6.1989, pag. 1.

(2) COM(2002) 24 def.



4.4. In questa logica, e conformemente al principio di sussidiarietà, dovrebbero essere sempre gli Stati membri a stabilire di andare eventualmente al di là della già decisa separazione contabile tra infrastruttura e gestione dei servizi e del trasferimento di funzioni essenziali ad un'autorità indipendente, ai sensi della direttiva 91/440/CEE.

4.5. I ferrovieri e i loro sindacati devono in generale essere coinvolti pienamente e in tempo utile nelle procedure volte a garantire la sicurezza operativa e nelle ristrutturazioni delle loro imprese ferroviarie che si rendano eventualmente necessarie. Si tratta infatti di argomenti direttamente connessi alla loro attività quotidiana.

Anche gli utenti (e clienti) delle ferrovie dovrebbero essere consultati già in una fase precoce di questo processo.

4.6. In caso di incidenti, tra i criteri da prendere in considerazione ci dovrà essere la ricerca delle cause, al fine di evitare altre tragedie, e non soltanto l'individuazione di «vittime» alle quali addossare la colpa.

4.7. Per garantire non solo la sicurezza generale dei trasporti, la sicurezza e la protezione della salute dei conducenti nel trasporto su strada e dei lavoratori «mobili» del settore della navigazione interna, ma anche la parità di concorrenza con gli altri modi di trasporto, il Comitato continuerà a battersi per un miglioramento delle condizioni di lavoro dei lavoratori interessati.

Il Comitato fa notare che è determinante assicurare l'osservanza uniforme e rigorosa delle disposizioni sociali e invita a modificare, rendendola a tal fine più severa, la direttiva riguardante i tempi di guida e di riposo (direttiva 88/599/CEE).

Lo stesso Consiglio europeo di Barcellona del 15/16 marzo 2002 ha sottolineato «l'importanza che riveste la sicurezza del traffico di automezzi pesanti e l'esigenza di garantire la conformità con le disposizioni sociali e l'ulteriore sviluppo di queste ultime», e ha chiesto «di concludere i lavori sul pertinente progetto di regolamento entro il 2002».

4.8. Fino a quando persisteranno queste distorsioni sociali di concorrenza e non saranno applicate tariffe eque e giuste per l'uso delle infrastrutture nel settore del trasporto merci, la libera scelta del modo più idoneo di trasporto continuerà a basarsi sul criterio del prezzo più basso, il che senza dubbio influirà negativamente sul volume delle merci trasportate e sull'occupazione nelle imprese ferroviarie. Solo tra il 1990 e il 1999, le imprese ferroviarie nazionali dell'UE hanno perso la metà dei posti di lavoro: da 1,3 milioni a 694 000.

Il CESE capisce le preoccupazioni che i ferrovieri nutrono per il loro posto di lavoro ed il futuro delle loro imprese. Per tale motivo, chiede alle parti sociali del settore ferroviario di avviare, con l'aiuto della Commissione, un dialogo sociale permanente nell'ambito del «Comitato per il dialogo settoriale». Questo dialogo dev'essere portato avanti anche all'interno dei singoli Stati membri.

4.9. In tale contesto, il CESE accoglie favorevolmente l'annuncio della Commissione relativo alla presentazione quanto prima di una direttiva quadro per l'applicazione di tariffe eque e giuste per l'uso delle infrastrutture nel settore dei trasporti. Contrariamente ad altri modi di trasporto, la direttiva 2001/14/CE già prevede l'inclusione dei costi ambientali nel settore delle ferrovie. Il CESE ricorda che al Libro verde del 1995 e al Libro bianco del 1998 non hanno ancora fatto seguito azioni concrete, indispensabili per una politica ferroviaria credibile.

4.10. Il CESE si è sempre battuto per un'equa concorrenza tra i diversi modi di trasporto e per una liberalizzazione, pur essendo contrario ad una deregolamentazione selvaggia dell'accesso alla rete ferroviaria europea, senza per questo negare i vantaggi di una cooperazione volontaria, sensata e trasparente tra le imprese ferroviarie storiche e quelle di recente creazione.

4.11. Come mostra il corridoio transeuropeo Belifret (un corridoio transfrontaliero creato nel novembre 1997 per il trasporto ferroviario di merci da Anversa (Muizen) verso il sud della Spagna e dell'Italia attraverso Lussemburgo, Metz e Lione, con uno sportello unico (one-stop-shop) presso le ferrovie lussemburghesi), questa cooperazione promuove l'efficienza delle imprese ferroviarie coinvolte migliorando al tempo stesso la qualità, l'affidabilità e la sicurezza del trasporto ferroviario. I servizi di trasporto offerti corrispondono ampiamente alle aspettative delle imprese di carico e scarico, degli spedizionieri e delle imprese logistiche.

4.12. Il miglioramento della qualità e un servizio maggiormente orientato al cliente e all'utente della rete ferroviaria sono, a giudizio del Comitato, presupposti essenziali per il rilancio delle ferrovie europee. La creazione di condizioni eque di concorrenza e il potenziamento significativo del trasporto intermodale nel quadro di una strategia globale di ammodernamento e di innovazione nei settori tecnologico e organizzativo costituiscono le chiavi del successo. In tale contesto, il Programma Galileo <sup>(1)</sup> può diventare in futuro un elemento di primo piano. Occorre prima di tutto che vi sia la volontà politica, che vengano predisposti i necessari investimenti e che si crei un'attiva cooperazione tra ferrovieri, utenti e clienti.

<sup>(1)</sup> Cfr. parere CES, GU C 311 del 7.11.2001, pag. 19.

4.13. Il Comitato ritiene che il rilancio delle ferrovie europee, associato ad un grado elevato di sicurezza ed affidabilità, resti un presupposto fondamentale per ristabilire

urgentemente il necessario equilibrio tra i diversi modi di trasporto. Ciò è indispensabile per una politica dei trasporti sostenibile e per la realizzazione del mercato comune.

Bruxelles, 19 settembre 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

---

ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale**  
**(articolo 54 del Regolamento interno)**

I seguenti emendamenti, che hanno ricevuto più di un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso dell'esame del testo del parere:

**Punto 3.1.10**

Modificare come segue:

«Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di accelerare l'apertura dei mercati per i servizi di trasporto ferroviario di merci. Il quadro temporale previsto appare adeguato. Occorre infatti trovare un equilibrio tra la necessità, da un lato, di realizzare tempestivamente una liberalizzazione dall'effetto rivitalizzante prima che un numero eccessivo di settori del sistema ferroviario sia escluso dal mercato a causa della scarsa competitività e, dall'altro, di mettere a punto il nuovo sistema integrato per la sicurezza e l'interoperabilità attualmente necessario. Il Comitato desidera sottolineare in particolare l'importanza che gli Stati membri si impegnino seriamente nella realizzazione delle iniziative necessarie all'armonizzazione nel campo della sicurezza.»

*Motivazione*

Evidente.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 42, voti contrari: 73, astensioni: 18.

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione"»**

(COM(2002) 412 def.)

(2003/C 61/23)

La Commissione europea, in data 18 luglio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore José Ignacio Gafo Fernández in data 29 agosto 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 e 19 settembre 2002 (seduta del 18 settembre 2002), nel corso della 393ª sessione plenaria, con 83 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

## 1. Proposta della Commissione

1.1. La comunicazione prende in esame l'organizzazione sistematica dei cosiddetti accordi volontari in campo ambientale conclusi a livello comunitario, analizzandone le varie caratteristiche e valutando le modalità eventuali di riconoscimento degli accordi stessi da parte delle istituzioni comunitarie in quanto elemento integrativo del processo normativo tradizionale. La comunicazione va ritenuta complementare ad un'altra analoga, approvata nel 1996 <sup>(1)</sup>, relativa agli accordi ambientali volontari sottoscritti a livello nazionale, all'origine di centinaia di accordi volontari nazionali, specialmente nei Paesi Bassi e in Germania.

1.2. La comunicazione non può essere considerata singolarmente ma va analizzata insieme alle comunicazioni del 5 giugno 2002, «Semplificare e migliorare la regolamentazione» <sup>(2)</sup> e «Valutazione d'impatto» <sup>(3)</sup>. Inoltre essa s'inserisce nell'ambito degli interventi previsti dal sesto programma d'azione per l'ambiente.

La comunicazione definisce i requisiti minimi che gli accordi volontari devono soddisfare per essere di «interesse comunitario» (più particolarmente per corrispondere alle priorità d'azione della Commissione) e per formare oggetto di un qualche tipo di riconoscimento comunitario. Le condizioni prevedono:

- efficacia rispetto ai costi dell'amministrazione
- rappresentatività
- obiettivi ben definiti e quantificati

- coinvolgimento della società civile
- attività di controllo e di notifica
- sostenibilità
- compatibilità con altri fattori e incentivi.

1.3. Due sono le modalità di riconoscimento da parte delle istituzioni comunitarie.

1.3.1. Con la procedura di «autoregolamentazione» la Commissione, mediante una raccomandazione o ancor più semplicemente mediante uno scambio di lettere, prende atto dell'esistenza di un accordo volontario. Tale riconoscimento tuttavia non implica in nessun caso che la Commissione non possa avviare successivamente una procedura legislativa nel settore in esame, specialmente se l'accordo volontario non raggiunge gli obiettivi prefissati.

1.3.2. La procedura di «coregolamentazione» parte invece da una direttiva che ha la particolare caratteristica di limitarsi a indicare gli obiettivi generali e i meccanismi di controllo e di notifica, lasciando la definizione delle modalità di attuazione a un accordo volontario concluso in precedenza. Tale procedura verrà dunque utilizzata (secondo quanto indica più precisamente la comunicazione «Semplificare e migliorare la regolamentazione»): «laddove occorrono misure flessibili e/o urgenti purché tali misure non richiedano un'applicazione uniforme nella Comunità e non interessino le condizioni della concorrenza».

In ogni modo, come indica la comunicazione in oggetto, «gli accordi [volontari] ambientali non sono (...) negoziati con la Commissione». Si fa qui riferimento al contenuto e alla portata di tali accordi, nonché ai programmi di controllo e di notifica dei risultati.

<sup>(1)</sup> COM(96) 561 def.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 278 def.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 276 def.

## 2. Osservazioni e proposte

2.1. Il Comitato economico e sociale europeo, da sempre favorevole al miglioramento delle procedure legislative al fine di renderle meno complesse, più snelle, più comprensibili e più vicine ai cittadini dell'Unione, approva questa comunicazione, che si prefigge di favorire l'adozione di accordi volontari ambientali a livello comunitario. Il Comitato auspica che, previa verifica in tempi brevi, tale pratica possa essere estesa ad altri settori economici e sociali come alternativa, talvolta più rapida e snella, alla procedura legislativa convenzionale.

2.2. Per la loro stessa natura, tali accordi volontari devono sempre andare oltre le norme minime che la legge esige e non possono mai essere in conflitto con gli standard minimi adottati a livello nazionale o comunitario.

2.3. Nondimeno il Comitato ritiene possibile migliorare l'iniziativa in taluni aspetti, rendendola più accessibile, trasparente e soprattutto consentendo ai soggetti inizialmente all'origine degli accordi volontari di prevederne più facilmente i risultati finali. Su tale base il Comitato formula le seguenti considerazioni volte a modificare l'orientamento proposto dal documento.

2.4. È necessario definire con maggior precisione il concetto di «parti interessate». Sebbene il Comitato comprenda che questo concetto non va limitato esclusivamente all'industria, è d'altronde ovvio che un numero notevole di accordi volontari verrà concluso proprio dagli attori di questo settore. Infatti l'industria dispone per sua natura di maggiori possibilità, a breve termine, di dar vita ad azioni a livello comunitario che garantiscano sufficiente copertura e dunque rappresentatività, nonché naturalmente quel «valore aggiunto» che risponde alle priorità della Commissione.

2.5. Proposta 1: distinguere chiaramente, all'interno delle «parti interessate» fra i promotori di un accordo volontario, come l'industria, ed, eventualmente, altre organizzazioni della società civile che invece si limitano a svolgere il loro ruolo nella fase di notifica degli accordi volontari.

2.6. In nessun punto la comunicazione descrive i vantaggi degli accordi volontari per le «parti interessate». Essa si limita a segnalare la ricerca di alternative alla procedura legislativa tradizionale. Esistono tuttavia altri benefici evidenti come l'assunzione di una posizione guida nei confronti degli utenti e dei cittadini in generale, apertamente impegnata nella tutela dell'ambiente, o come un eventuale collegamento fra la partecipazione agli accordi volontari e la possibilità di ottenere il marchio di qualità ecologica (eco-label) o il certificato di accreditamento EMAS (Sistema comunitario di ecogestione e audit). Un altro vantaggio può essere quello di segnalare, nelle relazioni annuali sull'audit delle società, la partecipazione ai suddetti accordi. Parimenti detta partecipazione potrebbe costituire un fattore positivo ai fini della valutazione nelle gare di appalto per opere pubbliche e forniture, purché l'aspetto

ambientale contemplato dall'accordo volontario costituisca un criterio complementare rilevante per l'aggiudicazione e in funzione di quanto stabilito dalle disposizioni finali delle direttive in materia attualmente in fase di adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo.

2.7. Proposta 2 — Certificato di qualità ambientale: indicare la partecipazione della società all'accordo volontario a livello comunitario come uno dei fattori da considerare ai fini dell'assegnazione di un marchio di qualità ecologica o del rilascio di un certificato EMAS.

2.8. Proposta 3 — Relazione con gli appalti pubblici: far sì che, nelle attuali direttive in materia di appalti pubblici di opere e servizi in fase di adozione finale da parte del Parlamento e del Consiglio, si stabiliscano i criteri per tener conto di tali accordi volontari nell'aggiudicazione degli appalti.

2.9. È necessario operare una distinzione più chiara fra i diversi accordi volontari rispetto alla normativa preesistente nella materia oggetto degli accordi stessi. Alcuni accordi infatti tentano di compiere nuovi progressi di carattere generale. Altri accordi sono incentrati su problemi settoriali specifici per i quali non esiste alcun tipo di normativa, né volontà immediata da parte della Commissione di legiferare (che nella comunicazione la Commissione definisce causa giustificante a priori per non considerare l'accordo). Vi sono infine accordi relativi a settori o aspetti per i quali esiste già una normativa la cui efficacia pratica però può essere migliorata da un accordo.

2.10. Proposta 4 — Modalità di riconoscimento: prevedere i seguenti gli strumenti di riconoscimento degli accordi volontari:

- scambio di lettere fra la Commissione e i promotori dell'accordo volontario. Modalità applicabile ad accordi volontari per i quali non esiste una normativa, né sussiste volontà immediata da parte della Commissione di avviare procedure legislative. Questo tipo di riconoscimento non ha effetti sull'assegnazione del marchio di qualità ecologica o sul rilascio del certificato EMAS e non comporta eventuali vantaggi nella procedura di aggiudicazione di appalti pubblici;
- riconoscimento formale da parte della Commissione europea di un accordo volontario. Modalità, applicabile nei casi ove a giudizio della Commissione tutti i requisiti sono rispettati, che contempla la possibilità che l'accordo si sostituisca, almeno temporaneamente, a una procedura legislativa prevista. Questo tipo di riconoscimento potrebbe avere effetti, secondo criteri da definire, sull'assegnazione del marchio di qualità ecologica e sul rilascio del certificato EMAS, nonché comportare eventuali vantaggi nella procedura di aggiudicazione di appalti pubblici;



— procedura di coregolamentazione. Modalità prevista nei casi in cui esiste una normativa. Questa procedura mira a rendere flessibile e a migliorare l'attuazione a livello nazionale e corrisponde a una fase successiva nel caso di accordi volontari già oggetto di una raccomandazione della Commissione e per i quali è stata constatata l'impossibilità di raggiungere in modo soddisfacente gli obiettivi prefissati.

2.11. A giudizio del Comitato non si può ignorare il valore aggiunto che qualsiasi potenziale accordo è in grado di creare per l'ambiente, purché siano garantiti i criteri di rappresentatività ed efficacia dei sistemi di controllo e di notifica. Allo stesso modo è necessario adattare i tre strumenti disponibili a tali situazioni, affinché in ognuno dei casi la conclusione di accordi volontari a livello comunitario comporti un beneficio sia per le «parti interessate» che per i cittadini.

2.12. Proposta 5 — Criteri di funzionamento interno degli accordi volontari: introdurre come altri criteri necessari per il riconoscimento degli accordi volontari l'equa suddivisione degli sforzi e un sistema interno di sanzioni per i partecipanti che in forma grave e ripetuta non rispettino l'accordo stesso.

2.13. Eliminare, in quanto restrittivo, il requisito di «efficacia rispetto ai costi dell'amministrazione» dalle proposte di accordi volontari e rafforzare i criteri di controllo e notifica dei risultati. In tal modo verrà avviata una gestione interna automatica degli accordi volontari, con le massime garanzie di valutazione esterna in merito al raggiungimento degli obiettivi, e il carico di lavoro delle istituzioni comunitarie (Commissione ed eventualmente Agenzia europea dell'ambiente) sarà ridotto al minimo.

2.14. Proposta 6 — Criteri di approvazione: sostenere l'adozione urgente di una raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio che definisca in modo preciso e dettagliato i criteri che gli accordi volontari devono riunire per poter essere approvati, in aspetti quali il controllo degli obiettivi prefissati, la verifica degli stessi da parte di un organismo indipendente accreditato e la notifica dei risultati. Questo riguarda in particolare gli accordi volontari oggetto di raccomandazione o coregolamentazione. La direttiva deve inoltre dare rilievo all'autosufficienza amministrativa degli accordi, in modo da sollevare le istituzioni comunitarie dall'onere della loro verifica.

2.15. È necessario migliorare la compatibilità degli accordi volontari con le regole comunitarie di concorrenza. In alcuni casi infatti l'accordo volontario può prevedere azioni comuni in campo tecnologico, lo scambio di informazioni riservate o persino la notifica congiunta, da cui possono derivare, come indicato nella comunicazione, determinati vantaggi sul piano

fiscale. Appare quindi importante insistere sul rispetto, da parte degli accordi volontari, delle «linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale» (1).

2.16. Proposta 7 — Relazione con le norme comunitarie in materia di concorrenza: la Commissione europea dovrà insistere affinché tali accordi si attengano alle suddette linee direttrici, al fine di rispettare le norme comunitarie in materia di concorrenza durante i negoziati settoriali o interni agli accordi. Tali orientamenti non escludono comunque eventuali interventi della Commissione in caso di infrazione manifesta delle regole di concorrenza.

2.17. Così come sono definite nella comunicazione, le procedure da seguire, che prevedono l'eventuale partecipazione del Parlamento europeo e del Consiglio nella fase non legislativa della raccomandazione, rendono il processo estremamente complesso e dispendioso e compromettono il rapporto costo-efficacia a scapito dei promotori dell'accordo volontario. Tutto ciò può vanificare le buone intenzioni contenute nella comunicazione della Commissione.

2.18. Proposta 8 — Procedura di riconoscimento scritto: per gli accordi volontari il cui scopo finale sia unicamente il riconoscimento per iscritto da parte della Commissione (mediante scambio di lettere), è possibile limitare i criteri di notifica alla pubblicazione del progetto nella GUCE e alla creazione di una pagina web destinata a raccogliere i suggerimenti relativi all'accordo che i promotori potranno inserire volontariamente nei progetti. I restanti criteri saranno invece gli stessi previsti per gli altri accordi volontari oggetto di una raccomandazione formale.

2.19. Proposta 9 — Procedura di raccomandazione formale: per gli accordi volontari oggetto di una futura raccomandazione della Commissione, i criteri di notifica saranno identici al caso precedente. Sarà però necessario trasmettere alla Commissione i suggerimenti ricevuti e giustificare l'inclusione o meno degli stessi nel progetto finale di accordo volontario. La Commissione esaminerà con particolare attenzione le osservazioni trasmesse, nonché la loro inclusione o esclusione dalla proposta finale, considerandole un ulteriore elemento utile nella fase di elaborazione della raccomandazione. Questo consentirà di avviare almeno in parte all'assenza di un negoziato con la Commissione europea precedente all'approvazione degli accordi. Dal momento che il riconoscimento di quest'ultimi non ha un'incidenza legale diretta, il Comitato non ritiene necessario che il Parlamento europeo e il Consiglio partecipino all'approvazione della raccomandazione. Si tratta infatti di un compito esclusivo della Commissione europea.

(1) GU C 3 del 6.1.2001, pag. 2.

2.20. Proposta 10 — Procedura di coregolamentazione: per gli accordi volontari conclusi in base al sistema di coregolamentazione con la partecipazione del Parlamento europeo e del Consiglio, dovranno essere definiti, sin dalla fase di proposta dell'atto normativo (per sua natura una direttiva), gli aspetti regolamentati direttamente dalla futura normativa e quelli che richiederanno invece un accordo volontario delle

«parti interessate» per attuare taluni provvedimenti volti a garantire il rispetto degli obiettivi previsti dalla direttiva. Dato il carattere volontario degli accordi, sarà opportuno definire provvedimenti aggiuntivi per quei destinatari della direttiva che rinunciano a partecipare all'accordo volontario a livello comunitario.

Bruxelles, 18 settembre 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

### **Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Lisbona — Rinnovare la visione?»**

(2003/C 61/24)

Nella sessione plenaria del 16 gennaio 2002, il Comitato economico e sociale ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, par. 3 del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Lisbona — Rinnovare la visione?».

In base all'articolo 11, par. 4 e all'articolo 19, par. 1 del Regolamento interno, il Comitato ha costituito un sottocomitato per preparare i lavori in materia.

Il sottocomitato ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Morgan, in data 29 luglio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 86 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

#### **1. Introduzione**

1.1. Nel corso della preparazione del Consiglio europeo di Lisbona, svoltosi nel marzo 2000, la presidenza portoghese ha destato grandi aspettative. Il CESE, nel parere elaborato in vista del Consiglio di Lisbona <sup>(1)</sup> condivideva l'ottimismo suscitato dall'evento e proponeva una propria agenda.

1.2. I preparativi del Consiglio europeo di Barcellona, svoltosi nel marzo 2002, hanno evidenziato che, sebbene tutti avessero riconosciuto il carattere ambizioso degli obiettivi di Lisbona, numerosi osservatori e partecipanti consideravano insufficienti i progressi compiuti in relazione all'agenda di Lisbona.

1.3. Il CESE ha deciso di attendere la relazione del Consiglio di Barcellona prima di presentare il parere sui progressi e il suo punto di vista in merito alle priorità per il futuro.

#### **2. La visione**

2.1. La visione relativa al Consiglio di Lisbona è stata espressa chiaramente dalla presidenza portoghese in una lettera, inviata il 17 gennaio 2000 ai membri del Consiglio europeo dal primo ministro Guterres, di cui segue un estratto.

<sup>(1)</sup> GU C 117 del 26.4.2000, pag. 62.

«Per la costruzione europea inizia una nuova era.

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

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

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

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

2.2. Prima del Consiglio di Lisbona tutti erano consapevoli del carattere estremamente ambizioso di quest'impresa. Il Consiglio, in effetti, ha stilato un piano decennale di rinnovamento economico e sociale, cui si è stata aggiunta in seguito una dimensione ambientale. L'interazione e le sinergie tra queste tre dimensioni chiaramente interdipendenti rivestono grande importanza. Per sfruttare pienamente il proprio potenziale di aumento dell'occupazione e della crescita economica e diventare la regione trainante, l'Europa dovrà avere risultati uguali o superiori agli obiettivi stabiliti nell'ambito delle tre dimensioni della strategia di Lisbona. Nella sezione II della comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera di Barcellona «La strategia di Lisbona — produrre il cambiamento»<sup>(1)</sup>, la tavola 2 illustra in dettaglio i progressi compiuti verso gli obiettivi di Lisbona negli ultimi due anni. Gli Stati membri con le migliori prestazioni hanno già raggiunto il livello degli obiettivi, ma la sfida consiste nel portare a questo livello la media dell'UE.

2.3. Per inserire tali obiettivi economici in una visione d'insieme, vengono forniti qui di seguito alcuni dati comparativi riguardanti l'UE e gli Stati Uniti. Giova tuttavia formulare due avvertimenti: in primo luogo, i dati economici possono non essere idonei a raffrontare la reale qualità della vita; secondariamente, anche la qualità dell'attività economica può variare notevolmente da un paese all'altro, specie se si usano come parametri la buona gestione aziendale e la responsabilità sociale delle imprese.

2.3.1. L'obiettivo fissato a Lisbona consiste in un tasso di crescita annuo del 3 % nel corso del decennio. A fronte di questo obiettivo di una crescita aggregata del PIL pari al 3 %, i tassi di crescita medi annui registrati in periodi recenti sono i seguenti<sup>(2)</sup>:

	UE	USA
1975-1985	2,3	3,4
1985-1990	3,2	3,2
1990-1995	1,5	2,4
1995-2001	2,6	3,9

2.3.2. Queste differenze rispetto agli Stati Uniti hanno contribuito a creare un enorme divario tra i dati aggregati nel periodo 1991-2000<sup>(3)</sup>:

UE: 20,7 %

USA: 38,7 %

Ancora una volta va notato che le prestazioni degli Stati membri in tale contesto non sono uniformi e che molti degli Stati più piccoli fanno registrare prestazioni migliori di quelli grandi. Per colmare tale divario occorre agire in maniera radicale: «una coraggiosa riforma» per usare le parole della presidenza portoghese.

2.3.3. Una componente importante del PIL è data dal tasso di occupazione. Nel 2001 tale valore era del 66 % nell'UE contro il 75 % degli USA. Il tasso di occupazione in un momento dato costituisce il risultato della crescita precedente dell'occupazione. Le percentuali medie annue di crescita dell'occupazione negli ultimi periodi sono le seguenti:

	UE	USA
1975-1985	0,1	2,2
1985-1990	1,4	2,0
1990-1995	- 0,5	0,9
1995-2001	1,2	1,4

(1) COM(2002) 14 def.

(2) Fonte: European Competitiveness Report 2001, pag. 19.

(3) Fonte: Eurostat, 2002.

2.3.4. Questa incapacità di creare un numero sufficiente di posti di lavoro rinvia al cuore del dilemma che si pone all'UE. È necessaria una maggiore domanda di lavoro e i mercati del lavoro devono funzionare in maniera efficiente. Nell'UE si sta facendo molto per quanto riguarda la qualificazione della forza lavoro, la qualità del lavoro e le pari opportunità. Rimane ancora da fare per avviare le persone al lavoro.

2.3.5. I fatti qui di seguito esposti sono ampiamente accettati, ma la questione non viene affrontata in maniera efficace e quindi non viene risolta: la crescita dell'occupazione nelle attività produttive nel periodo 1980-2000 è stata pari al 5 % nell'UE contro il 43 % negli Stati Uniti<sup>(1)</sup>. L'UE non ha la necessaria dinamica di creazione di posti di lavoro e questo è l'elemento centrale della sfida formulata nella visione di Lisbona.

2.3.6. È utile esaminare i settori produttivi che contribuiscono alla creazione di posti di lavoro. Negli Stati Uniti il settore tecnologico ha registrato una percentuale superiore a quella del settore manifatturiero a partire dal 1985, e tale divario è andato crescendo sensibilmente. Ad esempio nel 1998 dal settore tecnologico dipendeva il 35 % del valore aggiunto del settore manifatturiero, contro il 24 % nell'Unione europea<sup>(2)</sup>. Negli Stati Uniti la quota è cresciuta di quasi il 9 % nel periodo 1985-1998, nell'UE solo dell'1,5 %.

2.3.7. Nell'UE il 69 % dei posti di lavoro e il 70 % del prodotto dipendono dal settore dei servizi, con una crescita di entrambi i valori pari al 6 % rispetto al 1990<sup>(3)</sup>. Negli Stati Uniti la quota di posti di lavoro nei servizi è pari al 74 %, quella del prodotto è di circa il 78 %. Nel settore dei servizi alle imprese le quote sono le seguenti:

	UE	USA
Valore aggiunto	52,3 %	54,8 %
Occupazione	46,1 %	53,7 %

2.3.8. Dal momento che la crescita del reddito comporta un aumento della domanda di servizi, l'UE deve garantire la realizzazione degli obiettivi occupazionali connessi alla crescita del settore dei servizi. A tal fine occorre eliminare gli ostacoli alla crescita di questo settore<sup>(4)</sup>.

2.4. In considerazione della necessità di creare un numero maggiore di nuovi posti di lavoro, nel parere elaborato per il Vertice di Lisbona il CESE affermava che l'esigenza principale era quella di avere una visione strategica delle condizioni dell'Europa nel contesto del nuovo modello: «L'attuale ripresa economica ciclica potrebbe fornire un pretesto per non

intraprendere azioni decisive, necessarie per trasformare la ripresa congiunturale in una rinascita strutturale, che si traduca in una crescita continua dell'occupazione<sup>(5)</sup>.»

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

2.6. Nella maggior parte degli Stati membri si pone attualmente il problema di come raggiungere questo obiettivo. Gli Stati membri devono trovare il giusto equilibrio tra sicurezza sociale e flessibilità economica, tra breve e lungo termine. I risultati degli Stati Uniti dimostrano che le prestazioni complessive, economiche e occupazionali dell'UE possono e devono essere sostanzialmente migliorate. I modelli per ottenere questo miglioramento sono disponibili in Europa, segnatamente negli esempi dati da alcuni Stati membri i cui risultati in termini di occupazione e in altri campi corrispondono a quelli degli USA o addirittura li superano. Inoltre, come dimostra l'esperienza di alcuni paesi (per es. Danimarca, Paesi Bassi e Svezia) non vi è necessariamente contraddizione tra un alto livello di protezione sociale e un elevato livello di occupazione. In effetti, se — come vuole l'obiettivo della visione di Lisbona — si fa in modo che le politiche economica, sociale e occupazionale si sostengano a vicenda, i trade-off tradizionali tra crescita e sicurezza possono contribuire a rafforzare utilmente le sinergie esistenti.

### 3. Conclusioni della presidenza — Consiglio europeo di Lisbona — marzo 2000

3.1. La visione ha trovato spazio nelle conclusioni della presidenza:

«L'Unione si è ora prefissata un nuovo obiettivo strategico per il nuovo decennio: diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.»

3.2. Per attuare tale obiettivo sono state definite due principali linee di azione:

- predisporre il passaggio a un'economia competitiva, dinamica e basata sulla conoscenza.
- Modernizzare il modello sociale europeo investendo nelle persone e costruendo uno stato sociale attivo.

<sup>(1)</sup> Fonte: OCSE 2000.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 206 def. sezione 4, par. 4.

<sup>(3)</sup> European Competitiveness Report 2002, capitolo III.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 206 def. sezione 5, par. 6.

<sup>(5)</sup> GU C 117 del 26.4.2000.



3.3. Gli elementi specifici proposti al fine di preparare la transizione dell'economia erano i seguenti:

- una società dell'informazione per tutti;
- definire uno spazio europeo della ricerca e dell'innovazione;
- creare un ambiente favorevole all'avviamento e allo sviluppo di imprese innovative, specialmente di PMI;
- riforme economiche per un mercato interno completo e pienamente operativo;
- mercati finanziari efficienti e integrati;
- coordinamento delle politiche macroeconomiche: risanamento di bilancio, qualità e sostenibilità delle finanze pubbliche.

3.3.1. Si tratta di decisioni importanti per due ragioni: anzitutto perché comprovano la volontà di completare il mercato interno per quanto riguarda i settori ancora da aprire; in secondo luogo perché sotto il profilo dell'innovazione e della conoscenza esse rappresentano un quadro di riferimento per la trasformazione dell'economia.

3.4. Gli elementi specifici proposti per modernizzare il modello sociale europeo erano i seguenti:

- istruzione e formazione per vivere e lavorare nella società dei saperi,
- posti di lavoro più numerosi e migliori per l'Europa: sviluppo di una politica attiva dell'occupazione,
- modernizzare la protezione sociale,
- promuovere l'inclusione sociale.

3.4.1. L'agenda sociale è stata sviluppata ulteriormente al Vertice di Nizza — cfr. il punto 4 infra.

3.5. Oltre ai due programmi di cui sopra, si è insistito sull'attuazione pratica delle proposte:

- miglioramento dei processi attuali,
- attuazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto,
- mobilitazione dei mezzi necessari.

3.5.1. L'aspetto più marcato del processo di Lisbona è l'interazione tra l'intervento degli Stati membri a livello nazionale e il coordinamento di tale attività, che ha il suo momento culminante nei vertici di primavera. Gli obiettivi sono formulati in maniera da essere raggiunti attraverso una

combinazione di pressioni reciproche e di coordinamento aperto, e i vertici di primavera fungono da verifica annua dei progressi compiuti. Affinché la visione di Lisbona divenga una realtà è necessario che gli Stati membri riconoscano tale corresponsabilità, nonché l'esigenza di realizzare le riforme a livello nazionale.

3.5.2. Al coordinamento «verticale» tra UE e Stati membri si aggiunge una dimensione «orizzontale» grazie al coinvolgimento delle parti sociali, che culmina nel vertice sociale che precede il vertice di primavera. Coinvolgere le parti sociali significa anche coinvolgere le imprese; anche queste quindi dovranno dare il loro contributo al cambiamento.

3.6. Il Comitato considera corretta la visione definita a Lisbona. Per l'Unione la sfida consiste nel portare a compimento tutti i cambiamenti previsti a livello sia di Stati membri che di UE.

#### 4. Conclusioni della presidenza — Consiglio europeo di Nizza — dicembre 2000

4.1. Il Consiglio ha adottato a Nizza l'Agenda sociale europea che definiva, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, specifiche priorità di azione per i cinque anni successivi. «L'Agenda costituisce una tappa fondamentale per rafforzare e modernizzare il modello sociale europeo». A Nizza il Consiglio si è impegnato anche a verificare l'attuazione dell'Agenda sociale in occasione di ogni vertice di primavera, nel corso dell'esame sui progressi nel campo della strategia di Lisbona. Le parti sociali vengono invitate a svolgere pienamente il loro ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio dell'Agenda, in particolare al vertice sociale annuale, da tenere prima di quello di primavera.

4.2. Le principali sezioni dell'Agenda sociale sono:

- miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione,
- anticipazione e sfruttamento dei cambiamenti dell'ambiente di lavoro mediante lo sviluppo di un nuovo equilibrio tra flessibilità e sicurezza nelle relazioni di lavoro,
- lotta contro tutte le forme di esclusione e di discriminazione per favorire l'integrazione sociale,
- rinnovo della protezione sociale,
- promozione della parità tra donne e uomini,
- rafforzamento del capitolo sociale nell'ambito dell'allargamento e delle relazioni esterne dell'Unione europea.

4.3. Il CESE sottolinea l'esigenza di modernizzare la protezione sociale e di creare un migliore equilibrio tra flessibilità e sicurezza nell'ambiente di lavoro, mettendo in rilievo nel contempo le responsabilità individuali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

## 5. Conclusioni della presidenza — Consiglio europeo di Göteborg — giugno 2001

5.1. La strategia di Lisbona è stata ampliata a Göteborg:

«Il Consiglio europeo ha convenuto una strategia per lo sviluppo sostenibile che integra l'impegno politico dell'Unione per il rinnovamento economico e sociale, aggiunge alla strategia di Lisbona una terza dimensione, quella ambientale, e stabilisce un nuovo approccio alla definizione delle politiche.»

5.2. I principali temi alla base della dimensione ambientale erano:

- un nuovo approccio alla definizione delle politiche,
- la dimensione globale,
- la definizione delle priorità ambientali,
- l'integrazione degli aspetti ambientali nelle politiche comunitarie.

Come contributo al Consiglio europeo di Barcellona, il CESE ha elaborato un parere sulla strategia per lo sviluppo sostenibile <sup>(1)</sup> su cui ha basato il parere sul partenariato globale in vista del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg dell'agosto/settembre 2002 <sup>(2)</sup>.

5.3. Le quattro priorità ambientali prescelte sono le seguenti:

- lottare contro i cambiamenti climatici,
- garantire trasporti sostenibili,
- affrontare i rischi per la sanità pubblica,
- gestire le risorse naturali in maniera più responsabile.

5.4. Le priorità vengono definite ad un livello alquanto concettuale e multidisciplinare. Rimane da vedere come possano essere trasformate in azione. Ma le vere questioni saranno quelle della «sostenibilità» sociale, economica e ambientale delle politiche dell'UE e del grado di coerenza delle politiche.

<sup>(1)</sup> GU C 94 del 18.4.2002.

<sup>(2)</sup> GU C 221 del 17.9.2002.

## 6. Comunicazione della Commissione — La strategia di Lisbona — Attuare il cambiamento — gennaio 2002

6.1. In questa comunicazione la Commissione valuta i progressi compiuti a due anni dal Vertice di Lisbona.

«Il conseguimento degli obiettivi di Lisbona richiede un tasso di crescita sostenuto a livello dell'UE pari al 3 %. [I dati forniti nella relazione della Commissione indicano una crescita dell'1,6 %]. Vista la fase di rallentamento che l'Unione europea sta attraversando al momento risulta cruciale ottenere successi nell'attuazione delle riforme che devono condurre ad una continua crescita del tasso di occupazione e ad una più elevata produttività del lavoro.»

A partire da Lisbona il divario nel PIL pro capite tra l'Unione europea e gli USA è rimasto inalterato. In base agli ultimi dati disponibili il PIL pro capite dell'Unione è equivalente al 64 % di quello degli USA. La differenza nella produttività del lavoro spiega, attualmente, circa un terzo di tale divario. I restanti due terzi sono dovuti al minor numero di ore di lavoro annuali per lavoratore e al più basso tasso di occupazione dell'Unione. Per colmare tale divario in modo significativo sono necessari progressi a livello dell'intera strategia di Lisbona.»

6.2. In un altro passaggio si afferma che «Il Consiglio europeo di Barcellona rappresenterà un momento critico per la strategia di Lisbona ...»

- La Commissione ha ormai presentato la maggior parte delle principali proposte strategiche;
- la seconda fase dell'accordo su tali strategie e della loro adozione è già ben avviata. Il successo (o il fallimento) dipende in larga misura dal Parlamento europeo o dal Consiglio che devono prendere le decisioni nelle aree chiave della strategia;
- la fase finale, nella quale le strategie convenute vengono attuate e cominciano ad avere un impatto tangibile, è appena iniziata.

6.3. «La trasformazione delle nuove strategie in risultati visibili, tuttavia, come dimostrato dalla presente relazione, richiede l'intervento di tutte le parti in causa. Si sono già registrati importanti successi ... in altre aree cruciali delle riforme economiche e strutturali, tuttavia, il progresso è stato lento o deludente.»

Il Consiglio europeo deve rispondere a questa scarsità di risultati prima che la situazione peggiori e deve inviare un segnale di fiducia, conferendo un chiaro impulso politico in quei settori nei quali l'esigenza di progresso è più sentita.»

6.4. Il CESE osserva che, nonostante il rilievo dato a Lisbona e Göteborg alla messa in atto delle decisioni, la Commissione sentiva ancora l'esigenza d'incitare i politici all'azione. Nondimeno, il CESE ammette che dopo il Vertice di Barcellona sono stati compiuti progressi nel rimediare alla penuria di risultati.

6.5. La preparazione del Consiglio di Barcellona e le relative aspettative sono state condizionate dalle campagne elettorali in corso in una serie di paesi. I politici non volevano prendere posizione a Barcellona su questioni che si stavano dibattendo nelle campagne elettorali.

6.6. Il CESE è favorevole ad un maggior ricorso al metodo di coordinamento aperto e prende atto degli sforzi fatti dalle parti sociali per assolvere alle loro responsabilità a livello europeo. Il Comitato ritiene tuttavia essenziale per il successo di questo approccio che negli Stati membri sia condotta una valutazione pubblica e sistematica dei progressi. Raccomanda che l'efficienza e l'efficacia di tale approccio siano valutate dalla Commissione nel quadro della preparazione del prossimo vertice di primavera.

## 7. Conclusioni della presidenza — Consiglio europeo di Barcellona — marzo 2002

7.1. Le conclusioni si concentrano su due programmi principali:

- mantenere lo slancio della strategia a lungo termine (la strategia di Lisbona);
- azioni prioritarie in tre settori.

7.2. L'esigenza di conservare lo slancio riguarda quattro temi:

- coordinamento delle politiche economiche
- sviluppo sostenibile
- un ambiente più favorevole per l'imprenditorialità e la competitività
- rafforzamento della coesione sociale — agenda sociale.

7.3. La sezione relativa al coordinamento delle politiche economiche contiene un'affermazione degna di nota:

«I punti focali saranno la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche, attraverso il proseguimento delle necessarie riforme sui mercati dei prodotti, del capitale e del lavoro e la garanzia della coerenza con le politiche definite in ciascun settore.» La questione cruciale è in che modo tradurre in proposte, nel contesto dei programmi d'azione, le riforme evidenziate in corsivo.

7.4. Le azioni prioritarie sono tre:

- politiche attive verso la piena occupazione: nuovi e migliori posti di lavoro
- il collegamento delle economie europee
- un'economia competitiva basata sulla conoscenza.

7.5. La prima delle azioni prioritarie sollecita politiche attive a favore della piena occupazione. Non vengono discusse le possibilità di dare impulso all'attività economica o alla domanda di lavoro, sebbene al punto 28 delle conclusioni si affermi che «La piena occupazione è il nucleo della strategia di Lisbona e l'obiettivo essenziale delle politiche in campo economico e sociale, che rende necessaria la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro. Occorre pertanto continuare a prestare particolare attenzione alle riforme delle politiche dell'occupazione e del mercato del lavoro.»

7.6. Il rafforzamento della strategia per l'occupazione ruota intorno al tema generale dell'aumento del tasso d'occupazione e della promozione dell'occupabilità; in altre parole, si vuole migliorare il lato dell'offerta dell'equazione occupazionale mediante lo sviluppo delle competenze, l'inclusione sociale, ecc.

7.7. Un solo orientamento specifico riguarda il funzionamento del mercato del lavoro:

«per ottenere un giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza, si invitano gli Stati membri a riesaminare, conformemente alla prassi nazionale, la normativa sui contratti di lavoro e, ove opportuno, i relativi costi, al fine di promuovere la creazione di più posti di lavoro.»

Tale questione è attualmente al centro del dibattito politico di alcuni Stati membri.

7.8. La seconda azione prioritaria riguarda la connessione delle economie europee e tocca i seguenti temi:

- mercati finanziari (servizi finanziari),
- integrazione delle reti europee dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni,
- servizi pubblici di qualità.

7.9. Si tratta di obiettivi senz'altro auspicabili, anche se la loro realizzazione comporterà difficoltà considerevoli. Si ritiene che le misure in questione stimoleranno il lato della domanda dell'equazione occupazionale ma che occorrerà del tempo perché abbiano effetto.

7.10. La terza azione prioritaria, «un'economia competitiva basata sulla conoscenza», comporta due aspetti:

- istruzione
- ricerca e tecnologie di punta.

Entrambi rivestono altissimo interesse. La lentezza nella realizzazione del programma di R&S di Lisbona continua ad essere fonte di grande delusione. Il Comitato chiede con urgenza azioni prioritarie in tale settore ed esprime al conempo preoccupazione in ordine al raggiungimento dell'obiettivo di un livello di R&S del 3 % rispetto al PIL. Vi è il rischio che si resti ben al di qua sia nel settore pubblico che in quello privato.

7.11. Il Consiglio europeo ha altresì preso la decisione di migliorare i metodi di lavoro dell'Unione. I preparativi del Vertice di Barcellona hanno dimostrato che occorre migliorare l'applicazione del metodo aperto di coordinamento specie in riferimento all'attuazione del programma di Lisbona a livello nazionale.

7.12. La questione politica principale è in quale misura il modello sociale sarà riformato. Ci sono due aspetti: primo, la maniera in cui i sistemi di sicurezza sociale incoraggiano, o piuttosto scoraggiano, le persone a cercare un lavoro; secondo, il modo in cui tali sistemi incentivano o disincentivano i datori di lavoro a offrire nuovi posti. In un'economia sociale di mercato entrambi gli aspetti devono funzionare bene. È necessario trovare un equilibrio tra la sicurezza e la flessibilità sia per i lavoratori che per i datori di lavoro. Si tratta di un dibattito ancora in corso, che il processo di Lisbona deve risolvere.

## 8. Rinnovare la visione?

8.1. Il CESE desidera ribadire le tematiche principali dell'agenda che ha presentato al Consiglio europeo di Lisbona nel punto 3.2 del suo parere:

### 8.1.1. Adattare al nuovo modello il modello sociale attuale

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

Nel parere in merito al Consiglio di Lisbona, il Comitato ha sottolineato che esistono vari modelli sociali (renano, nordico, mediterraneo e anglosassone) che producono risultati economici e sociali differenti con una vasta gamma di misure. Nella comunicazione della Commissione elaborata in preparazione del Vertice di Barcellona, la tabella 2 mostrava i progressi raggiunti nel conseguimento di alcuni obiettivi di Lisbona e indicava che la media dei tre migliori Stati membri era già pari o superiore agli obiettivi stabiliti per il 2010. È istruttivo esaminare quali modelli sociali hanno prodotto questi risultati superiori alla media. Il modello nordico sembra produrre i risultati migliori e anche, presumibilmente, la migliore qualità della vita. Il metodo aperto di coordinamento fornisce i mezzi grazie ai quali si può usare il meglio di ogni modello per raggiungere i migliori risultati complessivi.

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

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

Sebbene sia in corso una vasta gamma di iniziative di rilievo, il divario tra opportunità di lavoro e qualificazioni in ciascuna fascia di età continua a costituire un fondamentale ostacolo al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona e, in particolare, della piena occupazione.

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

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

Nel parere sul Vertice di Lisbona il Comitato esprimeva preoccupazione in particolare circa la formazione e la crescita di nuove imprese, in quanto generatrici di nuova occupazione. Un tema di rilevanza generale è ovviamente quello dell'imprenditorialità nelle imprese di ogni dimensione e nella società in generale. Nei due anni trascorsi dal Vertice di Lisbona vi sono state delle iniziative della Commissione intese a creare un ambiente propizio all'avviamento e alla crescita di imprese innovative, in particolare PMI. Tuttavia permane l'esigenza generale di stimolare la cultura imprenditoriale e di sostenere l'attività imprenditoriale.

### 8.1.4. Aiutare le società consolidate a passare al nuovo modello

Questo tema può comportare cambiamenti importanti a livello delle imprese. È ormai opinione diffusa che la ripresa della crescita della produttività verificatasi nella seconda metà degli anni '90 negli Stati Uniti ed in alcuni Stati membri dell'UE sia strettamente legata all'uso ed alla diffusione delle TIC, che interessano una gamma vasta ed in costante espansione di attività economiche<sup>(1)</sup>. Visto il ruolo decisivo che le TIC hanno nella modernizzazione delle nostre economie e nel promuovere l'innovazione occorre creare le condizioni adatte a garantirne la più ampia diffusione possibile<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 262 def. — sezione 3, secondo capoverso.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 262 def. — sezione 3, ultimo capoverso.

Nel punto 29 delle conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona, le parti sociali vengono invitate a mettere le loro strategie al servizio della strategia di Lisbona. «Il programma pluriennale che presenteranno nel dicembre 2002 dovrebbe già includere questo contributo, con particolare riguardo all'adattabilità delle imprese in aspetti quali la contrattazione collettiva, la moderazione salariale, il miglioramento della produttività, la formazione continua, le nuove tecnologie e l'organizzazione flessibile del lavoro.»

Secondo il Comitato le parti sociali devono aprire la strada a dei cambiamenti a livello di impresa che rendano possibile il necessario impatto delle TIC sulla competitività e sulla crescita.

Come è stato sottolineato a Barcellona, il prossimo vertice di primavera offrirà l'occasione di passare al vaglio tali questioni.

#### 8.1.5. Adattare l'istruzione e la formazione al nuovo modello

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

Vi sono state varie iniziative della Commissione in materia di istruzione e formazione per vivere e lavorare nella società della conoscenza. Trattandosi di un argomento di fondamentale importanza, sarebbe opportuno che il prossimo vertice di primavera vi dedicasse maggiore attenzione e si facessero passi in avanti più significativi in merito ai relativi indicatori.

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

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

Il CESE, in un'ottica onnicomprensiva, aveva già anticipato, nel punto 9 del parere sul Vertice di Lisbona, la necessità di includere le dimensioni della tutela ambientale e della sostenibilità. Sarebbe stato opportuno sottolineare anche che la dirigenza politica dovrebbe garantire che i cambiamenti realizzati abbiano la necessaria ampiezza.

8.2. Al punto 9 del proprio parere il Comitato proponeva il seguente programma per uno sviluppo sostenibile.

«8.2.1. Sarebbe difficile concepire un nuovo modello prescindendo dallo sviluppo sostenibile. Il modello deve essere sostenibile, e, per poterlo essere, deve basarsi sull'innovazione e le conoscenze. Tra le principali preoccupazioni figurano le seguenti:

- il controllo e la riduzione dei rifiuti e dell'inquinamento del terreno, delle acque e dell'atmosfera.
- L'uso sostenibile del territorio e delle acque, che riguarda anche l'agricoltura, la silvicoltura, l'orticoltura, l'urbanizzazione, l'industrializzazione, i trasporti, il turismo e lo sport.
- Lo sviluppo di risorse combustibili sostenibili e l'uso di combustibile organico e altre risorse naturali limitate.
- Un migliore equilibrio terra/mare della catena alimentare in termini di domanda e di sostenibilità, e una maggiore attenzione per la qualità della catena alimentare.
- Un migliore equilibrio tra trasporti pubblici e privati, con l'aiuto di un approccio più razionale alla pianificazione spaziale e all'uso del territorio.»

8.3. Il CESE raccomanda un programma con la struttura sopra descritta per dare attuazione alle priorità della Commissione, che sono più concettuali, meno concrete e meno mirate.

- Combattere il cambiamento climatico
- Garantire trasporti sostenibili
- Affrontare i rischi per la salute pubblica
- Gestire in modo più responsabile le risorse naturali.

8.4. Dopo il Vertice di Göteborg, la Commissione ha avviato delle iniziative volte ad introdurre una dimensione ambientale. Il Comitato desidera anche in questo caso sottolineare che il tema principale è quello della sostenibilità in tutte le sue dimensioni. In tale contesto il Comitato cita alcuni passi del succitato parere riguardanti la sostenibilità:

«8.4.1. Lo sviluppo della base di conoscenze necessaria fornisce i mezzi per gestire meglio la sostenibilità. Nonostante le opportunità esistenti di ricerca pubblica e privata, sono assolutamente necessarie iniziative pubbliche.

8.4.2. L'uso delle tecnologie di protezione ambientale e di sviluppo sostenibile ha un forte potenziale occupazionale.



8.4.3. Per conseguire i risultati di cui al punto 9.1<sup>(1)</sup>, saranno necessarie innovazioni tecniche, industriali, culturali e di approccio. Affinché abbia successo, l'innovazione dovrebbe portare al rinnovo delle società esistenti ed alla formazione di PMI nuove e di successo. Gli Stati membri dovranno stabilire incentivi appropriati (carota e bastone) per stimolare tale innovazione.

8.4.4. Le prospettive per un futuro stabile e sostenibile sotto il profilo economico, ecologico e sociale miglioreranno se sarà possibile costruire e sviluppare una solida base di competenze tecnologiche ed organizzative. Uno dei requisiti per conseguire questo risultato è un sistema d'innovazione funzionale ed efficiente, nel quale l'interazione tra la ricerca e l'istruzione, tra la formazione, la produzione e l'organizzazione e tra il trasferimento delle tecnologie e la politica statale dell'innovazione assuma forme differenziate.

8.4.5. È inoltre necessario promuovere maggiormente in Europa, in senso sia verticale che orizzontale, la ricerca e sviluppo come seme e base per le future innovazioni<sup>(2)</sup>. Contemporaneamente si devono rendere le possibilità di occupazione che ne derivano tanto interessanti da poter conquistare i più dotati e trattenerli in Europa. Già nella formazione scolastica si deve predisporre un'offerta di insegnamento più rafforzata e qualificata nel campo della matematica e delle scienze naturali (ed eventualmente anche nelle materie tecniche).

8.4.6. Il Vertice di Lisbona dovrebbe dare alla Commissione la responsabilità di affrontare le questioni esaminate nel punto 8.1 (punto 9.1 del documento presentato inizialmente dal Comitato), nel quadro dei programmi e degli impegni UE esistenti, in modo che il Consiglio possa considerare la possibilità di intraprendere nuove azioni, per garantire che il nuovo modello sia sostenibile.»

<sup>(1)</sup> NdT: 8.2.1 del presente documento.

<sup>(2)</sup> Cfr. anche comunicazione della Commissione «Verso uno spazio europeo della ricerca», COM(2000) 6 def.

## 9. Conclusioni

9.1. A giudizio del Comitato sono stati effettuati progressi validi in parecchie aree, specie quelle in cui l'iniziativa è stata della Commissione.

9.2. Si ritiene che, per quanto riguarda settori che esigono una leadership politica, solo pochi Stati membri abbiano compiuto i progressi necessari. In particolare si invitano i responsabili politici a tenere conto della protezione ambientale e della sostenibilità in tutte le loro principali iniziative in ogni campo. Vari Stati membri devono attivarsi a favore della sostenibilità dei modelli sociali esistenti.

9.3. Il Comitato ha ricevuto la comunicazione della Commissione «Produttività: la chiave per la competitività delle economie e delle imprese europee»<sup>(3)</sup>. In questo documento, la stessa Commissione sottolinea la sfida posta dagli obiettivi di Lisbona e come sia importante conseguirli. Il Comitato elaborerà a tempo debito un parere in merito a questa comunicazione.

9.4. Il progresso della strategia di Lisbona dipende fortemente dal metodo aperto di coordinamento, dai progressi che in ogni vertice di primavera vengono presentati e dal coinvolgimento delle parti sociali nel vertice sociale che precede il vertice di primavera. Tale processo deve essere valutato oggettivamente nel quadro del vertice di primavera del 2003, quando il calendario di Lisbona sarà già completo al 30 %. Il Comitato presenterà una relazione al Consiglio e al Parlamento europeo prima del Consiglio europeo di primavera del 2003.

9.5. Nel parere trasmesso al Consiglio di Lisbona il Comitato chiedeva se non fosse necessario, allo scopo di rispondere alle sfide del nuovo modello, formulare un nuovo modello per lo stesso sistema di governo. È evidentemente opportuno riproporre tale domanda se desideriamo che vengano avviate le azioni indispensabili per tradurre in realtà la visione di Lisbona. Il nuovo modello dovrebbe essere definito dalla Convenzione sul futuro dell'Europa. Il Comitato invita la Convenzione ad agire in tal senso.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 262 def.

Bruxelles, 18 settembre 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 alla brevettabilità delle invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici»**

(COM(2002) 92 def. — 2002/0047 (COD))

(2003/C 61/25)

Il Consiglio, in data 4 marzo 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 sulla base del rapporto introduttivo del relatore Retureau, in data 11 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 settembre, nel corso della 393ª sessione plenaria, con 43 voti favorevoli, 18 voti contrari e 9 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione sui regimi di proprietà intellettuale

1.1. I brevetti industriali conferiscono al richiedente il monopolio temporaneo di sfruttamento economico della sua invenzione a determinate condizioni ed entro i limiti delle rivendicazioni del richiedente stesso. In virtù delle condizioni di brevettabilità generalmente previste in Europa, un brevetto può essere rilasciato per un'invenzione di carattere tecnico che non sia giudicata ovvia da una persona competente in materia e che apporti un nuovo contributo allo stato dell'arte. L'invenzione dev'essere inoltre «atta ad avere un'applicazione industriale»: può quindi consistere in un oggetto tecnico o in un procedimento (di fabbricazione) appartenente al mondo tangibile, in contrasto con quello immateriale delle teorie e dei concetti astratti.

1.2. Il rilascio di un brevetto presuppone la prova di un progresso rispetto allo stato della tecnica e, a tal fine, i principali uffici dei brevetti dispongono di banche dati sui brevetti rilasciati, nelle quali vanno inserite anche una descrizione e delle spiegazioni che consentano la riproduzione dell'invenzione protetta. Un aspetto essenziale della nozione di brevetto è dato infatti dalla clausola che il monopolio temporaneo conferito al richiedente (che peraltro è contrario ai concetti di libera concorrenza e di libero mercato) venga compensato rendendo pubblici il *know-how* tecnico e le nuove conoscenze derivanti dall'invenzione, che in tal modo contribuisce direttamente al trasferimento di tecnologia e alla divulgazione delle conoscenze.

1.2.1. Oltre che dall'importanza dell'innovazione, la qualità di un brevetto dipende dal livello delle diverse competenze ed esperienze che entrano in gioco: anzitutto quelle degli inventori e in seguito quelle degli esperti e dei consiglieri in materia di brevetti, degli esaminatori degli uffici dei brevetti (conoscenza approfondita dello stato della tecnica, ricerca dell'antierità con l'aiuto di banche dati di qualità aggiornate costantemente). Data la territorialità del diritto materiale, la domanda va depositata in tutti i paesi in cui il richiedente desidera dar corso

alla protezione. Ne derivano procedure complicate e costose, semplificate solo in parte a livello europeo dalla Convenzione di Monaco del 1973 sul brevetto europeo (CBE) (limitatamente ai paesi firmatari) e, sul piano internazionale, dal PCT (Patent Cooperation Treaty) che consente di estendere la protezione ai paesi firmatari dei pertinenti trattati e convenzioni dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI). L'UEB è competente per trattare i depositi effettuati nel quadro del PCT.

1.2.2. Il Comitato coglie l'occasione per ribadire l'importanza decisiva di una protezione efficace della proprietà intellettuale ed industriale per promuovere gli investimenti, la competitività, l'innovazione e quindi la crescita delle imprese e la creazione di posti di lavoro qualificati nella Comunità. Inoltre ha già insistito affinché i costi del deposito e delle tasse periodiche restino modesti di modo che il brevetto sia accessibile in particolare alle PMI-PMI e rinnova la sua richiesta al Consiglio in tal senso. I costi aumentano in funzione del numero dei paesi in cui avviene il deposito e delle traduzioni; di qui l'importanza di un brevetto comunitario davvero accessibile.

1.3. In virtù di un principio chiaro ed universalmente accettato, le attività intellettuali, le scoperte e le teorie scientifiche fondamentali sulle proprietà della materia e i metodi matematici (equazioni, algoritmi, teoria degli insiemi, calcolo delle probabilità e calcolo matriciale, logica fuzzy, ecc.) che trovano un'applicazione diretta in informatica e nella programmazione di software non possono formare oggetto di brevetto. Le teorie della relatività e la meccanica quantistica, la scoperta della radioattività o della fissione nucleare non possono godere di protezione giuridica in quanto si tratta di concetti astratti e di scoperte scientifiche fondamentali, anche se di fatto la radioattività e la fissione nucleare, ad esempio, possono fungere da fondamento teorico ad applicazioni industriali di notevole rilevanza economica e sociale (energia, medicina).

1.4. Determinate creazioni intellettuali, come le produzioni artistiche nel campo della letteratura, delle arti figurative, della fotografia, delle arti plastiche, del cinema, della musica, della librettistica ecc., che possono essere commercializzate sotto diverse forme materiali (pubblicazioni su vari supporti) o presentate in pubblico, sono protette dal regime del diritto d'autore. Da ormai una trentina d'anni anche i programmi informatici sono coperti dal regime dei diritti d'autore sul piano internazionale (prima l'OMPI e in epoca più recente l'OMC) ed europeo (legislazioni nazionali ed esclusione contemplata dalla CBE), anche se taluni paesi, come gli Stati Uniti e il Giappone, hanno modificato il loro ordinamento giuridico e consentono ormai da qualche tempo di brevettare anche i software e i metodi per attività intellettuali. In tali paesi la «novità» e l'«utilità» sono criteri sufficienti, ragion per cui molti brevetti vengono rilasciati per invenzioni che in Europa rientrerebbero nel campo di applicazione del modello di utilità (sistema di conferma di avvenuto acquisto su Internet cliccando il mouse, oppure — e in questo caso si tratta di un brevetto rilasciato dall'UEB — programma elettronico per scegliere la musica da diffondere nei supermercati ...).

1.5. Il diritto d'autore ha anzitutto una portata più prettamente internazionale in quanto non è necessario corrispondere una tassa di deposito né versare altri canoni anche se il diritto materiale, come la normativa brevettuale, è sempre soggetto alla legislazione nazionale di ciascun paese. Il diritto d'autore viene dunque accordato facilmente, anche se in alcuni paesi (come in America latina) solo sotto riserva di registrazione e in altri solo in seguito ad una prima pubblicazione («copyright» nel diritto anglosassone ...) o previa presentazione di prove dell'antiorità dell'opera e dell'identità dell'autore. Pertanto, rispetto al brevetto, che generalmente è costoso (un brevetto europeo va dai 50 000 ai 150 000 EUR) i diritti d'autore sono tutelati in modo praticamente gratuito e universale.

1.6. Tuttavia, data la crescente importanza della ricerca fondamentale ed applicata nell'industria e il ruolo sempre maggiore del sapere, della conoscenza e delle componenti «immateriali» delle nuove tecnologie (i software integrati, le componenti elettroniche programmatiche, le macchine «intelligenti» o «virtuali» ecc.), al giorno d'oggi sembra talvolta più difficile tracciare una linea di demarcazione netta tra i due principali regimi giuridici della proprietà intellettuale, senza per questo rimettere in causa le loro basi fondamentali. Fatti i debiti adeguamenti e con una maggiore flessibilità in taluni settori, il brevetto dovrebbe continuare ad essere applicato ai procedimenti e alle invenzioni che producono effetti materiali nel mondo fisico mediante un insieme di componenti elettroniche connesse a dispositivi di ingresso e di uscita (il cui assemblaggio è paragonabile a quello di un computer), anche se sono dotati di programmi informatici ad hoc (p.es. sistema di frenatura ABS, macchine a controllo numerico, strumenti di guida ecc.). Dal canto suo, il diritto d'autore dovrebbe continuare ad essere applicato alle creazioni intellettuali e alle pubblicazioni nel campo della cultura, della letteratura, della scienza e dei programmi informatici, anche se in certi settori i supporti materiali di tali opere sono cambiati profondamente (supporti multimediali, reti elettroniche, televisione) mentre è diventato

relativamente facile produrne delle copie o farne taluni usi illegali. Ma anche se questo influisce sui metodi e gli strumenti per tutelare i diritti, che in questi ultimi anni sono stati peraltro potenziati, il regime giuridico della proprietà rimane globalmente, pur con riserva dei necessari ritocchi, ancora adeguato.

1.6.1. Ciò nondimeno resta il problema di definire meglio gli adeguamenti più adatti ai regimi di protezione classici e di stabilire delle forme di tutela *sui generis* al fine di garantire al meglio i diritti di proprietà intellettuale nel campo delle nuove tecnologie e della società dell'informazione e della comunicazione senza peraltro ostacolare la diffusione delle conoscenze e delle tecnologie. La riflessione è orientata, a seconda dei casi, verso regimi *ad hoc* (topografie di semiconduttori, ritrovati vegetali) oppure verso degli adeguamenti più o meno profondi dei regimi giuridici tradizionali per renderli più flessibili e più adatti alla natura delle tecnologie e agli interessi generali della società (ad esempio l'imposizione di «licenze nazionali» o di licenze obbligatorie a basso costo nel caso dei brevetti di medicinali ai fini della lotta contro le epidemie; la limitazione del campo di applicazione della protezione nel settore delle biotecnologie ecc.). Si tratta di cercare un equilibrio tra l'esercizio di un diritto legittimo (quello di proprietà intellettuale, che è riconosciuto come un diritto della persona umana) e i diritti e gli interessi legittimi delle altre persone e della società, nell'interesse generale — e questo è un classico problema giuridico ed etico.

1.7. Si sta peraltro sviluppando, anche se ancora solo ad un livello embrionale, una legislazione comunitaria in materia di proprietà intellettuale ed industriale (direttive sui programmi per elaboratore, invenzioni biotecnologiche, schemi di circuiti elettronici, marchio comunitario, indicazioni geografiche e denominazioni d'origine ...). Tuttavia va rilevata purtroppo la mancanza di un brevetto comunitario (un progetto in tal senso è fallito all'inizio degli anni '70), che ha indotto a colmare il vuoto giuridico che ne consegue nel modo più rigido che esiste, e cioè quello della cooperazione intergovernativa, mediante la convenzione di Monaco del 1973 sul brevetto europeo (CBE) e la creazione dell'UEB, l'Ufficio europeo dei brevetti. In sede di Consiglio la creazione di un brevetto comunitario è ritardata ancora da serie difficoltà politiche e giuridiche, dovute in particolare a ragioni linguistiche (pretesti?) e ad obiezioni sulla creazione di un sistema giurisdizionale europeo specializzato<sup>(1)</sup>: il Comitato auspica vivamente che queste difficoltà possano in tale sede venire rapidamente superate.

1.8. Dato lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e in particolare l'apertura della rete universale di Internet, la continua creazione di software per il funzionamento dei vari tipi di hardware che compongono tale rete (che è uno spazio di espressione e di comunicazione libere e che sostiene un'economia di rete) e infine la creazione di applicazioni per il commercio, la circolazione dei capitali, l'istruzione e l'amministrazione, è legittimo chiedersi se l'attuale sistema brevettuale sia adeguato o meno alle nuove tecnologie. Mentre ai programmi informatici (compilatori, linguaggi,

<sup>(1)</sup> Parere CES 282/98, GU C 129 del 27.4.1998.

sistemi operativi e applicazioni) si applica il regime dei diritti d'autore, Internet non è brevettato. Gli organismi di regolamentazione stabiliscono norme adeguate e garantiscono che vengano preservate l'universalità e l'interoperabilità della rete mondiale, la quale è indubbiamente un elemento essenziale per lo sviluppo delle nuove tecnologie della società della conoscenza e per la crescita di numerosi settori industriali e dei servizi.

1.9. Tuttavia, degli elementi indispensabili sia per la democrazia che per l'economia, come l'universalità, l'interoperabilità e i bassi costi di accesso ad Internet, sono talvolta minacciati dal deposito di brevetti che incidono sugli standard della rete e sui programmi indispensabili al suo funzionamento, che dovrebbero invece per quanto possibile restare aperti e in ogni caso gratuiti. Si tratta di una questione estremamente importante e l'Europa dovrebbe svolgere un ruolo più attivo affinché Internet continui ad essere un bene pubblico inalienabile, in quanto strumento d'importanza universale sia per le imprese, le università e i centri di ricerca che svolgono un ruolo fondamentale nel suo sviluppo e innovazione, sia per le amministrazioni e per i privati.

1.10. I software sono indispensabili tanto per lo sviluppo delle tecnologie di rete quanto per il perfezionamento degli strumenti informatici e di vari macchinari usati nell'industria e vengono utilizzati in un crescente numero di servizi o di apparecchi tecnologici innovativi, alcuni dei quali rivoluzionano letteralmente la nostra vita quotidiana, o la nostra cultura e relazioni sociali.

## 2. La proposta della Commissione

2.1. In virtù della direttiva in esame, gli Stati membri sono tenuti ad introdurre nella propria legislazione, per legge o mediante la giurisprudenza, «la brevettabilità delle invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici» (art. 1, campo d'applicazione), obbligando così gli uffici dei brevetti di tutti i paesi firmatari a rilasciare brevetti per tali invenzioni, come fa l'UEB nonostante l'esclusione prevista dalla CBE, al fine di «unificare» la giurisprudenza dei tribunali nazionali.

2.2. Le definizioni di cui all'articolo 2 indicano che cosa s'intende nel progetto di direttiva per invenzioni «attuate per mezzo di elaboratori elettronici» e quali sono le loro caratteristiche.

2.3. Si precisa che l'esecuzione di una tale invenzione implica l'uso di un elaboratore, di una rete di elaboratori, o di un altro apparecchio programmabile (art. 2, lettera a)).

2.4. Il «contributo tecnico» viene definito, in modo classico, come «un contributo allo stato dell'arte in un settore tecnico» (art. 2, lettera b)) giudicato non ovvio da uno specialista; tuttavia questo contributo tecnico «a prima vista» innovativo deve essere realizzato «in tutto o in parte per mezzo di uno o più programmi per elaboratore».

2.5. Dato che un programma è una sequenza di istruzioni finalizzate all'elaborazione di dati numerici o analogici, il contributo tecnico è quindi strettamente legato all'esecuzione di uno o più programmi informatici su un calcolatore elettronico programmabile o su un apparecchio simile e dipende in gran parte, se non del tutto, da tale operazione.

2.6. Tuttavia qualsiasi «invenzione attuata per mezzo di elaboratori elettronici [è] considerata appartenente ad un settore della tecnologia» (art. 3). Pertanto si ritiene d'ufficio che il o i software (in quanto l'invenzione può essere attuata integralmente mediante software, cioè può consistere di fatto in un software e nel metodo o nel risultato dell'elaborazione di determinati dati e può prevedere eventualmente delle banche dati), appartengano ad un settore della tecnologia e che soddisfino quindi determinati criteri fondamentali della brevettabilità (invenzione a carattere tecnico, contributo allo stato della tecnica).

2.6.1. L'articolo 4 (condizioni della brevettabilità), oltre a quanto stabilito precedentemente, prevede un'ulteriore condizione classica per il rilascio di un brevetto, e cioè quella secondo cui l'invenzione dev'essere «atta ad un'applicazione industriale».

2.7. L'articolo 5 (forma delle rivendicazioni) prevede che un'invenzione «possa essere rivendicata come prodotto, ossia come elaboratore programmato, rete di elaboratori programmati» o come processo realizzato «mediante l'esecuzione di un software».

2.8. L'articolo 6 salvaguarda invece le condizioni di applicazione, in Europa, delle norme relative alla tutela dei programmi per elaboratore mediante il diritto d'autore, di cui alla direttiva 91/250/CEE, che autorizzano il *reverse engineering* e la decompilazione ai fini dell'interoperabilità e consentono di produrre una copia di sicurezza dei programmi, ad uso personale. Restano inoltre impregiudicate anche le norme relative alla topografia dei semiconduttori e ai marchi.

## 3. Osservazioni di carattere generale

3.1. La direttiva consente di brevettare un elaboratore programmato, una rete di elaboratori programmati o un «processo» realizzato mediante l'esecuzione di un software. Qualsiasi innovazione realizzata in tal modo viene infatti considerata d'ufficio «appartenente ad un settore della tecnologia» anche se il risultato è ottenuto unicamente mediante l'impiego di un software. Sembra dunque davvero spianata la strada al brevetto del software in quanto nessun componente



elettronico programmabile funziona senza programmi informatici e in pratica è impossibile spiegare la differenza tra software «in quanto tali» e «software che producono un effetto tecnico», differenza che è frutto di una casistica giurisprudenziale. Tutti i software, infatti, sono destinati ad un elaboratore elettronico o a componenti elettroniche come sistema o come applicazione e questa estensione del campo di applicazione della brevettabilità in seguito potrebbe essere estesa senza alcun limite ai software e ai metodi per attività intellettuali sulla scorta delle successive sentenze delle commissioni tecniche di ricorso dell'UEB, per aggirare l'esclusione di cui all'articolo 52 CBE.

3.1.1. Anche se per il momento il campo di applicazione della direttiva proposta dalla Commissione è circoscritto alle invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici, che sono soggette ai classici criteri cumulativi che delimitano il campo di applicazione della brevettabilità (il che non soddisferà i fautori dell'abolizione pura e semplice di qualsiasi limitazione al campo di applicazione del diritto brevettuale), il testo rappresenta di fatto un'accettazione e una giustificazione a posteriori della deriva giuridica dell'UEB. Anche se *prima facie* la direttiva presenta una posizione meno estrema della pura e semplice abrogazione dell'articolo 52, paragrafo 2, della CBE auspicata dal consiglio di amministrazione dell'UEB e da taluni membri del Consiglio, essa rappresenta di fatto una porta aperta alla futura brevettabilità di tutto il settore del software, soprattutto in quanto ammette che l'«effetto tecnico» può essere frutto anche della sola applicazione di un software a elaboratori di uso generale.

3.1.2. La possibilità del brevetto per i metodi commerciali (*business methods*) è peraltro già stata prevista dal consiglio di amministrazione dell'UEB sulla scorta dell'interpretazione interna applicata ai software (l'allegato n. 6 alla regolamentazione interna destinata agli esaminatori, intitolato «Business Methods», è esplicito in tal senso). Per analogia, in seguito anche altri settori esclusi potrebbero entrare poco per volta nel campo di applicazione della brevettabilità. È il caso, ad esempio, dei metodi di insegnamento che, come i metodi commerciali, possono essere applicati tramite programmi informatici e mediante l'uso di reti elettroniche, in particolare di Internet.

3.2. Un numero sempre crescente di apparecchiature contengono componenti elettroniche e programmi informatici: telecamere e videocamere digitali (*camcorder*), aeromobili, satelliti, automobili, strumenti di misurazione per uso industriale, sistemi di controllo e di allarme automatici, robot industriali, macchine utensili programmabili e via dicendo. Il loro elenco completo sarebbe già assai lungo ed è inoltre destinato ad allungarsi continuamente. Sarebbe dunque fondamentale considerare che un «effetto tecnico» non può che consistere in una creazione o in un effetto di natura materiale, in un intervento nel campo della fisica.

3.3. In caso contrario, il fatto che nel progetto di direttiva qualsiasi invenzione attuata per mezzo di elaboratori (e quindi del tutto o in parte mediante uno o più programmi) venga considerata automaticamente come facente parte di un settore della tecnologia rischia di assimilare tutti i software utilizzati a

delle invenzioni tecniche che rientrano nel campo di applicazione della normativa brevettuale e quindi di confondere pericolosamente i confini tra i regimi giuridici applicabili ai software, a seconda che questi ultimi vengano considerati «in sé» o in quanto «attuano in tutto o in parte un'invenzione tecnica».

3.4. L'articolo 6 non fa che aumentare ulteriormente la confusione in quanto sembra mantenere il regime giuridico del diritto d'autore per i programmi che attuano le invenzioni ed hanno un «impatto tecnico» nuovo, pur integrandole nel regime dei brevetti. Tuttavia, in base al regime dei brevetti, la decompilazione, la messa a punto di applicazioni interoperabili e la copia ad uso personale autorizzate dalla direttiva sui programmi per elaboratore e, più in generale, dal regime giuridico del diritto d'autore sarebbero delle contraffazioni o delle copie illegali.

3.5. È lecito interrogarsi sul vero obiettivo della direttiva proposta, soprattutto in quanto la relazione introduttiva si abbandona a disquisizioni sulla necessità di proteggere l'industria del software dalla pirateria e nei documenti allegati si parla quasi esclusivamente di software e di «industria del software». Del resto, anche se l'importanza di tale industria è del tutto fuori discussione, il suo peso nella direttiva proposta sembra eccessivo, soprattutto se il campo di applicazione di quest'ultima è davvero destinato ad essere così limitato come sostiene la Commissione.

3.6. I software sono il risultato di processi modulari in cui spesso vengono riutilizzate intere parti del codice, ma al tempo stesso sono incrementali, in quanto si basano su funzionalità esistenti. Inoltre l'interoperabilità richiede una compatibilità verso l'alto tale da permettere che gli elaboratori e le componenti più vecchie, nonché le applicazioni precedenti non debbano essere sostituiti ad ogni nuova versione del sistema operativo o dei processori.

3.7. La complessità dei software moderni è il risultato naturale di un processo in cui le conoscenze sono state accumulate e approfondite, un processo comune alle attività intellettuali e scientifiche che si basano sulle conoscenze precedenti (o sulla critica delle stesse). La conoscenza scientifica e tecnica che sta alla base degli oggetti tecnici non ha la stessa natura delle componenti materiali: la conoscenza, infatti, può essere condivisa, divulgata e trasmessa senza perdere valore. Per quanto riguarda i software, i meccanismi di cooperazione per la creazione di software nel mondo universitario o nei laboratori di ricerca pubblici, ad esempio, contribuiscono a diffondere il *know-how* indispensabile alla società della conoscenza. Il regime dei brevetti potrebbe essere un ostacolo a tali cooperazioni e alla diffusione di software gratuiti o aperti.

3.8. Data la natura dei software, visto che nei paesi che ammettono la brevettabilità del software non è necessario depositare il codice sorgente e non si procede ad esami approfonditi, anche in Europa si darebbe il via libera a procedimenti giudiziari ostili per contraffazione quantunque sia impossibile verificare se si tratti o meno di contraffazione se il codice non viene pubblicato. E anche se il codice venisse pubblicato, degli importanti blocchi di codice sarebbero per



forza identici (istruzioni correnti per la gestione dei dati nei programmi, algoritmi di separazione, di compressione delle immagini o del testo, formato dei file ecc.). Il rischio che si moltiplichino i procedimenti giudiziari che richiedono perizie tecniche e giuridiche lunghe e costose, come si vede negli Stati Uniti, non gioverebbe alle PMI, che rischierebbero di soccombere pur vincendo il processo intentato da un concorrente che disponesse eventualmente di una copertura finanziaria sufficiente, oppure potrebbero venire assorbite o essere costrette a concedere delle licenze incrociate, condividendo l'innovazione con un'impresa avente una posizione dominante senza necessità per quest'ultima di contribuire all'investimento iniziale per la ricerca. Orbene, pratiche simili rafforzano le concentrazioni e le pratiche pregiudizievoli alla concorrenza.

3.9. La Commissione non spiega peraltro in alcun modo in che senso il brevetto offrirebbe una tutela maggiore rispetto al diritto d'autore contro la copia dei software proprietari. Nessuna analisi economica solida ha dimostrato che i brevetti delle «invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici» abbiano effettivamente l'effetto positivo per le PMI-PMII che è stato loro attribuito. I pareri formulati dal settore del software libero/aperto, alcuni dei quali sono favorevoli ad un regime *sui generis*, sono stati messi da parte con la scusa che solo il modello proprietario avrebbe creato ricchezza e occupazione, anche se finora lo sviluppo economico di questo settore in Europa ha potuto pienamente realizzarsi sotto il regime del diritto d'autore e se tale regime non ha di fatto ostacolato gli investimenti. Sostanzialmente si è tenuto conto dunque solo del parere di una dozzina di grandi industrie del software, per lo più non europee, favorevoli al brevetto. Sono stati per contro ignorati anche i pareri contrari di altre importanti imprese, così come talune controproposte a favore di un regime *sui generis* o di un modello di utilità *ad hoc*.

3.10. Nel progetto di direttiva non viene precisato neanche il concetto di rete e potrebbe quindi trattarsi di Internet. Ai sensi del progetto di direttiva diventa perciò possibile rilasciare un brevetto per un'invenzione effettuata su Internet — uno spazio pubblico — e che può dunque consistere unicamente in un software. È quindi in gioco la libertà di Internet, strumento fondamentale su cui si fonda la società della comunicazione, dell'informazione, del sapere e della conoscenza.

3.11. Con la sua proposta la Commissione delibera quindi nel quadro di un mercato nel quale i consumatori possono ancora scegliere apertamente e di un contesto in cui è ancora possibile un dibattito democratico. I brevetti finirebbero per rafforzare le posizioni monopolistiche e minaccerebbero l'esistenza del modello libero/aperto e le forme *shareware* non commerciali di sviluppo dei programmi, che offrono delle possibilità d'innovazione e un'alternativa concorrenziale estremamente preziose per la società e l'economia.

3.12. Al giorno d'oggi è o meno opportuno estendere il brevetto, che è uno strumento dell'era industriale, a creazioni intellettuali e immateriali come i *software* e al risultato della loro esecuzione su un elaboratore? Nella presentazione della proposta di direttiva e nella scheda di valutazione dell'impatto la risposta a questa domanda è del tutto esplicita e alquanto tendenziosa. Il punto di vista adottato nel progetto di direttiva è limitato: si parte dal regime giuridico dei brevetti adducendolo come unica motivazione, senza tener conto in misura sufficiente dei fattori economici, dell'impatto sulla ricerca e sulle imprese europee. Manca quindi una visione d'insieme e pertanto questo punto di vista non è compatibile con l'importanza delle sfide cui la società deve far fronte nel campo dello sviluppo e anche della democrazia (*e-government*, istruzione, informazione dei cittadini), sfide che a termine rischiano di essere messe in discussione.

3.13. Far credere che per un periodo iniziale di tre anni, alla fine del quale si procederebbe ad una valutazione, il tutto sarebbe solo una specie di esperimento reversibile non è molto plausibile e con tutta probabilità sarebbe fonte di insicurezza e forse creerebbe anche confusione dal punto di vista giuridico in quanto nel frattempo verrebbero acquisiti dei diritti. All'atto pratico si innescherebbe un processo irreversibile che avrebbe delle conseguenze in gran parte sconosciute sulle nostre economie e sulle nostre società, anche se talune tendenze ne fanno già presagire alcuni aspetti: ostacolo all'innovazione e all'interoperabilità, rischio di segmentazione di Internet e di aumento dei costi di accesso, rimessa in questione della possibilità dell'opzione «software aperti» per i consumatori e della sua redditività per i produttori e i fornitori di servizi Internet, servizi di rete e applicazioni adattate tramite tali software.

3.14. Il Comitato ritiene che in mancanza di studi economici e di valutazioni d'impatto indipendenti, serie e approfondite, in particolare sulle PMI-PMII, sull'occupazione e sulle conseguenze sociali a lungo termine, sarebbe azzardato legiferare in modo affrettato per estendere il campo di applicazione del regime brevettuale ad un numero indefinito di software considerati come aventi un «effetto tecnico». Reputa invece che converrebbe piuttosto armonizzare le legislazioni e, di conseguenza, la giurisprudenza degli Stati membri confermando, come già avviene nella maggior parte di essi la possibilità di brevettare le invenzioni tecniche che contengono un codice specifico indispensabile al loro funzionamento (ma non quelle che consistono unicamente o principalmente nel software stesso o che utilizzano quasi esclusivamente software standard).

3.15. Essa comporta il rischio di sconvolgere il regime giuridico applicabile ai software e alle altre creazioni intellettuali, il che sarebbe pregiudizievole alle convenzioni internazionali amministrative dall'OMPI e agli accordi dell'OMC sui diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio. L'applicazione estensiva del regime dei brevetti nel settore delle nuove tecnologie in taluni paesi ha comportato l'eliminazione di

numerosi operatori creativi, soprattutto PMI, da mercati fondamentali per la crescita e per la realizzazione della società dell'informazione e della conoscenza, o la loro relegazione in «nicchie», e ha indotto ad inserire nel regime brevettuale altre forme di creazione intellettuale come i metodi commerciali (*business methods*), i metodi didattici o gli algoritmi (criptaggio, compressione).

3.16. Il Comitato economico e sociale reputa che, nella sua forma attuale, la proposta di direttiva comporti anche seri rischi di accentuare le differenze tra le pratiche degli uffici dei brevetti e le giurisprudenze nazionali qualora la legislazione comune nel mercato interno diventasse più ambigua. Pare che attualmente le legislazioni nazionali stiano evolvendo verso una maggiore omogeneità. In futuro, e più precisamente una volta che sarà stato possibile definire un quadro comunitario chiaro in materia di proprietà intellettuale, sarebbe pertanto opportuno analizzare e favorire questa armonizzazione, ad esempio mediante il ricorso al metodo aperto di coordinamento.

3.17. Una forma importante di protezione delle invenzioni di software, che non figura nella proposta di direttiva, è il mercato stesso: in molti casi una creazione innovativa può conquistare un mercato e mantenere la sua posizione per tutto il tempo necessario a compensare le spese di ricerca e di divulgazione prima che altri rivali proponano soluzioni concorrenti. Per contro, se la concorrenza è più innovativa o offre un miglior rapporto qualità/prezzo, dopo un certo periodo di tempo questa può conquistare dei segmenti di mercato, il che è positivo in quanto aumenta la possibilità di scelta dei consumatori e riduce il prezzo delle licenze della concorrenza.

#### 4. Osservazioni specifiche

4.1. Ad un brevetto concepito sul modello di quello rilasciato per le invenzioni tecnologiche si frappongono un certo numero di difficoltà o di specificità inerenti alla natura stessa del software.

4.1.1. In primo luogo vi sono difficoltà relative alla conoscenza dello «stato dell'arte»; a differenza di quanto avviene per le invenzioni tecnologiche, per le quali esistono banche dati come quella dell'UEB o quella dell'USPO (United States Patent Office) accessibili via Internet o su CD-ROM, per i software non esistono basi dati ed è quindi praticamente impossibile definire un concetto come quello di «stato dell'arte».

4.1.2. Generalmente le PMI-PMII non dispongono delle risorse tecniche, giuridiche e finanziarie necessarie non solo per depositare dei brevetti, ma soprattutto per far fronte a procedimenti giudiziari per contraffazione, particolarmente facili da intentare nel settore del software. A tal fine andrebbero creati un fondo europeo o dei fondi nazionali; in caso contrario, con la brevettabilità dei software, tali imprese si troverebbero in una situazione molto pericolosa, se non critica, in caso di siffatti procedimenti.

4.1.3. I software consistono in un insieme di istruzioni (codice sorgente) sempre più spesso indipendenti dalla piattaforma tecnica o dal sistema (*cross compatibility*) per ragioni di portabilità e di interoperabilità soprattutto su Internet. Vi sono parecchie analogie tra i programmi scritti in modo indipendente nel medesimo linguaggio di programmazione e ciò è dovuto ai vincoli tipici di ogni linguaggio, alla loro natura algoritmica (numerosi linguaggi derivano da linguaggi precedenti o da combinazioni di linguaggi) e ai programmi ottenuti con l'aiuto di kit di sviluppo. Per alcuni di questi programmi non è praticamente necessario scrivere un codice, come nel caso della creazione di un sistema di gestione di basi di dati o di siti Internet.

4.1.4. Non è facile quindi definire il concetto di «innovazione»; esso è dato spesso dal numero più o meno grande di funzionalità integrate in programmi diversi destinati a fini simili o dal modo di «chiamarli». Le interfacce utente sono spesso simili sia in quanto vengono utilizzati gli stessi programmi di sviluppo del software per una o più piattaforme, sia per ragioni di interoperabilità: in caso contrario, infatti, gli utenti dovrebbero imparare ad utilizzare una nuova interfaccia per ogni applicazione.

4.1.5. Un codice deve formare oggetto di una manutenzione costante per poter correggere i *bug* e i buchi di sicurezza o per essere migliorato in funzione delle necessità degli utenti. Nel contesto — ormai di importanza strategica — della sicurezza della rete, la manutenzione è diventata una responsabilità fondamentale dell'editore e delle società di servizi informatici. Soprattutto nel campo della difesa, della produzione militare e dell'amministrazione elettronica (*e-government*), le autorità pubbliche vogliono dei software aperti, per garantirne la sicurezza e la perennità, nonché la riservatezza delle informazioni e dei pagamenti, e vogliono conoscere il codice sorgente, ai fini di manutenzione, stabilità e sicurezza anche qualora l'editore non sia più accessibile. A meno di prevedere numerose deroghe, il regime giuridico del brevetto del software non appare adatto a soddisfare queste legittime esigenze, o comunque molto meno del diritto d'autore, nettamente più flessibile e adattabile (cfr. la direttiva citata sui programmi per elaboratore).

4.1.6. Il codice non è un «oggetto tecnico» in senso classico, che possa essere soggetto ad un regime giuridico standard concepito per le tecnologie materiali. Nei paesi che prevedono la brevettabilità del software non esistono definizioni chiare di «effetto tecnico», di «attività inventiva» o di «modificazione dello stato della tecnica» (che infatti è impossibile definire) e negli Stati Uniti il progetto di creazione di una base dati sui software è stato abbandonato. Anche lo stato dell'arte non si può definire. Da tutto ciò, al momento di stabilire le condizioni di brevettabilità in Europa bisogna trarre le debite conseguenze.

4.1.7. Va riconosciuto anche che gli attuali criteri di deposito delle «invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici», soprattutto se consistono in tutto o in parte in un software, non soddisfano le esigenze normali di un esame e di un deposito realmente conformi ai requisiti europei in materia di brevettabilità, se non è prevista la pubblicazione del codice sorgente del software o almeno della sua interfaccia utente o del formato dei file, ai fini dell'interoperabilità. Inoltre non viene affrontata la questione della gratuità delle licenze per le invenzioni relative al funzionamento della rete Internet.

4.2. Il problema per i software, come d'altronde per i «prodotti» multimediali, è quello delle copie illegali, che sono relativamente facili da realizzare nonostante l'uso di varie protezioni tecniche o informatiche. Sul piano tecnico e giuridico i problemi relativi alla tutela dei diritti d'autore contro la copia e la diffusione di copie sono molto simili a quelli delle altre produzioni intellettuali ed artistiche «multimediali». Vi sono analogie anche per quanto riguarda le soluzioni da attuare e le tecniche per la copia e la diffusione illegali, che si sono sviluppate parecchio, soprattutto su Internet. Maggiori sono invece le differenze rispetto ai metodi da utilizzare in materia di lotta contro la contraffazione per gli oggetti tecnici o i prodotti materiali <sup>(1)</sup>.

4.3. È possibile che nel caso di un dispositivo tecnico complesso, nel quale è integrato un software non standard che svolge un ruolo fondamentale in tempo reale (sistema di frenatura ABS, robotica) ed è di fatto inseparabile dal dispositivo stesso, sia giustificato il deposito di un brevetto per tutta l'invenzione. Tuttavia nulla impedisce di separare tali componenti dal punto dal punto di vista giuridico e di sottoporre ognuna di esse ad un regime giuridico distinto. Del resto, all'atto pratico questo è il caso più frequente. Un'invenzione tecnica come un'agenda elettronica tascabile (*personal digital assistant*, PDA) può essere soggetta a diversi diritti di proprietà intellettuale ben distinti: nome e marchio commerciale, disegno (*design*), diritto d'autore sul sistema operativo integrato, il software per il riconoscimento della scrittura e le altre applicazioni, singoli brevetti per varie componenti come lo schermo tattile, il tipo di batteria, le componenti elettroniche (alcune delle quali programmate in precedenza o programmabili) e via dicendo. Esistono dei software di sistema standard integrati che possono essere applicati in numerosi settori, dal computer portatile alla guida di qualsiasi veicolo, alla navicella spaziale (come QNX, che è un processo standard per l'industria, un software aperto fondato su «Eclipse», un «motore» informatico realizzato e offerto in *open source* dall'IBM; esistono ad esempio anche un «embedded Windows XP», un «Windows-CE», un «embedded BSD», un «embedded Linux»: in alcuni casi si tratta di sistemi operativi proprietari, in altri casi di sistemi operativi aperti).

4.4. Tuttavia spesso taluni impianti automatici e taluni software destinati a produzioni pesanti non sono nemmeno brevettati e restano all'interno dell'impresa come segreti industriali (che peraltro in taluni paesi sono protetti e potrebbero esserlo anche in Europa).

4.5. Nessuno studio comparativo e nessuna motivazione ha finora dimostrato che, nel caso dei software, siano essi integrati o meno, il brevetto offrirebbe una tutela migliore rispetto al diritto d'autore. La Business Software Association (BSA) ritiene che, a livello mondiale, l'uso pirata nelle imprese interessi oltre il 40 % di tutti i software professionali, percentuale che in alcuni paesi può salire al 90 %, per non parlare delle copie ad uso privato fatte dai dipendenti delle imprese. Nel caso di produzioni multimediali, musica, cinema e giochi elettronici tutelati dal diritto d'autore i problemi relativi alle copie sono analoghi. Nel progetto di relazione non si dice né si dimostra per quale motivo il regime del diritto d'autore, che consente degli introiti non indifferenti nel campo del cinema o della musica, non potrebbe avere gli stessi vantaggi per il software, e perché si dovrebbe quindi modificare il regime di protezione per quest'ultimo.

4.6. I motivi per i quali le PMI-PMII europee non ricorrono se non in misura limitata al deposito di brevetti sono ben noti e non verranno affatto risolti, neanche in parte, con il progetto di direttiva sulle «invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici». Come il Comitato ha già sottolineato in precedenti pareri <sup>(2)</sup>, il problema è anzitutto rappresentato dalla mancanza di un vero e proprio brevetto comunitario accessibile dal punto di vista tecnico e finanziario.

4.7. Il Comitato esorta il Consiglio a prendere quanto prima una decisione; esso fa inoltre presente che si dovrebbero anche rivedere o integrare, nel rispetto delle vigenti norme internazionali, alcuni dei testi esistenti che non vietano regimi specifici, come ad esempio quelli che offrono una protezione maggiore.

4.8. Per quanto riguarda infine l'innovazione, il Comitato ha già sottolineato più volte che gli sforzi di finanziamento della ricerca di base e della R&S sono notoriamente insufficienti.

4.9. Per il Comitato sono queste le vere priorità. Pertanto esso reputa che prima di modificare definitivamente il diritto di proprietà intellettuale si debbano esaminare nuovamente, in modo davvero oggettivo e senza pregiudizi, gli studi e le analisi economiche e giuridiche più audaci ed indipendenti nonché le opinioni di tutti gli operatori interessati, e questo anche se le modifiche proposte sono limitate ad una parte del settore del software, in quanto un'iniziativa in tal senso avrebbe profonde conseguenze sull'intero campo di applicazione del brevetto.

<sup>(1)</sup> Parere CES 701/2001 (GU C 221 del 7.8.2001).

<sup>(2)</sup> Pareri CES 411/2001 (GU C 155 del 29.5.2001) e CES 921/2001 (GU C 260 del 17.9.2001).

## 5. Conclusioni

5.1. Come in altri settori, si pone la questione della forma giuridica che dovrebbe assumere la protezione dei software di qualsiasi tipo dall'appropriazione indebita, dalla copia illegale o dalla contraffazione. Ma questa non è certo una buona ragione per modificare in modo irreversibile il regime giuridico applicabile come si intendeva fare sopprimendo addirittura l'esclusione dei programmi per elaboratore, di cui all'articolo 52 della CBE, prima che tutte le parti interessate abbiano proceduto ad una riflessione più approfondita tenendo conto dell'interesse generale. Il Comitato reputa che qualsiasi modifica sostanziale in vista della definizione di un quadro regolamentare coerente in seno al mercato unico debba obbligatoriamente essere preceduta da una riflessione generale sull'approccio europeo e sui principi di armonizzazione in materia di proprietà intellettuale.

5.2. Il Comitato reputa che la Commissione, il Consiglio e il Parlamento debbano valutare le questioni della proprietà intellettuale da un punto di vista globale e coerente, che tenga conto di tutti i vari aspetti della proprietà industriale e intellettuale e cerchi di armonizzarli, nel contesto degli obiettivi politici ed economici dell'Unione, e in particolare di quelli definiti a Lisbona. Il Comitato ricorda che il Consiglio Mercato interno alla sessione del maggio 2002 ha ribadito che il brevetto comunitario rappresenta una questione prioritaria.

5.3. Né nella relazione introduttiva della proposta della Commissione né nella scheda di valutazione dell'impatto ad essa allegata e neppure nell'unico studio commissionato ad un ufficio nazionale dei brevetti si dimostra che per i software la protezione giuridica conferita dal diritto d'autore sia meno efficace del brevetto industriale. Non è d'altronde stato valutato nemmeno l'impatto che la proposta avrebbe sugli utenti (consumatori): in che senso questi trarrebbero vantaggio da un cambiamento del regime giuridico di protezione, che sarebbe molto costoso per le imprese? Inoltre non è stato quantificato l'impatto sull'occupazione né si è accennato alla protezione degli inventori che prestano servizio come lavoratori dipendenti o lavorano in subappalto, quantunque essi svolgano un ruolo fondamentale in queste «produzioni» immateriali.

5.4. Il Comitato preferirebbe che l'attuale progetto di direttiva venisse riveduto profondamente. Reputa inoltre che la Commissione dovrebbe piuttosto passare alla vera e propria fase politica e giuridica rendendo più coerenti gli aspetti relativi alla proprietà intellettuale e industriale a livello comunitario, in funzione della ricerca, dell'innovazione e del loro finanziamento e realizzare in via prioritaria il progetto di brevetto comunitario, nel pieno rispetto degli impegni internazionali sottoscritti dalla Comunità nei confronti dell'OMC e di quelli assunti dagli Stati membri nel quadro dell'OMPI e della CBE nella sua forma attuale. Ci si chiede a questo punto se non converrebbe piuttosto comunitarizzare la CBE e l'UEB, poiché

in caso contrario, i tentativi comunitari di armonizzazione giungerebbero in ritardo e dipenderebbero da un'organizzazione non comunitaria, competente per un solo aspetto della proprietà intellettuale e ovviamente desiderosa di estendere il suo settore di competenza e le sue fonti di reddito senza tuttavia essere in grado di comprendere il carattere globale e complesso delle questioni relative alla proprietà intellettuale né la necessità di una maggiore flessibilità o di una maggiore diversificazione dei regimi giuridici applicabili alle nuove tecnologie.

5.5. Vi sono sicuramente soluzioni giuridiche nuove e adatte alla realtà oggettiva, vale a dire al fatto che il contributo intellettuale-scientifico — e dunque la componente «immateriale» delle innovazioni tecnologiche — è in continua crescita. Tali soluzioni richiedono un esame approfondito e consultazioni con tutte le parti interessate e i vari attori, ivi compresi gli utenti finali, e al tempo stesso il rispetto degli impegni internazionali nei confronti dell'OMPI e dell'OMC, al fine di tutelare l'innovazione, pur garantendo il trasferimento delle tecnologie e la divulgazione delle conoscenze. Questi due aspetti sono i pilastri fondamentali della tutela giuridica dell'innovazione tecnologica e l'unico motivo che ne giustifichi l'esclusione dal diritto della concorrenza. Tali obiettivi non possono svanire per creare delle situazioni di monopolio eccessivamente lunghi o dei dispositivi di controllo tecnologico nei confronti dei paesi in via di sviluppo o di quelli di recente industrializzazione.

5.6. Il Comitato reputa che solo la qualità degli strumenti giuridici — indipendentemente dal fatto che si tratti di brevetti o del diritto d'autore — l'efficacia della loro protezione e soprattutto la qualità delle innovazioni stesse siano fattori in grado di attirare i capitali di investitori realmente interessati allo sviluppo di tali paesi. Perciò è importante che a tal fine il legislatore europeo definisca regole comuni chiare per mantenere l'elevato livello delle privative europee.

5.7. Quanto alla proposta della Commissione, il Comitato reputa che andrebbero armonizzate le legislazioni degli Stati membri — e quindi indirettamente anche la giurisprudenza dei loro tribunali — affinché, come già avviene nella maggior parte di essi, sia possibile brevettare le invenzioni tecniche che contengono un codice specifico indispensabile al loro funzionamento, purché vengano rispettate le esigenze relative alla brevettabilità di un'invenzione. Per contro, se si tratta di invenzioni tecniche per le quali l'innovazione consiste principalmente o unicamente nel software o che invece sono innovative sul piano tecnico ma utilizzano esclusivamente o principalmente software standard, il Comitato ritiene che sia necessario procedere a studi giuridici approfonditi incentrati in particolare sulle questioni relative alla definizione e alla delimitazione, al fine di armonizzare l'applicazione dei singoli regimi giuridici di protezione dell'innovazione in Europa. Si dovrebbe inoltre procedere anche a studi economici come le analisi costo-beneficio e le valutazioni dell'impatto sul piano



finanziario, in termini di efficacia della tutela (soprattutto per quanto riguarda le PMI e le PMII), di costi e di diritti e garanzie per i consumatori.

5.8. Il Comitato condivide pienamente il punto di vista delle imprese, delle industrie e dei servizi che hanno sede in Europa e quello degli autori e degli utenti che auspicano che vi sia una vera coerenza tra la politica economica e di ricerca e le norme necessarie ai fini di una protezione efficace ed armonizzata dei vari aspetti della proprietà intellettuale.

5.9. Le misure da adottare a livello politico e di bilancio e gli strumenti giuridici devono incoraggiare maggiormente l'innovazione scientifica e quella tecnologica, che al giorno d'oggi sono inscindibili, stimolando così una crescita e una competitività sostenibili, creatrici di posti di lavoro qualificati, al fine generale di promuovere l'economia del sapere e della conoscenza. È tale economia, infatti, che l'Europa intende realizzare, con il pieno sostegno del Comitato, e che si propone altresì di condividere maggiormente con i paesi in via di sviluppo.

Bruxelles, 19 settembre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICH

---

ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale**

I seguenti emendamenti sono stati respinti, ma hanno ottenuto almeno un quarto dei suffragi espressi:

**Punto 3.12**

Sopprimere.

*Motivazione*

La direttiva proposta non estende la portata dei brevetti. L'UEB ha già rilasciato migliaia di brevetti per invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici. La direttiva viene proposta per armonizzare l'interpretazione in quanto in taluni paesi, e in particolare in Germania e nel Regno Unito, le giurisprudenze nazionali sono divergenti.

**Punto 3.13**

Sopprimere.

*Motivazione*

Il testo è fuorviante. Come indicato sopra, l'UEB ha rilasciato migliaia di brevetti per invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici (circa 25 000, stando a quanto affermato dal rappresentante della Commissione alla riunione della sezione TEN). In Europa esistono già dei diritti in tal senso e più precisamente da quando, in seguito alla decisione Sohei (causa Sohei, T 0769/92), l'UEB ha iniziato a rilasciare questo tipo di brevetti. Ci dovrebbe quindi essere già quella «confusione dal punto di vista giuridico» che, stando al parere, la direttiva minaccerebbe di creare. Di fatto però non è così. L'obiettivo della direttiva, come già affermato, è quello di codificare sotto forma di norme di diritto di proprietà intellettuale l'attuale prassi in base alla quale si rilasciano già un gran numero di brevetti per le invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici e anche per i software.

**Punto 3.14**

Sopprimere.

*Motivazione*

Anche in questo caso si afferma che la direttiva modifica le norme sui brevetti, ma di fatto non è così. Essa codifica la prassi esistente in base alla quale l'UEB (analogamente all'ufficio statunitense dei brevetti (USPTO) e a quello giapponese (JPO)) ha già rilasciato brevetti per invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici.

**Punto 3.15**

Sopprimere

*Motivazione*

Il testo contiene generalizzazioni fuorvianti. I metodi commerciali sono brevettabili negli Stati Uniti, ma non lo sono dall'UEB né dal JPO. Se intesi nel senso di formule matematiche gli algoritmi non sono di per sé brevettabili in nessuna parte del mondo, mentre l'uso di un algoritmo in una nuova invenzione che risolve un problema tecnico è un'invenzione brevettabile nella maggior parte delle legislazioni. Al punto 3.15 si afferma che la direttiva porterà al brevetto di metodi commerciali, di metodi didattici o di algoritmi (puri), ma in realtà non è così: la direttiva codifica la prassi esistente in base alla quale vengono rilasciati brevetti per invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici se esse sono nuove, presuppongono un'invenzione e hanno un effetto tecnico. La direttiva non modifica la prassi attuale né la brevettabilità dei metodi commerciali e degli algoritmi.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 27, voti contrari: 27, astensioni: 6.

---

## Parere del Comitato economico e sociale sul tema «I trasporti e l'allargamento»

(2003/C 61/26)

Il Comitato economico e sociale, in data 17 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare il parere sul tema «I trasporti e l'allargamento».

La sezione Trasporti, energia, infrastrutture e società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kielman, in data 2 settembre 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 19 settembre 2002, nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria, con 40 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

### 1. Introduzione

I cosiddetti «Accordi europei» costituiscono il quadro entro il quale si svolgono le relazioni bilaterali tra, da una parte, l'UE ed i suoi Stati membri, e, dall'altra, i paesi candidati all'adesione. Questi accordi sono stati sottoscritti da un totale di 10 Stati, mentre 3 paesi candidati (Turchia, Malta e Cipro) hanno invece firmato un accordo di associazione. I nomi dei paesi che hanno sottoscritto gli accordi europei e gli accordi di associazione figurano nell'allegato 1. Gli accordi europei, oltre a poter essere considerati come il quadro di riferimento per i preparativi in vista dell'adesione, costituiscono anche la base dei negoziati con i paesi candidati. I trasporti non sono che uno dei numerosi settori che compongono l'*acquis* comunitario. Tra gli altri settori importanti si annoverano, ad esempio, l'agricoltura, il mercato interno, l'ambiente, la sicurezza e la concorrenza. In questi campi l'*acquis* ha un impatto diretto sui trasporti in quanto tali, basti pensare alla libera circolazione delle merci nel mercato interno, agli standard relativi alla qualità dell'aria, all'ambiente ed alle decisioni circa la concessione di aiuti di Stato e le fusioni nel settore dei trasporti.

### 2. La politica dei trasporti

Nel settore dei trasporti i paesi candidati si trovano di fronte alla sfida di dover recepire e attuare una parte significativa dell'*acquis*, cioè circa il 10 %. L'*acquis* comunitario di cui al capitolo 9 si basa sugli articoli 70 e 80 del trattato UE, ed è costituito per la massima parte da centinaia di regolamenti, direttive e decisioni. La trasposizione dell'*acquis* da parte dei paesi candidati ne richiede non solo il recepimento nelle rispettive legislazioni, ma anche l'effettiva attuazione. A tal fine è necessario poter contare su una buona organizzazione e un forte appoggio amministrativo. L'*acquis* in materia di trasporti è stato oggetto di negoziati con 12 paesi candidati: le trattative sono concluse con 9 di essi, sono ancora in corso con la Romania, la Bulgaria e la Repubblica ceca, e non sono ancora state avviate con la Turchia.

L'*acquis* in materia di trasporti stradali comprende un ampio ventaglio di requisiti sociali, tecnici, fiscali, ambientali e di sicurezza. Di recente l'*acquis* nel settore del trasporto ferroviario è stato oggetto di sostanziali modifiche, e la liberalizzazione di tale settore comporterà la necessità di aprire i mercati ferroviari nazionali alla concorrenza delle società di altri Stati membri. Quanto al trasporto aereo, dovranno essere esaminati aspetti come l'accesso al mercato, la sicurezza e l'organizzazione delle infrastrutture. Nel settore marittimo una delle sfide più importanti è rappresentata dall'effettiva applicazione dell'*acquis* sulla sicurezza.

Per tutti i modi di trasporto, la mancata applicazione dell'*acquis* comporterà distorsioni della concorrenza, cosa che il Comitato reputa inaccettabile.

Il Comitato ritiene inoltre essenziale che nei paesi candidati si incrementi l'incidenza dei trasporti per ferrovia e per navigazione interna, alla luce di considerazioni legate sia all'inquinamento sia al traffico (cfr. anche il punto 3.7.1).

Indipendentemente da quanto detto sopra, ogni settore si trova di fronte ad una necessità economica, quella cioè di migliorare gli standard delle infrastrutture di trasporto dei paesi candidati. In effetti, alla data dell'adesione, le infrastrutture più importanti dei paesi candidati faranno parte integrante della rete transeuropea. Per questo adattamento delle infrastrutture sono disponibili fondi comunitari. È ovviamente necessario trarre insegnamento dal passato: al momento della creazione delle nuove infrastrutture o del potenziamento di quelle esistenti sarà necessario, come per la politica dei trasporti, tener conto, oltre che degli aspetti economici, anche dell'impatto sociale ed ambientale. Dato che diversi paesi candidati non hanno sbocco sul mare, sarà necessario prestare particolare attenzione alle infrastrutture del trasporto combinato.

Dagli sviluppi più recenti risulta che nella maggior parte dei paesi candidati il processo di recepimento della legislazione UE è quasi ultimato. La cosa più importante da fare è poi quella di accertarsi che anche l'effettiva attuazione possa essere tradotta in pratica. A questo scopo è indispensabile un sistema di monitoraggio che funzioni a dovere.

### 3. Aspetti chiave delle varie modalità di trasporto

#### 3.1. *acquis comunitario*

##### 3.1.1. Trasporti su strada

Per gli Stati candidati l'attuazione dell'*acquis* comunitario comporterà la necessità di rafforzare sia le strutture pubbliche che le capacità dei responsabili politici e degli organi di attuazione e controllo, il cui personale dovrà essere opportunamente istruito e addestrato. I paesi candidati hanno chiesto deroghe in diversi campi, soprattutto per quanto riguarda misure e pesi e l'applicazione del criterio dell'affidabilità finanziaria per i trasporti nazionali.

##### 3.1.2. Navigazione interna

La navigazione interna è un settore che interessa soltanto alcuni dei paesi candidati, cioè tutti quelli attraversati dal Danubio (Slovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria), la Repubblica ceca, la Polonia, e, in misura limitata, la Lettonia e la Lituania.

Per quanto nell'UE esista un *acquis* ragionevolmente completo in materia di navigazione interna, resta dominante la regolamentazione della CCNR (Commissione centrale per la navigazione del Reno, di cui fanno parte la Svizzera, la Francia, la Germania, il Belgio e l'Olanda), basata sulla Convenzione riveduta per la navigazione sul Reno (Atto di Mannheim). Conformemente al cosiddetto secondo protocollo aggiuntivo alla Convenzione riveduta, al momento le imbarcazioni dei paesi candidati hanno un accesso limitato alla navigazione del Reno, tra i cui porti non è loro consentito effettuare trasporti. Subito dopo l'adesione questa limitazione sarà automaticamente eliminata, in considerazione del fatto che il cosiddetto secondo protocollo aggiuntivo alla Convenzione autorizza l'accesso al Reno per le imbarcazioni che abbiano un vero legame con l'UE. Per altri aspetti dopo l'adesione resterà tuttavia in vigore una legislazione separata (in particolare per la costruzione e l'equipaggiamento delle imbarcazioni, per i requisiti cui devono soddisfare gli equipaggi e per le attitudini professionali), alla quale dovranno conformarsi, per poter accedere al Reno, le imbarcazioni dei nuovi Stati membri.

D'altra parte, per gli Stati membri dell'UE l'accesso al mercato dei paesi candidati è attualmente limitato da accordi bilaterali: dopo l'adesione esso sarà tuttavia completamente libero, dato che nessuno dei paesi candidati ha chiesto un periodo transitorio al riguardo. Non dovrebbero insorgere difficoltà neanche per quanto riguarda la restante legislazione UE in materia di navigazione interna. Tutti i candidati ritengono di poter soddisfare ai requisiti tecnici previsti per le imbarcazioni. Finora soltanto l'Ungheria ha chiesto un periodo transitorio per il regime «vecchio per nuovo» fino al 31 dicembre 2004.

#### 3.1.3. Ferrovie

Il Comitato sta elaborando un parere su una serie di proposte della Commissione relative al proseguimento della riforma del settore ferroviario nell'Unione europea, il cosiddetto «pacchetto infrastrutture ferroviarie», che, una volta adottato, farà parte dell'*acquis*. Esso prevede la modifica delle seguenti 3 direttive:

- 91/440/CEE, che prevede una separazione organizzativa fra i trasporti e le infrastrutture al pari di una separazione tra i gestori delle infrastrutture e la pubblica amministrazione;
- 95/18/CE, secondo la quale le licenze professionali devono essere valide per tutte le imprese ferroviarie;
- 95/19/CE, che stabilisce regole per tutti i trasporti ferroviari per la riscossione dei diritti d'uso/tariffazione e gestione della capacità valide per tutte le ferrovie.

Gli elementi più importanti di queste proposte di modifica sono l'apertura del mercato e la separazione tra le funzioni e l'uso delle infrastrutture. Per i paesi candidati la separazione, sul piano organizzativo, tra le infrastrutture (tra cui le autorizzazioni, la riscossione dei diritti d'uso, la gestione delle capacità, la sicurezza) e i trasporti in quanto tali è una *conditio sine qua non*.

La Polonia e l'Ungheria, che hanno segnalato problemi circa la ristrutturazione e la privatizzazione delle ferrovie, hanno chiesto una deroga per la direttiva 95/19/CE riguardante la gestione delle capacità delle infrastrutture ferroviarie e la riscossione dei diritti d'uso.

#### 3.1.4. Navigazione marittima

In materia di navigazione marittima, gli aspetti più importanti sono l'accesso al mercato, la concorrenza, gli equipaggi, gli aiuti di Stato, la sicurezza e l'ambiente, nella misura in cui essi influiscono sulla concorrenza. Si deve evitare che, in uno o più di questi settori, si crei una situazione nella quale gli armatori UE si trovino di fronte a una concorrenza sleale da parte dei paesi candidati. Al momento dell'adesione, questi dovranno recepire integralmente l'*acquis* comunitario in materia, senza beneficiare di periodi transitori. Non sarà un compito facile, dato che i paesi candidati non sempre dispongono di un sistema adeguato per garantire il corretto accompagnamento dell'applicazione dell'*acquis*. A suscitare inquietudine è soprattutto la questione della sicurezza marittima: ultimamente, infatti, la sicurezza è diventata un aspetto fondamentale. La Commissione ha recentemente raggiunto un accordo su un sistema di segnalazione e d'informazione per il traffico marittimo. Questo sistema dovrebbe impedire gli incidenti dovuti al traffico intenso sulle grandi rotte marittime europee. I paesi candidati dovranno prendere provvedimenti anche alla luce di questi recenti sviluppi.



### 3.1.5. Aviazione

Ancor prima dell'inizio dei negoziati di adesione, tra l'UE ed i paesi candidati erano stati avviati colloqui intesi ad integrare questi ultimi nel mercato interno dell'aviazione civile.

Si è optato per lo stesso approccio adottato a suo tempo per la Norvegia e l'Islanda, cioè un accordo multilaterale tra l'UE ed i paesi candidati e tra gli stessi paesi candidati, che definisce i principi di base. Parallelamente sono previsti protocolli specifici per ciascun paese, nei quali sono precisate le deroghe per paese rispetto agli accordi di base. Si tratta soprattutto di periodi transitori per alcune parti dell'*acquis* comunitario in materia di aviazione (tutti gli aspetti relativi all'accesso al mercato, alla sicurezza e all'ambiente). Dato che in questo modo sono stati trattati tutti gli aspetti dell'*acquis* in materia di navigazione aerea, per questo settore non è necessario condurre negoziati di adesione specifici.

### 3.2. Definizioni e statistiche

Visto che questo argomento vale nella stessa misura per tutti i modi di trasporto, non è necessario procedere ad una ripartizione in sottosectori. I paesi candidati non hanno chiesto alcuna deroga nel settore della legislazione comunitaria sulle statistiche. Esse richiedono peraltro tempo, mentre spesso quello che occorre sono dati recenti, che possano essere prodotti in tempi brevi. Secondo il Comitato, occorre quindi creare un sistema di monitoraggio che consenta di osservare gli sviluppi del mercato dei trasporti nell'UE e di fornire ai responsabili dati pertinenti, comparabili e recenti.

È inoltre necessario disporre di tali dati per potersi pronunciare in merito all'eventuale esistenza e portata di una crisi (informazioni sui prezzi, costi, tariffe, eventualmente sotto forma di cifre, inchieste congiunturali sui vari modi di trasporto, ecc.).

Oltre alla necessità di disporre di informazioni in tempi brevi, il Comitato ritiene necessario che gli attuali Stati membri ed i paesi candidati usino la stessa terminologia e le stesse definizioni, cosa che al momento appare ben lungi dalla realtà. Una recente inchiesta rivela inoltre che sei paesi candidati utilizzano la stessa definizione rispetto a quella dei paesi dell'UE per i trasporti «per proprio conto». Da qui l'importanza che gli altri paesi candidati si allineino il più rapidamente possibile a questa definizione e la applichino nella pratica.

### 3.3. Economia

#### 3.3.1. Concorrenza

##### 3.3.1.1. Trasporto su strada

Nei paesi candidati vige un regime di libertà di stabilimento, ma diversi di essi applicano ancora un sistema di quote per i trasporti internazionali. Non esistono indicatori di mercato capaci di misurare l'intensità della concorrenza a livello UE o nei paesi candidati. Tuttavia, secondo il Comitato, la concorrenza, che aumenta così decisamente soprattutto a causa dell'insufficiente funzionamento dei criteri qualitativi che regolano l'accesso alle professioni imprenditoriali nel settore dei trasporti stradali, conduce al mancato rispetto delle regole sociali e di sicurezza stradale.

Il Comitato reputa quindi molto importante che, per le professioni imprenditoriali nel campo dei trasporti stradali e per i conducenti, la formazione sia portata ad un livello più alto, comparabile a quello richiesto nell'UE.

Quanto al cabotaggio, l'impressione generale è che la liberalizzazione immediata del mercato del cabotaggio a livello UE non sia auspicabile. Gli Stati membri possono concludere accordi su base bilaterale con i paesi candidati all'adesione per una liberalizzazione reciproca. A livello comunitario, è solo dopo un certo numero di anni (generalmente cinque) che si darà inizio alla liberalizzazione del mercato del cabotaggio, in un primo tempo parziale, poi integrale, per la maggior parte dei paesi candidati. Per la Slovenia, Malta e Cipro, il mercato del cabotaggio sarà reciprocamente aperto fin dal momento dell'adesione.

##### 3.3.1.2. Navigazione interna

Come già detto, nel settore della navigazione interna le imbarcazioni dei paesi candidati hanno soltanto un accesso limitato alla navigazione sul Reno, in virtù del secondo protocollo aggiuntivo alla Convenzione riveduta sulla navigazione del Reno. Dopo l'adesione questa restrizione sarà eliminata, e le imbarcazioni dei paesi candidati avranno libero accesso alla navigazione del Reno, a condizione che soddisfino agli altri criteri UE.

##### 3.3.1.3. Ferrovie

Secondo il Comitato la concorrenza nel settore ferroviario è un punto delicato, in quanto la situazione varia notevolmente da un paese candidato all'altro. Il punto di partenza, in breve, è che mentre i trasporti, ossia l'uso delle ferrovie, sono determinati per quanto possibile dal mercato, le condizioni generali e la politica in materia di infrastrutture sono determinate dai poteri pubblici. Nel contempo, per sopravvivere, il settore delle ferrovie deve diventare più efficiente. Il Comitato sottolinea che questa esigenza, tuttavia, non deve mai nuocere alla sicurezza dei trasporti. Le esperienze finora maturate con le riforme dimostrano che la liberalizzazione non implica automaticamente una concorrenza più forte. In ogni caso la liberalizzazione deve andare di pari passo con un'armonizzazione sul piano tecnico ed economico.

#### 3.3.1.4. Navigazione marittima

Nel settore marittimo la concorrenza si esercita soprattutto nei settori descritti al punto relativo all'*acquis*: accesso al mercato, equipaggi, aiuti di Stato, sicurezza e ambiente. Tutti questi settori, dopo aver recepito e attuato l'*acquis* comunitario, dovranno proseguire la propria attività secondo le attese e non subire distorsioni di concorrenza. In questa ottica suscita particolare preoccupazione la situazione di Malta e Cipro, vista la dimensione delle loro flotte.

#### 3.3.1.5. Navigazione aerea

In materia di aviazione, la sfida consiste nel creare una situazione di equità circa i requisiti di accesso al mercato, controlli e attuazione dell'*acquis*. Tale aspetto, insieme ai periodi transitori concordati, è noto e oggetto di negoziazione con i paesi candidati. Il Comitato non ravvisa problemi al riguardo.

### 3.3.2. Fiscalità

#### 3.3.2.1. Trasporto su strada

In questo settore la situazione differisce da un paese candidato all'altro. Diversi di essi applicano lo stesso sistema dell'UE (tasse sui veicoli, accise e imposte d'uso o pedaggio).

Altri paesi candidati applicano invece un sistema diverso. Nell'UE il Libro bianco sui trasporti pubblicato nel settembre 2001 ha introdotto una nuova idea, cioè che ogni settore dei trasporti dovrà sostenere la totalità dei costi che gli competono, compresi i costi esterni. È prevista una direttiva quadro che dispone un sistema di prelievo sulle infrastrutture, nonché una proposta per il prelievo uniforme delle accise sui veicoli pesanti. Il Comitato ritiene accettabile il principio secondo il quale ogni modo di trasporto dovrebbe sostenere la totalità dei costi che gli competono, ma chiede l'adozione di un sistema semplice, al quale possano partecipare in tempi brevi anche i paesi candidati.

#### 3.3.2.2. Navigazione interna

Dal punto di vista fiscale, l'adesione dei paesi candidati non avrà, secondo il Comitato, conseguenze rilevanti nel settore della navigazione interna. Come è noto, l'Atto di Mannheim proibisce l'introduzione di prelievi per la navigazione sul Reno.

Al momento non si conoscono ancora le reazioni alle idee lanciate dal Libro bianco.

#### 3.3.2.3. Navigazione marittima

In questo settore è in corso una revisione delle direttive esistenti in materia di aiuti di Stato, per migliorare la competitività della flotta marittima UE.

#### 3.3.2.4. Navigazione aerea

Affinchè i vari modi di trasporto siano sottoposti allo stesso trattamento fiscale, il Comitato ritiene auspicabile avviare quanto prima il dibattito sul dossier fiscale nel settore dell'aviazione.

### 3.4. Conseguenze sociali

#### 3.4.1. Trasporto su strada

Alcuni degli attuali Stati membri temono che l'allargamento provocherà una perdita di posti di lavoro nel settore dei trasporti, soprattutto perchè nei paesi candidati i costi salariali sono notevolmente inferiori.

L'adesione dei paesi candidati significa inoltre che la frontiera esterna dell'UE si sposterà verso la loro frontiera esterna. Il Comitato fa presente che ciò comporterà conseguenze sociali per il personale addetto alle frontiere degli Stati membri che attualmente formano la frontiera esterna dell'Unione, nonché per quello dei paesi candidati, che risentiranno ancor più delle conseguenze dell'allargamento sui trasporti. Il Comitato ritiene che queste conseguenze siano state sottovalutate.

Per il personale addetto alle nuove frontiere esterne sarà necessario un programma sociale che assicuri la formazione e l'addestramento, come fatto nel passato per i cittadini della Comunità.

#### 3.4.2. Navigazione interna

A prima vista le conseguenze sociali dell'allargamento sembrano meno pesanti del previsto, sia per gli attuali lavoratori UE che per quelli dei paesi candidati.

#### 3.4.3. Ferrovia

Il Comitato ritiene che i tempi non siano ancora maturi per valutare correttamente le conseguenze sociali dell'adesione per il personale dei trasporti ferroviari.

#### 3.4.4. Navigazione marittima

Nel settore marittimo si teme molto la comparsa di pratiche di dumping sociale, una volta che i paesi candidati saranno diventati membri. Secondo il Comitato, dopo l'adesione ai marittimi dei paesi candidati si dovranno applicare le stesse condizioni di lavoro vigenti per i marittimi UE. Nel presente questo non avviene, e si teme che dopo l'adesione la situazione non cambierà. In effetti è possibile che su imbarcazioni comunitarie lavorino marittimi extracomunitari, e che questi vengano retribuiti secondo le tariffe in vigore nei loro paesi d'origine. Per il Comitato si tratta di una situazione inaccettabile, che, oltretutto, provoca distorsioni di concorrenza. Le conseguenze possono naturalmente variare da un paese all'altro, ma il Comitato resta del parere che sia auspicabile fissare una norma UE nel quadro di una direttiva o di un regolamento UE, che renda applicabile la legislazione dello Stato cui appartiene l'imbarcazione.

#### 3.4.5. Aviazione

In questo settore non si prevedono difficoltà.

### 3.5. Sicurezza dei trasporti

#### 3.5.1. Trasporto su strada

Il Comitato ravvisa nella sicurezza stradale uno dei temi cui i negoziati in vista dell'allargamento dovrebbero prestare particolare attenzione, tanto più che dai dati CEMT (Conferenza dei ministri europei dei trasporti) risulta che, in questi ultimi anni, nei paesi candidati la situazione della sicurezza dei trasporti si è deteriorata. Ciò è in parte dovuto alla crescita del parco veicoli in questi paesi. Per frenare questa tendenza sfavorevole, il Comitato ritiene inoltre opportuno irrigidire la normativa, la sua attuazione e i controlli in materia. Al riguardo il Comitato fa notare l'importanza di un cambiamento sia nella mentalità degli utenti dei trasporti, sia nella «cultura dei trasporti» dei paesi candidati. Lo sviluppo economico ha comportato una forte crescita dei trasporti su strada. Quanto alla loro sicurezza, l'*acquis* comunitario consiste soprattutto nell'introduzione di norme relative ai tempi di guida e ai tempi di riposo, del tachigrafo elettronico, del limitatore di velocità e, in futuro, anche della carta del conducente (obbligatoria fin dall'adesione per i veicoli che effettuano trasporti internazionali). Inoltre, se il Libro bianco sui trasporti sarà recepito nella legislazione europea, i costi provocati dagli incidenti stradali incideranno sul prezzo dei trasporti. Nel contempo il Comitato giudica molto importante che a livello europeo venga avviata un'analisi sistematica delle cause degli incidenti stradali.

#### 3.5.2. Navigazione interna

L'adesione dei paesi candidati non dovrebbe incidere sulla sicurezza nel settore della navigazione interna.

#### 3.5.3. Ferrovie

Dato che le ferrovie trasportano quotidianamente milioni di persone e merci, è estremamente importante garantire un livello di sicurezza anche dopo l'allargamento. È a questo scopo che nel secondo «pacchetto ferrovie» la Commissione europea ha proposto tutta una serie di misure d'accompagnamento. Il Comitato ritiene opportuno raccomandare che queste misure d'accompagnamento vengano adottate al più presto.

#### 3.5.4. Navigazione marittima

Il Comitato ritiene che la sicurezza marittima preoccupi praticamente tutti i paesi candidati attivi nel settore. I timori riguardano innanzitutto i requisiti in materia di sicurezza ai quali le imbarcazioni devono soddisfare: si tratta fondamentalmente della legislazione internazionale (Organizzazione marittima internazionale: OMI), peraltro ancora incompleta, che si applica in tutti i paesi e fa parte dell'*acquis* comunitario, sotto forma eventualmente rafforzata. Anche se per questo settore i paesi candidati non hanno chiesto un periodo transitorio, tale aspetto merita grande attenzione. Gli incidenti recentemente avvenuti a imbarcazioni provenienti ad esempio da Cipro e da Malta hanno messo in evidenza ancora una volta la gravità di questo problema. Nell'UE tali incidenti hanno provocato un ulteriore potenziamento dell'*acquis* (con il cosiddetto «pacchetto Erika»), cosa che rischia di accrescere il divario con i paesi candidati se questi non agiscono rapidamente. È per questo motivo che nei paesi candidati occorre introdurre quanto prima la legislazione in materia.

#### 3.5.5. Aviazione

Il pacchetto sulla sicurezza dei trasporti forma oggetto di un protocollo separato, concluso tra ciascun paese candidato e l'UE. Per i singoli paesi candidati sono possibili accordi su eventuali deroghe.

### 3.6. Infrastrutture

#### 3.6.1. Situazione attuale

All'interno dell'UE è stata creata una rete di corridoi di trasporto (rete transeuropea dei trasporti TEN-T). In vista della partecipazione dei paesi candidati a questa rete, la Commissione ha effettuato un inventario delle infrastrutture esistenti e di quelle che invece devono essere realizzate in questi paesi (TINA — Transport Infrastructure Needs Assessment). Il costo totale dei lavori è stato valutato a circa 90 miliardi di EUR. I lavori consisteranno nella costruzione/nel potenziamento di 18 000 km di strade, 20 000 km di ferrovia, 38 aeroporti, 13 porti marittimi e 49 porti fluviali. Sarà necessario prestare particolare attenzione alle infrastrutture della navigazione interna, visto che dal parere in merito<sup>(1)</sup> è emersa la necessità di lavori che garantiscano un utilizzo ottimale delle vie navigabili all'interno delle reti transeuropee. I progetti infrastrutturali dei paesi candidati descritti nella relazione finale della valutazione TINA potranno essere ammissibili ad un finanziamento UE (fondi ISPA e Phare). Tale finanziamento non coprirà però il 100 % dei costi: i paesi candidati dovranno reperire autonomamente la maggior parte del capitale (oltre il 90 %). Dopo l'adesione i paesi candidati rientreranno nel campo di applicazione della normativa UE relativa alle reti transeuropee dei trasporti. Essa comprende linee direttrici per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, nonché le regole generali per la concessione di un aiuto finanziario. Il Comitato ritiene necessario adattare questa normativa: trattandosi di orientamenti relativi alle TEN-T, si deve indicare chiaramente ai paesi candidati quali infrastrutture faranno parte della rete. A questo proposito il Comitato fa presente che in futuro l'estensione delle reti transeuropee verso le isole europee<sup>(2)</sup> dovrà valere anche per i paesi candidati. Un altro punto da tenere presente è poi che gli Stati membri partecipanti ai progetti relativi allo sviluppo delle TEN-T dovranno soddisfare anche le condizioni relative alla protezione dell'ambiente (direttiva Habitat).

3.6.2. Un altro aspetto importante è che gli investimenti possono essere efficaci solo se intrapresi tenendo conto della natura multinazionale e interculturale delle TEN-T: la loro pianificazione, gestione e calendario di realizzazione presuppongono quindi cooperazione e coordinamento a livello regionale e transfrontaliero. I progetti infrastrutturali devono essere realizzati sulla base di una rete transfrontaliera integrata: un buon esempio al riguardo è rappresentato dagli Stati e dai porti che si affacciano sul Danubio.

(1) Parere d'iniziativa «L'avvenire della rete transeuropea di vie navigabili», GU C 80 del 3.4.2000, pag. 15.

(2) Parere d'iniziativa «L'estensione delle reti transeuropee verso le isole europee», GU C 149 del 21.6.2002, pag. 60.

### 3.7. Ambiente

#### 3.7.1. Modi di trasporto

Rientrano in questo settore le norme relative alle emissioni atmosferiche e alla qualità dei carburanti. Grazie alle norme europee, le emissioni, tra l'altro, di ossido di azoto si sono stabilizzate ad un livello ragionevole. La crescita del mercato interno lascia intravedere una forte crescita del trasporto di merci su strada, e sarà soprattutto l'obiettivo di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> a non poter più essere raggiunto. Per limitare quanto più possibile i danni, è importante realizzare quanto prima nei paesi candidati un «parco automobili pulito». Sarà poi difficile arrivare a ridurre l'inquinamento acustico del traffico e il numero delle vittime degli incidenti stradali.

Per questo motivo, ma anche a causa della prevedibile congestione delle strade, il Comitato ritiene necessario impegnarsi attivamente nello sviluppo d'infrastrutture adatte ad altri modi di trasporto e di una mentalità compatibile con le leggi del mercato. Secondo il Comitato l'imputazione della totalità dei costi all'insieme dei modi di trasporto dovrebbe accelerare tale processo.

Nei paesi candidati è infine necessario accertarsi che, nella fase di pianificazione e realizzazione delle infrastrutture, siano rispettate le disposizioni UE di Natura 2000 e della direttiva Flora-Fauna-Habitat (Direttiva FFH). Oltre a realizzare un test ambientale strategico per i programmi infrastrutturali, è importante coinvolgere la popolazione ed i movimenti di protezione della natura e dell'ambiente già ad uno stadio precoce.

Il Comitato ritiene infine importante creare un sistema di rilevazioni di mercato per le ripercussioni che gli investimenti in materia di traffico e trasporti possono avere sull'ambiente, in modo da valutare meglio l'impatto ambientale di queste scelte.

#### 3.8. Sicurezza alle frontiere

Il settore dei trasporti è particolarmente sensibile agli aspetti della sicurezza legati alle azioni terroristiche ed all'immigrazione illegale.

In vista dell'allargamento, dovrebbero essere prese tutte le precauzioni necessarie. Su richiesta della Commissione il CESE sta attualmente preparando un parere esplorativo in materia.



#### 4. Conclusioni

Il Comitato ritiene che, dal punto di vista della politica dei trasporti, l'imminente allargamento ai paesi candidati rappresenti una scelta giudiziosa. Oltre ad interessare gli attuali Stati membri ed i paesi candidati, esso offrirà anche nuove possibilità e comporterà conseguenze per altri paesi, come ad esempio la Russia.

Il presente documento descrive la situazione prevista con l'allargamento a 13 paesi candidati. Il tema centrale è il recepimento dell'*acquis* comunitario e, soprattutto, la sua

applicazione pratica. Il Comitato insiste in particolare su quest'ultimo aspetto: a suo giudizio, infatti, le conseguenze che l'adesione avrà per gli organi amministrativi e per i cittadini dei paesi candidati sono alquanto sottovalutate. Basti pensare ad esempio allo spostamento della frontiera esterna e alle sue conseguenze sociali per il personale addetto alle frontiere e per le infrastrutture. L'adesione avrà inoltre conseguenze di rilievo sotto il profilo della sicurezza dei trasporti e dell'ambiente.

In sintesi, il Comitato considera l'allargamento come una scelta giudiziosa, nell'ottica della politica dei trasporti, ma ritiene che le sue conseguenze siano state sottovalutate in numerosi settori.

Bruxelles, 19 settembre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

---

### Risoluzione destinata alla Convenzione europea

(2003/C 61/27)

Nel corso della 393<sup>a</sup> sessione plenaria del 18 e 19 settembre 2002 (seduta del 19 settembre) il Comitato economico e sociale ha adottato la presente risoluzione con 167 voti favorevoli, 4 voti contrari e 6 astensioni.

#### 1. Preambolo

1.1. Il Comitato è, a livello europeo, la sede istituzionale di consultazione, rappresentanza, informazione ed espressione della società civile organizzata, la quale permette ai rappresentanti delle organizzazioni economiche, sociali e dei cittadini degli Stati membri di costituire parte integrante del processo di formazione delle politiche e delle decisioni a livello comunitario.

1.2. Le relazioni privilegiate che il Comitato intrattiene con i consigli economici e sociali e le istituzioni analoghe degli Stati membri, come anche con la società civile dei paesi e delle aree geografiche terze con cui l'Unione europea intrattiene relazioni strutturate, rafforzano il valore aggiunto e la legittimità della sua azione a favore di un'Europa che sia politicamente più accessibile e trasparente e maggiormente imperniata sulla partecipazione. Questa legittimità e questo valore aggiunto sono fra l'altro accentuate dai contatti regolari che il CESE ha instaurato con le organizzazioni della società civile non rappresentate nel suo ambito, contatti che esso si propone d'intensificare.

1.3. Con la presente risoluzione il CESE ha deciso di limitarsi a talune considerazioni e prese di posizione essenziali circa il dibattito sul futuro dell'Europa. Il Comitato si riserva la possibilità di pronunciarsi in seguito su taluni temi che formano oggetto di particolare attenzione da parte della Convenzione europea.

#### 2. Il modello di società europeo

2.1. Da parte della Convenzione il CESE si attende una nuova definizione dei fondamenti costituzionali dell'Unione europea, la quale (i) sia caratterizzata da un equilibrio fra la diversità culturale e l'unità politica e (ii) consenta al modello europeo di società di svilupparsi valorizzando nel contempo le identità socioculturali.

2.2. I lavori della Convenzione interessano l'essenza stessa dell'identità e del progetto europei, come pure i valori fondanti di quest'ultimo, e non sono limitati alle «competenze» e alla ripartizione dei poteri.

2.3. La cultura, traducendo l'adesione a valori comuni, è un fattore fondamentale dell'identità europea. Il Comitato chiede che nel quadro del futuro trattato costituzionale il concetto di cultura venga inteso in modo tale che la politica dell'Unione in questo ambito contribuisca a forgiare una vera comunità di valori garantendo al tempo stesso il fiorire delle culture nazionali e regionali.

2.4. Il Comitato ribadisce il proprio sostegno allo sviluppo della cittadinanza europea.

2.5. Ciò rende necessario definire un assetto istituzionale dotato di una forte legittimità democratica nel cui ambito:

- (i) siano meglio definiti i poteri e le responsabilità delle istituzioni e
- (ii) la varietà socioculturale dei paesi europei, come anche la progressione accentuata e continua della coesione economica e sociale, costituiscano gli elementi fondanti di un'identità europea partecipativa e condivisa da tutti.

2.6. Al riguardo la Carta dei diritti fondamentali costituisce un impegno etico, sociale e politico e un caposaldo per la creazione di quest'identità comune: essa costituisce il riconoscimento di una comunità di diritti e doveri di cui tutti i cittadini si sentano portatori e partecipi. Il Comitato chiede che la Carta venga inserita nel trattato costituzionale.

2.7. Il Comitato giudica indispensabile che l'Unione assuma maggiori responsabilità a livello internazionale e prenda posizione all'unisono. Raccomanda che essa disponga delle istituzioni che le permettano di condurre una vera politica estera, basata in particolare sugli ideali di pace, democrazia, solidarietà e benessere economico e sociale, contribuisca allo sviluppo delle società civili dei paesi partner e ne assicuri l'effettivo coinvolgimento nei programmi di cooperazione istituendo strumenti d'associazione, come aveva già fatto, per suggerimento del CESE, con gli accordi di Cotonou o nel quadro della cooperazione mediterranea.

2.8. Il Comitato apporta un valore aggiunto supplementare all'azione dell'Unione europea nell'ambito delle relazioni esterne grazie al dialogo strutturato che sviluppa costantemente con i rappresentanti della società civile dei paesi candidati all'adesione, come anche con i paesi partner del Mediterraneo, dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, dell'America Latina, della Russia e dell'Asia.

2.9. Il Comitato giudica fondamentale rafforzare le competenze dell'Unione in materia di giustizia e affari interni per tener conto delle preoccupazioni dei cittadini circa la lotta contro tutte le forme di criminalità.

2.10. Ritiene pure essenziale che l'Unione sia dotata degli strumenti necessari all'effettiva attuazione di una politica comune in materia d'immigrazione e di asilo fondata sulla solidarietà.

2.11. Occorre migliorare le politiche d'integrazione degli immigranti. Il Comitato chiede che la Convenzione europea studi la possibilità di concedere la cittadinanza dell'Unione ai cittadini dei paesi terzi che hanno lo status di residenti di lunga durata.

### 3. **Democrazia partecipativa, dialogo civile e dialogo sociale**

3.1. Il Comitato raccomanda di rafforzare la democrazia rappresentativa sviluppando processi di partecipazione che consentano alle organizzazioni della società civile di essere associate, sin da uno stadio precoce, ai processi di formazione delle politiche, alla preparazione delle decisioni e alla loro attuazione. Consentendo la partecipazione di quanti sono direttamente interessati, il dialogo civile costituisce uno strumento fondamentale per accrescere la legittimità democratica dell'Unione europea.

3.2. Ferme restando la sua struttura e le sue competenze, il CESE ha un ruolo chiave da svolgere nell'organizzazione del dialogo civile, ed ha la vocazione di diventarne la sede.

3.3. In proposito è opportuno operare una netta distinzione fra, da un lato, il dialogo sociale e, d'altro lato, il dialogo con le organizzazioni della società civile e fra di esse. Il dialogo sociale europeo è un meccanismo che dispone di poteri quasi legislativi: esso è chiaramente definito in termini di partecipanti, poteri e procedure.

3.4. La partecipazione e le responsabilità specifiche delle parti sociali vanno sviluppate nel quadro di un approfondimento del dialogo sociale europeo.

3.5. L'aspirazione a un dialogo civile viene al tempo stesso dai principi di democrazia e di sussidiarietà. Il principio di sussidiarietà non riguarda unicamente la ripartizione dei poteri fra i diversi livelli territoriali, bensì esprime anche una visione partecipativa delle relazioni fra i pubblici poteri e la società, come anche delle libertà e delle responsabilità dei cittadini. Al momento della scelta degli attori da associare alla preparazione delle decisioni occorre quindi tener conto, parallelamente alla sussidiarietà territoriale (verticale), anche della sussidiarietà funzionale (orizzontale), la quale costituisce un fattore importante per il buon governo.

3.6. Sono parti integranti di questo buon governo europeo sia il dialogo sociale che la pratica della coregolamentazione o dell'autoregolamentazione, i quali traducono una condivisione delle responsabilità fra le istituzioni e le parti interessate.

#### 4. La *governance* economica e sociale

4.1. Il Comitato auspica un coordinamento delle politiche economiche che permetta di sfruttare meglio il potenziale di crescita e di occupazione insito nell'Unione, il ripristino del diritto propositivo della Commissione e la consultazione obbligatoria del Comitato nella procedura di elaborazione degli orientamenti di politica economica, un migliore *mix* degli strumenti di politica macroeconomica e di politica strutturale, al pari di un dialogo intenso fra i diversi attori della politica macroeconomica, in particolare le parti sociali.

4.2. Il Comitato chiede che fra gli obiettivi dell'Unione il trattato costituzionale menzioni esplicitamente il pieno impiego, e che negli articoli in materia questo trattato precisi meglio che la politica economica e monetaria deve contribuire alla realizzazione dell'obiettivo della crescita e della piena occupazione.

4.3. Il Comitato insiste affinché l'Unione si doti degli strumenti necessari ad assicurare il successo della strategia di Lisbona, la quale mira a fare dell'Europa l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

4.4. Il Comitato sottolinea inoltre che per assicurare il successo della strategia di Lisbona è anche necessario attuare nella pratica le conclusioni del Consiglio di Göteborg, tenendo quindi conto di tutti i principi essenziali per la realizzazione dello sviluppo sostenibile.

4.5. Il Comitato chiede altresì:

- i) il rafforzamento della politica di coesione economica e sociale e l'uniformazione delle procedure e delle modalità d'azione per accrescerne l'efficacia e per assicurare un effettivo coinvolgimento delle organizzazioni della società civile;
- ii) un sostegno all'innovazione e allo spirito d'impresa, nella sua diversità, conformemente alle linee d'azione definite in particolare nella Carta europea delle piccole imprese;
- iii) l'inserimento nel trattato costituzionale sia di un riferimento specifico alla prestazione dei servizi d'interesse generale — come una delle azioni che l'Unione deve sviluppare, in stretta collaborazione con gli Stati membri, per conseguire i propri obiettivi — sia di una disposizione che consenta di far prevalere le finalità di carattere generale perseguite da tali servizi;
- iv) l'intensificazione della lotta contro la frode finanziaria con la cooperazione degli Stati membri.

4.6. Il Comitato ritiene che, senza pregiudizio delle competenze legislative dell'Unione, il metodo di coordinamento aperto costituisca uno strumento prezioso per il costante progresso della coesione economica e sociale, a condizione però che le parti sociali e gli altri attori interessati della società civile siano effettivamente coinvolti. Il Comitato chiede di essere associato ai provvedimenti che verranno adottati al riguardo e auspica che questo metodo di coordinamento aperto disponga di una base giuridica nel trattato costituzionale.

4.7. Circa il finanziamento delle politiche comunitarie, bisogna fare in modo che, in una prospettiva a lungo termine, le entrate dell'Unione siano adeguate per poter far fronte agli impegni che verranno assunti. Il Comitato chiede che venga messo a punto un nuovo sistema di finanziamento. Occorre prevedere un rafforzamento delle risorse proprie dell'Unione.

4.8. Il Comitato chiede una riforma duratura del processo di formazione delle politiche e delle decisioni al livello dell'Unione che si basi sui principi di solidarietà, trasparenza, coerenza, sussidiarietà, proporzionalità e apertura.

4.9. La semplificazione dei processi legislativi e della stessa regolamentazione comunitaria è una necessità imperativa e costituisce un presupposto indispensabile per l'allargamento. Essa permetterà una migliore comprensione delle politiche comunitarie e del processo d'integrazione europea da parte sia degli attori economici e sociali che dei cittadini. In tale contesto il CESE rammenta la sua precedente richiesta che le istituzioni europee adottino codici di condotta diretti a semplificare il processo regolamentare e ribadisce la necessità di rafforzare l'analisi d'impatto che dovrebbe accompagnare tutti i progetti di regolamentazione, includendovi un esame delle possibili alternative.

4.10. Il Comitato giudica opportuno favorire ulteriormente la coregolamentazione, combinando un quadro comunitario con l'iniziativa delle parti interessate, allo scopo di realizzare gli obiettivi di una maggiore flessibilità ed efficacia.

4.11. Il Comitato chiede inoltre che il trattato costituzionale gli riconosca la possibilità di assolvere ancor meglio i suoi compiti generalizzando la sua consultazione ad uno stadio preliminare al processo legislativo, e in particolare sviluppando la procedura dei pareri esplorativi su richiesta delle altre istituzioni.

4.12. Man mano che l'Unione estende la rete di consultazioni per addivenire ad una migliore *governance* democratica, il Comitato ritiene di avere la funzione di ponte fra la Commissione e la società civile organizzata, come illustrato dal successo del recente Forum degli attori interessati allo sviluppo sostenibile del settembre 2002.

4.13. Infine, il CESE ritiene che il suo ruolo sarebbe rafforzato se il trattato costituzionale gli riconoscesse lo status di istituzione.

## 5. Conclusioni

5.1. A giudizio del Comitato, occorre fare il possibile — a tutti i livelli — per consentire ai cittadini europei di essere pienamente coinvolti nella definizione di un progetto per un'Europa ampliata che sia dotato di un vero contenuto. Di fronte alle preoccupazioni persistenti dei cittadini europei per la scarsa trasparenza e il loro mancato coinvolgimento nel

processo d'integrazione europea, è indispensabile che i lavori della Convenzione facciano emergere una visione del futuro dell'Europa che permetta loro di aderire a questo processo e d'identificarvisi.

5.2. Il Comitato conferma la volontà di continuare a svolgere appieno il proprio ruolo nell'ambito della Convenzione europea e, conformemente alla risoluzione adottata in proposito nel settembre 2001 <sup>(1)</sup>, di contribuire soprattutto ad aprire il più possibile il dibattito sul futuro dell'Europa nell'ambito della società civile organizzata.

---

<sup>(1)</sup> Risoluzione sul «Futuro dell'Europa» del 17 settembre 2001 — CES 1033/2001 fin.



## 394ª SESSIONE PLENARIA DEL 24 OTTOBRE 2002

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La sicurezza dei trasporti»**

(2003/C 61/28)

Con lettera del Commissario Loyola de Palacio, la Commissione ha invitato in data 23 aprile 2002 il Comitato economico e sociale europeo, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, ad elaborare un parere sul tema «La sicurezza dei trasporti».

Il 23 aprile 2002 l'Ufficio di presidenza del Comitato ha incaricato la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, di preparare i lavori in materia.

Data l'urgenza del dossier, il Comitato, nella 394ª sessione plenaria del 24 ottobre 2002, ha nominato relatrice generale Bredima-Savopoulou e ha adottato con 93 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni, il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. A seguito degli attacchi terroristici che hanno scosso gli Stati Uniti l'11 settembre 2001 il mondo si trova ad affrontare un enorme senso di insicurezza. Le ondate di shock provocate da questi tragici eventi si sono propagate in tutto il mondo, ripercuotendosi praticamente su tutti gli aspetti della nostra vita.

1.2. Il tema della sicurezza preventiva e operativa ha assunto un'importanza senza precedenti e figura al primo posto tra le priorità dei responsabili politici. Va tuttavia osservato che non esiste una definizione di terrorismo comunemente accettata a livello internazionale.

1.3. L'urgenza di migliorare la sicurezza su scala mondiale è riconosciuta sia dai governi che dalle società di trasporto. Visto che la sicurezza assoluta è un obiettivo impossibile da raggiungere, nei momenti di crisi grave si tende a cercare di prevedere tutte le eventualità e di trovare le misure per prevenirle. Tuttavia, per quanto serie siano le minacce alla sicurezza, è impossibile mantenere delle misure così drastiche per più di qualche giorno. Scegliere il momento adatto per ricorrere a misure di sicurezza e determinarne l'intensità presuppone una buona comprensione dei diversi tipi di rischi ai quali è esposta la rete di trasporti e della probabilità che tali rischi si verifichino.

1.4. Dopo gli eventi dell'11 settembre il settore dei trasporti marittimi e quello dei trasporti aerei hanno manifestato il loro pieno appoggio alla lotta contro il terrorismo e contro altre minacce per la sicurezza di navi ed aerei. La sicurezza costituisce per eccellenza l'ambito in cui, per conseguire risultati tangibili, occorre coinvolgere attivamente tutti gli anelli della catena dei trasporti. Ognuno di questi deve assumersi la sua quota di responsabilità per evitare che l'anello «più debole» diventi il bersaglio dei terroristi che tentano di infiltrarsi nel sistema.

1.5. La sicurezza della navigazione marittima e dell'aviazione civile costituisce un problema di portata globale a causa del terrorismo e di eventuali atti illeciti; in quanto tale richiede

un'attenzione e delle soluzioni valide su scala mondiale che solo delle organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione marittima internazionale (OMI) e l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (OACI) possono offrire. La sicurezza ferroviaria appare per lo più incentrata su iniziative nazionali mentre i rischi di atti terroristici contro i trasporti su strada e sulle vie navigabili sono stati oggetto di ben poca attenzione. A seguito, tuttavia, dell'introduzione del concetto di trasporto porta a porta, che interessa tutti i modi di trasporto, è inevitabile che le maggiori preoccupazioni relative alla sicurezza riguardino tutti i modi di trasporto. Occorre pertanto realizzare l'interoperabilità della catena logistica integrata.

**2. L'impatto delle misure di sicurezza**

2.1. Il rafforzamento dei requisiti di sicurezza e una serie di oneri aggiuntivi hanno inoltre influito sui costi del trasporto marittimo ed aereo di merci<sup>(1)</sup>. Nell'ambito del trasporto marittimo internazionale, gli obblighi di notifica, l'intensificarsi delle ispezioni da parte della guardia costiera e l'obbligo per i rimorchiatori di scortare le navi hanno determinato un aumento dei costi e dei tempi di attesa. Per il trasporto aereo di merci, i maggiori costi legati alla sicurezza negli aeroporti hanno comportato l'introduzione di tariffe speciali, l'aumento dei premi assicurativi commerciali e l'imposizione di tasse speciali di guerra in alcune regioni sensibili.

2.2. Secondo una relazione recentemente pubblicata dall'OCSE<sup>(2)</sup> sull'impatto degli attacchi terroristici dell'11 settembre sul commercio internazionale, il costo dell'attesa, delle formalità amministrative e del rispetto delle regole previste per il valico delle frontiere rappresentava dal 5 al 13 % del valore dei beni trasportati e le misure di sicurezza supplementari potrebbero farlo salire di 1-3 punti percentuali. È essenziale che i governi evitino di imporre formalità amministrative e costi sproporzionati. Inoltre i costi che incombono ai governi non devono ricadere sulle società di trasporto.

(1) OCSE Le conseguenze del terrorismo per l'economia, 17 luglio 2002, documento di lavoro n. 34 del dipartimento dell'economia: OCSE Consiglio dei ministri per la sicurezza dei trasporti e il terrorismo, 2 maggio 2002.

(2) TD/TC/WP (2002) REV 1/702002.

2.3. La navigazione marittima e l'aviazione civile devono continuare ad assicurare i flussi commerciali internazionali in maniera efficace ed efficiente e pertanto occorre predisporre le navi, gli aerei, le infrastrutture aeroportuali e portuali in maniera tale da far fronte a eventuali attentati terroristici o a progetti criminali di altro genere. Procedure di sicurezza eccessivamente rigide potrebbero paralizzare il trasporto di merci, offrendo così ai terroristi il successo desiderato.

2.4. Le nuove misure di sicurezza dovrebbero essere soppesate in funzione degli obiettivi da conseguire, nonché del costo e dell'impatto sul traffico. È pertanto necessario esaminare con cura le proposte e determinare se sono realistiche e attuabili sul piano pratico. Le misure scelte non devono pregiudicare in maniera ingiustificata né i diritti umani individuali dei cittadini né l'ordine costituzionale dei singoli Stati, al fine di non fare il gioco dei terroristi.

2.4.1. Il costo delle misure di sicurezza e la relativa ripartizione devono fondarsi sulle stime di misure ragionevoli effettivamente realizzabili per prevenire o ridurre il rischio di attentati terroristici. L'analisi dovrebbe misurare il prezzo reale dell'attuazione, i costi diretti o indiretti per i trasportatori (ritardi, attrezzature supplementari, ecc.), l'impatto sul commercio mondiale e le distorsioni della struttura degli scambi (si rischia che il commercio sia riorientato verso zone di minor sicurezza).

2.4.2. Le misure unilaterali sono inaccettabili, specie se applicate in maniera asimmetrica e pregiudizievole per gli interessi dei paesi terzi. Occorre evitare le misure unilaterali ed arbitrarie dal momento che questo genere d'iniziativa intralcia il commercio mondiale moltiplicando le formalità ed altri ostacoli e dando eventualmente luogo a distorsioni della concorrenza e ad effetti economici negativi.

2.4.3. Considerato il carattere internazionale del trasporto marittimo e aereo, i requisiti di sicurezza dovrebbero fondarsi su accordi reciproci applicati in maniera uniforme e non discriminatoria, ai fini di un regolare svolgimento degli scambi economici.

2.4.4. Le misure precauzionali da adottate per evitare eventuali attentati si fondano sulla disponibilità di informazioni, ragione per cui tutti gli operatori dei trasporti sono tenuti a trasmettere eventuali informazioni o sospetti alle autorità e a tenere informato il loro personale.

2.4.5. Il rafforzamento delle misure di sicurezza determinerà inevitabilmente operazioni costose sul piano sia materiale (infrastrutture ed attrezzature) che umano (personale e formazione). Occorre evitare interventi tecnici spropositati che

potrebbero essere tacciati di protezionismo o di asservimento ad interessi commerciali. Nella loro portata ed intensità, le misure devono inoltre tenere conto degli eventuali effetti negativi legati al fattore umano (stanchezza, stress, ecc.). L'attuazione delle misure di sicurezza inciderà inevitabilmente sugli operatori del settore. La visione filosofica e la cultura proprie dell'Europa promuovono il rigoroso rispetto dei diritti umani e qualsiasi reazione alle minacce del terrorismo non deve mai perdere di vista tali principi così a lungo custoditi e difesi.

2.4.6. Le responsabilità di polizia che generalmente incombono agli organi dello Stato rischiano sempre più di essere imposte, in maniera diretta o indiretta, agli equipaggi delle navi e degli aerei e alle autorità portuali, quando in realtà vanno oltre i loro obblighi tradizionali e potrebbero esporli a rischi fisici e a stress emotivo.

### 3. Ripercussioni sul piano assicurativo

3.1. In materia di assicurazioni, le conseguenze degli avvenimenti dell'11 settembre sono state terribili per il trasporto marittimo ed aereo. Gli assicuratori commerciali hanno soppeso del tutto la copertura dei rischi di guerra che è stata riproposta ad una tariffa più che decuplicata rispetto a quella precedente. Il settore delle assicurazioni ha aumentato i premi in misura variabile tra lo 0,03 e lo 0,05 % del valore dei beni assicurati, ma questo ha in parte annullato il ribasso registrato nell'ultimo decennio. L'assicurazione contro gli atti di terrorismo è quasi interamente scomparsa, pertanto i governi si sono trovati costretti ad intervenire per coprire rischi considerati troppo pesanti per il settore privato.

3.2. Anche le nuove misure di sicurezza hanno avuto delle ripercussioni sul mercato assicurativo. Ci si è dovuti preoccupare della copertura degli inevitabili ritardi provocati dall'intensificarsi delle misure di sicurezza. Si è inoltre dovuto acquistare ed assicurare degli *scanner* estremamente costosi e sofisticati <sup>(1)</sup>.

3.3. Nel settore marittimo si è avuta un'estensione spropositata delle zone geografiche per le quali sono previsti supplementi di premi e dei relativi periodi di applicazione. L'impressione generale è che gli eventi dell'11 settembre siano stati una scusa per imporre premi eccessivi. Gli armatori e gli assicuratori sono attualmente impegnati in uno scambio di punti di vista al fine di trovare una soluzione più equilibrata.

<sup>(1)</sup> Le apparecchiature di sicurezza sono estremamente costose: uno scanner per container per il porto di Rotterdam raggiunge, ad esempio, i 14 milioni di EUR.

3.4. Per quanto riguarda il trasporto aereo, sono stati introdotti supplementi di premi per assicurare gli aerei contro i rischi di guerra. Il governo degli Stati Uniti si è assunto l'onere delle spese supplementari per assicurare i vettori americani. Di fronte a queste nuove sfide, il governo statunitense ha offerto aiuti finanziari diretti alle compagnie aeree rafforzando i sistemi di sicurezza aerea. Per evitare turbative del traffico aereo, i ministri delle Finanze dell'UE hanno approvato un codice di condotta che fissa le condizioni alle quali i governi dell'UE possono concedere aiuti in materia di assicurazione aerea. Grazie a tale codice, gli Stati membri che lo desiderano possono versare i premi legati al «rischio di guerra e di terrorismo» per le loro compagnie aeree oppure fornire loro una garanzia di Stato contro tali rischi. Il CESE è favorevole a quest'iniziativa comunitaria intesa a promuovere la vitalità delle linee aeree dell'UE.

3.5. Dal momento che vi sono segni di un ritorno ad una situazione accettabile per la navigazione aerea commerciale sul piano assicurativo, le garanzie offerte dagli Stati membri per l'assicurazione delle compagnie aeree non saranno prorogate. Nello sforzo di porre termine alle costanti difficoltà di trovare una copertura assicurativa adeguata, la Commissione ha proposto di introdurre dei requisiti minimi per l'assicurazione di tutti i vettori aerei che facciano uso dello spazio aereo europeo, vale a dire una responsabilità minima per passeggero e per chilogrammo di carico. Nel lungo termine, l'alternativa più appropriata sembra essere un programma di fondi comuni per coprire la responsabilità civile per atti di terrorismo ad un costo ragionevole.

## 4. Sicurezza marittima

### 4.1. La sicurezza marittima in prospettiva

4.1.1. Anche se gli attentati dell'11 settembre hanno colpito aerei ed aeroporti, le navi e le infrastrutture marittime sono anch'esse vulnerabili ai rischi del terrorismo. Le navi potrebbero essere utilizzate come arma per lanciare attacchi, trasportare armi o sostanze pericolose oppure, una volta affondate, danneggiare le infrastrutture di trasporto (entrate dei porti, canali). Le navi per il trasporto di prodotti chimici, le gasiere e le petroliere cariche sono particolarmente vulnerabili e presentano maggiori rischi. I container trasportati dalle navi potrebbero inoltre essere usati per il trasporto clandestino di armi di distruzione di massa o di terroristi. Alla luce del potenziale pericolo, gli Stati Uniti hanno messo a punto le disposizioni più ampie possibili per proteggere i propri porti e le proprie navi. Nessun altro paese ha finora modificato unilateralmente e drasticamente le proprie disposizioni di sicurezza in materia di navigazione.

4.1.2. Contrariamente a quanto è avvenuto per gli aerei e ad eccezione del sequestro della nave da crociera Achille Lauro, nessuna nave passeggeri o da carico è stata finora oggetto di

attacchi terroristici. Talune navi da carico sono tuttavia state vittime di atti di pirateria e di attacchi a mano armata. Per il periodo compreso tra il 1984 ed il 2002 sono state denunciate 2 650 aggressioni di questo genere.

4.1.3. La valutazione dei rischi dovrebbe pertanto tenere conto essenzialmente della probabilità e della potenziale gravità del rischio, considerando fattori quali l'ubicazione geografica, le caratteristiche del modo di trasporto, la facilità di accesso, l'esposizione al rischio, i problemi di ordine istituzionale e giuridico sollevati dalle misure di sicurezza.

4.1.4. Le misure di sicurezza legate alla navigazione dovrebbero definire chiaramente i requisiti relativi alle navi, agli equipaggi, ai passeggeri, agli spedizionieri, ai destinatari, agli operatori dei terminali, alle compagnie di trasporto stradale e ferroviario coinvolte negli scambi internazionali e dovrebbero essere proporzionate al rischio previsto.

### 4.2. I lavori in corso in seno all'OMI

4.2.1. Le preoccupazioni relative agli atti illeciti che minacciano la sicurezza delle navi, dei passeggeri e degli equipaggi sono state al centro dei lavori dell'OMI sin dagli anni '80.

4.2.2. A seguito del caso dell'Achille Lauro (1985), l'OMI ha adottato una risoluzione e due circolari in cui raccomanda una serie di misure intese ad impedire gli atti illeciti compiuti contro la sicurezza delle navi passeggeri<sup>(1)</sup>.

4.2.3. Nel 1988 l'OMI ha adottato la Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima e il Protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale (Convenzione e Protocollo SUA). Detti strumenti sono entrati in vigore il 1° gennaio 1992<sup>(2)</sup>.

4.2.3.1. I lavori preparatori che hanno portato all'adozione di tali trattati si sono svolti contemporaneamente ai lavori per l'adozione del Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti che servono l'aviazione civile internazionale, protocollo che è complementare alla Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile del 1971.

4.2.3.2. L'OMI ha inoltre istituito un gruppo di corrispondenza responsabile della revisione della Convenzione e del Protocollo SUA per facilitare la cooperazione internazionale come strumento di lotta contro gli atti illeciti, tra cui quelli terroristici.

<sup>(1)</sup> A.584(14), MSC/Circ.443, MSC/Circ.754.

<sup>(2)</sup> Il numero degli Stati contraenti è rispettivamente di 67 e 60.

4.2.4. A seguito degli attentati dell'11 settembre l'OMI si è impegnata a riesaminare urgentemente lo stato della regolamentazione internazionale in materia di sicurezza. Su proposta degli Stati Uniti, ha organizzato delle riunioni ad hoc del Gruppo di lavoro intersessione del comitato per la sicurezza marittima dall'11 al 15 febbraio 2002, dal 15 al 24 maggio 2002 e dal 9 al 13 settembre 2002.

4.2.5. L'OMI ha deciso che le nuove misure intese ad accrescere la sicurezza marittima andranno a formare il Codice internazionale per la sicurezza delle navi e degli impianti portuali e che gli elementi fondamentali saranno inseriti negli emendamenti al Capitolo XI della Convenzione internazionale sulla salvaguardia della vita umana in mare («Convenzione SOLAS»). Tali disposizioni dovrebbero essere adottate da una conferenza diplomatica che si terrà dal 4 al 13 dicembre 2002 e verteranno sui seguenti aspetti:

- sistemi di identificazione automatica delle navi;
- piani di sicurezza per le navi e le installazioni offshore;
- presenza di un addetto alla sicurezza a bordo delle navi/all'interno delle società;
- piani di sicurezza per gli impianti portuali e valutazione della vulnerabilità dei porti;
- misure di sicurezza per i container;
- informazioni su navi, carico, equipaggio e passeggeri.

4.2.6. Tra le questioni relative a problemi specifici che richiedono interventi a livello nazionale ed internazionale, ricordiamo la sicurezza delle zone portuali, l'applicazione delle misure ai porti e la sicurezza dei container.

4.2.7. Le misure previste dall'OMI copriranno l'interfaccia «nave/porto», vale a dire le minacce immediate provenienti dalla costa alla sicurezza delle navi e viceversa, compreso l'ancoraggio ed i movimenti della nave in porto. Gli altri aspetti saranno esaminati dall'OMI in cooperazione con l'OIL ed altre organizzazioni interessate (ad esempio l'Organizzazione mondiale delle dogane, l'Associazione internazionale dei porti, l'Associazione internazionale dei capitani di porto).

4.2.8. L'OMI ha esaminato la possibilità di applicare i requisiti relativi alla valutazione della vulnerabilità dei porti ai «porti minori» e ai porti in cui non fanno praticamente mai scalo le navi che effettuano viaggi internazionali. Benché si sia riconosciuto che tali condizioni potrebbero non applicarsi a tutti i porti di un paese, è stato giudicato necessario adottare una certa flessibilità per chiudere il cerchio della sicurezza marittima nei luoghi e periodi in cui possono presentarsi eventuali rischi.

4.2.9. L'impiego di container è estremamente aperto ma è proprio quest'apertura che lo rende vulnerabile all'azione terrorista. Il trasporto marittimo di container non è che un anello della catena multimodale di trasporto ed è necessario garantire la sicurezza in tutte le sue fasi (caricatori, spedizionieri e trasportatori). I servizi frontalieri, e l'amministrazione doganale in particolare, svolgono un ruolo cruciale nel controllo dei movimenti internazionali di container. In tutto il mondo le amministrazioni doganali hanno una lunga esperienza di controllo dei container, in collaborazione con altri organismi responsabili dell'applicazione del diritto nazionale ed internazionale e le organizzazioni professionali interessate. L'Organizzazione mondiale delle dogane deve svolgere un ruolo fondamentale nello sviluppo di un sistema globale di sicurezza per i container, con la collaborazione delle organizzazioni internazionali interessate e la consultazione delle associazioni di caricatori, spedizionieri e trasportatori. Il sistema dovrebbe anche assumersi la responsabilità di emettere e verificare adeguatamente le dichiarazioni di carico per i container.

4.2.10. Il registro della storia della nave e le informazioni sull'armatore permetteranno di rispondere in maniera adeguata alle preoccupazioni di sicurezza in materia di trasparenza. Le navi dovranno disporre di un registro sinottico permanente che contenga un registro di bordo della storia della nave, riportando in particolare informazioni sulla bandiera, sulla data d'iscrizione, sul nome e sul numero OMI. Il registro conterrà inoltre delle informazioni concernenti il/i proprietario/i ufficiale/i, il/i noleggiatore/i, le società di classificazione e la documentazione sul Codice internazionale di gestione della sicurezza (codice ISM). Saranno inoltre disponibili informazioni sui responsabili dell'ingaggio dell'equipaggio, sull'uso della nave e sulla firma del contratto di noleggio per conto dell'armatore.

4.2.11. L'OMI è in linea di principio favorevole ad accelerare la dotazione delle navi esistenti di sistemi di identificazione automatica (AIS). La data definitiva per l'obbligo di trasportare tale sistema a bordo delle navi sarà stabilita nel corso della Conferenza diplomatica che si terrà nel dicembre 2002.

## 5. La prospettiva dell'UE

5.1. Le proposte o azioni presentate sul piano internazionale nel quadro dell'OMI sembrano aver realizzato un equilibrio soddisfacente tra la necessità di garantire la libera circolazione delle merci e delle persone e l'esigenza di fornire il livello di protezione più elevato possibile contro gli attentati.

5.2. Benché alcuni provvedimenti OMI possano in un secondo tempo essere trasposti nella legislazione comunitaria, l'adozione di nuove misure internazionali non dovrebbe determinare ritardi nelle procedure legislative comunitarie. Occorre coordinare i processi decisionali negli ambiti internazionali e a livello comunitario al fine di evitare eventuali incongruenze tra le norme internazionali e quelle comunitarie.



5.3. Il Consiglio di Siviglia (21-22 giugno 2002) ha invitato gli Stati membri a realizzare una maggiore collaborazione nella lotta al terrorismo. Ha inoltre accolto con favore i progressi compiuti dall'11 settembre nell'integrazione della lotta al terrorismo in tutte le dimensioni della politica estera dell'Unione europea.

5.4. I porti europei dovrebbero adottare norme comuni per accrescere la sicurezza di fronte al terrorismo prima che altri paesi adottino delle misure unilaterali. Dal momento che possono determinare distorsioni del mercato e mettere a repentaglio il buon funzionamento del commercio internazionale, le misure unilaterali e discriminatorie sono inaccettabili poiché potrebbero comportare la classificazione dei porti stranieri in porti «sicuri» e «non sicuri» (inseriti in una lista nera), in base alla presenza di immigrati illegali e terroristi. Inoltre le iniziative individuali prese da talune autorità doganali comunitarie per concludere degli accordi bilaterali con i servizi doganali americani pregiudicano l'azione collettiva dell'UE e indeboliscono il quadro auspicabile delle future disposizioni che devono fondarsi sulla reciprocità e la collaborazione. Effettuare i controlli nel porto di carico (UE) invece che nel porto di scarico (USA) è un compito immane. Il Comitato appoggia la posizione della Commissione europea quando contesta la legalità di queste convenzioni bilaterali. Tale iniziativa va vista alla luce delle considerazioni di carattere giuridico concernenti la competenza dell'UE per le questioni attinenti alle relazioni commerciali esterne. Il CESE è inoltre favorevole all'iniziativa europea che si propone di portare avanti le discussioni con gli Stati Uniti per giungere ad un accordo sulla parità di trattamento di tutti i carichi (container) provenienti dall'UE e di trasferire/integrare gli accordi bilaterali in un accordo multilaterale (sotto l'egida dell'Organizzazione mondiale delle dogane).

5.5. La prospettiva che gli Stati Uniti adottino delle norme che il resto del mondo possa non essere in grado di seguire desta preoccupazione, poiché provocherà confusione per le navi, gli armatori e l'interfaccia porto/nave. L'iniziativa americana per la sicurezza marittima consente al governo statunitense di procedere alla valutazione dei porti stranieri, visto che l'accesso di una nave agli Stati Uniti è condizionato dalla prova che il porto d'origine abbia effettuato un adeguato controllo del carico e rispettato altre norme anti-terrorismo. Il volume degli scambi con gli Stati Uniti può dare un'idea dell'importanza e dell'impatto di tale iniziativa. Il settore della navigazione da crociera trasporta ogni anno più di 6,5 milioni di americani su navi passeggeri. Sei milioni di container carichi, 156 milioni di tonnellate di materiali pericolosi e quasi un miliardo di tonnellate di prodotti petroliferi entrano ogni anno nei porti americani. Nel 2001 il movimento totale di container tra l'Europa e l'America settentrionale (Stati Uniti, Canada e Messico) ha raggiunto 6 177 000 di unità<sup>(1)</sup>. Il 22,5 % circa del traffico marittimo di container destinato agli Stati Uniti parte da nove porti di grandi dimensioni di sette Stati membri dell'Unione europea.

5.5.1. Considerato il volume enorme dei suoi scambi con l'UE e altre zone del globo, gli Stati Uniti dovrebbero essere indotti a cercare delle soluzioni realistiche in cooperazione con i suoi partner commerciali. L'UE invece, dopo aver preso atto delle eventuali conseguenze delle diverse misure adottate in vari punti del pianeta, dovrebbe svolgere un ruolo leader nella creazione di un sistema mondiale che soddisfi gli interessi di tutti. Il Comitato esorta l'UE ad aprire un dialogo con gli Stati Uniti ed altri paesi per discutere di sovranità, scambio di dati, ispezione dei container, reciprocità e di altre questioni che preoccupano tutte le parti coinvolte. Si tratta di un'occasione preziosa per assumere un ruolo più deciso. In passato, come pure più recentemente, l'esperienza acquisita in diverse parti del pianeta ha dimostrato che non è produttivo puntare tutto unicamente su misure di polizia. Una strategia di controllo non costituisce una soluzione sicura in un mondo che sicuro non è. È necessario e urgente che l'UE prenda, sul piano internazionale, l'iniziativa di sviluppare un quadro più ampio in materia di sicurezza, quadro che oltre a cercare di eliminare gli effetti del terrorismo ne esamini anche le cause.

5.6. È necessario che le misure di sicurezza siano tali da non deviare il traffico verso taluni porti a scapito di altri, a seguito dell'intensificarsi delle misure di sicurezza. Esse dovrebbero inoltre evitare di effettuare discriminazioni tra le compagnie di trasporto marittimo di linea e i trasporti *tramp* (con navi da carico non aventi linee regolari) che fanno scalo nei porti europei.

5.7. Il CESE propone di invitare tutti gli Stati membri dell'UE che non abbiano aderito né alla Convenzione SUA né al suo protocollo a ratificare questi due strumenti<sup>(2)</sup>.

5.8. Tutte le azioni comunitarie devono tenere conto degli aspetti economici, che si tratti, ad esempio, di analizzare chi debba pagare per le misure di sicurezza o di esaminare le conseguenze che i requisiti di sicurezza avranno per la competitività dei porti, sia pubblici che privati. Il settore marittimo ha riconosciuto la necessità di mettere a punto una legislazione globale per combattere il terrorismo ed è disposto a condividere taluni costi dettati dall'esigenza di migliorare le misure di sicurezza.

5.9. L'UE dovrebbe concentrarsi essenzialmente su una valutazione delle questioni legate alla sicurezza non solo delle persone impegnate nel settore (marinai, lavoratori portuali) ma anche dei terminali portuali. Essa deve definire i mezzi per identificare più efficacemente i rischi e proporre soluzioni sul piano procedurale/tecnologico intese a ridurli.

<sup>(1)</sup> Containerisation International, aprile 2002.

<sup>(2)</sup> Il Belgio, l'Irlanda e il Lussemburgo non hanno ancora ratificato tali strumenti.



5.10. La sicurezza delle navi e delle strutture portuali costituisce un'attività che prevede la gestione dei rischi. Il tipo di valutazione che comporta si fonda su una decisione presa dai singoli Stati membri in maniera sovrana e in base ai criteri stabiliti. Tuttavia, come in numerosi altri settori della sicurezza marittima, l'intervento dell'UE si rivelerà indispensabile per stabilire norme e procedure uniformi. La formazione comune del personale per far fronte all'aumento delle esigenze di sicurezza permetterà di armonizzare le procedure a costi ridotti. L'intera catena logistica dovrà pertanto modificare le proprie procedure nel lungo termine per tenere conto delle considerazioni in materia di sicurezza.

5.11. Gli Stati membri devono procedere in maniera coordinata alla valutazione della sicurezza delle strutture portuali. Secondo il CESE, un piano globale di sicurezza portuale deve fornire il quadro adeguato che permetterà di definire dei piani relativi alle strutture portuali. I porti di mare sono spesso aperti e assai esposti e, per la natura stessa del loro ruolo di promotori della libera circolazione degli scambi commerciali, possono essere il bersaglio di atti di terrorismo su larga scala, che possono a loro volta minacciare l'ambiente costiero, i centri industriali, commerciali ed amministrativi e le persone che vivono o lavorano sul luogo. La sicurezza fisica effettiva dei porti di mare e il controllo del loro accesso sono fondamentali per dissuadere e prevenire le potenziali minacce per il funzionamento del porto stesso, i carichi e le navi stesse. Il Comitato ritiene che la creazione di commissioni responsabili della sicurezza portuale permetterà di combinare gli sforzi delle autorità portuali, dei rappresentanti dello Stato (dogane, immigrazione, ecc.), degli utenti e delle altre parti interessate alla sicurezza.

5.12. Le valutazioni in materia di sicurezza dovrebbero prevedere tre componenti fondamentali. In primo luogo devono identificare e valutare il capitale e le infrastrutture che rivestono un'importanza critica per le strutture portuali, nonché le zone e le strutture il cui danneggiamento potrebbe provocare perdite importanti in termini di vite umane o pregiudicare gravemente l'economia o l'ambiente delle strutture del porto interessato. In secondo luogo le valutazioni devono individuare le minacce reali che incombono su tali capitali ed infrastrutture allo scopo di stabilire una lista delle priorità in materia di misure di sicurezza. Infine dovranno affrontare la questione della vulnerabilità delle strutture portuali e stabilirne i punti deboli sul piano della sicurezza fisica, dell'integrità delle strutture, dei sistemi di protezione, delle procedure adottate, dei sistemi di comunicazione, delle infrastrutture di trasporto, dei servizi d'interesse generale e di tutti gli altri ambiti che potrebbero costituire dei potenziali bersagli.

5.13. Per essere efficace, il controllo dell'accesso implica la necessità di munire tutte le persone che salgono a bordo di una nave in un porto di un documento di identità dotato di fototessera senza il quale l'equipaggio di una nave non sarà in grado di controllare le persone che si imbarcano o sbarcano e pertanto di garantire la sicurezza come previsto dal piano in

materia. Conformemente alla convenzione 108 dell'OIL, i marinai possono essere esonerati dalle normali esigenze in materia di visto in caso di permesso a terra o di transito verso o dalla loro nave. Occorrerà conciliare le misure di sicurezza con quelle previste dalla convenzione. È probabile che il formato dei documenti d'identità rilasciati dai paesi di origine dei marinai sarà normalizzato grazie alla messa a punto di documenti leggibili elettronicamente.

5.14. Il CESE osserva che gli impegni pratici e di bilancio possono compromettere l'applicazione su larga scala delle nuove norme relative ai documenti d'identità. L'utilizzazione di modelli biometrici per verificare l'identità del titolare potrebbe suscitare preoccupazioni sul fronte del rispetto dei diritti umani e della protezione dei dati. L'UE dovrà inoltre garantire che tali misure siano compatibili con le esigenze previste dall'Accordo di Schengen in materia di visti.

5.15. Il Comitato invita gli Stati membri che non l'abbiano ancora fatto a ratificare senza indugio la convenzione 108. Per quanto riguarda i lavoratori portuali, l'OMI e l'OIL dovranno risolvere urgentemente la questione e anche l'UE dovrà impegnarsi in tale senso. In attesa di un intervento sul piano internazionale, l'UE potrebbe prevedere delle disposizioni transitorie fondate sulla necessità dimostrata di controllare l'accesso dei funzionari di governo che devono salire a bordo delle navi per espletarvi le loro funzioni.

5.16. L'intensificarsi delle misure di sicurezza richiederà un rafforzamento della cooperazione tra le diverse amministrazioni degli Stati membri (immigrazione, dogane, autorità aeroportuali e portuali). È altrettanto importante coordinare gli interventi dei vari servizi della Commissione europea coinvolti.

5.17. Occorre cercare di ottenere la cooperazione del settore marittimo per promuovere una maggiore sensibilizzazione alla sicurezza. Eventuali misure supplementari devono tenere conto delle altre minacce alla sicurezza delle navi e degli equipaggi, ovvero il traffico di droga, la pirateria, gli attacchi a mano armata e i passeggeri clandestini. Il Comitato osserva da qualche anno che le navi ed i loro passeggeri sono sempre più esposti al fenomeno della pirateria e agli attacchi a mano armata. L'attuale insistenza sulla sicurezza marittima deve inoltre essere vista come un'occasione preziosa per trovare delle soluzioni al problema della pirateria. Nell'affrontare tali problemi non si possono tuttavia mettere a repentaglio la sicurezza e le condizioni di lavoro del personale addetto al trasporto. Pertanto gli interventi per far fronte alla minaccia del terrorismo serviranno anche a risolvere altri atti illeciti (traffico di droga o esseri umani, pirateria). Al momento di esaminare i costi economici delle misure di sicurezza occorre anche tenere conto dei benefici realizzati.

5.18. È necessario evitare eventuali squilibri tra la sicurezza delle navi e quella delle strutture portuali, il che potrebbe risultare nell'imposizione, per le navi e i loro operatori, dell'obbligo di fornire misure di sicurezza supplementari in banchina al fine di correggere tali distorsioni. I costi che incombono ai governi non devono essere imputati alle imprese.

5.19. Gli Stati membri dovrebbero mettere a punto dei metodi per il trattamento dei dati relativi ai carichi contraddistinti dal fatto di essere riuniti su un sito informatico unico e di fondarsi su sistemi elettronici. Per i container in particolare è necessario definire un sistema globale per lo scambio di informazioni tra tutte le parti interessate dal loro movimento. Secondo il Comitato, per assicurare la comunicazione delle informazioni richieste, si potrebbe estendere il sistema già creato dalla direttiva 93/75/CEE relativa alle condizioni minime necessarie per le navi dirette a porti marittimi della Comunità o che ne escono e che trasportano merci pericolose o inquinanti.

5.20. La tempestiva applicazione del sistema Galileo (che dovrebbe diventare operativo entro il 2008) permetterà, a giudizio del CESE, di identificare con grande precisione le navi e i container, facilitando in tal modo la realizzazione di una maggiore sicurezza. Occorre nel frattempo adoperarsi per accelerare la fase operativa (2003-2008) del progetto EGNOS, il precursore di Galileo che si avvale del GPS americano e del sistema russo Glonass e ne verifica l'integrità, e per attuarlo parallelamente a Galileo.

5.21. Nel quadro delle misure previste dall'OMI, le navi saranno sottoposte a controlli nei porti degli Stati membri e, conformemente al diritto internazionale, potranno essere ispezionate per stabilire se soddisfano le esigenze previste. In caso di infrazione, le navi sono soggette a diverse sanzioni: ritardo, fermo, restrizione delle operazioni, espulsione dal porto o rifiuto dell'autorizzazione ad accedervi. Il Comitato propone di predisporre quanto prima degli emendamenti alla direttiva (95/21/CE) sul controllo dello Stato di approdo, al fine di estendere in maniera effettiva il campo di applicazione di detto controllo.

5.22. Il sistema di identificazione automatica (AIS) presenta dei vantaggi dal punto di vista della sicurezza solo se i segnali possono essere ricevuti a terra, analizzati e portare a un intervento. Il Comitato suggerisce di vigilare attentamente affinché gli Stati membri rispettino l'obbligo previsto dalla proposta di direttiva in materia di relazioni.

## 6. La sicurezza dell'aviazione civile

### 6.1. I rischi per l'aviazione civile

6.1.1. La sicurezza dell'aviazione civile presenta due aspetti: la sicurezza a bordo e la sicurezza a terra. La Convenzione sull'aviazione civile internazionale firmata a Chicago il 7 dicembre 1944 (Convenzione di Chicago) prevede norme

minime per garantire la sicurezza dell'aviazione civile. L'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO) ha organizzato a Montreal, il 19 e 20 febbraio 2002, una conferenza ministeriale sulla sicurezza dell'aviazione nel corso della quale è stata approvata una strategia globale per rafforzare la sicurezza aerea su scala mondiale e gettare le basi di un piano d'azione per la sicurezza dell'aviazione.

6.1.2. Considerata la natura globale dei trasporti aerei, le misure di sicurezza, per essere efficaci, devono essere coordinate sul piano internazionale e, se del caso, bilaterale. È più che mai importante che l'intero settore del trasporto aereo collabori alla realizzazione dell'obiettivo comune, vale a dire la maggiore sicurezza. Le misure preventive non possono più essere di competenza esclusiva degli enti locali, né delle autorità nazionali responsabili. L'UE deve pertanto coordinare le sue attività in materia di sicurezza aerea nel quadro dell'ICAO e conformarsi nella misura del possibile alle norme definite da tale organismo.

6.1.3. Il CESE condivide il punto di vista secondo il quale è impossibile attuare in maniera efficace ed uniforme tutti gli aggiustamenti delle misure di sicurezza con effetto immediato; ritiene al contrario che, per rispondere alle esigenze in materia di assunzione e di formazione del personale nonché di modifica delle infrastrutture, sarà necessario adottare un processo realistico e graduale.

### 6.2. La sicurezza a bordo

6.2.1. Per quanto riguarda la sicurezza a bordo, l'ICAO ha recentemente adottato delle norme relative all'inclusione della sicurezza nella progettazione degli aeromobili e di altre misure di sicurezza relative al volo. In base alle norme di sicurezza stabilite dall'ICAO per la cabina di pilotaggio, gli aeromobili che trasportano oltre 60 passeggeri o il cui peso certificato al decollo è pari ad un massimo di 45,5 tonnellate, devono essere dotati di protezione da irruzioni e attacchi balistici. Tale requisito diventerà obbligatorio nel novembre 2003.

6.2.2. Negli Stati Uniti, tuttavia, la norma corrispondente prevede che taluni vettori aerei statunitensi rafforzino la protezione delle porte di accesso alla cabina di pilotaggio entro il 9 aprile 2003, ovvero 7 mesi prima della data prevista dall'ICAO. Dal momento che per le autorità statunitensi era inaccettabile creare due livelli di protezione distinti per le medesime operazioni di volo effettuate dagli operatori stranieri verso e in provenienza dagli aeroporti americani, la norma si applicherà esclusivamente agli aeromobili appartenenti ai vettori stranieri che servono aeroporti americani.

6.2.3. Alcuni governi, tra cui quello francese e quello tedesco, hanno iniziato a dotare gli aeromobili di agenti di sicurezza; i vettori americani e britannici hanno adottato misure importanti per garantire l'invulnerabilità della cabina di pilotaggio rafforzandone la porta di accesso e l'intensificarsi dei controlli fisici del bagaglio in tutto il mondo è andato a vantaggio della sicurezza.

### 6.3. *La sicurezza a terra*

6.3.1. Il 14 settembre 2001 il Consiglio «Trasporti» dell'Unione europea ha deciso che era necessario applicare le misure essenziali per prevenire gli atti illeciti contro l'aviazione civile previsti dal Documento 30 della Conferenza europea dell'aviazione civile (CEAC)<sup>(1)</sup>. Nel parere del 28 novembre 2001<sup>(2)</sup> in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile»<sup>(3)</sup> il CESE ha accolto con favore detta proposta in quanto rappresenta una risposta rapida ed efficace alla necessità di garantire un elevato livello di sicurezza, intervenendo per evitare atti illeciti contro l'aviazione civile.

### 6.4. *Il contesto comunitario*

6.4.1. Gli avvenimenti dell'11 settembre hanno dimostrato che i terroristi si sono serviti del trasporto aereo per attaccare i governi. Il settore del trasporto aereo in quanto tale non rappresenta tuttavia l'obiettivo degli attentatori e non dovrebbe sostenere i costi delle misure preventive. Per tale motivo il rafforzamento di talune misure di sicurezza, deciso dalle autorità a seguito degli attentati alla società nel suo insieme e non contro gli operatori del settore aereo, incombe alle autorità stesse.

6.4.2. Tutti gli adeguamenti delle misure di sicurezza alle nuove esigenze, compresa la trasformazione delle raccomandazioni relative a dette misure in requisiti giuridici a carattere vincolante, devono essere sottoposti ad un'analisi costi benefici e ad un esame delle loro conseguenze sul piano operativo. Va notato che all'interno dell'UE il finanziamento della sicurezza del trasporto aereo attualmente varia da un paese all'altro. In taluni paesi i costi sono sostenuti dal governo, in altri sono finanziati da una tassa speciale sulle partenze e in altri ancora direttamente dagli operatori del trasporto aereo.

6.4.3. Il Comitato esprime preoccupazione per il finanziamento delle misure di sicurezza esistenti, nonché di quelle future. Ritiene che gli obblighi dei governi in questo ambito debbano essere più ampi. Analogamente ad altri modi di trasporto, gli aeroporti in realtà rappresentano delle frontiere nazionali e quindi i governi sono tenuti ad assicurare ai loro cittadini il livello di sicurezza più elevato possibile sul piano nazionale. La questione della sicurezza richiede un approccio armonizzato in seno all'UE e i governi dovrebbero intraprendere un'azione coordinata per elaborare una politica globale intesa a finanziare e a garantire il più alto grado possibile di sicurezza per il trasporto aereo.

6.4.4. Il CESE rinvia al proprio parere in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile»<sup>(4)</sup> nel quale afferma che «ritiene ingiusto che gli aeroporti e le compagnie aeree debbano sostenere questi costi aggiuntivi. Dovrebbero essere gli Stati membri a garantire la sicurezza pubblica negli aeroporti».

6.4.5. Il CESE osserva che il Congresso americano ha adottato un pacchetto di misure d'emergenza, in parte destinate a rafforzare la sicurezza del trasporto aereo. Finora in Europa non si prevede alcun rimborso dei vettori aerei per i costi supplementari sostenuti a seguito dell'introduzione delle nuove misure di sicurezza. Occorrerà pertanto evitare distorsioni della concorrenza tra vettori europei e quelli americani determinate dalle diverse politiche adottate in materia di ripartizione dei costi legati alle misure di sicurezza. Il Comitato ritiene tuttavia che, con il pretesto di realizzare misure di sicurezza più efficaci, non sia opportuno introdurre nuove norme tecniche che si proporrebbero invece obiettivi ben diversi (la promozione commerciale di nuovo materiale, il protezionismo).

6.4.6. Alla luce delle precedenti osservazioni il Comitato ritiene che il progetto di regolamento che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile debba esaminare anche la questione del costo del finanziamento della sicurezza senza lasciarla ad una regolamentazione successiva. Al momento di prendere una decisione sul finanziamento del costo delle misure di sicurezza bisognerà tenere conto della competitività delle compagnie aeree comunitarie.

6.4.7. Il Comitato ribadisce l'invito a promuovere e ad adottare quanto prima gli altri elementi della legislazione proposta in materia di sicurezza dell'aviazione civile.

6.5. L'UE non può adottare misure applicabili agli aeroporti di paesi terzi. Deve pertanto mettere a punto un meccanismo inteso a valutare se questi rispondano ai requisiti fondamentali in materia di sicurezza. Qualora non fosse così, vi è il rischio di un'accentuazione del divario rispetto ai livelli di sicurezza garantiti dagli Stati membri dell'UE. Tali differenze dovrebbero indurre a considerare un aspetto importante della sicurezza, ovvero la separazione dei passeggeri e le eventuali conseguenze di tali misure sul piano operativo, finanziario e umano.

(1) La Conferenza europea dell'aviazione civile (CEAC) è un'associazione volontaria delle autorità europee dell'aviazione, che ha adottato varie raccomandazioni, soprattutto nel campo della sicurezza dell'aviazione.

(2) TEN/097.

(3) COM(2001) 575 def. — 2001/0234 (COD).

(4) GU C 48 del 21.2.2002, pag. 70.

6.5.1. A giudizio del CESE, l'UE dovrebbe prefiggersi l'obiettivo di introdurre delle misure che siano compatibili con quelle adottate dagli USA per garantire la sicurezza a bordo. Visto, inoltre, che in Europa il rischio per la sicurezza varia da un paese all'altro, bisogna prevedere una certa flessibilità in base alla valutazione del rischio contingente.

6.5.2. Gli interventi devono concentrarsi sul modo di impedire che individui o oggetti che presentano un rischio per la sicurezza salgano o siano portati a bordo dell'aeromobile. Gli interventi devono vertere essenzialmente sulla sicurezza a terra che rientra d'altro canto tra le competenze dei governi.

6.5.3. Occorre rivedere le misure e le procedure relative al controllo dell'accesso agli aeromobili dalla pista e, in particolare, il grado di fiducia riposto nel personale aeroportuale che ha accesso alle zone vietate. La possibilità di accedere agevolmente ad un'area vietata annulla i vantaggi derivanti dal rafforzamento del controllo dei passeggeri.

6.5.4. Il fatto di non tenere conto di tali preoccupazioni può compromettere l'obiettivo di stabilire «un'area di sicurezza comune» in termini di sicurezza aerea. Tale obiettivo, generalmente noto come «one-stop security» (OSS) ovvero sistema di controllo di sicurezza unico, consiste nell'applicare le misure di sicurezza più adeguate esclusivamente al punto di origine evitando in tal modo di doverle ripetere nel punto di trasbordo.

6.5.5. Il sistema di sicurezza relativo al carico aereo descritto nel documento n. 30 della CEAC potrebbe rivelarsi utile anche per l'elaborazione di un dispositivo di sicurezza per i container nel settore del trasporto marittimo. Esso si fonda sul principio del «vettore conosciuto» e sull'emissione di un certificato di sicurezza della spedizione. Il sistema non si può tuttavia applicare ai trasporti *tramp*, visto che questi si distinguono in maniera radicale sia dal trasporto marittimo di container e di linea che dal trasporto aereo.

6.6. Gli attori coinvolti devono essere parte integrante del processo di sicurezza che prevede l'elaborazione, l'attuazione e il controllo di qualità delle misure di sicurezza. Le compagnie aeree che operano sulle rotte per determinati Stati devono avere accesso alle relazioni redatte a seguito di ispezioni e a ogni altra raccomandazione, dal momento che saranno direttamente esposte a eventuali rischi legati alla sicurezza derivanti dalle inadempienze degli Stati stessi o degli aeroporti.

6.6.1. Secondo il CESE, la decisione di ricorrere ad agenti di sicurezza va lasciata alle singole compagnie aeree e ai singoli governi. E a terra che vanno evitati eventuali atti illeciti. Se, tuttavia, uno Stato rende obbligatoria la presenza di personale di sicurezza armato in volo, la responsabilità di fornire tale personale e di occuparsi del finanziamento, dell'assunzione e della formazione di quest'ultimo spetta allo Stato medesimo.

6.6.2. Il fatto di armare i membri dell'equipaggio non costituisce, a giudizio del Comitato, una soluzione alternativa, visto che gli svantaggi supererebbero di gran lunga i vantaggi. Sarebbe tuttavia opportuno esaminare più a fondo la possibilità di utilizzare dispositivi di protezione non letali nell'area della cabina di pilotaggio in casi di emergenza.

## 7. Conclusioni

7.1. Il CESE si compiace del fatto che il Consiglio europeo abbia sollecitato una maggiore collaborazione tra gli Stati membri nella lotta contro il terrorismo. Accoglie inoltre con favore i progressi compiuti dall'11 settembre nell'integrazione della lotta al terrorismo in tutte le dimensioni della politica estera dell'Unione europea.

7.2. Il Comitato è fermamente convinto che una strategia di controllo non costituisca una soluzione sicura in un mondo che sicuro non è. L'UE dovrebbe pertanto prendere, sul piano internazionale, l'iniziativa di sviluppare un quadro più ampio in materia di sicurezza, quadro che oltre a cercare di eliminare gli effetti del terrorismo ne esamini anche le cause.

7.3. L'urgenza di migliorare la sicurezza su scala mondiale è riconosciuta sia dai governi che dalle società di trasporto. L'intensificarsi delle misure di sicurezza richiederà un rafforzamento della cooperazione tra le diverse amministrazioni degli Stati membri (immigrazione, dogane, autorità aeroportuali e portuali) nonché un maggiore coordinamento degli interventi dei vari servizi della Commissione europea coinvolti.

7.4. La navigazione marittima e l'aviazione civile devono continuare ad assicurare i flussi commerciali internazionali in maniera efficace ed efficiente e pertanto occorre predisporre le navi, gli aerei, le infrastrutture aeroportuali e portuali in maniera tale da far fronte a eventuali attentati terroristici o a progetti criminali di altro genere.

7.5. Considerato il carattere internazionale del trasporto marittimo e aereo, i requisiti di sicurezza dovrebbero fondarsi su accordi reciproci applicati in maniera uniforme e non discriminatoria, ai fini di un regolare svolgimento degli scambi economici.

7.6. La sicurezza costituisce un ambito in cui occorre coinvolgere tutti gli anelli della catena dei trasporti e, a seguito dell'introduzione del concetto di trasporto porta a porta, le preoccupazioni relative alla sicurezza riguardano tutti i modi di trasporto anche se in grado diverso. Occorre pertanto realizzare l'interoperabilità della catena logistica integrata.



7.7. Occorre coordinare i processi decisionali negli ambiti internazionali e a livello comunitario al fine di evitare eventuali incongruenze tra le norme internazionali e quelle comunitarie. È altresì necessario evitare le misure unilaterali ed arbitrarie dal momento che questo genere d'iniziativa intralcia il commercio mondiale moltiplicando le formalità ed altri ostacoli e dando eventualmente luogo a distorsioni della concorrenza e ad effetti economici negativi.

7.8. Gli accordi bilaterali conclusi da talune autorità doganali comunitarie con le autorità statunitensi nel quadro dell'iniziativa americana per la sicurezza dei container sono incompatibili con l'approccio unificato adottato dall'UE e pregiudicano la solidarietà comunitaria. Il Comitato sostiene pertanto l'azione dell'UE intesa a portare avanti le discussioni con gli Stati Uniti nell'ottica di trasferire/integrare gli accordi bilaterali in un accordo multilaterale.

7.9. Le nuove misure di sicurezza dovrebbero essere soppesate in funzione degli obiettivi da conseguire, nonché del costo e dell'impatto sul traffico. Le misure scelte non devono pregiudicare in maniera inadeguata né i diritti umani individua-

li dei cittadini né l'ordine costituzionale dei singoli Stati, al fine di non fare il gioco dei terroristi.

7.10. L'attuazione delle misure di sicurezza inciderà inevitabilmente sugli operatori del settore. La visione filosofica e la cultura proprie dell'Europa promuovono il rigoroso rispetto dei diritti umani e qualsiasi reazione alle minacce del terrorismo non deve mai perdere di vista tali principi così a lungo custoditi e difesi.

7.11. Non bisogna introdurre nuove norme tecniche con il pretesto di realizzare misure di sicurezza più efficaci, quando in realtà esse si propongono obiettivi ben diversi (la promozione commerciale di nuovo materiale, il protezionismo).

7.12. I governi degli Stati membri dell'Unione europea hanno la responsabilità di garantire il livello di sicurezza nazionale più elevato possibile sul piano pratico per i loro cittadini alle frontiere, porti e aeroporti compresi. Dovrebbero quindi intraprendere delle azioni coordinate al fine di elaborare una politica globale che consenta di finanziare e di garantire il grado più elevato possibile di sicurezza per il trasporto marittimo e aereo.

Bruxelles, 24 ottobre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di decisione del Consiglio recante adozione di un programma pluriennale (2003-2005) per il monitoraggio del piano d'azione eEurope, la diffusione della buona prassi e il miglioramento della sicurezza delle reti e dell'informazione (Modinis)»**

(COM(2002) 425 def. — 2002/0187(CNS))

(2003/C 61/29)

Il Consiglio, in data 19 settembre 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 157 del trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

L'Ufficio di presidenza del Comitato, in data 17 settembre 2002, ha incaricato la sezione Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione di preparare i lavori in materia.

Considerata l'urgenza della procedura il Comitato economico e sociale europeo, in data 24 ottobre 2002, nel corso della 394<sup>a</sup> sessione plenaria, ha nominato relatore generale Retureau e ha adottato all'unanimità il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il programma Modinis si iscrive nel seguito dato all'obiettivo del Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000 (fare dell'UE la più competitiva economia della conoscenza e garantire il monitoraggio mediante il metodo aperto di coordinamento) del Consiglio di Feira, del 19-20 giugno 2000, che ha adottato il piano d'azione eEurope 2002 e ha approvato la prospettiva di favorire a lungo termine un'economia del sapere che incoraggi l'accesso di tutti i cittadini dell'Unione alle nuove tecnologie.

1.2. Nella risoluzione del 30 maggio 2001 «Piano d'azione eEurope 2002: sicurezza dell'informazione e delle reti»<sup>(1)</sup> ed in quella del 6 dicembre 2001 relativa ad un approccio comune e ad azioni specifiche nel settore della sicurezza delle reti e dell'informazione<sup>(2)</sup>, il Consiglio ha esortato gli Stati membri ad avviare iniziative specifiche adeguate e ha accolto favorevolmente la strategia presentata dalla Commissione ai fini di una maggiore sicurezza delle reti e di Internet, nella quale viene proposta l'istituzione di una *task force* europea sulla sicurezza informatica ed è previsto in particolare il miglioramento del sistema di segnalazione precoce.

1.3. La proposta di decisione all'esame verte sul monitoraggio del piano d'azione eEurope, la diffusione di buone prassi e la sicurezza delle reti e dell'informazione (art. 1).

1.4. Essa istituisce un programma pluriennale destinato a:

- misurare le prestazioni degli Stati membri e confrontarle sia fra loro che con le migliori prestazioni a livello mondiale, basandosi essenzialmente sulle statistiche e sulle informazioni già disponibili;
- istituire un meccanismo europeo per lo scambio di esperienze e delle migliori pratiche;
- analizzare le conseguenze economiche e sociali della società dell'informazione per trovare le migliori risposte in termini di competitività e di coesione;
- sostenere gli sforzi nel campo della sicurezza delle reti e incentivare lo sviluppo delle reti a banda larga (ad alta velocità).

1.5. Il programma prevede attività trasversali complementari alle azioni comunitarie attuate in altri settori e in altri programmi, che non vanno duplicate.

1.6. Il programma costituisce un quadro comune volto a favorire le interazioni ai vari livelli: comunitario, nazionale, regionale e locale.

1.7. In conformità degli obiettivi del programma, le azioni da intraprendere (art. 2) prevedono in particolare:

- la raccolta e l'analisi dei dati sulla base di nuovi indicatori, con particolare riferimento alle informazioni relative agli obiettivi del piano d'azione eEurope 2005;

<sup>(1)</sup> Risoluzione del Consiglio sulla sicurezza dell'informazione e delle reti. Cfr. <http://register.consilium.eu.int/pdf/it/01/st09/09799i1.pdf>

<sup>(2)</sup> Risoluzione del Consiglio relativa ad un approccio comune e ad azioni specifiche nel settore della sicurezza delle reti e dell'informazione, GU C 43 del 16.2.2002.

- studi sulle buone prassi per l'attuazione di eEurope 2005;
- l'organizzazione di iniziative (seminari, workshop ecc.), in particolare per promuovere la cooperazione e lo scambio di buone prassi;
- il sostegno al Forum sulla società dell'informazione (reti di esperti collegati al Web), fonte di consulenza per la Commissione relativamente alla realizzazione della società dell'informazione;
- il finanziamento di iniziative di vario tipo in materia di sicurezza delle reti e dell'informazione, in particolare delle comunicazioni senza fili, e il sostegno alla task force sulla sicurezza informatica;
- il sostegno degli sforzi compiuti a vario livello nel campo della sicurezza, favorendo gli scambi di esperienze (formazione, workshop ecc.).

1.8. La Commissione stipulerà appositi contratti per l'esecuzione di tali azioni concrete, contribuirà direttamente alla raccolta e alla diffusione di informazioni, allo sviluppo di servizi basati sul Web e all'organizzazione di incontri di esperti, seminari e conferenze ed effettuerà i lavori preparatori relativi al sistema di informazione e segnalazione in materia di sicurezza delle reti e dell'informazione (art. 3).

1.9. Per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2003 e il 31 dicembre 2005 il programma avrà una dotazione di 25 milioni di EUR da ripartire annualmente tra gli Stati membri (art. 4). Ogni anno la Commissione elaborerà un programma di lavoro, assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri (artt. 5 e 6).

1.10. Gli aiuti comunitari formeranno oggetto di procedure di valutazione preliminare, di controllo e infine di valutazione *ex post*. La Commissione procederà ad una valutazione continua del programma al fine di verificare che risponda agli obiettivi e ne informerà il comitato. Al termine del programma elaborerà una relazione di valutazione.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato si è già pronunciato in numerosi pareri a favore di tutte le iniziative volte a promuovere la società dell'informazione, come il piano d'azione eEurope, la politica

di sicurezza delle reti e dell'informazione<sup>(1)</sup>, la lotta contro la criminalità informatica<sup>(2)</sup>, la necessità di sviluppare una società della conoscenza senza discriminazioni<sup>(3)</sup>, il diritto di accedere ad Internet in modo sicuro in termini di protezione dei dati personali e di sicurezza delle transazioni commerciali e dei servizi informatici<sup>(4)</sup>.

2.2. Nella misura in cui gli indicatori sono scelti in modo accorto e le informazioni raccolte sono pertinenti, l'analisi comparativa delle prestazioni permette di disporre di un meccanismo comune di analisi e di comparazione affidabile. Il Comitato reputa che un siffatto metodo comune apporti senza dubbio un valore aggiunto fondamentale a livello comunitario.

2.3. Concorda inoltre con la Commissione quando afferma che, per realizzare pienamente gli obiettivi di una società della conoscenza competitiva, lo sviluppo dell'accesso ad alta velocità costituisce una necessità essenziale per gli europei. Esso andrebbe considerato un servizio di interesse generale, facilmente accessibile su tutto il territorio comunitario a un costo non proibitivo; ciò presuppone che se ne tenga conto nel quadro dei fondi strutturali e degli aiuti agli investimenti erogati dalla BEI. Il Comitato condivide quindi la priorità accordata alle reti a banda larga.

2.4. Il Comitato si chiede se il finanziamento del programma sia compatibile con le molteplici iniziative previste, che riguardano tutti i paesi, vanno dal livello europeo a quello locale e hanno un carattere trasversale. Tuttavia, tenuto conto dei tempi previsti per l'avvio del programma, i fondi eventualmente non utilizzati a partire dal primo anno andrebbero riportati ai due esercizi successivi. Inoltre il programma dovrebbe configurarsi come sperimentale in quanto le prospettive di sviluppo della società dell'informazione si iscrivono nel lungo periodo, gli sviluppi tecnologici sono rapidi e non si è ancora raggiunto il pieno potenziale in termini di accesso e di utilizzazione, in particolare in talune regioni svantaggiate sotto vari punti di vista.

(1) Parere del 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» (relatore: Rétureau) — GU C 48 del 21.2.2002.

(2) Parere del CES merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Creare una società dell'informazione sicura migliorando la sicurezza delle infrastrutture dell'informazione e mediante la lotta alla criminalità informatica» di Dantin — GU C 311 del 7.11.2001.

(3) Parere del CES in merito a «L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa — Libro verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione» (relatore: Hernández Bataller) — GU C 169 del 16.6.1999.

(4) Parere del CES in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche» (relatore: Lagerholm) — GU C 123 del 25.4.2001.

2.5. Il Comitato condivide il punto di vista della Commissione quanto alla necessità di evitare duplicazioni, tenuto conto dei numerosi programmi ed azioni già avviati e finanziati dalla Comunità.

2.6. Prima di essere adottato, il programma di lavoro elaborato dalla Commissione assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri potrebbe formare oggetto di consultazioni e valutazioni quanto più diversificate possibile, ad esempio tramite un forum in grado di suggerire nuovi progetti o orientamenti di lavoro in funzione dei vari sviluppi registrati, oppure esortando gli Stati membri a mettere a punto dei meccanismi consultivi sui temi del programma al fine di tener conto al meglio delle proposte e delle necessità formulate dagli utenti, dagli esperti e dagli operatori delle reti.

2.7. Se da un lato le valutazioni *ex ante ed ex post* ed i controlli sono indispensabili, dall'altro il Comitato raccomanda di evitare metodologie burocratiche che ritarderebbero o rischierebbero di paralizzare i progetti di iniziative e di azioni presentati da associazioni o piccoli gruppi di esperti privi di grandi risorse finanziarie proprie. Il programma non dev'essere di fatto accessibile unicamente ad organismi istituzionali che dispongono già di finanziamenti propri o esterni o di gruppi di lavoro permanenti; al contrario, esso deve permettere di mobilitare rapidamente e su larga scala tutte le forze creative in un settore strategico per l'Unione di oggi e per il suo futuro.

2.8. Il Comitato, infine, sostiene ed incoraggia il programma e intende seguirne con interesse gli sviluppi, lo stato di avanzamento e i risultati.

### 3. Osservazioni particolari

3.1. Il Comitato nutre una particolare preoccupazione per le questioni di sicurezza legate allo sviluppo delle reti senza fili. Secondo un recente sondaggio, circa l'80 % delle imprese francesi che utilizzano tali tecnologie non sarebbe sufficientemente cosciente dei buchi di sicurezza che presentano queste tecnologie di comunicazione in caso di mancanza o di insufficienza dei sistemi di identificazione delle connessioni e di criptaggio efficace dei dati trasmessi mediante le moderne tecnologie. Ad esempio, a La Défense, quartiere a nord-ovest di Parigi dove sono concentrate le sedi sociali delle maggiori imprese, circa il 40 % dei collegamenti mobili non è ancora sufficientemente protetto<sup>(1)</sup>.

3.1.1. Se da un lato i collegamenti mobili offrono una grande flessibilità di utilizzazione, dall'altro essi impiegano onde che possono oltrepassare i limiti degli edifici in cui

vengono usate e possono essere captate all'esterno con materiali molto semplici, consentendo l'accesso a malintenzionati che intercettano i collegamenti non sicuri a partire da veicoli che si trovano per strada (cosiddetta pratica del «*wardriving*»).

3.1.2. Del resto alcuni siti comunitari e pubblici vengono talvolta presi di mira da pirati informatici che vi inseriscono dei messaggi più o meno coerenti; ciò può intaccare la fiducia nell'amministrazione elettronica. Inoltre si deve tener conto anche dei timori degli utenti circa la *e*-economia; in questo contesto va riservata un'attenzione particolare alla sicurezza del commercio elettronico al fine di promuovere questo strumento di sviluppo degli scambi nel mercato interno.

3.1.3. All'atto pratico, il programma dovrebbe prevedere concretamente tutti gli strumenti per promuovere nella società una forte presa di coscienza delle questioni di sicurezza, indipendentemente dal fatto che riguardino problemi specifici di ciascuna tecnologia, l'architettura delle reti oppure i software, la protezione dei dati personali e i meccanismi di protezione dell'informazione, per far sì che le reti e le informazioni archiviate resistano agli incidenti, alle catastrofi naturali e alle varie forme di aggressione e di criminalità, come lo spionaggio economico, la pirateria o il terrorismo. In caso contrario rischieremo di mettere in pericolo il futuro delle imprese o la perennità di dati essenziali per il funzionamento dell'economia e dell'amministrazione. Si tratta di creare una vera e propria cultura della sicurezza mediante strumenti adeguati. Una tale cultura si basa anzitutto sulla formazione e sulla responsabilizzazione di tutti gli attori della società dell'informazione.

3.2. La cultura della sicurezza va concepita in modo pienamente compatibile con la libertà d'informazione, di comunicazione e di espressione, le libertà economiche, sociali e culturali e in generale con tutti i diritti dell'uomo. Il Comitato nutre preoccupazione per vari approcci legislativi adottati in diversi paesi negli ultimi tempi, soprattutto in seguito agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 contro gli Stati Uniti. Molte di tali misure sono utili, ma alcune relative ad Internet talvolta ledono in modo eccessivo le garanzie procedurali e rischiano di comportare un onere finanziario e materiale sproporzionato nonché responsabilità penali eccessive per i fornitori di accesso, di spazio di archiviazione dati o di *web hosting*, ed hanno al tempo stesso un'efficacia discutibile in quanto non sono mirate ma pretendono di sorvegliare tutte le comunicazioni per periodi lunghi (da sei mesi a un anno). Ciò potrebbe comportare un notevole aumento dei costi di connessione a carico degli utenti, contrario all'obiettivo di estendere la società dell'informazione. D'altro canto, i malintenzionati tenteranno — generalmente con successo (le tecnologie esistono già) — di eludere qualsiasi sorveglianza.

<sup>(1)</sup> Fonte: bollettino SVM, ottobre 2002.



3.3. Il Comitato reputa che un lavoro di ricerca approfondito per individuare gli strumenti atti a conciliare la necessaria protezione dell'informazione e delle reti — e, più in generale, la sicurezza delle persone e dei beni — con le libertà civili e il diritto degli utenti ad un accesso a banda larga completamente sicuro a costi contenuti, costituisca una priorità importante per il programma e sia in linea con gli obiettivi della società dell'informazione.

3.4. Il Comitato reputa infine che andrebbe valutata la possibilità di effettuare un'analisi periodica molto sintetica di tutti gli sforzi profusi dalla Comunità e dagli Stati membri per promuovere la società dell'informazione nei suoi vari aspetti, una sorta di quadro di valutazione delle iniziative, dei programmi e delle azioni realizzate a vario livello, del loro costo globale e dei progressi realizzati, compresi gli investimenti effettuati per le reti a banda larga con il sostegno dei fondi comunitari e di altri fondi pubblici.

Bruxelles, 24 ottobre 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Roger BRIESCH

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea»**

(COM(2002) 514 def. — 2002/0228 (CNS))

(2003/C 61/30)

Il Consiglio, in data 25 settembre 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 159, terzo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha nominato il 24 ottobre 2002, nel corso della 394<sup>a</sup> sessione plenaria, relatore generale Kienle e ha adottato con 80 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

**1. Presentazione delle proposte della Commissione europea**

1.1. Dopo le recenti inondazioni verificatesi in Europa centrale che hanno provocato danni e spese molto ingenti, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un nuovo Fondo di solidarietà dell'Unione europea. Il Fondo è finalizzato a concedere aiuti, in occasione di gravi catastrofi naturali, tecnologiche o ambientali, alle regioni colpite degli Stati membri e dei paesi con cui sono in corso i negoziati per l'adesione all'UE.

1.2. Il nuovo Fondo di solidarietà differisce sostanzialmente dai fondi strutturali e dagli altri strumenti comunitari esistenti. Esso deve infatti fornire assistenza finanziaria immediata per consentire alle persone, alle regioni e ai paesi colpiti di ritornare quanto possibile alla normalità.

1.3. Si prevede di stanziare nel periodo dal 2002 al 2006 fondi per un massimo di 1 miliardo di euro all'anno. I contributi a titolo del Fondo vengono concessi su richiesta dello Stato interessato sotto forma di un'unica sovvenzione.

**2. Osservazioni del Comitato economico e sociale europeo**

2.1. Il Comitato economico e sociale europeo approva senza alcuna riserva la proposta della Commissione.

2.2. Il Comitato conviene sulla necessità di adottare urgentemente il regolamento per consentire che il Fondo di solidarietà possa essere operativo già prima della fine dell'anno.

2.3. Le proporzioni assunte dalle inondazioni di quest'anno in Europa centrale hanno evidenziato una situazione intollerabile: l'UE dispone di strumenti comunitari per portare aiuto in caso di catastrofi in altre parti del mondo, ma non di strumenti analoghi qualora l'emergenza si verifichi negli Stati membri.

2.4. Il Comitato condivide la limitazione del possibile aiuto di emergenza dell'UE a misure destinate al ripristino immediato delle infrastrutture e delle attrezzature nei settori dell'elettricità, delle condutture idriche e fognarie, delle telecomunicazioni, dei trasporti, della sanità e dell'istruzione, alla realizzazione di misure provvisorie di alloggio, alla protezione immediata del patrimonio culturale e alla ripulitura delle zone naturali danneggiate. Il Comitato reputa giusta e opportuna l'applicazione del principio di sussidiarietà anche in caso di catastrofi.

2.5. Una solidarietà organizzata a livello europeo può essere duratura solo se l'impiego dei fondi avviene in modo trasparente e controllabile. Il Comitato approva pertanto anche la fissazione di chiari valori soglia per il ricorso al Fondo di solidarietà. Tuttavia, in caso di catastrofi internazionali, potrebbero rivelarsi necessarie nuove considerazioni.

2.6. Il Comitato riconosce che l'Unione europea ha concesso aiuti agli Stati membri e ai paesi candidati colpiti utilizzando in modo rapido e non burocratico gli strumenti comunitari già esistenti e che il Parlamento europeo ha appoggiato gli

interventi di prima necessità: ciò vale in modo particolare per gli aiuti diretti agli agricoltori, per il ricorso ai fondi strutturali, per le offerte di prestiti della Banca europea per gli investimenti o per l'attuazione dei programmi Phare e Sapard nei paesi candidati.

2.7. Il Comitato riconosce con particolare rispetto che la popolazione e la società civile organizzata nelle regioni e negli Stati membri colpiti hanno dato prova di una disponibilità e di una solidarietà esemplari, nonché di un marcato senso civico, aiutando direttamente i vicini, offrendo ospitalità alle persone sinistrate, provvedendo all'evacuazione di animali, alla costruzione di argini, alla messa a riparo dei raccolti, effettuando azioni di riordino e raccogliendo straordinarie donazioni materiali e finanziarie.

2.8. Il Comitato reputa urgente e indispensabile verificare ora — per poter poi agire di conseguenza — in quale misura l'intervento dell'uomo abbia contribuito a favorire situazioni climatiche eccezionali e quindi le catastrofi che ne sono derivate. Alla prevenzione delle inondazioni e dei cambiamenti climatici deve essere accordata una nuova priorità. Il Comitato non può che sottoscrivere quanto affermato dinanzi al Parlamento europeo, ovvero che è sempre più efficace e meno costoso prevenire che riparare <sup>(1)</sup>.

(1) Speech/02/362, Commissario Barnier, Parlamento europeo, 3 settembre 2002.

Bruxelles, 24 ottobre 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di raccomandazione del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione dei rischi associati alla tossicodipendenza»**

*(COM(2002) 201 def. — 2002/0098 (CNS))*

(2003/C 61/31)

Il Consiglio, in data 10 giugno 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha nominato relatrice generale Le Nouail-Marlière.

Il Comitato economico e sociale europeo, il 24 ottobre 2002, nel corso della 394ª sessione plenaria, ha nominato relatrice generale Le Nouail-Marlière e ha adottato il seguente parere con 93 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

**1. Sintesi del progetto di raccomandazione del Consiglio, su proposta della Commissione**

1.1. Gli Stati membri dell'UE hanno adottato misure comuni di lotta alle tossicodipendenze sin dalla metà degli anni '80. Nel 1990 il Consiglio europeo di Roma ha adottato il primo Piano europeo in materia di lotta contro la droga, che è stato poi riveduto ed aggiornato dal Consiglio di Edimburgo nel 1992. Il piano di azione dell'UE 1995-1999 ha sottolineato la necessità di una risposta multidisciplinare ed integrata, incentrata sulla riduzione della domanda e dell'offerta, sulla lotta contro il traffico illegale e sulla cooperazione ed il coordinamento a livello internazionale.

1.2. Il trattato di Amsterdam annovera gli stupefacenti tra i grandi flagelli e pericoli per la salute umana; le droghe restano chiaramente un campo prioritario di azione comunitaria nel settore della sanità pubblica. L'articolo 152, paragrafo 1, terzo comma, dispone che «la Comunità completa l'azione degli Stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall'uso di stupefacenti, comprese l'informazione e la prevenzione.» La riduzione degli effetti nocivi per la salute umana viene introdotta come nuovo obiettivo della cooperazione tra Stati membri, accanto alla tradizionale cooperazione nel settore della prevenzione.

1.3. La strategia dell'UE in materia di lotta contro la droga (2000-2004) <sup>(1)</sup>, approvata dal Consiglio europeo nel dicembre 1999, persegue tre obiettivi principali in materia di sanità pubblica, ossia:

- ridurre significativamente — nel corso di cinque anni — la diffusione delle droghe illecite e il numero di coloro che iniziano a farne uso, in particolare per quanto riguarda i giovani al di sotto dei 18 anni;

- ridurre sostanzialmente — nel corso di cinque anni — l'incidenza dei danni provocati dalla droga sulla salute (HIV, epatite B e C, tubercolosi, ecc.) e il numero di decessi connessi con l'uso delle droghe;

- aumentare significativamente il numero di tossicodipendenti disintossicati.

1.4. L'obiettivo principale della proposta di raccomandazione del Consiglio, basata sull'articolo 152 del trattato, è quello di facilitare il conseguimento del secondo obiettivo in materia di sanità pubblica da parte degli Stati membri.

1.5. La proposta comprende misure finalizzate ad una maggiore integrazione fra i servizi sociali e sanitari. Tali misure porteranno altresì a intensificare la messa a punto di metodi di formazione degli operatori sanitari in questo settore e la prevenzione dei rischi infettivi legati all'uso di droghe.

1.6. Gli Stati membri sono invitati a fare della prevenzione della tossicomania e della riduzione dei rischi per la salute legati all'uso di sostanze psicotrope un obiettivo di sanità pubblica, ad attuare politiche globali di prevenzione e di trattamento e ad elaborare una valutazione pertinente, volta ad aumentare l'efficacia della prevenzione, che preveda l'impiego di prove scientifiche ed una valutazione più adeguata delle esigenze.

1.7. Una particolare attenzione va rivolta alla necessità di intensificare lo scambio di informazioni nell'Unione europea.

**2. Osservazioni generali**

2.1. Per quale motivo si è scelto di ricorrere ad una raccomandazione e non ad uno strumento giuridico più vincolante?

<sup>(1)</sup> Parere CESE sul tema «Piano di azione dell'Unione europea in materia di lotta contro la droga (2000-2004)» — GU C 51 del 23.2.2000.

Il principio di sussidiarietà non consente interventi legislativi più incisivi nel settore della sanità pubblica. L'articolo 152 del trattato dispone che «il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può altresì adottare raccomandazioni per i fini stabiliti dal presente articolo». La raccomandazione in esame è l'unica nel settore della sanità pubblica, ma ve ne sono altre maggiormente connesse all'applicazione delle leggi (es. sul lato dell'offerta).

2.2. Il Comitato osserva che attualmente sono in preparazione altri strumenti:

- Proposta di decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti
- Iniziativa del Regno di Spagna in vista dell'adozione di un atto del Consiglio che stabilisce, in base all'articolo 34 del trattato sull'Unione europea, la convenzione relativa alla repressione del traffico illecito di droga in alto mare da parte delle amministrazioni doganali
- Progetto di risoluzione del Consiglio sul trattamento dei tossicodipendenti criminali nel quadro dell'esecuzione delle condanne
- Progetto di risoluzione del Consiglio sulla classificazione generica delle nuove droghe sintetiche
- Progetto di raccomandazione del Consiglio che stabilisce un protocollo di esecuzione sul prelievo di campioni della droga sequestrata

3. La raccomandazione in esame è volta ad attuare dei programmi di prevenzione sulla base consolidata di progetti già sperimentati in taluni Stati membri e ad estendere il campo delle azioni possibili associando gli attori di tale prevenzione.

3.1. Il programma è inteso ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri, sostenendone l'azione e promuovendo il coordinamento delle loro politiche per prevenire le dipendenze connesse all'uso di stupefacenti e di sostanze psicopatiche. Esso è stato istituito inizialmente per il periodo 1996-2000, e successivamente prorogato fino alla fine del 2002.

3.2. Le attività si sono incentrate sui seguenti aspetti:

- miglioramento della conoscenza del fenomeno delle tossicodipendenze e delle loro conseguenze;

- perfezionamento dei metodi di prevenzione delle tossicodipendenze;
- miglioramento dell'informazione, dell'istruzione e della formazione in questo campo, in particolare nei confronti dei giovani e dei gruppi particolarmente vulnerabili.

3.3. Il programma è anche finalizzato a rafforzare la cooperazione con altri paesi ed organizzazioni internazionali operanti nel campo della prevenzione della tossicodipendenza. Le azioni sono state realizzate in stretta cooperazione con gli Stati membri.

3.4. Per garantire un buon rapporto costi-efficacia nonché il valore aggiunto dell'intervento comunitario, è stata data la priorità a progetti condotti su vasta scala, pertinenti dal punto di vista metodologico, se necessario innovatori e in grado di avere un'effettiva incidenza sul conseguimento degli obiettivi del programma. Tali progetti associano enti pubblici e/o organizzazioni non governative in possesso di competenze sufficienti nei settori in questione e capaci, se necessario, di incoraggiare la cooperazione multidisciplinare.

3.5. La maggior parte dei progetti finanziati rientra nel settore dell'intervento di sanità pubblica piuttosto che nel campo della scienza pura, ma con una certa enfasi sulla valutazione. Nell'intero periodo sono stati finanziati circa 180 progetti, per un importo totale di 38 milioni di EUR, e ad alcuni di essi hanno partecipato anche i paesi candidati.

3.6. Alla fine di quest'anno il programma di azione avrà termine, insieme con gli altri otto programmi specifici o verticali in materia di sanità pubblica, e verrà sostituito da un nuovo programma in materia di sanità pubblica 2003-2008. La dotazione totale per questo periodo ammonta a 312 milioni di EUR. L'approccio frammentato del programma precedente verrà sostituito da un programma orizzontale integrato articolato in tre punti principali:

1. migliorare le informazioni e le analisi in campo sanitario;
2. reagire rapidamente alle minacce in campo sanitario;
3. affrontare i determinanti della salute attraverso la promozione sanitaria, la riduzione dei rischi e la prevenzione delle malattie.

3.7. Il problema delle droghe sarà parte integrante del terzo punto. Niente induce a ritenere che questo importante settore perderà l'importanza di cui gode attualmente, soprattutto poiché, ai sensi dell'articolo 152, «la Comunità completa l'azione degli Stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall'uso di stupefacenti, comprese l'informazione e la prevenzione».



#### 4. **Politica in materia di droghe negli Stati membri**

4.1. Le politiche in materia di droghe variano nei diversi Stati membri dell'UE. Da un lato vi sono le strategie più repressive adottate in taluni Stati membri, il cui obiettivo principale è quello di creare una «società libera dalle droghe». Secondo tale visione, l'uso di stupefacenti è inaccettabile e non dovrebbe mai divenire parte integrante della società. Il problema dei consumatori di droghe viene visto più come una questione da trattare in sede giudiziaria che nell'ambito dei servizi sociali. I metodi di riduzione dei rischi, anche se utilizzati ed accettati in una certa misura, sono sottoposti ad uno stretto controllo. La somministrazione di metadone, in un caso, è disciplinata da regole fissate dal comitato nazionale di sanità e i pazienti non possono superare un certo numero.

4.2. All'estremo opposto, l'obiettivo centrale è ridurre i rischi per i consumatori di droghe, il loro ambiente circostante e la società in generale. Alcuni Stati membri tracciano una netta distinzione tra «droghe leggere», come la cannabis, e «droghe pesanti», come gli oppiacei e le anfetamine. In tale contesto vengono compiuti grandi sforzi per impedire ai consumatori di finire in un ambito di illegalità dove può essere difficile rintracciarli.

#### 5. **Riduzione dei rischi/riduzione del danno**

5.1. La riduzione dei rischi è un concetto generale che comprende la riduzione di ogni tipo di rischio causato dal comportamento di individui o da interventi di carattere sociale e/o sanitario. Nel campo delle droghe viene utilizzato in particolare per indicare la riduzione del rischio di infezioni e altri tipi di affezioni nei consumatori di stupefacenti che continuano a farne uso.

5.2. Si è discusso della moralità della riduzione del danno. Alcuni sostengono che in questo modo l'uso delle droghe viene tollerato o favorito, ma i fautori di tale approccio affermano che esso è realistico e contribuisce a garantire la sicurezza e la vita dei consumatori di tali sostanze, rispettando le scelte e le libertà individuali. Le politiche sembrano evolvere in senso pragmatico, dando risalto alla valutazione. Lo stato della ricerca non giustifica infatti l'adozione di posizioni estreme.

5.3. Impiegando il concetto di riduzione dei rischi invece di quello di riduzione del danno, la raccomandazione adotta una posizione neutrale: nei fatti, la riduzione dei rischi è quasi universalmente accettata.

5.4. Tipologie delle pratiche. Esistono una serie di metodi di riduzione dei rischi. Molti di quelli menzionati nel documento in questione vengono già impiegati in numerosi o in tutti

gli Stati membri, ma su scala diversa. Va osservato che solo alcuni di questi metodi figurano nella raccomandazione.

##### A. *Metodi inclusi nella raccomandazione*

Somministrazione di metadone

Vaccinazioni

Informazione

Distribuzione di aghi e siringhe

Servizi a vasto raggio di azione e a bassa soglia

##### B. *Metodi di riduzione dei rischi non previsti dalla raccomandazione*

Prescrizione medica di eroina

Stanze destinate all'assunzione di stupefacenti

Test sul posto

Luoghi pubblici di consumo di droghe

#### 6. **L'esigenza di valutazione**

La valutazione prevede il chiarimento e la definizione di concetti e metodi, nonché la valutazione dell'impatto degli interventi. La Commissione europea ha promosso la valutazione nel campo delle droghe, partecipando all'organizzazione di due convegni europei su tale argomento. Il programma di azione comunitario per la prevenzione della tossicodipendenza individua i dati, la ricerca e la valutazione come i settori principali di intervento. L'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) svolge un ruolo essenziale al riguardo: il suo compito è di fornire informazioni obiettive, affidabili e comparabili a livello europeo riguardanti le droghe, le tossicodipendenze e le loro conseguenze.

#### 7. **Conclusioni**

7.1. Il Comitato osserva che la raccomandazione in esame si prefigge l'obiettivo di ridurre gli effetti nocivi delle droghe sulla salute, in conformità dell'articolo 152 del trattato, e verte in particolare sull'informazione e la prevenzione dei rischi, nonché su alcune risposte specifiche all'esigenza di ridurre la domanda, mentre non affronta il tema della riduzione dell'offerta. Il Comitato deplora tuttavia che gli obiettivi definiti nella raccomandazione non comportino una dimensione trasversale, che consentirebbe di creare una sinergia tra le azioni condotte in diversi settori: sanità, polizia, istruzione, affari sociali e occupazione.

7.2. Il Comitato approva il fatto che, nel quadro della riduzione e della prevenzione dei rischi legati alla tossicomania, venga raccomandata e rafforzata l'attuazione di programmi specifici relativi alla prevenzione dell'AIDS e di altre malattie trasmissibili.

7.3. Come aveva già in parte sostenuto nel suo precedente parere <sup>(1)</sup>, il Comitato approva la necessità di prendere in considerazione le azioni svolte in questo settore della sanità pubblica a livelli specifici (scuole, strutture sanitarie, imprese), al fine di seguire più da vicino la popolazione, sia sul piano geografico locale che sul piano evolutivo nell'ambito di un percorso sociale. I fattori di rischio evolvono costantemente ed occorre quindi adeguare i fattori di protezione.

7.4. La prevenzione e le forme di lotta contro le dipendenze possono essere inserite nei programmi di sanità e igiene sul lavoro. Non è necessariamente nell'ambito dell'impresa che

---

<sup>(1)</sup> Parere CESE sul tema «Piano di azione dell'Unione europea in materia di lotta contro la droga (2000-2004)» — GU C 51 del 23.2.2000.

emergono i rischi di tossicodipendenza, ma essa può divenire un luogo in cui le situazioni di dipendenza assumono carattere duraturo. Sarebbe opportuno coinvolgere le parti sociali, oltre agli attori tradizionali del settore sanitario e sociale, nell'attuazione dei programmi associati di prevenzione o, se necessario, di reinserimento dei lavoratori affetti da forme di dipendenza.

7.5. Pertanto, al capitolo 2 o 3, la raccomandazione potrebbe prevedere, nel quadro dei programmi globali relativi alla salute sul lavoro, la definizione di programmi di prevenzione (informazione, sensibilizzazione, orientamento verso servizi di assistenza, azioni intese a facilitare l'accesso alle cure), dando la priorità ai settori che presentino un rischio elevato e associando le parti sociali a tali iniziative.

7.6. Il Comitato appoggia la raccomandazione, ritenendo che la prevenzione e la riduzione dei rischi legati alla tossicomania debbano essere inserite nel quadro comunitario. Infatti, tale ambito consente gli scambi delle migliori pratiche e la protezione delle vittime di questo flagello sociale antico, che colpisce alla cieca cambiando continuamente forma e aspetto.

Bruxelles, 24 ottobre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE, con riguardo alla proroga della facoltà di autorizzare gli Stati membri ad applicare un'aliquota IVA ridotta su taluni servizi ad alta intensità di lavoro»**

(COM(2002) 525 def. — 2002/0230 (CNS))

(2003/C 61/32)

Il Consiglio, in data 7 ottobre 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 93 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Tenuto conto dell'urgenza dei lavori, il 24 ottobre 2002, nel corso della 394<sup>a</sup> sessione plenaria, il Comitato economico e sociale europeo ha nominato Ladrille relatore generale e ha adottato, con 68 voti favorevoli, 2 voti contrari e nessuna astensione, il seguente parere.

1. Il Comitato approva la proposta della Commissione di prorogare di un anno il termine di validità dell'autorizzazione, concessa agli Stati membri che hanno introdotto la misura, ad applicare un'aliquota IVA ridotta su taluni servizi ad alta intensità di lavoro.

2. Il Comitato ribadisce l'opinione già espressa nel parere del 26 maggio 1999<sup>(1)</sup> in base alla quale la misura introdotta dalla direttiva 1999/85/CE<sup>(2)</sup>, che modifica la sesta direttiva

<sup>(1)</sup> GU C 209 del 22.7.1999, pag. 20.

<sup>(2)</sup> GU L 277 del 28.10.1999, pag. 34.

IVA n. 77/388/CEE<sup>(3)</sup>, è uno strumento che permette al contempo di creare nuovi posti di lavoro e di lottare in modo più efficace contro l'economia sommersa.

3. Il Comitato esorta gli Stati membri a redigere in tempo utile le relazioni valutative in merito all'applicazione di tale misura, in modo da consentire al Parlamento europeo e al Consiglio di decidere definitivamente l'aliquota IVA da applicare ai servizi ad alta intensità di lavoro.

<sup>(3)</sup> GU L 145 del 13.6.1977, pag. 1.

Bruxelles, 24 ottobre 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1268/1999 relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione»**

(COM(2002) 519 def.)

(2003/C 61/33)

Il Consiglio, in data 18 ottobre 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.

Il Comitato economico e sociale europeo ha deciso di nominare Adalbert Kienle relatore generale incaricato di elaborare il parere.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato, nel corso della 394<sup>a</sup> sessione plenaria del 24 ottobre 2002, a maggioranza e con 1 astensione, il seguente parere.

**1. Presentazione delle proposte della Commissione europea**

1.1. Le terribili inondazioni verificatesi a metà agosto 2002 hanno causato ingenti danni anche in numerosi paesi candidati. Sono state colpite in modo particolare la Repubblica ceca e la Slovacchia.

1.2. A parere della Commissione le calamità naturali eccezionali che colpiscono i paesi candidati dovrebbero essere affrontate anche avvalendosi dello strumento di preadesione Sapard istituito dal regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio, che comprende tra i suoi obiettivi quello di «risolvere problemi prioritari e specifici relativi ad un adeguamento sostenibile del settore agricolo e delle zone rurali nei paesi candidati».

1.3. Nel caso delle azioni finalizzate alla ricostruzione nelle zone rurali colpite da calamità naturali eccezionali, la Commissione propone pertanto di aumentare il massimale degli aiuti che, per gli aiuti pubblici, passa dall'attuale 50 % al 75 %. Il contributo comunitario alla spesa pubblica complessi-

va ammissibile, che generalmente non può superare il 75 %, in tal caso può raggiungere l'85 %.

**2. Osservazioni del Comitato economico e sociale europeo**

2.1. Il Comitato è favorevole alla proposta e reputa che essa integri in modo opportuno la proposta della Commissione sull'istituzione di un Fondo di solidarietà dell'Unione europea cui attingere in caso di calamità naturali.

2.2. Per una parte formulare un parere favorevole risulta tanto più facile in quanto la proposta non comporta alcun impatto sul bilancio delle Comunità europee.

2.3. D'altro canto, però, il Comitato si rammarica per gli enormi problemi registrati nella fase iniziale e per le difficoltà di natura amministrativa nell'attuazione di Sapard. Finora, infatti, nei dieci paesi candidati non si è riusciti neanche lontanamente ad utilizzare tutti i fondi comunitari disponibili, pari ad un importo annuo di 550 milioni di EUR. E dire che nel suo parere (CES 70/99) il Comitato era partito dal presupposto che, a causa delle profonde debolezze delle strutture agricole e degli ingenti problemi di adeguamento del settore agro-alimentare, la dotazione finanziaria non fosse sufficiente per preparare con successo l'ampliamento.

Bruxelles, 24 ottobre 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH