ISSN 1725-2466

Gazzetta ufficiale C 157

dell'Unione europea

48° anno

Edizione in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

28 giugno 2005

Numero d'informazione | Sommario | Pagina

I *Comunicazioni*

. . . . . .

II *Atti preparatori*

Comitato economico e sociale europeo

413ª Sessione plenaria del 15 e 16 dicembre 2004

2005/C 157/01 Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema il contratto di assicurazione europeo 1

2005/C 157/02 Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Turismo e sport: le sfide future per l'Europa 15

2005/C 157/03 Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione: Verso una strategia europea a favore delle nanotecnologie *COM(2004) 338 def.* 22

2005/C 157/04 Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Codice della strada e registro automobilistico europeo 34

2005/C 157/05 Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Promuovere i trasporti marittimi, l'assunzione e la formazione del personale marittimo 42

2005/C 157/06 Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Progetto di decisione della Commissione riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 86 del Trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale e al Progetto di direttiva della Commissione che modifica la direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche 48

IT

Prezzo: 30 EUR

(segue)

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

Numero d'informazione	Sommario *(segue)*	*Pagina*
2005/C 157/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il riconoscimento dei certificati rilasciati dagli Stati membri alla gente di mare e recante modificazione della direttiva 2001/25/CE *COM(2004) 311 def. — 2004/0098 (COD)*	53
2005/C 157/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi armonizzati d'informazione fluviale sulle vie navigabili interne della Comunità *COM(2004) 392 def. — 2004/0123 (COD)*	56
2005/C 157/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca e modifica il regolamento (CE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca *COM(2004) 289 def. — 2004/0108 (CNS)*	61
2005/C 157/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo — Il piano d'azione europeo per l'ambiente e la salute 2004-2010 *COM(2004) 416 def.*	65
2005/C 157/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce norme relative a metodi di cattura non crudeli per alcune specie animali *COM(2004) 532 def. — 2004/0183 (COD)*	70
2005/C 157/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica alla direttiva 87/328/CEE per quanto concerne la conservazione di sperma bovino destinato agli scambi intracomunitari *COM(2004) 563 def. — 2004/0188 (CNS)*	74
2005/C 157/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata *COM(2004) 274 def.*	75
2005/C 157/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego *COM(2004) 279 def. — 2004/0084 (COD)*	83
2005/C 157/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale *COM(2004) 412 def.*	86
2005/C 157/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'ingresso gestito nell'Unione europea delle persone bisognose di protezione internazionale e al rafforzamento della capacità di protezione nelle regioni di origine: «Migliorare l'accesso a soluzioni durature» *COM(2004) 410 def.*	92
2005/C 157/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Un sistema di asilo comune europeo più efficiente: la procedura unica come prossima fase *COM(2004) 503 def. — SEC(2004) 937*	96
2005/C 157/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso all'assistenza esterna della Comunità *COM(2004) 313 def. — 2004/0099 (COD)*	99

IT

(segue in 3ª pagina di copertina)

2005/C 157/19 Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC — Riforma del settore dello zucchero *COM(2004) 499 def.* 102

2005/C 157/20 Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione: La scienza e la tecnologia, chiavi del futuro dell'Europa — Orientamenti per la politica di sostegno alla ricerca dell'Unione *COM(2004) 353 def.* 107

2005/C 157/21 Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati e che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio *COM(2004) 177 def. — 2004/0065 (COD)* 115

2005/C 157/22 Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e differire l'uscita dal mercato del lavoro *(COM(2004) 146 def.)* 120

2005/C 157/23 Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al libro bianco sulla revisione del regolamento 4056/86, che determina le modalità di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato ai trasporti marittimi (trad. provv.) *COM(2004) 675 def.* 130

2005/C 157/24 Parere del comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del parlamento europeo e del consiglio che istituisce un programma comunitario pluriennale inteso a promuovere un uso più sicuro di internet e delle nuove tecnologie on-line *COM(2004) 91 def. — 2004/0023 COD* 136

2005/C 157/25 Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La futura accessibilità dell'Europa via mare: anticipare gli sviluppi 141

2005/C 157/26 Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali per quanto riguarda la proroga del programma PEACE e la concessione di nuovi stanziamenti d'impegno *COM (2004) 631 def.* 147

2005/C 157/27 Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS) a motivo dell'adesione della Repubblica ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia all'Unione europea *COM(2004) 592 def. — 2004/0202 (COD)* 149

2005/C 157/28 Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema I rapporti fra le generazioni 150

2005/C 157/29 Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La coesistenza tra colture geneticamente modificate, convenzionali e biologiche 155

2005/C 157/30 Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici *COM(2004) 415 def.* 167

IT

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

413a SESSIONE PLENARIA DEL 15 E 16 DICEMBRE 2004

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema il contratto di assicurazione europeo

(2005/C 157/01)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 luglio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 29, par. 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema Il contratto di assicurazione europeo.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEGADO LIZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 137 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

1. **Introduzione: obiettivo e motivazione del presente parere di iniziativa**

1.1 I principi fondamentali che disciplinano la conclusione e la validità di un contratto di assicurazione variano da uno Stato membro all'altro dell'Unione europea a seconda del rispettivo ordinamento giuridico, nonostante le origini comuni e la notevole analogia a livello di struttura.

1.2 Il contratto di assicurazione è un elemento fondamentale per il funzionamento del mercato interno, in quanto introduce maggiore sicurezza nelle relazioni commerciali tra gli operatori del settore e i consumatori. Le discrepanze nella regolamentazione dei suoi aspetti essenziali tra i vari ordinamenti giuridici nazionali rischiano di ostacolare la realizzazione del mercato interno e di intralciare ulteriormente la commercializzazione transfrontaliera di questo strumento finanziario.

1.3 Obiettivo del presente parere di iniziativa è quindi richiamare l'attenzione degli organi competenti, al livello nazionale e comunitario, sulla necessità e sull'opportunità di:

— procedere a un inventario delle questioni e dei problemi derivanti — per i consumatori, ma anche per la realizzazione e il corretto funzionamento del mercato interno — dall'attuale eterogeneità dei regimi giuridici per quanto concerne la definizione e la regolamentazione dei contratti di assicurazione,

— identificare i principi comuni ai diversi sistemi nazionali che disciplinano i contratti di assicurazione e i settori che, da un punto di vista tecnico-giuridico, possono formare oggetto di un'armonizzazione,

— riflettere sulle possibili soluzioni e proporre i modelli, le formule o gli strumenti da adottare per giungere a una più adeguata regolamentazione dei contratti assicurativi a livello comunitario.

1.4 Sin dall'inizio dei lavori preparatori del presente parere di iniziativa, si è ritenuto essenziale poter contare sulla collaborazione e la partecipazione dei membri del gruppo incaricato del *restatement* (ridefinizione) del diritto contrattuale assicurativo europeo, diretto e coordinato dal prof. Fritz REICHERT-FACILIDES dell'Università di Innsbruck, e composto di eminenti giuristi e specialisti di diritto assicurativo provenienti da 15 paesi europei.

1.4.1 È quindi con grande soddisfazione che avevamo ricevuto la sollecita risposta del prof. REICHERT-FACILIDES al nostro invito a partecipare ai lavori in qualità di esperto del relatore. A questo riguardo egli aveva predisposto senza indugi un primo documento programmatico (*Position paper I*).

1.4.2 Tuttavia, nella fase di elaborazione del parere, il prof. REICHERT-FACILIDES è venuto improvvisamente a mancare.

1.4.3 L'interesse che il prof. REICHERT-FACILIDES ha rivolto durante tutta una vita di intenso lavoro accademico al tema delle assicurazioni e il suo progetto di *restatement* giustificano in pieno un riferimento alla sua opera in questa sede e uno speciale cenno di riconoscenza per il suo ragguardevole impegno, a testimonianza del nostro rammarico per questa perdita e come sincero omaggio alla sua memoria.

1.4.4 Per questo motivo si riporta qui di seguito la parte essenziale del suo *Position paper I*, preparato come introduzione ai lavori del gruppo di studio e destinato a rimanere uno dei suoi ultimi scritti.

«1. *Il gruppo sul* restatement *ha concordato da subito sul fatto che l'eterogeneità delle normative europee in materia di contratti di assicurazione costituisce un grave ostacolo alla realizzazione di un mercato unico delle assicurazioni. Si tratta di un giudizio sottolineato a chiare lettere anche dallo stesso CESE, in documenti come il parere di iniziativa sul tema "I consumatori nel mercato delle assicurazioni" del 29 gennaio 1998 (*GU C 95 del 30.3.1998, pag. 72: cfr., ad esempio, i punti 1.6 e 2.1.9, secondo capoverso). Nel frattempo, la Commissione stessa sembra avere sottoscritto questa impostazione (si veda la comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio del 12 febbraio 2003 dal titolo Maggiore coerenza nel diritto contrattuale europeo — un piano di azione, COM(2003) 68 def., GU C 63 del 15.3.2003, pag. 1, citata in appresso come piano di azione: cfr., ad esempio, i punti 27, 47, 48 e 74).

2. *Un'armonizzazione delle regolamentazioni in generale e, ovviamente, anche delle normative in materia di contratti di assicurazione può avvenire solo sulla base di una solida ricerca di diritto comparato. Con la sua attività, il gruppo mira al cosiddetto* restatement *del diritto contrattuale europeo. Che cosa si intende per* restatement*? Il termine deriva dal verbo inglese* to restate*, che significa "esprimere nuovamente o in modo convincente". In ambito giuridico,* restatement *è un tecnicismo tipico del diritto statunitense. Ben noto negli ambienti professionali, esso indica un insieme condensato di norme derivate da fonti diverse ma, in sostanza, simili, sistematizzate e unificate in vista di una "soluzione migliore". Questa operazione è svolta a titolo privato, e non legislativo, dall'*American Law Institute*. Le analogie di fondo tra le fonti derivano, negli Stati Uniti, dalla base di* Common Law *che accomuna i (diversi) diritti privati dei vari Stati. Parimenti, nel diritto europeo delle assicurazioni, le analogie sostanziali sono legate alla materia trattata, le assicurazioni, materia che per sua natura comporta esigenze regolamentari analoghe. I principi guida volti a trovare una soluzione migliore per il diritto dei contratti di assicurazione potrebbero essere i seguenti: in primo luogo, tenere in debito conto il compito essenziale di ogni normativa in materia di contratti assicurativi, cioè fornire un quadro giuridico per un'efficace assunzione del rischio da parte dell'assicuratore e quindi garantire il buon funzionamento del settore assicurativo stesso. In secondo luogo, è essenziale che gli interessi confliggenti delle parti vengano attentamente equilibrati: a questo proposito, bisognerà tenere nella dovuta considerazione la tendenza contemporanea a concedere un grado di protezione relativamente elevato al sottoscrittore della polizza.*

3. *L'operazione di* restatement *concepita dal nostro gruppo è incentrata sulle norme obbligatorie (o semi-obbligatorie, a vantaggio del solo sottoscrittore). Per quale motivo? Bisogna ricordare che la "legge vivente" dei contratti di assicurazione non si trova in primo luogo negli statuti, bensì nelle clausole contrattuali standard. Tenere conto di ciò significa non solo riconoscere tali realtà, ma anche rispettare il principio della libertà contrattuale. D'altro canto, il compito essenziale del legislatore resta quello di limitare tale libertà, per motivi di ordine pubblico e per tutelare il titolare della polizza (o i terzi per conto dei quali l'assicurazione venga sottoscritta). Particolare attenzione va accordata a quelle clausole contrattuali suscettibili di condurre a una perdita di protezione assicurativa: in tutti gli ordinamenti giuridici europei, lo strumento tecnico a tal fine consiste nella creazione ex lege di norme semi-obbligatorie relative ai contratti di assicurazione. I problemi che ostano alla creazione di un mercato unico sono indicati nel piano d'azione nei seguenti termini: Gli Stati membri hanno sviluppato regole che riguardano i termini e le condizioni che possono essere o meno inclusi in un contratto di assicurazione o in un altro contratto di servizi finanziari. Nella misura in cui tali regole differiscono esse possono ripercuotersi sui prodotti offerti oltre frontiera. In effetti, per promuovere in modo concreto la creazione di un mercato interno delle assicurazione, è necessario armonizzare o unificare le limitazioni alla libertà di contratto assicurativo: di conseguenza, i contratti (standard) rispettosi di tali norme uniformi potrebbero essere offerti, in un quadro competitivo, in tutti i paesi europei, il che farebbe emergere a sua volta un mercato indiviso. È esattamente questo l'obiettivo perseguito dal gruppo sul* restatement.

4. *L'ottica comparatistica perseguita attraverso il nostro lavoro (cfr., supra, punto 2) si riflette nella stessa composizione del gruppo. Esso infatti comprende esperti di contratti assicurativi facenti capo a 16 ordinamenti giuridici (tra Stati membri UE e paesi terzi).*

5. *È lecito domandarsi se il* restatement *debba subentrare alle norme nazionali vigenti o produrre un modello aggiuntivo (finora il 16º specifico per i contratti transfrontalieri. Questo problema è sollevato nel piano d'azione, che apre il confronto sull'opportunità di introdurre un cosiddetto strumento opzionale.La questione tuttavia non sarà affrontata in questa sede.*

6. *L'analisi comparativa delle normative in materia di contratti di assicurazione non può non attribuire particolare attenzione alla legislazione generale in materia di contratti. Il gruppo sul* restatement *si attiene a tale assioma rispettando e considerando in particolare i cosiddetti principi di LANDO e BEALE e collaborando inoltre strettamente con il gruppo di studio sul codice civile europeo (diretto dai proff. VON BAR e BEALE). In tale ambito, al nostro gruppo è stato assegnata la responsabilità specifica del diritto dei contratti di assicurazione».*

1.5 Nell'ambito della preparazione del presente parere si sono tenute diverse riunioni di lavoro alla presenza di rappresentanti della Commissione europea vicini al settore delle assicurazioni e alla realizzazione del mercato interno, del Comitato europeo delle assicurazioni (CEA) e dell'Ufficio europeo delle unioni dei consumatori (UEUC). Dette riunioni hanno permesso di raccogliere impressioni, reazioni e suggerimenti sulla tematica in esame.

1.6 Si è inoltre deciso di redigere un questionario destinato a numerosi enti pubblici e privati, nazionali e comunitari, rappresentativi dei principali interessi in causa e di procedere al tempo stesso a un'audizione dei principali rappresentanti di detti interessi (assicuratori, industriali, altri professionisti e consumatori) nonché di giuristi specializzati e docenti universitari di vari paesi ed esperti dei diversi sistemi giuridici.

1.7 Il presente parere illustra sinteticamente le risposte al questionario e le reazioni e i suggerimenti raccolti nel corso dell'audizione del 16 aprile 2004.

2. **Alcuni precedenti**

2.1 La tematica trattata in questa sede non è nuova per il CESE. Già nel parere di iniziativa sul tema «I consumatori nel mercato delle assicurazioni» ([1]), il Comitato economico e sociale europeo richiamava l'attenzione sulla «Proposta di direttiva del Consiglio per il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il contratto di assicurazione» ([2]), volta sostanzialmente ad armonizzare talune regole fondamentali del diritto contrattuale assicurativo. Al riguardo deplorava che, all'epoca, la Commissione non sembrasse avere l'intenzione di ritornare su uno di questi temi, nonostante «l'opinione diffusa, sia presso gli operatori assicurativi sia presso le associazioni dei consumatori, che proprio la mancanza di una norma comunitaria sul contratto di assicurazione (armonizzazione minima della normativa di base) sia all'origine di tutta una serie di ostacoli e di problemi sulla via della realizzazione effettiva del mercato interno in questo settore» ([3]).

2.1.1 Più avanti, il Comitato indicava tra gli ostacoli riconosciuti di carattere generale all'effettiva realizzazione del mercato interno nel settore delle assicurazioni «la mancata armonizzazione della normativa di base, vale a dire l'assenza di una regolamentazione minima sul diritto che disciplina il contratto assicurativo nell'Unione europea» ([4]).

2.1.2 D'altro canto, richiamava l'attenzione sul fatto che «a livello comunitario non esiste alcun quadro giuridico che definisca regole di trasparenza minima nella negoziazione di polizze assicurative in generale, soprattutto nel ramo non vita, o che determini in particolare i tipi di clausole contrattuali generali abusive in materia di assicurazioni, o infine che stabilisca principi generali di buona fede o di equilibrio contrattuale nel settore specifico delle assicurazioni» ([5]).

2.1.3 E, più nel concreto, faceva rilevare: «*Il modo diverso in cui ciascuno Stato membro ha disciplinato queste materie o addirittura, in alcuni casi, l'assenza stessa di una regolamentazione, il che significa lasciare l'esito delle situazioni interamente nelle mani di un mercato in cui la concorrenza è lungi dall'essere perfetta e gli agenti di una delle parti tendono a mettersi d'accordo, a scapito della parte opposta, sono all'origine di un gran numero di soluzioni diverse a situazioni perfettamente identiche nell'ambito del mercato interno, in particolare delle transazioni transfrontaliere, rese ancor più facili dall'avvento della società dell'informazione*» ([6]).

2.1.4 Infine, dopo aver proceduto a un'analisi delle materie che a suo avviso potevano o dovevano formare oggetto di armonizzazione, il parere concludeva richiamando l'attenzione della Commissione e degli Stati membri sull'«*opportunità di rivedere la proposta di direttiva della Commissione concernente l'armonizzazione minima nell'ambito delle assicurazioni, del 1979, alla luce del principio di sussidiarietà*» ([7]), e sollecitava la Commissione a portare avanti tutti gli sforzi per definire al livello comunitario i requisiti minimi comuni applicabili ai contratti di assicurazione (proposta di direttiva) ([8]).

2.2 D'altro canto, già da tempo le associazioni dei consumatori e degli operatori del settore sottolineano la necessità di una maggiore armonizzazione del diritto relativo ai contratti di assicurazione.

2.2.1 Sin dal 1986, ad esempio, lo *European Consumer Law Group* ha attirato l'attenzione sull'esigenza di una certa armonizzazione della legislazione relativa ai contratti di assicurazione in seno alla Comunità, specificando gli aspetti dei rapporti contrattuali assicurativi che a suo avviso richiederebbero una tale operazione ([9]).

([1]) GU C 95 del 30.3.1998 (relatore: ATAÍDE FERREIRA).

([2]) COM(79) 355 def., GU C 190 del 28.7.1979, modificata dal COM(80) 854 def., GU C 355 del 31.12.1980. I relativi pareri del CESE e del PE sono stati pubblicati rispettivamente nelle GU C 146 del 16.6.1980 e GU C 265 del 13.10.1980. La valutazione di questi documenti sarà oggetto del punto 5 del presente parere.

([3]) Op. cit. punto 2.1.9.

([4]) Id., punto 2.3.1.1.1.

([5]) Id., punto 3.4.

([6]) Id., punto 3.6.1.

([7]) Id., punto 4.3.6.

([8]) Gli aspetti che si riteneva dovessero essere integrati nella direttiva erano i seguenti:
«– *l'informazione precontrattuale minima,*
– *un elenco di parole chiave e loro significato,*
– *un repertorio di clausole inique tipiche delle polizze assicurative,*
– *le menzioni minime obbligatorie di qualsiasi contratto di assicurazioni,*
– *l'insieme delle obbligazioni contrattuali comuni a qualsiasi contratto di assicurazioni,*
– *i principi e le regole fondamentali di qualsiasi contratto di assicurazioni,*
– *un regime d'indennizzo provvisorio in caso di assicurazioni per la responsabilità civile,*
– *l'obbligo di corrispondenza tra i premi e il valore del rischio, soprattutto mediante il deprezzamento automatico degli oggetti assicurati a causa della loro età e corrispondente diminuzione dei premi,*
– *la fissazione di scadenze minime armonizzate per l'esercizio del diritto di resiliazione,*
– *l'obbligo di rendere le polizze leggibili e comprensibili e di fare in modo che le rispettive condizioni generali e specifiche siano rese note nella fase precontrattuale e prima della sottoscrizione.*
Op. cit., punto 4.5. Questo orientamento è stato ripreso e riaffermato in diversi documenti del CESE, ad esempio il recente parere in merito alla "Proposta di direttiva sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli" (Relatore: Levaux), punto 4.3, GU C 95 del 23.4.2003».

([9]) «ECLG-Consumer Insurance», in *Journal of Consumer Policy* (1986), pagg. 205-228.

2.2.2 A sua volta, anche l'UEUC ha sottolineato almeno già dal 1994 la necessità di creare un quadro giuridico di base per disciplinare i principali aspetti del contratto di assicurazione e costituire in tal modo una base giuridica minima comune.

2.2.3 Una posizione analoga è stata espressa nel dicembre 1998 da varie organizzazioni rappresentative dei consumatori.

2.2.4 Infine, il Comitato europeo delle assicurazioni (CEA), in un recente commento sulla comunicazione della Commissione relativa al diritto europeo dei contratti, dopo aver sottolineato che la Commissione aveva giustamente osservato che *«la disparità delle clausole nazionali in materia di contratti di assicurazione stipulati con i consumatori costituisce un* ***ostacolo alla realizzazione di transazioni transfrontaliere in materia di assicurazioni****»*, ha tenuto a precisare che, per quel che riguarda il cosiddetto *acquis* comunitario armonizzato, il numero e la complessità delle disposizioni contenute nei diversi testi applicabili al diritto del contratto assicurativo creano problemi reali.

2.2.4.1 Dopo avere elencato tutta una serie di situazioni in cui i vari testi comunitari applicabili ripetono inutilmente disposizioni identiche o ingiustificatamente diverse, il CEA conclude manifestando il proprio sostegno a questo progetto di miglioramento dell'*acquis* comunitario, a condizione però che venga preceduto da un'appropriata analisi costi/benefici e da una completa consultazione delle parti interessate, e che si concentri sugli ostacoli al mercato unico ([10]).

2.3 Dal canto suo, la Commissione, nella comunicazione sul Diritto europeo dei contratti ([11]) e sul tema Maggiore coerenza nel diritto contrattuale europeo — un piano di azione ([12]), ha sottolineato a questo riguardo che, stando a numerosi organi consultati, il settore dei contratti di assicurazione è uno di quelli che pone maggiori problemi nel contesto dei servizi finanziari, date le disparità esistenti tra le disposizioni nazionali applicabili. Per questo motivo afferma: *«Può essere necessaria un'ulteriore convergenza di tali misure per bilanciare la necessità di una maggiore uniformità delle norme nazionali con la necessità di mantenere le dinamiche innovative e di assicurare la differenziazione dell'offerta di tali prodotti sul mercato»*, il che deve diventare addirittura un obiettivo prioritario nell'azione di seguito del piano d'azione per il miglioramento della regolamentazione ([13]).

2.4 Infine, il Parlamento europeo, nella risoluzione sulla comunicazione della Commissione relativa al piano d'azione di cui sopra, «deplora la mancanza di azioni tempestive per mettere a punto strumenti opzionali in taluni settori quali le transazioni dei consumatori e le assicurazioni, là dove si potrebbe registrare un aumento di benefici sostanziali sia per assistere il buon funzionamento del mercato interno sia per incrementare le transazioni e gli scambi commerciali intracomunitari». Ritiene che, «al fine di facilitare gli scambi commerciali transfrontalieri all'interno del mercato interno, si dovrebbe procedere in via prioritaria alla fissazione di uno strumento opzionale in taluni settori, in particolare quelli dei contratti dei consumatori e dei contratti assicurativi, ed esorta pertanto la Commissione a elaborare in via prioritaria, pur tenendo conto dell'elevato livello di tutela dei consumatori e dell'integrazione delle adeguate disposizioni imperative, uno strumento *opt-in* nei settori dei contratti dei consumatori e dei contratti assicurativi» ([14]).

3. **Le risposte al questionario e l'audizione del 16 aprile 2004**

3.1 Al questionario inviato a suo tempo hanno risposto vari organismi, tra cui autorità nazionali di regolazione di vari paesi e associazioni rappresentative degli interessi degli assicuratori, del settore del commercio e dei consumatori, per un totale di 27 risposte.

3.1.1 Le risposte pervenute provengono dai seguenti paesi: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Liechtenstein, Lituania, Malta, Norvegia, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

3.1.2 I membri del gruppo sul *restatement* del diritto contrattuale assicurativo europeo hanno risposto in blocco con un'opinione comune.

3.2 Secondo una larga e significativa maggioranza dei partecipanti:

a) la mancanza di armonizzazione delle norme imperative del diritto assicurativo costituisce un ostacolo alla prestazione transfrontaliera dei servizi di assicurazioni (numerosi esempi forniti al riguardo);

b) questa situazione rende problematico, per i consumatori che desiderino assicurarsi, ottenere una copertura da assicuratori stranieri (numerosi esempi forniti al riguardo);

c) ciò impedisce inoltre agli intermediari assicurativi di prestare servizi transfrontalieri (numerosi esempi forniti al riguardo);

d) l'armonizzazione delle norme imperative della normativa in materia di contratto di assicurazione contribuirebbe a un aumento delle operazioni transfrontaliere di assicurazione a vantaggio degli assicuratori, dei consumatori e degli intermediari assicurativi;

e) la direttiva della Commissione del 1979-80 resta una valida base di partenza per un dibattito in materia, per quanto sia da riformulare nei termini e secondo i parametri addotti a esempio e suggeriti da alcuni partecipanti al questionario.

3.3 All'audizione erano presenti 46 personalità in rappresentanza di 36 istituzioni di 17 paesi.

([10]) Nota del CEA del 4 giugno 2003.
([11]) COM(2001) 398 def. dell'11 luglio 2001, GU C 255 del 13.9.2001.
([12]) COM(2003) 68 def. del 12 febbraio 2003.
([13]) Piano d'azione, punto 74. Cfr. anche i punti 27, 47 e 48 dello stesso documento.
([14]) Doc. A5-0256/2003, approvato nella sessione plenaria del PE del 2 settembre 2003, punti 11 e 14.

3.4 Il tenore generale delle risposte al questionario e delle discussioni svoltesi nel corso dell'audizione indica in sostanza il raggiungimento di un consenso generalizzato sulle seguenti problematiche di fondo:

3.4.1 esistono differenze significative tra i sistemi giuridici nazionali che disciplinano i contratti di assicurazione.

3.4.2 Esiste una notevole mancanza di armonizzazione riguardo alla legislazione in materia di assicurazioni su scala dell'UE, con ripercussioni sulla realizzazione del mercato interno in questo settore.

3.4.3 Specie per i piccoli e medi assicuratori (consumatori privati e PMI) è auspicabile/necessario un certo grado di armonizzazione, onde evitare diseguaglianze e discriminazioni (rischi di massa).

3.4.4 L'iter di armonizzazione della normativa in materia di contratto di assicurazione dovrà svolgersi in modo graduale e senza eccessive rigidità, dato che l'armonizzazione non è un fine in sé, ma uno strumento volto alla realizzazione del mercato interno che deve rispondere ai principi di necessità e di proporzionalità.

3.4.5 L'armonizzazione deve concentrarsi su due aspetti prioritari:

— le norme imperative e

— la parte generale della normativa in materia di contratto di assicurazione.

3.4.6 Quanto alla forma, il modello di contratto risultante dall'armonizzazione potrà avere valore «facoltativo», fermo restando che, dal momento in cui è adottato, diventerà vincolante in tutti i suoi termini ed elementi per le parti.

3.4.7 Lo strumento comunitario per l'adozione di tale modello dovrà essere il regolamento, al fine di garantire un'armonizzazione completa.

3.4.8 Per l'elaborazione di questo strumento, le proposte di direttiva della Commissione del 1979 e del 1980, così come sono state modificate in base alle proposte del PE e del CESE, possono costituire un valido punto di partenza. Esse tuttavia dovranno subire una profonda rielaborazione alla luce delle evoluzioni registrate nel frattempo nel diritto delle assicurazioni.

3.4.9 L'armonizzazione, con le caratteristiche delineate poc'anzi, sarà in grado di favorire l'aumento delle assicurazioni transfrontaliere e contribuire a un maggiore sviluppo del mercato interno in questo settore.

3.4.10 La base giuridica per questo tipo di iniziativa può essere l'art. 95 del Trattato.

3.5 Nelle risposte al questionario, alcuni degli interpellati hanno inoltre sostenuto che:

3.5.1 l'armonizzazione deve essere «facoltativa» e limitarsi a definire i concetti di base.

3.5.2 L'armonizzazione deve vertere unicamente sui contratti transfrontalieri e sulle persone fisiche.

3.5.3 L'armonizzazione non è una panacea in grado di risolvere il problema dello sviluppo stentato del mercato interno delle assicurazioni.

3.5.4 Particolare attenzione deve essere rivolta alle assicurazioni mutue e agli organi di previdenza e di sicurezza sociale, tenuto conto delle loro peculiarità.

4. **La necessità di un'iniziativa a livello comunitario**

4.1 *Il mercato interno e le assicurazioni*

4.1.1 Osservazioni generali sulle relazioni tra mercato interno e assicurazioni

4.1.1.1 Il mercato interno europeo consiste in uno spazio senza frontiere interne in cui è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 14, comma 2, del Trattato CE). Le assicurazioni rientrano nell'ambito della libera prestazione dei servizi (artt. 49-55 del Trattato CE) o del diritto di stabilimento, a seconda delle circostanze. Gli assicuratori che prestano i propri servizi oltre frontiera o che si stabiliscono in un altro Stato membro instaurano una concorrenza tra i prodotti assicurativi offerti da tale Stato e quelli forniti da loro.

4.1.1.2 Da ciò consegue una più ampia libertà di scelta per il potenziale titolare di una polizza assicurativa. Idealmente, l'attività di ricerca di un prodotto assicurativo da parte di un consumatore dovrebbe essere guidata dalla «mano invisibile» che dirige il mercato interno delle assicurazioni.

4.1.1.3 Le questioni assicurative incidono anche su altre libertà: ad esempio, è garantito il libero trasferimento dei premi e dei proventi delle assicurazioni (cfr. art. 56 del Trattato CE). Inoltre, gli assicurati che si avvalgono della libertà di cui all'art. 18 del Trattato CE non dovrebbero risentire di effetti negativi sulle rispettive polizze all'atto del cambio di residenza da una giurisdizione a un'altra.

4.1.2 Lo stato dell'armonizzazione del diritto assicurativo e del diritto del contratto di assicurazione

4.1.2.1 L'ampia gamma di relazioni tra assicurazioni (diritto assicurativo) e libertà sancite dal Trattato ha indotto l'UE ad armonizzare importanti rami del diritto assicurativo per garantire il buon funzionamento del mercato interno. La legislazione in materia di controllo delle assicurazioni è sostanzialmente armonizzata nell'UE e nel SEE grazie a tre generazioni di direttive in materia assicurativa.

4.1.2.2 Su questa base normativa è stato istituito un sistema unico di riconoscimento e di controllo nel paese di origine, così come suggerito dalla Corte europea di giustizia nella decisione del 4 dicembre 1986 ([15]). Per quanto riguarda il diritto in materia di contratti di assicurazione, l'armonizzazione è più o meno limitata alle questioni di diritto internazionale privato e di diritto internazionale di procedura ([16]).

4.1.2.3 Il diritto sostanziale in materia di contratti di assicurazione è stato armonizzato solo in alcuni settori e, in tali settori, solo relativamente a determinati aspetti. Per esempio, la legislazione in materia di responsabilità civile è ben armonizzata nel campo dell'assicurazione RC auto ([17]). Regole comuni esistono anche nel settore dell'assicurazione protezione giuridica ([18]).

4.1.2.4 Nondimeno, la grande maggioranza delle norme di diritto sostanziale dei contratti di assicurazione, ovvero la parte generale che comprende regole applicabili a tutti i rami assicurativi, resta soggetta alla legislazione nazionale. Ciò porta inevitabilmente a chiedersi se il buon funzionamento del mercato interno delle assicurazioni non necessiti anche di un'armonizzazione del diritto dei contratti di assicurazione. La risposta dovrebbe essere affermativa qualora le divergenze nel diritto nazionale del contratto di assicurazione fossero tali da ostacolare il mercato interno.

4.2 *Il diritto del contratto di assicurazione come ostacolo al funzionamento del mercato interno delle assicurazioni*

4.2.1 La situazione attuale: l'incompletezza del mercato interno delle assicurazioni

4.2.1.1 Da alcuni dati empirici emerge che le misure finora adottate dall'Unione europea ([19]) hanno migliorato considerevolmente il funzionamento del mercato interno delle assicurazioni, senza però pervenire alla sua piena realizzazione ([20]). Ciò dicasi, ad esempio, per la libera prestazione dei servizi nel settore dell'assicurazione dei rischi di massa che, pur essendo sancita dagli artt. 49 e segg. del Trattato CE e prevista dalle direttive sul diritto assicurativo, in realtà è poco utilizzata sia dal settore assicurativo sia dai clienti.

4.2.2 Le origini della situazione attuale

4.2.2.1 Per comprendere la situazione sopra descritta occorre considerare il contesto giuridico generale. Fondamentale è il fatto che l'assicurazione sia spesso definita «prodotto giuridico». Ciò è dovuto al fatto che il prodotto venduto da una compagnia di assicurazioni è il contratto assicurativo stesso, determinato dall'autonomia delle parti e dalle norme (imperative) di diritto a esso applicabili.

4.2.2.2 Indubbiamente, non vi è motivo di preoccuparsi per il buon funzionamento del mercato interno, nella misura in cui l'autonomia delle parti nel settore assicurativo consente di creare i prodotti assicurativi in linea con le reciproche preferenze.

4.2.2.3 Tuttavia, le assicurazioni sono disciplinate in ampia misura da norme imperative ([21]), alcune delle quali sono al tempo stesso imperative a livello internazionale.

([15]) CGCE del 4.12.1986, Racc. 1986, 3755 (Commissione contro Germania).

([16]) Diritto internazionale di procedura: regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, relativo alla competenza giudiziaria, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1 (ultima modifica in GU L 225 del 22.8.2002, pag. 13), artt. 8-14. Diritto internazionale privato: convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, del 19 giugno 1980, GU L 266 del 9.10.1980, in particolare art. 1, parr. 3 e 4. Diritto delle direttive: seconda direttiva 88/357/CEE del Consiglio, del 22 giugno 1988, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'assicurazione diretta del ramo non vita, che fissa le disposizioni destinate a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione dei servizi e che modifica la direttiva 73/239/CEE, GU L 172 del 4.7.1988, pag. 1 (ultima modifica: GU L 228 dell'11.8.1992, pag. 1), in particolare art. 2, lettere c) e d), artt. 3, 5, 7 e 8; direttiva 92/49/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva «assicurazione non vita»), GU L 228 dell'11.8.1992, pag. 1 (ultima modifica: GU L 35 dell'11.2.2003, pag. 1), in particolare art. 1, lettere a) e b), artt. 27, 28, 30 e 31; direttiva 2002/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativa all'assicurazione diretta sulla vita, GU L 345 del 19.12.2002, pag. 1, in particolare artt. 32 e 33. Per quanto riguarda il diritto internazionale privato delle direttive, cfr. Reichert-Facilides/d'Oliveira (eds.), *International Insurance Contract Law in the EC* («Il diritto internazionale dei contratti di assicurazione nella CE»), Deventer 1993, Reichert-Facilides (Hg.), *Aspekte des internationalen Versicherungsvertragsrechts im EWR* («Aspetti del diritto internazionale dei contratti di assicurazione nella CEE»), Tübingen 1994.

([17]) Direttiva 72/166/CEE del Consiglio, del 24 aprile 1972, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità, GU L 103 del 2.5.1972, pag. 1 (ultima modifica in GU L 8 dell'11.1.1984, pag. 17); Seconda direttiva 84/5/CEE del Consiglio del 30 dicembre 1983 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, GU L 8 dell'11.1.1984, pag. 17 (ultima modifica in GU L 129 19.05.1990 pag. 33); terza direttiva 90/232/CEE del Consiglio, del 14 maggio 1990, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia d'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore, GU L 129 del 19.5.1990, pag. 33; direttiva 2000/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 maggio 2000, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE del Consiglio (Quarta direttiva assicurazione autoveicoli), GU L 181 del 20.7.2000, pag. 65; una quinta direttiva è stata proposta dalla Commissione il 7 giugno 2002 (COM(2002) 244 def., GU C 227 E del 24.9.2002, pag. 387.

([18]) Direttiva 87/344/CEE del Consiglio, del 22 giugno 1987, sul coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'assicurazione-protezione giuridica, GU L 185 del 4.7.1987, pag. 77.

([19]) Cfr., supra, punto 4.1.2.

([20]) Cfr. Eurostat.

([21]) Dette norme si definiscono «assolutamente imperative» quando le parti non possono discostarsene tramite accordo. Sono invece denominate «semivincolanti» quando le parti possono (unicamente) concordare condizioni più favorevoli per il consumatore rispetto alle disposizioni di legge.

4.2.2.4 In effetti, il prodotto di un determinato assicuratore è fortemente determinato dal diritto applicabile al contratto assicurativo, ragion per cui le discrepanze nelle legislazioni nazionali possono ostacolare il mercato interno. Il piano d'azione della Commissione per una maggiore coerenza nel diritto contrattuale europeo riconosce apertamente questo dato di fatto ([22]), come sarà confermato quando si esaminerà la questione dal punto di vista dell'assicuratore (punto 4.2.3), dell'assicurato (punto 4.2.4) e degli intermediari assicurativi (punto 4.2.5).

4.2.3 La prospettiva dell'assicuratore

4.2.3.1 Gli assicuratori sono i produttori di copertura assicurativa. Le loro polizze sono fondate su un calcolo dei rischi che tiene conto dell'ambiente giuridico in cui la polizza stessa è venduta. Un assicuratore capace di vendere un prodotto alle stesse condizioni giuridiche in tutta la Comunità può riunire tutti i rischi coperti nell'UE senza distorsioni legate alle disparità tra le legislazioni nazionali in materia di assicurazione. Di conseguenza, la diversità delle normative che disciplinano i contratti di assicurazione non sarebbe tale da ostacolare le libertà dell'assicuratore.

4.2.3.2 Al contrario, se il diritto applicabile a una polizza varia a seconda del luogo in cui essa è venduta, il diverso contesto giuridico di ciascuno Stato membro influirà sul calcolo del rischio, incidendo così anche sul funzionamento della legge dei grandi numeri su cui il mercato assicurativo si basa.

4.2.3.3 Di conseguenza, gli assicuratori che commercializzano i loro servizi oltre frontiera devono impostare e calcolare le rispettive polizze a seconda della legislazione vigente in ciascun paese, il che costituirebbe un grave ostacolo al funzionamento del mercato interno.

4.2.3.4 Un rapido sguardo alle norme comunitarie sul diritto internazionale privato nel settore assicurativo mostra che l'assicuratore è di fatto costretto ad adeguare le polizze al contesto giuridico dello Stato membro in cui esse sono vendute. A norma dell'art. 7, par. 1, lettere a) e h) della seconda direttiva sull'assicurazione non vita ([23]), è da applicarsi la legislazione dello Stato membro in cui è situato il rischio, mentre a norma dell'art. 32, par. 1, primo capoverso, della direttiva sull'assicurazione sulla vita ([24]), si applica la legislazione dello Stato membro dell'impegno che regola il contratto di assicurazione. Il luogo in cui si situano il rischio o l'impegno viene per lo più determinato in base alla residenza abituale dell'assicurato ([25]).

4.2.3.5 L'assicuratore può evitare che ciò avvenga scegliendo la legislazione applicabile al contratto di assicurazione (molto probabilmente quella del suo luogo di stabilimento) tramite un accordo con il sottoscrittore della polizza. Nondimeno, questa opzione è limitata in misura sostanziale dalle norme generali di diritto internazionale privato di cui alle direttive sull'assicurazione. Infatti, le direttive sul ramo non vita consentono la scelta della legislazione solo ai contratti assicurativi che coprono grandi rischi ([26]), mentre gli Stati membri, ovvero lo Stato membro in cui si colloca il rischio, possono estendere la portata della libertà delle parti ([27]). In tutti gli altri casi, le direttive concedono alle parti solo un'autonomia limitata ([28]), per cui non consentono di ovviare ai problemi indicati dagli assicuratori che commercializzano i propri prodotti oltre frontiera. Nel ramo dell'assicurazione sulla vita, lo Stato membro in cui si situa l'impegno può concedere autonomia alle parti ([29]), mentre negli altri casi esse godono solo di un margine di scelta molto ridotto ([30]).

4.2.3.6 Queste osservazioni sullo stato del diritto internazionale europeo dei contratti di assicurazione mostrano chiaramente che nell'assicurazione dei rischi di massa l'assicuratore deve quasi sempre adattare il proprio prodotto al contesto giuridico del luogo di residenza abituale del sottoscrittore della polizza ([31]). Quest'onere è ulteriormente aggravato dal fatto che l'assicurato potrebbe mutare luogo di residenza abituale dopo la stipula del contratto ([32]).

4.2.3.7 L'unica eccezione nel diritto internazionale europeo dei contratti di assicurazione è costituita dell'assicurazione dei grandi rischi nel ramo non vita, nel qual caso, tanto l'assicuratore quanto l'assicurato possono scegliere la legge applicabile.

([22]) «Gli stessi problemi si verificano in particolare con i contratti di assicurazione.» (GU C 63 del 15.3.2003, pag. 1, punti 47 e 48).
([23]) Cfr., supra, nota 20.
([24]) Ibid.
([25]) Cfr. art. 2, lettera d) della seconda direttiva sull'assicurazione non vita; art. 1, par. 1, lettera g) della direttiva sull'assicurazione sulla vita.
([26]) Cfr. art. 7, par. 1, lettera f) della seconda direttiva sull'assicurazione non vita (modificata dall'art. 27 della terza direttiva sull'assicurazione non vita). Per la definizione dei grandi rischi, cfr. art. 5, lettere d) e i) della prima direttiva sull'assicurazione non vita.
([27]) Cfr. art. 7, par. 1, lettere a) e d) della seconda direttiva sull'assicurazione non vita.
([28]) Cfr. art. 7 , par. 1, lettere b), c) ed e).
([29]) Cfr. art. 32, par. 1, seconda frase, della direttiva sull'assicurazione sulla vita.
([30]) Cfr. art. 32, par. 2 , della direttiva sull'assicurazione sulla vita.
([31]) Cfr. l'affermazione contenuta nel piano d'azione della Commissione europea: «La formulazione di una polizza unica che potrebbe essere commercializzata alle stesse condizioni in diversi mercati europei si è rivelata impossibile nella pratica.» (GU C 63 del 15.3.2003, pag. 1, punto 48).
([32]) Anche se in generale un tale cambiamento non inciderebbe sulla legislazione applicabile, i tribunali dello Stato membro in questione possono imporre norme vincolanti a livello internazionale relative al nuovo luogo di residenza. In applicazione dell'art. 9, par. 1, lettera b) del regolamento CE sulla competenza giudiziaria, il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze, l'assicurato può perseguire in giustizia l'assicuratore nel nuovo luogo di residenza. I tribunali di tale Stato membro possono imporre norme imperative in conformità dell'art. 7, par. 2, secondo capoverso, della seconda direttiva sull'assicurazione non vita e dell'art. 32, par. 4, primo comma, della direttiva sull'assicurazione sulla vita (norme imperative della *lex fori*).

Tuttavia, anche in caso di assicurazione di grandi rischi, un tribunale dello Stato membro in cui l'assicurato risiede abitualmente (competente a norma dell'art. 9, par. 1, lettera b) del regolamento Bruxelles I ([33])), può imporre l'applicazione delle norme imperative di tale Stato ([34]).

4.2.3.8 Ne consegue che gli assicuratori saranno riluttanti a prestare i propri servizi oltre frontiera, quanto meno nel caso dei rischi di massa. È lecito pensare che la questione potrebbe essere risolta modificando il regime giuridico internazionale privato. In effetti gli ostacoli verrebbero meno se le parti godessero della libertà di scegliere la legislazione e se, qualora questa possibilità mancasse, la legge applicabile fosse determinata in base al luogo di stabilimento dell'assicuratore. Tuttavia, una tale modifica del diritto internazionale privato metterebbe a repentaglio i principi di base della protezione dell'assicurato e del consumatore, giacché consentirebbe di scegliere liberamente la legge applicabile nel settore assicurativo anche nelle situazioni riguardanti gli scambi tra imprese e consumatori (*business-to-consumer*), in cui i consumatori sarebbero tutelati in altri settori dall'art. 5 della Convenzione di Roma. Allo stesso tempo, ciò non risolverebbe il problema, giacché i tribunali dello Stato membro di residenza dell'assicurato continuerebbero ad applicare le rispettive norme imperative a livello internazionale. Inoltre, gli assicurati si mostrerebbero riluttanti a sottoscrivere contratti all'estero, sapendo che in tal modo perderebbero la protezione della legge del proprio paese di residenza per essere assoggettati a una normativa straniera e a loro sconosciuta ([35]).

4.2.4 La prospettiva dell'assicurato

4.2.4.1 Nel quadro dell'attuale regime di diritto internazionale privato, gli assicurati potrebbero essere tentati di richiedere una copertura assicurativa straniera. Infatti, sapendo che (nella maggior parte dei casi) saranno protetti dalla legge del loro Stato membro di residenza, possono essere indotti a effettuare un acquisto transfrontaliero di un prodotto assicurativo. In realtà, però, il consumatore non potrebbe acquistare un prodotto straniero neanche se lo volesse, giacché l'applicabilità della legge del paese di residenza trasforma sistematicamente le polizze acquistate in contratti più o meno determinati da tale legge. Anche qualora insistessero nel voler comprare un prodotto assicurativo estero, si troverebbero di fronte ad assicuratori stranieri molto riluttanti a concedere questo tipo di copertura.

4.2.4.2 Come si è visto, a questo atteggiamento di riluttanza si potrebbe ovviare modificando le norme del diritto internazionale del contratto di assicurazione ([36]). In questo modo, però, alla riluttanza dell'assicuratore a concedere la copertura si sostituirebbe un'esitazione altrettanto forte da parte del consumatore nel ricercare una copertura estera. Non è così, in altre parole, che ci si può attendere la formazione spontanea di un mercato interno delle assicurazioni.

4.2.4.3 Occorre poi rilevare un altro aspetto. Per quanto nell'ambito del mercato interno un assicurato goda della libertà di movimento (in particolare, *ex* art. 18 del Trattato CE), un cambiamento di residenza può produrre effetti negativi sulla situazione dell'assicurato. In primo luogo, i tribunali del nuovo Stato membro di residenza potrebbero imporre nuove norme imperative al livello internazionale, con effetti sulla polizza assicurativa acquistata nel precedente luogo di residenza. In secondo luogo, le leggi in tema di assicurazione obbligatoria possono richiedere una copertura diversa da quella acquistata nel precedente luogo di residenza. Infine, l'assicurato può desiderare che i rischi situati in Stati membri diversi vengano coperti da un'unica polizza assicurativa.

4.2.4.4 L'attuale contesto giuridico non consente ancora queste «europolizze». Al loro posto, esistono contratti quadro costituiti da tanti contratti quanti sono gli Stati membri interessati. Quel che manca è quindi la possibilità di una polizza trasferibile per il cosiddetto assicurato «euromobile» ([37]), che nel corso della sua vita si sposta e lavora in diverse parti dell'Unione europea.

4.2.5 La prospettiva degli intermediari assicurativi

4.2.5.1 Gli intermediari espletano un ruolo di primo piano nella distribuzione dei contratti di assicurazione. Essi costituiscono un elemento fondamentale nella realizzazione del mercato interno delle assicurazioni, specie nel caso dei mediatori assicurativi (*broker*). Avvalendosi della loro libertà di fornire servizi, garantita dagli artt. 49-55 del Trattato CE e concretizzata dalla direttiva sull'intermediazione assicurativa ([38]), gli

([33]) Cfr., supra, nota 20.

([34]) L'assicuratore può impedire che ciò avvenga inserendo nel contratto una clausola sulla giurisdizione ammissibile a norma dell'art. 13, par. 5, e dell'art. 14 del regolamento relativo alla giurisdizione, al riconoscimento e all'esecuzione di decisioni, il quale riconosce una giurisdizione esclusiva ai tribunali dello Stato membro in cui ha sede l'assicuratore. Nell'insieme, le prospettive per l'assicuratore sono molto più favorevoli quando si tratta di coprire grandi rischi.

([35]) Cfr., infra, punto 4.2.4.

([36]) Cfr., supra, punto 4.2.3.

([37]) Basedow, «Die Gesetzgebung zum Versicherungsvertrag zwischen europäischer Integration und Verbraucherpolitik» («La legislazione sul contratto assicurativo tra integrazione europea e politica dei consumatori»), in Reichert-Facilides/Schnyder (Hg.), *Versicherungsrecht in Europa - Kernperspektiven am Ende des 20. Jahrhunderts* («Il diritto delle assicurazioni in Europa: le principali prospettive alla fine del XX secolo»), ZRS 2000 (Beiheft 34), pagg. 13-30 (pag. 20).

([38]) Direttiva 2002/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 dicembre 2002, relativa all'intermediazione assicurativa, GU L 9 del 2003, pag. 3.

intermediari apportano un contributo sostanziale alla creazione e al funzionamento del mercato interno delle assicurazioni. Nel settore dell'assicurazione dei rischi di massa, in particolare, è molto più probabile che sia un mediatore assicurativo a cercare di situare un rischio in un mercato assicurativo estero, anziché il cliente stesso.

4.2.6 Preoccupazioni analoghe per le assicurazioni sottoscritte nelle succursali

4.2.6.1 Si dice spesso che l'assicurazione, per sua natura, richiede una certa vicinanza geografica tra l'assicuratore e il cliente. Per questo motivo, le transazioni transfrontaliere nel settore dell'assicurazione potrebbero risultare in futuro non altrettanto frequenti che in altri ambiti (ad esempio, la vendita di libri via Internet, ecc.). Per ragioni legate ai rapporti con la clientela, gli assicuratori potrebbero preferire operare in altri Stati membri attraverso succursali o società affiliate.

4.2.6.2 Chi esprime questa posizione non si oppone in principio all'armonizzazione del diritto del contratto di assicurazione, e cerca solo di mostrare che l'impatto sarà limitato a quella parte dei contratti di assicurazione che verranno effettivamente commercializzati oltre frontiera o ai clienti che in effetti spostano continuamente la loro residenza da uno Stato all'altro.

4.2.6.3 L'impatto reale, tuttavia, sarà più consistente. Se i contratti di assicurazione sono venduti in altri Stati membri tramite sedi succursali o società affiliate, per i clienti, gli intermediari e gli assicuratori si presenteranno gli stessi problemi. Gli assicuratori dovranno adattare i loro prodotti alle condizioni locali, compreso il quadro giuridico, e quindi rielaborarli. È per questo motivo che una polizza concepita in uno Stato membro non può essere venduta in un altro attraverso una succursale senza aver subito in anticipo modifiche considerevoli legate al diverso ambiente (giuridico). Per gli intermediari e i clienti, il problema è semplicemente l'impossibilità di reperire prodotti assicurativi stranieri sui loro mercati.

4.2.6.4 L'armonizzazione delle normative in materia di contratti di assicurazione ridurrebbe sensibilmente i costi legati alla concezione del prodotto nel mercato interno. Gli assicuratori che si stabiliscono in un altro Stato membro potrebbero limitarsi a fornire consulenza ai clienti tramite i loro agenti o a gestire i reclami attraverso i loro uffici regionali competenti, ecc. Anche se gli assicuratori operano attraverso società affiliate, i gruppi assicurativi potrebbero condividere lo sforzo e i costi della concezione del prodotto.

4.2.6.5 Di conseguenza, i clienti trarrebbero un beneficio effettivo dal mercato interno. In un mercato interno basato su una normativa armonizzata in materia di contratti di assicurazione, le innovazioni nel settore potrebbero oltrepassare più facilmente le frontiere. I clienti europei potrebbero così accedere a prodotti assicurativi di concezione straniera.

4.3 *L'armonizzazione del diritto del contratto di assicurazione e l'allargamento dell'UE*

4.3.1 Dal 1º maggio 2004 hanno aderito all'UE dieci nuovi Stati membri, otto dei quali sono in fase di transizione e la cui legislazione in materia assicurativa ha dovuto essere allineata all'*acquis* comunitario come prerequisito per l'adesione ([39]). Modernizzare la legislazione dei contratti di assicurazione è una *condicio sine qua non* per il buon funzionamento dei mercati assicurativi di tali paesi: tuttavia, se alcuni di essi hanno adottato una legislazione moderna, altri devono ancora farlo.

4.3.2 L'armonizzazione della legislazione dei contratti di assicurazione sembrerebbe quindi venire incontro alle esigenze del mercato interno ampliato dell'assicurazione, aiutando i nuovi Stati membri a modernizzare la loro legislazione e a evitare nuove disparità tra gli ordinamenti nazionali. Sarebbe utile che la Commissione europea informasse tali paesi con la massima tempestività, qualora prevedesse di armonizzare la legislazione dei contratti di assicurazione.

5. **La proposta di direttiva della Commissione del 1979**

5.1 Come già riferito, la Commissione ha presentato nel 1979 una prima proposta di direttiva mirante al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano i contratti di assicurazione ([40]). Detta proposta è stata elaborata in linea con il programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi, che in materia di assicurazione diretta prevedeva il coordinamento dei testi giuridici e amministrativi relativi ai contratti di assicurazione «nella misura in cui la disparità dei testi causi un pregiudizio agli assicurati o a terzi» ([41]).

5.2 La proposta riteneva inadeguato il coordinamento realizzato dalle direttive sulle assicurazioni allora vigenti e il fatto che il Trattato vietasse qualsiasi trattamento discriminatorio in materia di prestazione dei sevizi, fondandosi sul fatto che un'impresa non era ubicata nello Stato membro in cui aveva luogo la prestazione.

([39]) V. Heiss, «Expanding the insurance acquis to accession candidates: From the Europe agreements to full membership» («Estendere l'*acquis* assicurativo ai candidati all'adesione: dagli accordi europei alla piena partecipazione»), in Heiss (ed.), *An internal market in an enlarged European Union* («Un mercato interno in un'Unione europea ampliata»), Karlsruhe 2002, pagg. 11-22.

([40]) Doc. COM(79) 355 def. del 10 luglio 1979, GU C 190 del 28.7.1979, pag. 2.

([41]) GU del 15.1.1962, tit. V, C), lettera a).

5.2.1 In tal senso ha ritenuto che sarebbe opportuno armonizzare la regolamentazione riguardo a talune questioni generali, in particolare l'esistenza della copertura in funzione del pagamento del premio, la durata del contratto e la posizione degli assicurati che non sono sottoscrittori dell'assicurazione, nonché le conseguenze del comportamento del sottoscrittore dell'assicurazione all'atto della conclusione e per tutta la durata del contratto relativamente alla dichiarazione del rischio e del sinistro e al suo atteggiamento in relazione alle misure da prendere in caso di sinistro.

5.2.2 Stando alla proposta, inoltre, gli Stati membri non possono essere autorizzati a prevedere soluzioni diverse per i problemi regolamentati nella direttiva, tranne qualora ciò sia espressamente previsto nel testo della direttiva, giacché in caso contrario si metterebbero in questione gli obiettivi perseguiti dalla proposta. Si tratta di un grande passo in avanti verso l'armonizzazione completa in tale settore ([42]).

5.3 Nel parere sulla proposta adottato all'unanimità ([43]), il CESE:

a) osserva che la Commissione si è limitata a coordinare taluni punti ritenuti essenziali, ma che anche altri aspetti richiedono di essere armonizzati;

b) deplora che non si sia prevista una differenziazione tra i rischi di massa, da un lato, e i rischi commerciali o industriali, dall'altro;

c) suggerisce che anche l'assicurazione contro le malattie venga esclusa dal campo di applicazione;

d) deplora che non si sia regolamentata la fattispecie dei contratti sottoscritti da assicuratori stabiliti in uno Stato membro e relativi a rischi situati in paesi terzi, né quella dei contratti sottoscritti da contraenti residenti al di fuori della Comunità;

e) chiede che, ai fini di un'adeguata protezione dei contraenti, siano essi persone fisiche o PMI, si regolamentino i seguenti aspetti:

1. il periodo di riflessione e il diritto di rinuncia,

2. le clausole abusive,

3. l'enunciazione esplicita delle deroghe e dei termini,

4. un'adeguata informazione precontrattuale;

f) esorta a far sì che il diritto di ricorso delle parti terze lese formi oggetto di una direttiva ad hoc o di una successiva fase di coordinamento.

5.4 Il CESE passa poi ad analizzare in dettaglio ciascun articolo della proposta e formulava osservazioni critiche che ancora oggi meritano di essere tenute nella dovuta considerazione al momento di elaborare una nuova iniziativa in materia.

5.5 Anche il Parlamento europeo si è pronunciato all'epoca sulla proposta ([44]), affermando in particolare che l'armonizzazione sarà la garanzia della protezione, allo stesso livello dei contraenti, a prescindere dalla legge applicabile prescelta.

5.5.1 Il Parlamento europeo ha formulato varie proposte di modifica, in particolare sul campo di applicazione della direttiva (eliminazione delle deroghe), sugli elementi essenziali del contratto di assicurazione, sugli obblighi di dichiarazione da parte del contraente e sulle relative conseguenze sulla validità del contratto per quel che riguarda sia le circostanze iniziali sia le eventuali modifiche apportate durante il periodo di validità del contratto, sugli elementi di prova che l'assicurato è tenuto a fornire in caso di sinistro e sulle condizioni di recesso dal contratto.

5.5.2 Le osservazioni del Parlamento europeo fanno trasparire chiaramente l'intenzione di assicurare un giusto equilibrio tra gli interessi degli assicuratori e quelli degli assicurati.

([42]) Dall'articolato risultava in particolare che l'armonizzazione avrebbe dovuto incentrarsi sui seguenti aspetti:
a) la struttura formale della polizza di assicurazione,
b) il diritto a una dichiarazione di garanzia all'atto della stipula del contratto e requisiti formali minimi,
c) la lingua di stesura del contratto,
d) il regime delle dichiarazioni dell'assicurato all'atto della stesura del contratto, suscettibili di influire sulla valutazione e sull'accettazione del rischio, e le conseguenze della sua assenza o di errori intenzionali,
e) il regime delle dichiarazioni dell'assicurato durante il periodo di validità del contratto relativamente a fatti o circostanze che possano comportare un aggravamento del rischio e le conseguenze del mancato rispetto delle relative obbligazioni,
f) il regime dell'onere della prova in caso di mancato rispetto delle obbligazioni di cui sopra,
g) il regime del premio in caso di diminuzione del rischio,
h) l'effetto del mancato pagamento della totalità o di parte del premio durante il periodo di validità del contratto,
i) gli obblighi spettanti all'assicurato in caso di sinistro,
j) il regime di rescissione del contratto di assicurazione,
k) la possibilità che le parti deroghino alle disposizioni previste nella direttiva, nella misura in cui ciò risulti più favorevole al sottoscrittore, all'assicurato o a terze parti lese.
Il regime della proposta di direttiva sarebbe stato da applicare a tutte le assicurazioni dirette non vita, a eccezione dei rami seguenti:
a) veicoli ferroviari,
b) veicoli aerei,
c) veicoli marittimi, lacustri e fluviali,
d) trasporti merci,
e) responsabilità civile relativa a veicoli aerei, marittimi, lacustri e fluviali,
f) credito e cauzioni, tenuto conto delle specificità inerenti a detti rami assicurativi.

([43]) GU C 146 del 16.6.1980 (relatore: DE BRUYN).

([44]) GU C 265 del 13.10.1980.

5.6 In seguito a queste osservazioni, la Commissione ha avuto modo di elaborare una proposta modificata ([45]) che tiene conto in particolare dei suggerimenti e delle proposte formulate tanto dal CESE quanto dal PE. In questo documento, la Commissione richiama per la prima volta l'attenzione sul fatto che il coordinamento delle disposizioni legislative in materia di contratti di assicurazione faciliterebbe la prestazione dei servizi in uno Stato membro da parte degli assicuratori di un altro Stato membro, esprimendo così le sue preoccupazioni quanto alla realizzazione di un mercato unico nel settore dei servizi finanziari ([46]).

5.6.1 La proposta della Commissione fissava come data per l'entrata in vigore della direttiva il 1º luglio 1983. Per mancanza di volontà politica da parte degli Stati membri, tuttavia, la direttiva non è mai stata adottata.

5.7 *La proposta della Commissione del 1979/1980 è ancora di attualità?*

5.7.1 Dalle risposte ottenute al questionario e dall'audizione pubblica del 16 aprile 2004, si evince un consenso generalizzato sul fatto che la proposta, nonostante dati da oltre 20 anni, vada seriamente considerata come un contributo tuttora valido e un buon punto di partenza per una nuova iniziativa in materia.

5.7.2 Tuttavia, è stato anche evidenziato che le attuali esigenze di armonizzazione del contratto di assicurazione vanno ben oltre quelle della proposta del 1980 e che le norme da proporre devono fondarsi su una discussione condotta alla luce di uno studio approfondito di diritto comparato.

6. **Forme di armonizzazione**

6.1 *Trovare le soluzioni migliori utilizzando un metodo di diritto comparato*

6.1.1 Qualsiasi tentativo di armonizzare il diritto europeo sul contratto di assicurazione dovrebbe essere preceduto da un'attività preparatoria di diritto comparato. Tale attività è attualmente in corso a livello accademico. Un lavoro analogo è già stato completato nel settore del diritto generale dei contratti con la presentazione dei Principi del diritto contrattuale europeo. Nel campo del diritto contrattuale assicurativo, numerosi risultati di lavori di ricerca giuridica comparata sono già stati pubblicati o sono in corso di stampa ([47]). Nel 1999, il fu prof. REICHERT-FACILIDES ha creato un gruppo di ricerca sul *restatement* del diritto contrattuale assicurativo europeo, composto di esperti di diritto assicurativo in rappresentanza dei diversi ordinamenti giuridici europei ed extraeuropei.

6.1.2 Gli orientamenti per pervenire alla «migliore soluzione» nel diritto contrattuale assicurativo potrebbero essere i seguenti. Anzitutto, occorre prestare la debita attenzione al compito essenziale del diritto assicurativo, fornire cioè un quadro giuridico in base al quale l'assicuratore si faccia carico del rischio, garantendo così il buon funzionamento dell'assicurazione stessa. In secondo luogo, è fondamentale che gli interessi contrastanti delle parti vengano bilanciati con cura. Sotto questo profilo, occorre riconoscere l'attuale tendenza a concedere una protezione relativamente alta all'assicurato.

6.1.3 Da queste osservazioni appare chiaro che gli sforzi volti al miglioramento del mercato interno delle assicurazioni dovrebbero concentrarsi sulle norme imperative. Tali norme costituiscono infatti un quadro indispensabile per l'autonomia delle parti contrattuali e allo stesso tempo un ostacolo al mercato interno delle assicurazioni, fintanto che queste ultime non saranno armonizzate. Di conseguenza, le esigenze di regolamentazione nel settore delle assicurazioni sono compatibili con quelle di armonizzazione del mercato interno delle assicurazioni.

6.2 *Le misure di armonizzazione devono offrire un alto livello di protezione all'assicurato*

6.2.1 Le leggi in tema di contratti di assicurazione — quanto meno le norme semivincolanti — puntano a proteggere la parte più debole e da un punto di vista funzionale possono quindi essere denominate «leggi di protezione del consumatore». Tradizionalmente, però, la tutela dell'assicurato va ben al di là del diritto generale dei consumatori: oltre ai privati, infatti, anche i piccoli imprenditori sono protetti al momento di stipulare un'assicurazione.

6.2.2 Nel quadro di un'armonizzazione del diritto europeo dei consumatori, la CE è tenuta a fornire a questi ultimi un livello di tutela elevato (cfr., ad esempio, l'art. 95, par. 3, del Trattato CE). Questa impostazione vale anche per gli atti legislativi basati su altri articoli del Trattato che attribuiscono alla CE una competenza legislativa (nel settore delle assicurazioni, si tratta di solito dell'art. 47, par. 2, in collegamento con l'art. 55 del Trattato CE). Di conseguenza, un'iniziativa volta ad armonizzare la normativa in materia di contratto di assicurazione dovrebbe prevedere un elevato livello di protezione per il contraente.

6.3 *Un'armonizzazione minima o totale?*

6.3.1 L'analisi dei problemi in cui versa al momento il mercato interno delle assicurazioni indica chiaramente la necessità di una piena armonizzazione della normativa in tema di contratto assicurativo. Un'armonizzazione minima consentirebbe infatti agli Stati membri di applicare un livello di protezione più elevato, come previsto dal diritto comunitario, e creerebbe così nuovi ostacoli al mercato interno delle assicurazioni.

([45]) COM(80) 854 def. del 15 dicembre 1980, GU C 355 del 31.12.1980.

([46]) Nella nuova proposta della Commissione risaltano gli aspetti seguenti:
a) l'esclusione dell'assicurazione-malattia, così come era stato suggerito dal CESE,
b) procedure di risoluzione dei contratti maggiormente dettagliate, che privilegino la possibilità di mantenere in vigore i contratti rispetto a quella di revocarli,
c) una migliore formulazione del regime riguardante l'onere della prova.

([47]) V. Basedow/Fock (ed.), *Europäisches Versicherungsvertragsrecht I* («Il diritto europeo del contratto assicurativo I»), Tübingen, voll. I e II 2002, vol. III 2003; Reichert-Facilides (ed.), «Insurance Contracts» («I contratti di assicurazione»), in *International Encyclopaedia of Comparative Law* («Enciclopedia internazionale di diritto comparato») (in corso di stampa).

6.3.2 L'adozione di norme minime di armonizzazione non arrecherebbe pregiudizio al funzionamento del mercato interno se all'attuale regime di diritto internazionale privato subentrassero norme tali da permettere l'applicazione della legislazione dello Stato in cui ha sede l'assicuratore. In tal modo, ogni assicuratore svilupperebbe i propri prodotti conformemente alle disposizioni del proprio diritto nazionale (il che consentirebbe quanto meno un livello minimo di protezione su scala europea) e potrebbe venderli applicando la legislazione del «paese d'origine» in tutti gli altri Stati membri. Dal canto suo, l'assicurato potrebbe così confidare in un livello minimo di protezione, pur essendo soggetto a una legislazione straniera.

6.3.3 Tuttavia, tale modifica del regime di diritto internazionale privato non appare né probabile, né tanto meno auspicabile. In primo luogo, infatti, essa priverebbe i consumatori di servizi assicurativi della protezione sancita dall'art. 5 della Convenzione di Roma, che tutela il consumatore «passivo» anche in settori in cui il diritto sostanziale dei consumatori è armonizzato). In secondo luogo, i tribunali imporrebbero l'applicazione di norme imperative derivate dal diritto del paese di residenza dell'assicurato, il che significa che rimarrebbero pur sempre degli ostacoli al funzionamento del mercato interno. In terzo luogo, va osservato che, ai sensi del regolamento comunitario relativo alla competenza giudiziaria, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni, l'assicuratore può perseguire un suo assicurato in giudizio solo dinanzi ai tribunali del luogo di residenza di quest'ultimo (cfr. art. 12, par. 1, con quasi nessuna eccezione). Dal canto suo, un assicurato sceglierà molto probabilmente di adire le stesse sedi di giudizio a norma dell'art. 9, par. 1, lettera b) del suddetto regolamento.

6.3.4 Di conseguenza, una modifica del regime di diritto internazionale privato darebbe origine a una situazione in cui i fori competenti sarebbero obbligati nella maggior parte dei casi ad applicare la legge straniera. Ciò a sua volta renderebbe le controversie in materia di assicurazione più complesse e costose, anche in caso di armonizzazione del diritto delle assicurazioni. Questo approccio, pertanto, non può essere raccomandato. In linea di principio, quindi, il regime di diritto internazionale privato dovrebbe rimanere immutato e la legislazione dei contratti di assicurazione essere oggetto di una piena armonizzazione. Ciò tuttavia non esclude la possibilità di migliorare l'attuale regime di diritto internazionale privato: ad esempio, fintanto che le legislazioni sui contratti di assicurazione non viene armonizzata, un cittadino «euromobile» potrebbe avere facoltà di scegliere tra la normativa in vigore nel luogo di residenza e quella del proprio paese di origine.

6.4 *Il mercato interno delle assicurazioni richiede un'armonizzazione del diritto contrattuale generale?*

6.4.1 La legislazione dei contratti di assicurazione viene sistematicamente integrata nel diritto generale dei contratti. Ciò fa sorgere l'interrogativo se l'armonizzazione del diritto dei contratti di assicurazione possa raggiungere gli obiettivi prefissi solo qualora venga armonizzato tutto il diritto contrattuale (o quanto meno della sua parte generale), o indipendentemente da ciò. Quest'ultima ipotesi sembra prevalere.

6.4.2 Come si è già detto, sono le disposizioni imperative a ostacolare il buon funzionamento del mercato interno dell'assicurazione e a dover quindi formare oggetto di armonizzazione. Tuttavia, il diritto contrattuale generale non è, per sua natura, imperativo, anche se in esso vi sono alcune disposizioni inderogabili. Tali disposizioni non sembrano comunque così discordanti da uno Stato all'altro da poter affermare che la mancanza di armonizzazione perturberebbe il funzionamento del mercato interno delle assicurazioni; inoltre, non hanno un'influenza determinante sul prodotto assicurativo in quanto tale.

6.4.3 Esisteranno senz'altro delle eccezioni, le quali però possono essere risolte armonizzando il settore assicurativo, come mostra la direttiva sulle clausole abusive nei contratti conclusi con i consumatori ([48]), che si applica anche alle polizze assicurative ([49]). Un testo legislativo comunitario sui contratti di assicurazione dovrebbe solo estendere il proprio campo di applicazione a tutti i rischi di massa.

6.4.4 Queste argomentazioni non mirano a contestare l'armonizzazione del diritto contrattuale generale, giacché lasciano la questione all'apprezzamento delle istituzioni europee. In realtà, l'armonizzazione del diritto contrattuale generale semplificherebbe l'opera di armonizzazione della legislazione dei contratti di assicurazione. L'unico obiettivo delle osservazioni qui esposte è cercare di dimostrare che l'armonizzazione della legislazione in materia di contratti di assicurazione può conseguire i propri obiettivi da sola.

6.5 *Creazione di uno strumento facoltativo o armonizzazione delle legislazioni sui contratti nazionali di assicurazione?*

6.5.1 La differenza tra l'armonizzazione delle legislazioni nazionali e uno strumento facoltativo

6.5.1.1 Il piano d'azione per un diritto europeo dei contratti maggiormente coerente ha messo in rilievo la possibilità di introdurre uno strumento facoltativo in alternativa all'armonizzazione o all'unificazione dei diritti contrattuali nazionali. La principale differenza tra i due approcci consiste nel fatto che uno strumento facoltativo non comporterebbe alcuna modifica delle legislazioni nazionali in materia di contratti, qualora le parti interessate decidessero o di non farne parte o di ritirarvisi in un secondo momento, a seconda che questo strumento preveda una di queste due possibilità. In tal modo, si verrebbero a creare regimi giuridici paralleli (quello europeo e quelli nazionali) e le parti sarebbero libere di sceglierne uno.

([48]) Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, relativa alle clausole abusive nei contratti conclusi con i consumatori, GU L 95 del 21.4.1993, pag. 29.

([49]) Se necessario, si potrebbe inserire un elenco di clausole abusive specifiche al settore delle assicurazioni. Al riguardo, si vedano il parere di iniziativa CESE sul tema «I consumatori nel mercato delle assicurazioni» (CES 116/98 del 29 gennaio 1998) e lo studio commissionato dalla Commissione e coordinato dal Centro di diritto dei consumatori dell'Università di Montpellier (contratto AO-2600/93/009263) sulle clausole abusive presenti in alcuni contratti di assicurazione, oltre che le recenti proposte della Commissione in materia di credito al consumo (COM(2002) 443 def.).

6.5.1.2 In compenso, procedere a un'armonizzazione o a un'unificazione delle legislazioni nazionali in materia di contratti significherebbe sostituire i tradizionali concetti delle legislazioni nazionali con una soluzione europea. In questo caso, le parti non avrebbero alcuna possibilità di scelta tra il modello nazionale e quello europeo.

6.5.2 Vantaggi e svantaggi dei due approcci

6.5.2.1 Nell'ottica del mercato interno delle assicurazioni, entrambe le soluzioni presentano un vantaggio evidente, quello di rimuovere gli ostacoli alla commercializzazione delle polizze assicurative in Europa e alla libera circolazione dell'assicurato nella Comunità senza che le differenze nelle varie normative in materia di contratto assicurativo abbiano effetti negativi per la polizza. Per questo motivo, l'uno o l'altro di questi due approcci è da privilegiare rispetto alla situazione attuale e la scelta tra i due resta una questione di politica e non di principio.

6.5.2.2 L'armonizzazione della legislazione dei contratti di assicurazione potrebbe risultare più gravosa rispetto all'adozione di uno strumento facoltativo. Dato che così facendo le «tradizioni» nazionali verrebbero sostituite da una soluzione europea, l'*élite* giuridica nazionale (esperti e docenti universitari) potrebbe esitare ad accogliere l'appello all'armonizzazione.

6.5.2.3 Un fattore ambivalente è il rapporto tra il grado di interferenza con la legislazione nazionale e la rapidità nel conseguimento di risultati per il mercato interno. Dato che uno strumento facoltativo non avrebbe l'effetto di abolire le legislazioni nazionali, lo si può considerare un approccio «morbido» e, di conseguenza, una soluzione più facilmente accettabile per i mercati; d'altro canto, però, è da temere che uno strumento facoltativo possa indurre i soggetti del mercato unico (ad esempio, assicuratori e intermediari) a temporeggiare: in altri termini, nessuno potrebbe voler svolgere il ruolo di capofila, in attesa che un altro assuma l'iniziativa, per cercare di trarre profitto dalle esperienze (negative) dei concorrenti. Ma non potrebbe darsi, invece, che lo strumento facoltativo venga visto come una «finestra di opportunità» che ognuno desidera aprire per primo, attraverso la vendita di polizze assicurative via Internet? Un'armonizzazione porterebbe senz'altro a risultati immediati, in quanto nessun operatore del settore può evitarne la realizzazione; in compenso, però, l'intervento potrebbe essere considerato molto o addirittura troppo incisivo.

6.5.2.4 Il fatto che uno strumento facoltativo non possa sostituirsi pienamente a un'armonizzazione solleva una difficoltà di ordine tecnico, come si può dimostrare facilmente considerando l'assicurazione responsabilità civile automobile (RC auto). Un'armonizzazione della legislazione in materia di assicurazione RC auto appare essenziale per la mobilità dei cittadini europei, in quanto conferisce una protezione indispensabile alle vittime di incidenti. È ovvio che la protezione delle vittime non deve dipendere dalla scelta delle parti contrattuali a favore di uno strumento europeo. Per questo, uno strumento facoltativo non potrebbe sostituire un'armonizzazione della legislazione nazionale in materia di assicurazione RC auto.

6.5.2.5 Infine, è lecito chiedersi se uno strumento facoltativo possa effettivamente dare buoni risultati in un settore come il diritto delle assicurazioni, che è caratterizzato da uno squilibrio tra le parti. In altri termini, le parti farebbero una scelta oculata o la scelta verrebbe effettuata in modo unilaterale dagli assicuratori grazie all'inserimento di clausole di partecipazione (*opt-in*) o di rinuncia (*opt-out*) nelle loro condizioni generali di assicurazione?

6.5.2.6 La questione principale non è appurare se questo obiettivo verrà raggiunto attraverso un'armonizzazione delle legislazioni nazionali o con l'adozione di uno strumento facoltativo. Ciò non toglie però che il problema richieda un esame rigoroso.

6.6 *Elaborare condizioni generali di assicurazione su scala comunitaria?*

6.6.1 Infine, è da chiedersi se l'armonizzazione delle legislazioni possa essere sostituita dall'elaborazione di condizioni generali di assicurazione su scala comunitaria. Con questo sistema, in effetti, le apprensioni legate alla necessità che gli assicuratori tengano conto della legislazione di ogni Stato membro sarebbero ridotte (anche se non del tutto eliminate), se questo sforzo fosse esercitato collegialmente e con il sostegno delle istituzioni comunitarie.

6.6.2 Si tratta tuttavia di un approccio non condivisibile per una serie di motivi. In primo luogo, per quanto l'adozione di condizioni generali applicabili nell'UE possa tenere conto delle disparità tra le legislazioni nazionali, tali condizioni richiederanno pur sempre un calcolo dei rischi distinto e potrebbero quindi risultare svantaggiose per i cittadini che si muovono spesso sul territorio comunitario.

6.6.3 Inoltre, questo approccio porterebbe alla definizione di condizioni tipo, il che avrebbe ripercussioni negative sulla concorrenza sui mercati delle assicurazioni. Occorre ricordare che una delle tappe principali nella creazione di un mercato unico dell'assicurazione è stata l'abolizione del diritto degli Stati membri di controllare in modo sistematico le condizioni generali di assicurazione prima della loro immissione sul mercato ([50]). Questo tipo di controllo conduce infatti a una mancanza di diversità dei prodotti assicurativi, a una minore scelta per i consumatori e, a fortiori, a una minore concorrenza. In termini strutturali, l'elaborazione di condizioni generali di assicurazione su scala comunitaria comporta un rischio identico.

([50]) Cfr. art. 29 della terza direttiva sull'assicurazione non vita e l'art. 34 della direttiva sull'assicurazione sulla vita.

7. **I settori da armonizzare**

7.1 È stato già dimostrato come l'armonizzazione debba riguardare le norme imperative della legislazione dei contratti di assicurazione. Un altro aspetto da appurare è se tale armonizzazione debba vertere su tutta la legislazione dei contratti assicurativi o solo su alcuni settori specifici.

7.2 Il diritto delle assicurazioni è generalmente suddiviso in due parti: da un lato, le norme generali applicabili a tutti i contratti di assicurazione e, dall'altro, la legislazione specifica per i vari rami assicurativi. La questione è quindi se il mercato interno delle assicurazioni richieda un'armonizzazione delle norme generali, delle norme relative ad alcuni specifici rami assicurativi, o entrambe le cose.

7.3 In teoria, servirebbero entrambe, visto che sui prodotti assicurativi incidono sia le norme generali che quelle specifiche, ostacolando il funzionamento del mercato interno delle assicurazioni. Ad esempio, le norme sulle garanzie di pagamento, che di norma figurano nella parte generale, influenzano il rapporto tra rischio e premio alla stessa stregua di alcune disposizioni specifiche, ad esempio quelle in materia di assicurazione sulla vita. È per questo che un'armonizzazione non dovrebbe di norma distinguere tra questi due tipi di norme.

7.4 Un'armonizzazione potrebbe comunque realizzarsi in più fasi, nel qual caso converrebbe stilare un elenco delle priorità. A questo proposito, sembrerebbe opportuno armonizzare in primo luogo la parte generale: numerosi, infatti, sono i rami assicurativi che, a norma degli attuali regimi giuridici nazionali in materia di contratti di assicurazione, non formano oggetto di disposizioni specifiche e imperative ([51]), ma solo di disposizioni generali. Di conseguenza, l'azione più urgente è quella di armonizzare le norme generali della normativa in materia di contratti di assicurazione, sempre che abbiano valore imperativo. Tale armonizzazione avrebbe come risultato immediato la creazione di un mercato interno dell'assicurazione per tutti i rami non soggetti a norme giuridiche specifiche e imperative. Una volta portato a termine questo compito, tuttavia, bisognerebbe procedere ad armonizzare anche i rami assicurativi regolamentati, ad esempio quello vita e quello malattia.

7.5 In questa prima fase, le disposizioni da armonizzare potrebbero riguardare i seguenti aspetti:

a) gli obblighi precontrattuali, soprattutto di tipo informativo;

b) la formulazione del contratto;

c) la natura, gli effetti e i requisiti formali della polizza assicurativa;

d) la durata del contratto, il rinnovo e la cessazione;

e) gli intermediari assicurativi;

f) l'aggravamento dei rischi;

g) il premio assicurativo;

h) l'evento assicurato;

i) le assicurazioni in conto terzi.

8. **Conclusioni e raccomandazioni**

8.1 L'assicurazione costituisce oggi un servizio essenziale nei rapporti commerciali tra operatori del settore, da un lato, e tra essi e i consumatori, dall'altro.

8.2 Alcuni principi fondamentali che disciplinano la conclusione e la validità di un contratto di assicurazione differiscono in generale a seconda degli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri dell'UE.

8.3 Questa situazione costituisce un ostacolo alla commercializzazione transfrontaliera di questo strumento finanziario e, di conseguenza, limita la realizzazione del mercato interno in questo settore.

8.4 Una certa armonizzazione delle norme imperative della cosiddetta «parte generale» del diritto delle assicurazioni può contribuire in modo decisivo a rimuovere tutta una serie di ostacoli e di difficoltà con cui si misurano le società di assicurazioni, gli intermediari assicurativi, gli assicurati e i contraenti, siano essi addetti del settore o consumatori, quando effettuano operazioni transfrontaliere di assicurazione.

8.5 Questa posizione è condivisa da tutte le parti interessate consultate e ascoltate sull'argomento.

8.6 Per quanto riguarda la maniera di procedere a questa armonizzazione, l'approccio più idoneo sembra essere quello di un ravvicinamento graduale finalizzato, in una prima fase, all'eventuale adozione di un modello di contratto di assicurazione facoltativo, sì, ma vincolante nei termini e negli elementi.

8.7 Nella fase di elaborazione di tale modello, bisognerà tenere conto delle proposte di direttiva adottate dalla Commissione nel biennio 1979-80, alla luce sia delle considerazioni e delle analisi di cui sono state oggetto da parte dei vari soggetti interessati, rappresentanti della società civile e degli organismi di regolamentazione degli Stati membri, sia dell'evoluzione registratasi nel frattempo nel settore.

8.8 Lo strumento comunitario da utilizzare dovrebbe essere il regolamento e la sua base giuridica l'art. 95 del Trattato.

8.9 Sulla base delle considerazioni formulate nel presente parere, il CESE esorta la Commissione a riaprire il dossier e ad avviare i necessari studi comparati sulle normative e sulle pratiche nazionali nel settore dei contratti di assicurazione, onde ribadire la necessità, l'opportunità e la possibilità di portare avanti i lavori relativi all'armonizzazione del diritto del contratto assicurativo a livello comunitario.

([51]) Molte disposizioni inerenti a rami specifici e comprese nelle legislazioni nazionali dei contratti assicurativi non rivestono carattere obbligatorio, ergo non costituiscono in sé un ostacolo al mercato interno.

8.10 Nel quadro di questi lavori, occorrerà prendere in considerazione i risultati già raggiunti a livello accademico.

8.11 Il CESE raccomanda alla Commissione che i lavori effettuati siano oggetto di una pubblicazione e di un dibattito pubblico, e che ciò avvenga in particolare nel quadro di un Libro verde, base indispensabile per l'elaborazione dello strumento comunitario che si riterrà maggiormente adeguato.

8.12 Il CESE è consapevole che solo se gli Stati membri mostreranno la chiara volontà politica di incoraggiare questa iniziativa volta all'armonizzazione della normativa in materia di contratto di assicurazione, sarà possibile portare avanti questo importante contributo alla realizzazione del mercato interno dei servizi finanziari.

8.13 Esorta infine il Parlamento europeo ad associarsi a questa iniziativa e a rinnovare il suo sostegno all'obiettivo di un'armonizzazione delle norme imperative della parte generale del diritto in materia di contratto di assicurazione, conferendo a questa tematica un adeguato grado di priorità nella sua agenda politica.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Turismo e sport: le sfide future per l'Europa

(2005/C 157/02)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, conformemente all'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: Turismo e sport: le sfide future per l'Europa

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore PESCI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 144 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni.

Premessa

Lo sviluppo delle persone, delle città e dei popoli avviene attraverso lo scambio e la condivisione di valori positivi, ispirati al rispetto per gli altri e orientati alla conoscenza comune, alla tolleranza, all'accoglienza e alla reciproca disponibilità a scambiarsi esperienze e prospettive.

In una società sempre più dinamica, connotata da profonde trasformazioni sociali, geopolitiche e tecnologiche, e dove lo sviluppo di valori deve andare almeno di pari passo con lo sviluppo materiale, sembra fondamentale cogliere tutte le occasioni, grandi e piccole, per ribadire e diffondere tali valori.

Settori naturalmente portati a tale missione sono quelli del turismo e dello sport. Essi sono di pieno diritto fenomeni sociali e culturali, oltre che economici, e presentano tra loro elementi di correlazione forte, condividendo alcuni valori base di curiosità intellettuale, disponibilità al cambiamento, apertura alla conoscenza e confronto leale.

Turismo e sport possono inoltre contribuire alla realizzazione degli obiettivi fissati nella strategia di Lisbona, che punta a fare dell'Europa entro il 2010 l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva del mondo. Il loro crescente impatto economico, infatti, rappresenta un volano per le economie dei paesi dell'Unione.

Tale contributo assume ancor più rilevanza dopo l'approvazione del testo costituzionale europeo che vede per la prima volta il turismo riconosciuto come materia di competenza comunitaria. Il CESE considera questo risultato un primo passo fondamentale, verso una politica europea di sviluppo, sostegno e coordinamento in materia di turismo e accoglie con favore l'inserimento nel suddetto testo costituzionale dell'articolo relativo allo sport.

1. Introduzione

1.1 Il turismo e lo sport sono due settori che avranno in futuro un ruolo sempre più importante per il benessere economico e sociale europeo. Il loro ruolo chiave è unanimemente riconosciuto a livello mondiale.

1.2 Gli Stati e le società puntano sempre più su di essi come canali privilegiati per la diffusione di valori e messaggi positivi e per lo sviluppo di economie sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale.

1.3 Da sempre lo sport attira grandi masse di persone che condividono la stessa passione che le porta a spostarsi continuamente per seguire gli eventi sportivi, dai più piccoli ai più grandi.

1.4 Il turismo, oggi, offre una completa gamma di attrazioni sportive che, soprattutto negli ultimi anni, stanno avendo grande successo, contribuendo a volte a rivitalizzare aree in parziale o forte declino ([1]).

1.5 Alcune sedi di avvenimenti sportivi sono diventate destinazioni turistiche, e viceversa. Queste caratteristiche si sono integrate sempre più, trovando una nell'altra nuovi elementi di offerta e di crescita.

1.6 Ciò ha aumentato la capacità delle singole destinazioni di attirare non solo giovani e meno giovani, ma anche persone diversamente abili che finalmente possono vivere l'esperienza sportiva legata alla vacanza in un modo nuovo e più gratificante.

1.7 Nel 2002 i turisti internazionali in Europa sono stati 411 milioni, il che corrisponde a un impatto sul PIL superiore al 5 % e ad una quota del turismo mondiale vicina al 58 %. L'Organizzazione mondiale del turismo (OMT) tuttavia prevede che entro il 2020 la quota dell'Europa nel mercato turistico mondiale scenderà al 46 %, pur con una presenza di turisti pressoché raddoppiata, a causa della concorrenza dei nuovi competitori.

1.8 Nel quadro del presente parere, il CESE ha promosso a Roma un'audizione pubblica su *Turismo e sport: le sfide future per l'Europa*, alla quale hanno partecipato autorevoli rappresentanti italiani ed europei del settore turistico e sportivo, oltre al capo dell'unità Turismo e a quello dell'unità Sport della Commissione europea. L'occasione si è rivelata un momento di confronto prezioso per i tanti suggerimenti e spunti di riflessione emersi ([2]).

1.9 Sulla scorta dell'audizione pubblica di Roma e tenuto conto che quest'anno la Giornata mondiale del turismo (27 settembre 2004), organizzata dall'OMT, è stata dedicata al tema *Sport e Turismo: due forze vitali al servizio della reciproca comprensione, della cultura e dello sviluppo delle società*, il CESE ha tracciato alcune linee di riflessione per una politica futura più integrata, in termini di analisi e intervento nei due settori.

1.10 Nel prossimo quinquennio l'Europa, che ha già ospitato nel 2004 i Campionati europei di calcio in Portogallo e le XXVII Olimpiadi e Para Olimpiadi in Grecia, sarà protagonista di una serie di eventi sportivi di rilevanza mondiale, il cui impatto in termini di flussi turistici ed economici sarà enorme. Il movimento di visitatori internazionali da una parte all'altra dell'Europa costituirà un'opportunità irripetibile per tutte le destinazioni del continente.

2. **Turismo e sport: le sfide future per l'Europa**

2.1 Nei prossimi anni quindi, i media di tutto il globo concentreranno la loro attenzione sul nostro continente per lunghi periodi. L'Unione europea si troverà in tutte queste occasioni ([3]) al centro della comunicazione su diversi canali e su livelli differenti. Si parlerà quindi di Europa, almeno nei grandi ambiti, anche in termini politici, socioculturali e turistici, oltre che ovviamente sportivi.

2.2 Questo periodo di grandi eventi sportivi deve costituire quindi per le società europee, ancor prima che un'opportunità economica, una occasione di riflessione e di esperienza di valori culturali e sociali in un'ottica di crescita e sviluppo sostenibile.

2.3 È evidente la portata dell'azione educativa per la popolazione degli Stati membri e di tutto il mondo che è possibile sviluppare e veicolare attraverso questi eventi. Particolare attenzione dovrà essere data ai segmenti giovanili e a quelli meno integrati nei tessuti sociali, tra i quali le persone diversamente abili.

2.4 In una prospettiva di competitività turistica, gli anni a seguire, così ricchi di grandi appuntamenti sportivi di rilevanza mondiale, potranno essere una grande occasione per il nostro continente, che potrà così sviluppare e valorizzare scelte di mercato orientate alla qualità dell'accoglienza e alla sostenibilità dei servizi offerti.

2.5 L'Unione europea è ormai formata da 25 Stati con tutti i benefici che ciò comporta per i 450 milioni di abitanti del nuovo territorio comunitario. Vi sarà quindi un numero più elevato di destinazioni accessibili, di cittadini interessati alla mobilità, di atleti ed eventi da integrare nel modo più rapido possibile nei programmi e circuiti del continente.

([1]) Esempio rappresentativo di questo processo è la città di Torino che, grazie alle prossime Olimpiadi e Paraolimpiadi invernali del 2006, sta rivitalizzando aree industriali dismesse e valorizzando nuovi territori periferici portando linfa all'economia locale in tutti i settori.

([2]) Audizione pubblica *Turismo e sport: le sfide future per l'Europa*, organizzata a Roma il 22 aprile 2004 presso il CNEL (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro).

([3]) Cfr. nota 3.

3. **Turismo e sport: binomio strategico per l'Europa**

3.1 Il turismo è un'industria di pace che favorisce l'integrazione tra i popoli e ne permette una coesistenza improntata alla tolleranza e al rispetto reciproco.

3.2 Il turismo ha dimostrato di poter contribuire al miglioramento delle condizioni di vita di milioni di persone nel mondo, favorendo un più equo e solidale sviluppo economico.

3.3 Il suo impatto in termini di occupazione è notevole. A livello europeo sono più di 2 milioni le imprese impegnate nel settore con una manodopera che supera gli 8 milioni di addetti, senza considerare l'indotto.

3.4 Il turismo è, infatti, un settore trasversale, capace di attivare occupazione in misura maggiore rispetto ad altre categorie produttive.

3.5 Tuttavia è anche un settore particolarmente sensibile alle congiunture economiche negative, alle crisi internazionali nonché ai fenomeni stagionali che ne limitano l'impatto sull'occupazione di lungo periodo. Ciononostante ha sempre dimostrato una certa capacità di tenuta complessiva, grazie alla presenza di una varietà di offerte che per la loro diversità tipologica rappresentano un sistema in grado di compensare e assorbire criticità strutturali e contingenti.

3.6 La sfida dei prossimi anni sarà quella di creare e mantenere un quadro socialmente ed economicamente stabile in tutta l'Europa a 25, eliminando ogni forma di esclusione sociale. Il turismo e lo sport, insieme alla cultura, dovranno essere resi concretamente fruibili e accessibili a tutti, prevedendo forme di agevolazione per le categorie sociali più svantaggiate.

3.7 La Commissione europea ha già tracciato tale percorso nella sua comunicazione del novembre 2001 dal titolo *Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo* ([1]), e in quella successiva del novembre 2003 intitolata *Orientamenti di base per la sostenibilità del turismo europeo* ([2]). Si tratta adesso di sviluppare in concreto quanto espresso in tali documenti.

3.8 Tuttavia lo sviluppo di un turismo di qualità non può prescindere dall'integrazione con altri settori produttivi e/o ricreativi della società. E lo sport, vero serbatoio di valori, di cultura, di regole e di ideali, rappresenta la controparte ideale per un percorso di crescita sostenibile a tutti i livelli.

3.9 Lo sport, come il turismo, è ormai una componente fondamentale dell'attività umana nel tempo libero e allo stesso titolo è un motore di crescita sociale e di sviluppo economico dalle grandi potenzialità.

3.10 I valori da esso trasmessi che, come è noto, risalgono alle prime Olimpiadi greche dell'VIII secolo a.C., sono quanto mai attuali e trovano sempre più spazio nelle politiche di formazione per i giovani.

3.11 La dimensione economica dello sport negli ultimi anni è cresciuta a dismisura. I macro eventi sportivi sono diventati grandi momenti di aggregazione collettiva e sociale che trasmettono messaggi e valori in tutto il mondo e a tutte le fasce d'età.

3.12 Gli eventi sportivi hanno portato anche alla nascita di nuove forme di turismo che legano alla tradizionale vacanza la possibilità di praticare una determinata attività sportiva. I grandi eventi in questo senso fungono da catalizzatori e spingono la gente ad intraprendere nuove discipline sportive.

3.13 Lo sport, da un lato si avvantaggia delle infrastrutture e dei servizi turistici, dall'altro genera turismo e quest'ultimo a sua volta beneficia considerevolmente degli eventi sportivi che si svolgono nelle varie destinazioni. Basta pensare al numero di persone che si spostano per seguire un Campionato mondiale di calcio o una Olimpiade e soprattutto alla promozione di immagine che ne può derivare per il paese che ospita dei tali eventi.

3.14 Il presente parere terrà in considerazione soprattutto, anche se non solo, i macro eventi sportivi, che generalmente sono quelli che portano i maggiori benefici in termini culturali, sociali, economici e di visibilità per le destinazioni europee.

3.15 Per macro evento sportivo, in termini puramente generali e non esclusivi, si intende l'evento capace di attivare un significativo flusso di turisti pernottanti, che attivano quindi economia turistica sulla destinazione.

3.16 Il macro evento può essere occasione per evidenziare valori, comportamenti e pratiche che possono essere poi vissuti e sviluppati anche nei numerosi più piccoli eventi di livello locale ([3]).

3.17 La complessa relazione fra turismo e sport tuttavia si colloca in un più ampio intreccio che vede coinvolti anche gli ambiti sociale, culturale e ambientale. Il turista di oggi infatti ricerca esperienze di vacanza sempre più integrate, ovvero capaci di soddisfare al tempo stesso motivazioni di svago, culturali e sportive.

([1]) COM(2001) 665 def.
([2]) COM(2003) 716 def.
([3]) Campionati di categoria locali, tornei intrascolastici e amatoriali, manifestazioni sportive a livello territoriale, universiadi, ecc.

4. **Il livello istituzionale**

4.1 Negli anni passati le uniche basi giuridiche per una politica comunitaria del turismo si trovavano all'articolo 3, lettera u), del Trattato CE, in cui si faceva genericamente riferimento a misure in materia di turismo. Per un settore di così forte impatto sulle economie di molti paesi dell'Unione ciò rappresentava una forte limitazione alla realizzazione di una vera politica europea sul turismo.

4.2 Il turismo, infatti, è materia fortemente trasversale, che abbraccia quasi tutti i settori produttivi e dei servizi e necessita di economie di scala efficienti non soltanto nella sua gestione territoriale ma anche nel processo decisionale e politico che ne orienta le scelte.

4.3 Tuttavia, soprattutto a partire dal 1999, si è assistito ad un rinnovato e crescente interesse da parte delle Istituzioni comunitarie per il turismo ([1]). IL CESE ha seguito attivamente questa nuova tendenza e accoglie con grande entusiasmo l'inserimento di un articolo *ad hoc* sul turismo all'interno della Costituzione europea ([2]).

4.4 Questo traguardo conclude una lunga e talvolta penalizzante emarginazione del turismo e rappresenta la premessa necessaria per una parificazione e integrazione istituzionale del settore nelle politiche dell'Unione europea.

4.5 Il CESE si augura che il turismo possa d'ora innanzi contare su misure, programmi ed iniziative europee realmente mirate e specifiche. A questo proposito auspica la creazione di un'unica cabina di regia a livello comunitario, sull'esempio delle Agenzie europee competenti in determinati settori ([3]).

4.6 È comunque apprezzabile il fatto che l'azione dell'Unione europea si stia già indirizzando verso una politica per il turismo improntata allo sviluppo sostenibile in tutte le sue forme ([4]).

4.7 Per quanto riguarda poi la politica europea in materia di sport, essa poggia su alcuni fondamentali documenti: tra questi la Carta europea dello sport del 1992, il Trattato di Amsterdam che ne ha sancito la rilevanza sociale e la dichiarazione allegata al Trattato di Nizza che ne ha invece sancito la specificità tra le materie di competenza comunitaria.

4.8 Grazie tra l'altro all'impulso ricevuto dal vertice di Nizza, lo sport ha trovato un giusto spazio all'interno della Costituzione per l'Europa approvata nel giugno 2004, dove figura con un articolo specifico ([5]).

4.9 Per sottolineare il rilievo sociale ed educativo dello sport, la Commissione ha proclamato proprio il 2004 «Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport». Un modo per richiamare l'attenzione sul settore, nonché per finanziare progetti di formazione, sensibilizzazione e sviluppo nelle realtà scolastiche e parascolastiche di tutta l'Unione.

4.10 Nell'ambito di tale iniziativa si è anche favorita, pur con risorse limitate, la mobilità degli studenti, che hanno potuto così visitare luoghi diversi da quelli di appartenenza coniugando la loro voglia di scoprire e viaggiare con quella di praticare lo sport preferito.

4.11 Le modalità di integrazione tra turismo, sport e cultura, costituiscono una delle sfide che dovremo affrontare nei prossimi anni per contribuire al rilancio dell'economia europea e per favorire un più elevato grado di benessere sociale per tutti.

4.12 Ciò assume un valore prioritario alla luce dei già richiamati obiettivi della strategia di Lisbona, che dovranno comunque tenere conto anche delle mutate condizioni economiche dei paesi dell'Unione per poter garantire crescita e sviluppo sostenibili e duraturi.

4.13 L'elaborazione a livello europeo di questa strategia innovativa che punta all'integrazione orizzontale di turismo, sport e cultura, può essere realizzata sia attraverso specifici *workshop* (da tenersi anche all'interno del forum europeo del turismo o di un forum europeo dello sport), sia attraverso la promozione di iniziative innovative (per esempio: scambi di studenti, attivazione di campagne di sensibilizzazione per coinvolgere il turista «sportivo» nella vita culturale e sociale del luogo dell'evento sportivo o, ancora, corsi volti allo sviluppo di nuove competenze, ecc.). Da questo punto di vista appare essenziale coinvolgere in primo luogo tanto la società civile quanto i partner privati.

4.14 Il riconoscimento giuridico dei due settori, turismo e sport, nella Carta costituzionale europea costituisce un grande passo avanti per la realizzazione di tali obiettivi, in particolare per la promozione e lo sviluppo della competitività delle imprese europee operanti nei due settori.

5. **Sicurezza e tregua olimpica**

5.1 Gli anni a venire, come detto, saranno ricchissimi di avvenimenti sportivi e milioni di persone accorreranno da tutto il mondo per assistervi.

([1]) A partire dal piano di azione europeo per l'occupazione nel turismo del 1999, fino alla comunicazione della Commissione *Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo* del 13 novembre 2001, alla risoluzione del Parlamento europeo del 14 maggio 2002 o alla risoluzione del Consiglio sul futuro del turismo europeo del 21 maggio 2002 o infine alla comunicazione della Commissione *Orientamenti di base per la sostenibilità del turismo europeo* del novembre 2003.

([2]) Art. I-17 e art. III-281, Sezione 4.

([3]) Es.: Agenzia europea per la valutazione dei medicinali; Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro; Agenzia europea per la sicurezza alimentare; Agenzia europea per l'ambiente; ecc.

([4]) Il CESE ha partecipato a questo processo attraverso il suo parere di iniziativa *Per un turismo accessibile a tutti e socialmente sostenibile* (GU C 32 del 5.2.2004), con il quale ha voluto dare un contributo per le future azioni di intervento.

([5]) Art. I-17 e art. III-282, Sezione 5.

5.2 Questo periodo di grandi spostamenti, di macro eventi sportivi e di forte attenzione mediatica pone con enfasi la questione della sicurezza. Essa va affrontata con senso di responsabilità, senza creare allarmismi ingiustificati, ma predisponendo tutte le misure di prevenzione e sorveglianza necessarie a garantire il sereno svolgimento di ogni manifestazione sportiva.

5.3 La cooperazione e l'elaborazione preventiva di strategie comuni di intervento sono, sotto tale aspetto, elementi decisivi per la gestione delle grandi manifestazioni sportive.

5.4 La sicurezza quindi dovrà essere al centro delle strategie organizzative degli eventi dei prossimi anni e la prevenzione dovrà costituirne il pilastro fondamentale.

5.5 Le Nazioni Unite, riunite in assemblea generale il 6 settembre 2000, hanno adottato una dichiarazione il cui punto 10 afferma: «*Noi sollecitiamo gli Stati membri a rispettare la tregua olimpica, individualmente e collettivamente, adesso e in futuro e a sostenere il Comitato olimpico internazionale nei suoi sforzi per promuovere la pace e la comprensione tra gli uomini attraverso lo sport e l'ideale olimpico*».

5.6 Sulla stessa linea si sono espressi di recente sia il Consiglio europeo di Bruxelles (12 dicembre 2003) che il Parlamento europeo (1º aprile 2004). In particolare quest'ultimo ha accolto favorevolmente la creazione, da parte del CIO (Comitato olimpico internazionale), di una fondazione internazionale per la tregua olimpica, organizzazione volta a promuovere ulteriormente gli ideali della pace e della comprensione attraverso lo sport.

5.7 Il CESE, nel suo contributo al dibattito sulla sicurezza, sottolinea la necessità di diffondere la tregua olimpica come «messaggio universale» per tutte le manifestazioni sportive mondiali dei prossimi anni. Il CESE, infatti, sostiene che lo sport possa contribuire a diffondere la cultura del dialogo e a moltiplicare le occasioni di incontro.

6. **Sostenibilità integrata**

6.1 Come già accennato, turismo e sport attivano relazioni complesse che creano impatti negli ambiti sociale, economico e ambientale. Questa complessità è ancor maggiore nel caso di eventi di dimensioni significative (i macro eventi).

6.2 L'organizzazione di eventi deve quindi ispirarsi a tutti i principi di sostenibilità: socioculturale, economica e ambientale. Vanno applicate anche allo sport e alle destinazioni sportive le linee guida per la sostenibilità nel turismo adottate dalla Commissione europea nella sua citata recente comunicazione *Orientamenti di base per la sostenibilità del turismo europeo* ([1]) e illustrate nel parere del CESE sul tema *Per un turismo accessibile e socialmente sostenibile* ([2]).

6.3 Da un punto di vista sociale e culturale l'evento sportivo dovrà in particolare essere un'occasione di valorizzazione delle identità e di scambio di culture. Si propone, quindi, di dare un sostegno ad iniziative ed eventi a carattere turistico/sportivo che coinvolgano più regioni di diversi paesi europei (sul modello del programma Interreg).

6.4 Da un punto di vista socioeconomico si sottolinea come vada tenuta in massima considerazione la popolazione locale come attore primario dell'evento. La progettazione di ogni servizio e infrastruttura dovrà considerarne i possibili utilizzi futuri da parte degli abitanti. La popolazione locale dovrà altresì essere il bacino di riferimento per l'attivazione di occupazione e di formazione orientata agli eventi stessi.

6.5 In termini di sostenibilità ambientale, ma non solo, si sono già sviluppati modelli per misurare le capacità di carico delle destinazioni e dei servizi correlati. Si considera opportuno sostenere una divulgazione e applicazione di tali modelli anche negli eventi sportivi, sostenendo come detto un approccio integrato, in una prospettiva composita di società, economia e ambiente.

6.6 Vanno quindi identificati e sostenuti i modelli di progettazione, gestione e sviluppo di tali eventi al fine di massimizzare le utilità e il valore aggiunto creato, anzitutto a beneficio del territorio e della comunità ospitante, che ne subisce comunque gli impatti negativi e solo raramente ne trae ritorni misurabili.

6.7 Eventi sportivi di dimensioni significative possono essere un'occasione per sviluppare competenze e *know-how* di alto livello, utili anche nel medio e lungo periodo alla destinazione turistico-sportiva, in termini di cultura dell'accoglienza e di predisposizione all'incontro. Possono inoltre servire alla diffusione delle migliori pratiche nell'ambito della gestione integrata del turismo e dello sport.

6.8 L'organizzazione di eventi complessi presuppone una iniziale attività di mappatura dei possibili conflitti sull'utilizzo delle risorse, dei servizi, degli spazi, e della loro qualità correlata, fra i cittadini e i visitatori temporanei.

([1]) COM(2003) 716 def.
([2]) GU C 32 del 5.2.2004.

6.9 Fondamentale sarà l'attività di «*governance*» fra enti sostenitori, enti organizzatori, rappresentanze locali, rappresentanze dei fruitori finali, rappresentanze degli interessi sociali e in generale fra tutti i soggetti coinvolti.

6.10 Gli eventi sportivi vanno inseriti nella programmazione di medio/lungo periodo sia della località che del paese ospitante. In particolare vanno considerati gli effetti che essi avranno sull'immagine complessiva della destinazione turistico-sportiva.

6.11 È noto che la stagionalità è spesso uno degli ostacoli allo sviluppo del turismo: orbene, gli eventi sportivi fungono anche da elementi di sostegno ad una politica di sviluppo del turismo e della sua economia lungo tutte le stagioni dell'anno, ottimizzandone i rendimenti e garantendo occupazione stabile e di lungo periodo.

6.12 È utile attivare e sostenere azioni di monitoraggio delle esperienze in corso e a venire, per contribuire alla definizione di un modello di esperienze per una progettazione e gestione di eventi sportivi nel pieno rispetto degli elementi sociali, ambientali ed economici sopra menzionati. In particolare sembra interessante sostenere una azione di monitoraggio in merito all'utilizzo degli impianti e all'uso *ex post* delle strutture e dei servizi avviati per uno specifico evento.

6.13 In generale si sottolinea la possibilità di adottare le misure, azioni e raccomandazioni contenute nel programma europeo pluriennale per uno sviluppo sostenibile del turismo creando un'Agenda 21 anche per lo sport e per le destinazioni maggiormente portate ad organizzare e ospitare eventi.

6.14 Le buone pratiche e le esperienze positive di progettazione e gestione di eventi turistico-sportivi dovranno essere sistematizzate, diffuse e messe in comune al fine di agevolare la miglior realizzazione possibile dei prossimi grandi eventi dell'Unione europea.

7. **Turismo, sport e formazione**

7.1 Si ribadisce l'opportunità di rafforzare, a tutti i livelli, il fine formativo ed educativo nell'ambito delle politiche inerenti allo sport e al turismo.

7.2 Tale approccio risulta anche dalla dichiarazione sullo sport allegata alle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, che sottolinea come «*la Comunità debba tener conto delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport al fine di rispettare e di promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale*».

7.3 L'integrazione e la valorizzazione dei valori positivi comuni fra turismo e sport possono essere forti strumenti di integrazione a livello di popolazioni, di località e di Stati.

7.4 La serie di manifestazioni che è iniziata nel 2004 appare quindi ancora più importante per l'obiettivo che ci si propone: poter trasmettere elementi e linee formative attraverso i grandi eventi, che godranno di una enorme visibilità di pubblico e istituzionale.

7.5 L'apertura dell'Unione a 10 nuovi paesi è un elemento che rafforza questa opportunità. Una finalità educativa di conoscenza dell'Unione e dei suoi popoli, uno scambio reciproco di valori di sportività, lealtà e competitività potranno essere estesi e condivisi con i nuovi Stati membri attraverso l'utilizzo dei grandi mezzi di comunicazione.

7.6 Valori centrali da sviluppare e comunicare possono essere anche quelli della tolleranza, dell'apertura e accoglienza nonché della disponibilità all'incontro fra popoli ed etnie diverse. Lo scambio di tali valori all'interno dell'Unione europea, richiede da un lato una formazione adeguata, sia scolastica che destinata agli adulti attivi nei settori del turismo e dello sport, e dall'altro uno scambio approfondito di esperienze, che è opportuno promuovere. I turisti associano infatti ai propri viaggi anche attese riguardanti i valori di cui sopra.

7.7 Un'attenzione particolare deve essere riservata, negli eventi sportivi e turistici, a diffondere la cultura del diritto di praticare e partecipare alle varie discipline ed eventi relativi per tutti i segmenti della popolazione, ed in particolare per quelli più deboli: giovani, anziani e diversamente abili.

7.8 Come infatti emerge dalla dichiarazione sullo sport allegata alle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 2000, già richiamata, «*la pratica delle attività fisiche e sportive rappresenta, per i disabili, fisici o mentali, un mezzo privilegiato di sviluppo individuale, di rieducazione, di integrazione sociale e di solidarietà …*».

7.9 Tali azioni in favore delle fasce più deboli della popolazione, devono essere portate avanti da: istituzioni centrali e locali, federazioni nazionali, società e associazioni sportive, club non professionistici e scuole.

7.10 Infatti, proprio il mondo della scuola è il terreno più fertile per la diffusione di valori positivi e di conoscenza reciproca, in quanto l'intreccio fra sport, turismo e formazione può essere sfruttato al meglio incominciando già dall'età scolare.

7.11 Si propone quindi di continuare a promuovere la mobilità e gli scambi di studenti tramite l'organizzazione di incontri sportivi che contengano anche momenti di conoscenza e di approfondimento delle realtà e delle culture locali.

7.12 Si propone altresì di attivare campagne per coinvolgere il turista sportive nella vita culturale e sociale del luogo dell'evento sportive, in modo da ridurre ogni fenomeno di violenza e intolleranza e da stimolare anzi occasioni di crescita reciproca.

7.13 Appare interessante anche verificare l'opportunità di corsi volti allo sviluppo di nuove competenze, finalizzate all'organizzazione di eventi turistico/sportivi, che considerino tutti gli elementi di crescita sociale, di sostenibilità integrata, di comunicazione, e di marketing legati al mondo del turismo.

8. **Conclusioni**

8.1 Turismo e sport possono configurarsi come laboratori per lo sviluppo, lo scambio e la condivisione di valori positivi, ispirati al rispetto per gli altri e orientati alla conoscenza comune, alla tolleranza e all'accoglienza reciproca. Essi sono, infatti, settori naturalmente portati a tale missione e il loro ruolo assume particolare rilievo nel contesto di una società sempre più dinamica, connotata da profonde trasformazioni socio-culturali, geopolitiche e tecnologiche.

8.2 Turismo e sport possono, inoltre, contribuire fortemente alla realizzazione degli obiettivi fissati nella strategia di Lisbona. Il loro crescente impatto economico, infatti, potrebbe divenire un vero e proprio volano per l'economia dell'Unione europea, soprattutto se si sfruttassero appieno tutte le occasioni di elaborazione e diffusione delle competenze legate a questi due settori.

8.3 L'inserimento del turismo e dello sport nella versione finale della Costituzione europea rappresenta una svolta storica per i due settori. Il CESE auspica ora una significativa attività a livello comunitario in questi due ambiti e suggerisce l'utilizzo del metodo aperto di coordinamento per garantire l'interscambio di capacità e conoscenze ed il confronto a livello europeo.

8.4 Turismo e sport sono due settori complessi e non omogenei, molto difficili da studiare congiuntamente e da comparare in termini economici e sociali. Il CESE propone quindi la creazione di un **Osservatorio comune europeo** e di una banca dati capaci di raccogliere, assemblare e diffondere negli Stati membri conoscenze e migliori pratiche per lo sviluppo dei due settori.

8.5 Il CESE auspica inoltre che l'Unione europea promuova **studi e ricerche** per permettere un'analisi comparata a livello europeo dell'impatto sociale, economico e ambientale del binomio turismo-sport.

8.6 La diffusione di una cultura dell'accessibilità per tutti al turismo e allo sport e l'elaborazione di politiche a sostegno di essa, deve costituire una priorità per tutte le azioni di sviluppo dei due settori, considerando tanto le fasce della popolazione più deboli, ovvero giovani, anziani e diversamente abili, quanto i segmenti con limitata capacità di spesa. A questo fine si auspica una campagna di sensibilizzazione per diffondere la consapevolezza che accessibilità e sostenibilità sono requisiti che portano a una maggiore competitività nel mercato.

8.7 Si propone di creare un'**Agenzia europea per il turismo**, con la finalità di salvaguardare le specificità di questo settore, di analizzarne le criticità, di delineare possibili linee di sviluppo e di identificare strumenti innovativi per la crescita sostenibile da integrare nelle azioni strutturali dell'Unione europea.

8.8 Turismo e sport sono fenomeni poliedrici e complessi, con elevate potenzialità di sviluppo. Il presente parere sostiene la necessità di un'integrazione orizzontale di questi settori a livello europeo, affinché queste potenzialità vengano concretizzate tanto in campo socio-economico, quanto in campo culturale. Il CESE sottolinea inoltre la necessità, nell'attuazione delle misure richieste, di un'attenzione costante alla loro sostenibilità sia sotto i profili suddetti che sotto quello ambientale.

8.9 Il presente parere è denominato dal CESE *Dichiarazione di Roma su turismo e sport* al fine di una sua migliore identificazione e diffusione in tutte le manifestazioni rilevanti del settore turistico e sportivo a livello europeo.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione: Verso una strategia europea a favore delle nanotecnologie

COM(2004) 338 def.

(2005/C 157/03)

La Commissione europea, in data 12 maggio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione: Verso una strategia europea a favore delle nanotecnologie

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **PEZZINI**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 151 voti favorevoli e 1 astensione.

1. **Premessa**

1.1 Il CESE è consapevole del fatto che il parere che segue riguarda una materia in parte nuova, caratterizzata da un lessico spesso poco conosciuto o, comunque, poco utilizzato. Per questo motivo si è ritenuto utile inserire una breve serie di definizioni e descrivere lo stato della ricerca e delle applicazioni in materia di nanotecnologie in America e in Asia.

1.2 Indice del parere

2. Definizioni

3. Introduzione

4. Sintesi della proposta della Commissione

5. I principali sviluppi in America e in Asia

6. Osservazioni generali

7. Osservazioni particolari

8. Conclusioni

2. **Definizioni**

2.1 **Nano**. Indica la miliardesima parte di un tutto. Nel nostro caso, parlando di dimensioni, utilizziamo «nano» come la miliardesima parte del metro.

2.2 **Micro**. Indica la milionesima parte di un tutto. Nel nostro caso, la milionesima parte del metro.

2.3 **Nanoscienze**. Le nanoscienze rappresentano un nuovo approccio delle scienze tradizionali (chimica, fisica, biologia elettronica …) nei confronti della struttura fondamentale e del comportamento della materia, a livello di atomi e di molecole. Di fatto, sono le scienze che studiano le potenzialità degli atomi nelle varie discipline. ([1])

2.4 **Nanotecnologie**. Sono le tecnologie che consentono di manipolare gli atomi e le molecole, in modo da creare nuove superfici e nuovi oggetti i quali, grazie alla diversa composizione e alla nuova disposizione degli atomi, assumono caratteristiche particolari, utilizzabili nella vita quotidiana. ([2]) Sono quindi le tecnologie del miliardesimo di metro.

2.5 **Accanto alla definizione sopra riportata, vale la pena riportarne una più pregnante da un punto di vista scientifico. Con il termine nanotecnologia** si definisce un approccio multidisciplinare alla creazione di materiali, di dispositivi e di sistemi, attraverso il controllo della materia su scala nanometrica.

2.6 **Nanomeccanica**. Le dimensioni di un oggetto cominciano ad essere importanti per determinarne le proprietà quando la scala di dimensioni va da un nanometro a qualche decina di nanometri (si tratta di oggetti formati da qualche decina fino a qualche migliaio di atomi). In questa regione di dimensioni, un oggetto composto da 100 atomi di ferro ha proprietà fisico-chimiche radicalmente diverse da un altro composto da 200 atomi, anche se entrambi sono fabbricati con gli stessi atomi. Analogamente le proprietà meccaniche ed elettromagnetiche di un solido costituito da nanoparticelle sono radicalmente diverse da quelle di un solido tradizionale di uguale composizione chimica e risentono delle proprietà delle singole unità che lo compongono.

2.7 Questa è una novità scientifica e tecnologica fondamentale, che cambia il nostro modo di approcciare la creazione e la manipolazione dei materiali, in tutti i campi della scienza e della tecnologia. Quindi la nanotecnologia non è una nuova scienza, che si affianca alla chimica, alla fisica o alla biologia, ma è un nuovo modo di fare chimica, fisica o biologia.

2.8 Da quanto detto sopra, discende che un materiale o un sistema nanostrutturato è formato da unità di dimensione nanometrica (le architetture fatte da singoli atomi a cui siamo tradizionalmente abituati non sono più rilevanti) e quindi dotate di particolari proprietà che si combinano in strutture complesse. Appare quindi chiaro che i paradigmi produttivi basati sull'assemblaggio di singoli atomi o molecole, tutti uguali, vanno cambiati e sostituiti con approcci in cui **le dimensioni sono un parametro fondamentale**.

([1]) Intervista del commissario BUSQUIN (sintesi in IP/04/820 del 29 giugno 2004).

([2]) Cfr. nota 1.

2.9 Per quantificare la portata rivoluzionaria della nanotecnologia, possiamo immaginare che essa sia equivalente alla scoperta di una nuova tabella periodica degli elementi, ben più grande e complicata di quella che conosciamo e che le limitazioni imposte dai diagrammi di fase (ad esempio possibilità di mischiare due materiali) possano essere superate.

2.10 Si tratta quindi di tecnologie *bottom-up*, che permettono di passare dalla dinamica di singole funzioni ad un insieme. Esse trovano un numero sempre più ampio di applicazioni, fra l'altro, nei seguenti campi: sanità, tecnologie dell'informazione, scienze dei materiali, industria manifatturiera, energia, sicurezza, scienze aerospaziali, ottica, acustica, chimica, alimentazione e ambiente.

2.11 Grazie a queste applicazioni, alcune delle quali già possibili e utilizzate dai cittadini, ([3]) è realistico affermare che *le nanotecnologie potranno migliorare notevolmente la qualità della vita, la competitività dell'industria manifatturiera e lo sviluppo sostenibile*. ([4])

2.12 **Microelettronica**. Branca dell'elettronica che si occupa dello sviluppo di circuiti integrati, realizzati in una «singola regione di semiconduttore», di dimensioni molto ridotte. Ad oggi, la tecnologia microelettronica è in grado di realizzare singoli componenti con dimensioni di circa 0,1 micrometro, ovvero 100 nanometri. ([5])

2.13 **Nanoelettronica**. Scienza che si occupa dello studio e della produzione di circuiti, realizzati con tecnologie e materiali diversi dal «silicio» e funzionanti con principi sostanzialmente differenti da quelli attuali. ([6])

2.13.1 La nanoelettronica si avvia a divenire uno dei cardini delle nanotecnologie, così come oggi l'elettronica si ritrova in tutti i settori scientifici e processi industriali. ([7])

2.13.2 L'evoluzione nel campo dei componenti elettrici/elettronici è stata molto rapida. Nel giro di pochi decenni, partendo dalle valvole, si è passati ai semiconduttori, ai chip, ai microchip, per arrivare, oggi, ai nanochip, assemblati con elementi costituiti da poche centinaia di atomi ciascuno. In un nanochip possono essere contenute informazioni corrispondenti a 25 volumi dell'Enciclopedia britannica. ([8])

2.13.3 Gli scienziati e i produttori di componenti elettronici si sono presto resi conto che il flusso delle informazioni diventa tanto più rapido quanto più il chip è piccolo. ([9]) Quindi la nanoelettronica consente di gestire informazioni molto rapidamente, in spazi estremamente ridotti.

2.14 **Microscopio a effetto tunnel**. Questo strumento, che ha fatto vincere il premio Nobel ai suoi inventori, viene anche definito «la lente del XXI secolo». Esso serve a «vedere» la materia su scala atomica. Funzionamento: la punta del microscopio si sposta, parallelamente, su una superficie. Gli elettroni della superficie (non gli atomi) si spostano, per l'effetto tunnel, dalla superficie alla punta. Ciò crea una corrente, tanto più intensa quanto minore è la distanza tra la superficie e la punta. Questa corrente viene convertita, mediante calcolo in altitudine, e consente di ottenere la topografia della superficie di un materiale su scala nanometrica.

2.14.1 **Effetto tunnel**. In meccanica classica una particella che si trovi in una buca e che abbia una determinata energia, non può uscirne, a meno che tale energia non sia sufficiente a farle saltare i «bordi» della buca stessa. In meccanica quantistica invece, in conseguenza del principio di indeterminazione, la situazione è molto diversa. Essendo la particella confinata nella buca, sarà piccola l'indeterminazione della sua posizione e di conseguenza sarà grande l'indeterminazione della velocità. Quindi la particella ha una certa probabilità di trovarsi con un'energia sufficiente per uscire dalla buca, anche se la sua energia media non basterebbe a superare la barriera. ([10])

2.15 **Nanotubi di carbonio**. Sono il risultato di un assemblaggio particolare di atomi di carbonio. I nanotubi sono tra i materiali più resistenti e più leggeri oggi conosciuti. Sono sei volte più leggeri e cento volte più resistenti dell'acciaio. Hanno un diametro di alcuni nanometri e una lunghezza anche molto superiore a diversi micron. ([11])

2.16 **Autoassemblaggio di macromolecole**. È il procedimento usato in laboratorio per imitare la natura: «Tutto ciò che vive è autoassemblato». Attraverso il procedimento dell'autoassemblaggio si creano delle interfacce tra circuiti elettronici e tessuti biologici e si persegue il connubio tra l'informatica e la biologia. L'obiettivo, che agli scienziati non appare poi così lontano, è quello di poter dare l'udito ai sordi e la vista ai ciechi. ([12])

([3]) Cfr. punto 6.15 delle conclusioni.
([4]) Cfr. nota 1.
([5]) Centro di micro e nanoelettronica del Politecnico di Milano, prof. Alessandro Spinelli.
([6]) Ibidem.
([7]) Gli investimenti nella nanoelettronica ammontano oggi a 6 miliardi di EUR, ripartiti come segue: 1/3 nella nano e micro, 1/3 nella diagnostica, 1/3 nei materiali (fonte: Commissione europea, DG Ricerca).
([8]) Fonte: Commissione europea, DG Ricerca - 2003.
([9]) Cfr. punto 3.3.1.
([10]) Tullio REGGE: «Il vuoto dei fisici», L'Astronomia, n. 18, settembre-ottobre 1982.
([11]) Fonte: Commissione europea, DG Ricerca 2003.
([12]) Diversi esperimenti sono in fase avanzata e già è stato instaurato un «dialogo» interfacciato tra un neurone di lumaca e un chip elettronico.

2.17 **Biomimetica**. ([13]) La scienza che studia le leggi che sono alla base degli assemblaggi molecolari esistenti in natura. La conoscenza di queste leggi potrà consentire di creare **nanomotori artificiali**, che si basino sugli stessi principi di quelli esistenti in natura. ([14])

3. **Introduzione**

3.1 Il CESE apprezza la chiarezza con la quale è stata redatta la comunicazione sulle nanotecnologie, condivide i motivi che hanno suggerito alla Commissione di dare per tempo validi suggerimenti sull'argomento e si compiace infine dei numerosi testi pubblicati, ivi compresi i CD Rom, rivolti sia ad un pubblico esperto che ai giovani.

3.1.1 Soprattutto i CD-Rom, impostati con un taglio pedagogico, appaiono veicoli culturali estremamente utili per diffondere le informazioni necessarie sulle nanotecnologie presso un vasto pubblico, talvolta inesperto, spesso giovane.

3.2 Il CESE ritiene che questa materia, che può apportare nuove e feconde scoperte in numerosi campi della vita dei cittadini, debba essere divulgata attraverso un linguaggio il più possibile accessibile a tutti. Inoltre le ricerche sui nuovi prodotti devono poter aderire alle esigenze e alle domande dei consumatori, sensibili ai temi di uno sviluppo sostenibile.

3.2.1 Un ruolo particolare può essere svolto anche dai giornalisti e dagli operatori dei *mass media*, soprattutto da quelli della stampa specializzata i quali, per primi, si trovano a divulgare le notizie dei successi conseguiti dai ricercatori, che si impegnano a sfidare la scienza per ottenere risultati concreti.

3.2.2 Gli attuali indicatori di evoluzione sulle nanotecnologie si concentrano soprattutto su quattro voci: 1) pubblicazioni; ([15]) 2) brevetti; 3) nascita di nuove imprese *(start-up)*; 4) giro d'affari. Nelle pubblicazioni l'UE figura al primo posto, con una percentuale del 33 %, seguita dagli USA, con il 28 %. Non si dispone di percentuali esatte per quanto concerne la Cina, ma risulta che anche in tale paese le pubblicazioni siano in crescita. Nei brevetti sono gli USA a detenere il primo posto, con il 42 %, seguiti dall'UE, con il 36 %. Per quanto riguarda la nascita di nuove imprese, su 1 000 vere aziende *nanotech*, 600 fioriscono in USA e 350 nell'Unione europea. I dati sul giro di affari, visti globalmente, prevedono un aumento dagli attuali 50 miliardi di EUR a circa 350 miliardi per il 2010, per arrivare a 1 000 miliardi di € nel 2015. ([16])

3.3 Le nanotecnologie e le nanoscienze rappresentano, non solamente un approccio nuovo alle scienze e alla ingegneria dei materiali, ma anche e soprattutto uno degli strumenti multidisciplinari più promettenti e rilevanti, per realizzare: sistemi produttivi, ritrovati altamente innovativi ed applicazioni ad ampio spettro, nei vari settori della società.

3.3.1 Su scala nanometrica i materiali convenzionali acquistano proprietà diverse rispetto alla loro controparte macroscopica, permettendo così di ottenere sistemi con funzionalità e prestazioni migliori. La novità radicale della nanotecnologia consiste nel fatto che riducendo le dimensioni di un materiale si modificano le sue proprietà fisiche e chimiche. «*Ciò permette di realizzare strategie di produzione simili all'approccio che la natura usa per la realizzazione di sistemi complessi, con un uso razionale dell'energia, minimizzando la materia prima necessaria ed i prodotti di scarto*.» ([17])

3.3.2 I processi produttivi legati alle nanotecnologie devono quindi essere caratterizzati da un nuovo approccio, che tenga conto globalmente di queste nuove proprietà, in modo da garantire che il sistema economico e sociale europeo ne tragga il massimo giovamento.

3.4 L'approccio nanotecnologico è pervasivo di ogni settore produttivo. Attualmente i settori in cui l'approccio nanotecnologico è già inserito in alcuni processi produttivi sono: l'elettronica, ([18]) la chimica, ([19]) la farmaceutica, ([20]) la meccanica, ([21]) i settori automobilistico ed aerospaziale, ([22]) quello manifatturiero ([23]) e il campo della cosmesi.

3.5 L'Unione europea può giovarsi delle nanotecnologie per dare un forte impulso alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo di Lisbona, attraverso lo sviluppo della società della conoscenza, e trasformare l'Europa nella potenza più dinamica e competitiva al mondo, coesa, rispettosa dell'ambiente, e infine generatrice di nuove imprese, di occupazione più qualificata e di nuovi profili professionali.

([13]) Dal greco *mimesis*, imitare la natura.
([14]) Ad es. il movimento autonomo degli spermatozoi.
([15]) Si tratta di un dato quantitativo e non qualitativo; sarebbe opportuna una valutazione più approfondita, come quella indicata dalla *Royal Society* britannica.
([16]) Fonte: Commissione europea, DG Ricerca.
([17]) Fonte: Università di Milano, Dipartimento di Fisica, Centro interdisciplinare materiali e interfacce nanostrutturate.
([18]) Cfr. *Technology Roadmap for Nanoelectronics, European Commission IST Programme Future and emergine technologies, second edition 2000*.
([19]) Additivi nanostrutturati per polimeri, vernici e lubrificanti.
([20]) Vettori nanostrutturati di principi attivi, sistemi diagnostici.
([21]) Trattamenti superficiali di parti meccaniche per migliorarne la durata e le prestazioni.
([22]) Pneumatici, materiali strutturali, sistemi di controllo e monitoraggio.
([23]) Tessuti tecnici e tessuti intelligenti.

3.6 Nel campo delle nanotecnologie, secondo la Commissione, l'Europa sembra poter beneficiare di una posizione di partenza favorevole: questa posizione deve, però, potersi trasformare in reali vantaggi competitivi per l'industria e per la società europea, ed assicurare ritorni adeguati agli investimenti elevati necessari per la ricerca.

3.6.1 Il problema essenziale è quello di comprendere la rilevanza strategica di queste tecnologie, che di fatto interessano ampi settori economici e sociali. Parimenti è necessario saper sviluppare, nel campo delle nanotecnologie e delle nanoscienze, una vera e propria politica integrata, dotata di risorse consistenti e sicura del supporto dei settori: privato, industriale, finanziario e formativo.

4. **Sintesi della proposta della Commissione**

4.1 Con la comunicazione in esame la Commissione ha inteso avviare una riflessione a livello istituzionale in vista di un'iniziativa coerente per:

— aumentare gli investimenti e migliorare il coordinamento delle attività di R&S a favore di una maggiore valorizzazione dell'applicazione industriale delle nanotecnologie, mantenendo al contempo il livello di eccellenza scientifica e di concorrenza,

— costituire un'infrastruttura di R&S in grado di far fronte alla concorrenza mondiale (poli di eccellenza) e che tenga conto delle esigenze dell'industria e degli organismi di ricerca,

— promuovere un insegnamento e una formazione interdisciplinari del personale addetto alla ricerca, ponendo maggiormente l'accento sullo spirito imprenditoriale,

— garantire condizioni favorevoli al trasferimento delle tecnologie e all'innovazione, affinché l'eccellenza europea in materia di R&S si concretizzi in prodotti e processi generatori di ricchezza,

— integrare la dimensione sociale sin dalle fasi più precoci del processo di R&S,

— affrontare con decisione ogni rischio potenziale per la salute pubblica, per la sicurezza, per l'ambiente e per i consumatori, generando i dati necessari per la valutazione di tali rischi, integrando la valutazione del rischio in ogni fase del ciclo di vita dei prodotti basati sulle nanotecnologie e adattando le metodologie esistenti o, se del caso, approntandone di nuove,

— integrare le azioni sopra indicate con un'adeguata cooperazione e con opportune iniziative a livello internazionale.

4.2 In particolare, la Commissione propone di sviluppare le seguenti azioni:

— creazione di uno spazio europeo della ricerca per le nanotecnologie,

— sviluppo di infrastrutture di ricerca di base e applicata e di infrastrutture universitarie di alta qualità aperte alle imprese, specie alle PMI,

— promozione degli investimenti dedicati alle risorse umane, a livello UE/Stati membri,

— rafforzamento dell'azione d'innovazione industriale, sistemi di brevettazione, metrologie e standardizzazione, regolamentazione e tutela di sicurezza, salute, ambiente, consumatori e investitori per uno sviluppo responsabile,

— consolidamento di un rapporto scienza/società basato sulla fiducia e sul dialogo costante e trasparente,

— mantenimento e intensificazione di una cooperazione internazionale forte e strutturata, basata su nomenclature e su codici di condotta condivisi e affiancata da una lotta comune per evitare l'esclusione dallo sviluppo *nanotech*,

— coordinamento strategico e realizzazione di azioni di politica integrata, a livello comunitario, con una adeguata dotazione di risorse finanziarie ed umane.

5. **I principali sviluppi in America, in Asia e in Oceania**

5.1 Nell'esperienza americana, l'iniziativa nazionale sulle nanotecnologie (NNI — *National Nanotechnologies Initiative*), lanciata nel 2001 come programma di ricerca fondamentale ed applicata che coordina l'azione delle numerose agenzie americane attive in tale campo, ha ricevuto, per l'anno fiscale 2005, oltre un miliardo di dollari di finanziamenti, raddoppiando così il proprio bilancio iniziale del 2001. Questi finanziamenti sono dedicati in particolare: alla ricerca fondamentale ed applicata, allo sviluppo dei centri di eccellenza e delle infrastrutture, e infine alla valutazione e verifica delle implicazioni per la società, specie sotto gli aspetti etici, giuridici, di sicurezza e sanità pubblica, nonché di sviluppo delle risorse umane.

5.1.1 La NNI finanzia direttamente dieci agenzie federali e ne coordina diverse altre. La Fondazione nazionale per la scienza (NSF), l'Ufficio per la scienza del Dipartimento dell'energia (DOE), il Dipartimento della difesa, l'Istituto nazionale della sanità (NIH) hanno avuto tutti dei significativi incrementi delle rispettive dotazioni finanziarie, finalizzati specificatamente alle nanotecnologie. Il DOE, in particolare, ha investito somme ingenti e ha potuto creare cinque grosse infrastrutture, vale a dire i centri di ricerca sulla scienza a scala «nano», aperti ai ricercatori di tutta la comunità scientifica. Dal canto suo, il Programma per le nanotecnologie del Dipartimento della difesa si è potenziato nel corso degli anni con contributi vari, provenienti tra l'altro anche dai servizi richiesti dalle forze armate USA.

5.1.2 Tali importanti sviluppi sono stati resi possibili grazie al varo, nel dicembre del 2003, di una legge fondamentale per la politica nanotecnologica americana: il *21st Century Nanotechnology Research and Development Act*. Tale legge ha stabilito, tra l'altro, la creazione di un Ufficio nazionale di coordinamento delle nanotecnologie, con i seguenti compiti:

— ridefinire gli obiettivi, le priorità e i parametri di valutazione,

— operare un coordinamento delle agenzie e delle altre attività federali,

— investire nei programmi di R&S, nelle nanotecnologie e nelle scienze correlate,

— istituire, su base competitiva, dei centri interdisciplinari di ricerca nanotecnologica, dislocati in diverse località geografiche, senza escludere la partecipazione dello Stato e del settore industriale,

— accelerare lo sviluppo delle applicazioni nel settore privato, incluse le attività di *start-up* di imprese,

— assicurare un'educazione e una formazione qualificata, facendo emergere e poi consolidando una cultura tecnologica ed ingegneristica delle nanoscienze,

— garantire che gli aspetti etici, legali, ambientali vengano rispettati nello sviluppo delle nanotecnologie e organizzare *consensus-conferences* e dibattiti con i cittadini e con la società civile,

— promuovere scambi di informazioni tra il mondo accademico e industriale, lo Stato, il governo centrale e quelli regionali,

— sviluppare un piano per utilizzare i programmi federali, come lo *Small Business Innovation Research Program* e lo *Small Business Technology Transfer Research Program*, per sostenere un capillare sviluppo nanotecnologico nell'intero tessuto imprenditoriale, anche minore.

5.1.3 A sostegno della legge citata l'Istituto nazionale di standardizzazione e tecnologia (NIST) ha lanciato un programma specifico per lo sviluppo della fabbricazione nel settore delle nanotecnologie, incentrato su: metrologia, affidabilità e standard qualitativi, controllo dei processi e migliori pratiche manifatturiere. Grazie alla *Manufacturing Extension Partnership*, i risultati del programma suddetto potranno essere estesi anche alle PMI.

5.1.4 La suddetta legge ha previsto anche l'istituzione di una *clearinghouse* dell'informazione, con il compito di:

— occuparsi della commercializzazione delle nanotecnologie e del trasferimento delle tecnologie e dei nuovi concetti nei prodotti di mercato e in quelli militari,

— evidenziare le migliori pratiche realizzate dalle università e dai laboratori sia governativi che del settore privato, atte ad essere trasferite nell'uso commerciale.

5.1.5 È stata prevista anche la creazione di un centro americano di preparazione alla nanotecnologia, con il compito di condurre, coordinare, raccogliere e diffondere studi sulle implicazioni etiche, legali, educative, ambientali e occupazionali delle nanotecnologie e di anticiparne le problematiche ai fini di prevenire eventuali effetti negativi.

5.1.6 Infine, il quadro organizzativo previsto dalla legge si completa con la costituzione di un centro manifatturiero sui nanomateriali, responsabile di incoraggiare, condurre e coordinare le ricerche sulle nuove tecnologie manifatturiere, nonché di raccoglierne e diffonderne i risultati con l'obiettivo di facilitare il loro trasferimento all'industria americana.

5.1.7 La legge prevede anche, per il periodo 2005-2008, le relative dotazioni finanziarie per le principali agenzie e per i dipartimenti federali, quali NSF, DOE, NASA, e NIST ([24]).

5.2 Dopo l'annuncio dell'iniziativa americana NNI, nelle realtà dell'Asia e del Pacifico, vi sono stati significativi cambiamenti nella politica scientifica della ricerca e dello sviluppo tecnologico, con decisioni intese a far assumere alla regione una posizione di punta nello sviluppo delle nanotecnologie. Queste ultime sono divenute la «priorità delle priorità» in numerosi paesi asiatici e del Pacifico, con una spesa globale nel 2003 di oltre 1,4 miliardi di USD: di tale cifra il 70 % si riferisce al Giappone, ma si segnalano investimenti cospicui anche in Cina, Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong, India, Malesia, Tailandia, Vietnam e Singapore, senza trascurare l'Australia e la Nuova Zelanda.

([24]) Le dotazioni finanziarie pluriennali previste dalla legge del 3.12.2003 sono così distribuite:
(a) **National Science Foundation**
(1) USD 385 000 000 per il 2005;
(2) USD 424 000 000 per il 2006;
(3) USD 449 000 000 per il 2007;
(4) USD 476 000 000 per il 2008.
(b) **Department of Energy**
(1) USD 317 000 000 per l'anno fiscale 2005;
(2) USD 347 000 000 per l'anno fiscale 2006;
(3) USD 380 000 000 per l'anno fiscale 2007;
(4) USD 415 000 000 per l'anno fiscale 2008.
(c) **National Aeronautics and Space Administration**
(1) USD 34 100 000 per il 2005;
(2) USD 37 500 000 per il 2006;
(3) USD 40 000 000 per il 2007;
(4) USD 42 300 000 per il 2008.
(d) **National Institute of Standards and Technology**
(1) USD 68 200 000 per il 2005;
(2) USD 75 000 000per il 2006;
(3) USD 80 000 000 per il 2007;
(4) USD 84 000 000 per il 2008.
(e) **Environmental Protection Agency**
(1) USD 5 500 000 per l'anno fiscale 2005;
(2) USD 6 050 000 per l'anno fiscale 2006;
(3) USD 6 413 000 per l'anno fiscale 2007;
(4) USD 6 800 000 per l'anno fiscale 2008.

5.3 A partire dalla metà degli anni Ottanta il Giappone ha varato vari programmi pluriennali (5-10 anni) nel campo delle nanoscienze e delle nanotecnologie. Nel 2003 il programma R&S per nanotecnologie e materiali ha toccato i 900 milioni di USD, ma varie tematiche attinenti alle nanotecnologie sono presenti anche nei programmi sulla scienza della vita, sull'ambiente e sulla società dell'informazione: questo porta il totale dei fondi dedicati al settore a quasi 1,5 miliardi di USD nel 2003, con un aumento di circa il 20 % per il 2004. Anche il settore privato giapponese è ben presente con due grandi *trading-house* come la *Mitsui & Co* e la *Mitsubishi Corporation*. Forti investimenti nelle nanotecnologie sono sviluppati dalle maggiori imprese giapponesi, come *NEC, Hitachi, Fujitsu, NTT, Toshiba, Sony, Sumitomo Electric, Fuji Xerox* ed altre.

5.3.1 La Cina ha programmato per le nanotecnologie, nell'ambito dell'attuale piano quinquennale 2001-2005, una spesa di circa 300 milioni di USD. Secondo il ministero cinese della Scienza e della tecnologia circa 50 università, 20 istituti ed oltre 100 imprese sono attivi nel settore. Per assicurare una adeguata piattaforma di commercializzazione delle nanotecnologie, sono stati creati, tra Pechino e Shanghai, un centro di ingegneria ed una base per l'industria *nanotech*. Inoltre il governo cinese ha destinato 33 milioni di USD alla creazione del centro nazionale di ricerca su nanoscienze e tecnologie, allo scopo di meglio coordinare gli sforzi scientifici e di ricerca nel settore.

5.3.2 Nel 2002 l'Accademia delle scienze cinese (CAS) ha fondato il Casnec (Centro di ingegneria di nanotecnologie del CAS, con una dotazione globale di 6 milioni di USD), come piattaforma per accelerare la commercializzazione delle nanoscienze e delle nanotecnologie. Ad Hong Kong, le due principali fonti di finanziamento delle *nanotech* sono il *Grant Research Council* e l'*Innovation and Technology Fund*, con una dotazione globale di 20,6 milioni di USD, utilizzati nel periodo 1998-2002. Per il 2003-2004 l'Università Hkust e il Politecnico hanno dotato i propri centri *nanotech* di quasi 9 milioni di USD.

5.3.3 In Australia e in Nuova Zelanda, l'*Australia Research Council* (ARC) ha raddoppiato, in cinque anni, le proprie risorse di finanziamento per progetti competitivi, mentre ha in programma la creazione di 8 centri di eccellenza, dislocati nelle varie aree geografiche, e destinati ad approfondire le tematiche riguardanti la *Quantum Computer Technology*, la *Quantum Atom Optics*, la fotovoltaica, la fotonica avanzata e i sistemi ottici avanzati.

5.3.4 Dal canto suo, il neozelandese *MacDiarmid Institute for Advanced Materials and Nanotechnology* coordina la ricerca e la formazione avanzata nelle scienze dei materiali e nanotecnologie della Nuova Zelanda, sulla base di una forte cooperazione tra università e diversi partner, tra cui l'*Industry Research Ltd* (IRL) e l'Istituto di scienze geologiche e nucleari (IGNS).

5.3.5 Il *MacDiarmid Institute* focalizza in particolare le sue attività sui settori seguenti: nanoingegneria dei materiali, optoelettronica ([25]), superconduttori, nanotubi al carbonio, materiali leggeri e fluidi complessi, sistemi sensoriali e di immagine, e infine nuovi materiali per lo stoccaggio dell'energia.

6. **Osservazioni generali**

6.1 La forte espansione delle nanotecnologie a livello mondiale, in America come in Asia e Oceania, dimostra che i tempi sono più che maturi per un'azione europea organica e coordinata, che assicuri il finanziamento congiunto comunitario e nazionale della ricerca fondamentale e di quella applicata, nonché del trasferimento accelerato in nuovi prodotti, processi e servizi.

6.2 Una strategia comune, a livello europeo, dovrebbe articolarsi sugli elementi seguenti:

— rafforzamento degli sforzi congiunti di RST, dimostrazione e formazione scientifica e tecnologica, nell'ambito della realizzazione dello Spazio europeo dell'innovazione e della ricerca,

— potenziamento delle interazioni tra l'industria e il mondo accademico (della ricerca, dell'educazione e della formazione avanzata),

— sviluppo accelerato delle applicazioni industriali e multisettoriali nonché del contesto economico e sociale, giuridico-normativo, fiscale e finanziario, in cui devono collocarsi le iniziative di nuove imprese e di profili professionali innovativi,

— salvaguardia degli aspetti etici, ambientali, di salute e sicurezza, lungo tutto il ciclo di vita, delle applicazioni scientifiche. Tutela del rapporto con la società civile, nonché della regolamentazione degli aspetti di metrologia e di standardizzazione tecnica,

— coordinamento europeo rafforzato delle politiche, delle misure, delle strutture e delle reti di attori, in grado di mantenere e aumentare gli attuali livelli competitivi di sviluppo scientifico, tecnologico e applicativo,

— coinvolgimento da subito, nel processo di studio e di applicazione delle nanoscienze, dei paesi di recente adesione, tramite interventi mirati, l'utilizzo delle dotazioni finanziarie previste nel FESR e nel FSE ([26]) e infine programmi comuni, gestiti con centri di ricerca già affermati nell'UE ([27]).

([25]) Optoelettronica: tecnica che unisce le discipline dell'ottica e dell'elettronica. Studia dispositivi che convertono segnali elettrici in segnali ottici e viceversa (lettori CD, sistemi laser, ecc.).

([26]) FESR, Fondo europeo di sviluppo regionale: uno dei fondi strutturali che, all'interno dell'asse IV (sistemi locali di sviluppo), può essere utilizzato per finanziare infrastrutture e macchinari per la ricerca.
FSE, Fondo sociale europeo, altro fondo strutturale che, all'interno dell'asse III (risorse umane), può essere utilizzato per finanziare la formazione dei ricercatori e l'aggiornamento degli imprenditori.

([27]) I CD-Rom e le recenti pubblicazioni della DG Ricerca presentano un ampio panorama dei centri europei di ricerca e delle relative specializzazioni. Per maggiori informazioni:
http://cordis.lu/nanotechnology

6.3 La realizzazione di un'elevata massa critica dotata di alto valore aggiunto, deve portare alla realizzazione e allo sviluppo di una strategia comune. Le imprese manifatturiere e di servizi, specie quelle di minore dimensione, dovranno, da un lato, poter utilizzare i risultati di tale strategia per il loro sviluppo innovativo e competitivo e, dall'altro, poter dare il loro contributo, attivando reti di eccellenza transeuropee insieme a università, a centri di ricerca pubblici e privati e ad organismi finanziari.

6.4 Lo sviluppo di tale strategia deve essere saldamente ancorato a quello della società. Ciò significa che la strategia deve trovare solide giustificazioni nel contributo importante che può dare, non solo alla competitività dell'economia europea basata sulla conoscenza, ma anche, e soprattutto, alla salute umana, all'ambiente e alla sicurezza, nonché alla qualità della vita dei cittadini europei. Significa anche che è necessario agire sul lato della domanda di nanotecnologie da parte di cittadini, di imprese e di organizzazioni, perché è soprattutto a tale domanda che è necessario dare concrete risposte.

6.5 L'impegno di tutta la società a favore del processo di introduzione delle nanotecnologie deve essere assicurato rendendo il processo stesso trasparente e sicuro in tutto il suo percorso: dalla ricerca fondamentale fino alle applicazioni dei risultati e alla loro dimostrazione e sviluppo, sotto forma di prodotti e servizi innovativi di mercato. A questo fine si dovranno concludere accordi chiari e comprensibili a tutti i cittadini, attraverso i quali si dimostri di essere in grado di assicurare un monitoraggio e una valutazione costante dei rischi durante tutto il ciclo di vita e di smaltimento dei prodotti che derivano da queste nuove tecnologie.

6.6 La realizzazione di un rapporto positivo tra scienza e società, in relazione alle nanotecnologie, deve essere in grado di evitare la creazione di barriere o di momenti di stasi dello sviluppo, come invece è avvenuto per l'espansione di altre, recenti, nuove tecnologie.

6.7 Sono altresì essenziali, sia la creazione di infrastrutture europee, sia lo sviluppo di nuovi profili scientifici ed accademici a carattere multidisciplinare. Anche per questo occorre guadagnarsi la piena fiducia dei contribuenti e dei decisori politici, rendendoli pienamente consapevoli delle potenzialità positive della rivoluzione nanotecnologica.

6.8 Lo sviluppo delle nanotecnologie costituisce, quindi, non solo una grande sfida intellettuale e scientifica, ma anche e soprattutto una sfida della società nel suo insieme: fenomeni di cui sono note le leggi scientifiche a livello macro, vengono modificati, ampliati, ridotti o eliminati a livello nano, con conseguenze che possono incidere, talvolta anche radicalmente, sulle pratiche applicative. Si sviluppano, infatti, nuove tecniche manifatturiere, nuovi approcci, diverse tipologie di erogazione dei servizi e nuove professionalità per gestirli.

6.8.1 Questa rapida trasformazione impone una strategia per la creazione e/o la riqualificazione di quadri dirigenti, che siano in grado di gestire la transizione, di realizzare una nuova governance di tale processo, di attivare nuove professionalità e di attirare i migliori cervelli, a livello mondiale.

6.9 L'impostazione delle prospettive finanziarie comunitarie per il 2007-2013, quali proposte recentemente dalla Commissione, dovrà essere valutata e rimodulata in relazione alle sfide di questa nuova rivoluzione tecnologica. Basti pensare che per le nanotecnologie il Congresso americano ha approvato uno stanziamento di oltre 700 milioni di euro per il solo anno fiscale 2004. Nel 2003 gli investimenti civili nel settore delle varie organizzazioni governative nel mondo sono stati, secondo le stime della *US National Science Foundation* (NSF), superiori ai 2 700 milioni di euro, così ripartiti:

— circa 700 milioni negli USA (cui se ne devono aggiungere altri 250 gestiti dal Dipartimento della difesa),

— 720 milioni in Giappone,

— meno di 600 milioni in Europa, inclusa la Svizzera,

— circa 720 milioni nel resto del mondo.

6.10 Per il futuro, la crescita della produzione industriale nel settore a livello mondiale viene stimata in circa 1 000 miliardi di euro, nell'arco dei 10-15 anni, con un fabbisogno di nuove risorse umane, qualificate, superiore ai 2 milioni di addetti.

6.10.1 Anche sotto questo profilo viene confermata la validità dell'assioma nanotecnologie = progressi per la strategia dell'occupazione ([28]): lo sviluppo della società della conoscenza si valuta infatti soprattutto nella capacità di inserirsi, con sensibilità e consapevolezza, nei nuovi «giacimenti» di occupazione e di progresso.

6.11 Il rafforzamento delle risorse finanziarie ed umane a livello europeo e il loro coordinamento a livello comunitario si rivelano, quindi, essenziali per rendere sicuramente vincente la strategia dell'Unione in materia.

([28]) Cfr. Il Processo di Lussemburgo (1997), di Cardiff (1998), di Colonia (1999) e di Lisbona (2000), in tema di utilizzo dello sviluppo per aumentare e migliorare l'occupazione.

6.12 Anche nelle realtà asiatiche e americane un approccio integrato delle varie politiche che interessano direttamente o indirettamente lo sviluppo del settore si è dimostrato indispensabile per permettere di agire in modo proattivo sui bisogni di una nuova imprenditorialità, di una nuova formazione, nonché di un nuovo quadro giuridico, regolamentare e tecnico-normativo.

6.13 Come è stato evidenziato dai numerosi studi fin qui condotti, ([29]) le nanotecnologie permettono la produzione, la manipolazione e il posizionamento di oggetti, assicurando, al tempo stesso, un approccio tecnologico proattivo su larga scala e costi di lavorazione e di produzione competitivi.

6.14 A lungo termine la scienza sarà in grado di fornire gli strumenti per assemblare nano-oggetti, in modo che essi formino sistemi complessi, capaci di svolgere funzioni che le singole parti non sono in grado di compiere. Questo rappresenta tuttavia la frontiera ultima, con un *time-to-market* ancora difficile da stimare, ma senz'altro da perseguire con strumenti di supporto adeguati.

6.15 Diversi materiali «intelligenti» ([30]) sono stati realizzati e sono già a disposizione dei consumatori:

— materiali ad alta durata per i settori automobilistico e aerospaziale,

— lubrificanti ad alto rendimento,

— nanoparticelle per la riduzione degli attriti,

— trattamento di superfici di parti meccaniche,

— *Intelligent Stick*, estremamente piccoli, con una memoria che arriva a 1 000 MB, ([31])

— CD flessibili che possono contenere oltre 20 ore di musica,

— superfici in tessuto, ceramica o vetro, autopulenti, ([32])

— vetri con trasparenza regolabile elettricamente,

— vetri iperresistenti al calore, anche per altissime temperature,

— lamiere nanostrutturate refrattarie ai graffi e alle corrosioni,

— sistemi diagnostici,

— vernici particolari, adatte ad impieghi di protezione per muri ed edifici,

— vernici che impediscono ai graffiti di sporcare i muri, i vagoni ferroviari e altri oggetti.

6.15.1 Molte nuove applicazioni, accanto a quelle sopra descritte, sono già utilizzabili o sono in via di perfezionamento e molto presto entreranno a far parte della vita quotidiana, segnando una evoluzione e/o rivoluzione nella «domotica» ([33]) e contribuendo così a migliorare la qualità della vita dei cittadini.

6.16 Grazie alla biomimetica, che studia la possibilità di interfacciare i circuiti elettronici con i tessuti biologici, in un prossimo futuro sarà possibile stimolare nuovamente l'udito in organismi audiolesi o riaccendere il lampo della vista in organismi videolesi.

6.16.1 In laboratorio sono già stati realizzati diversi tipi di micromotori ([34]) che sono in grado di raggiungere un bersaglio prefissato, come ad esempio una cellula infetta, che va eliminata per evitare che contamini le altre cellule. Attualmente invece gli interventi effettuati sulle parti malate colpiscono anche le cellule sane, causando spesso notevoli danni agli organi.

6.16.2 La tecnica applicata alla scienza è già oggi in grado di dare numerosi risultati concreti, che potrebbero essere direttamente utilizzabili nella vita quotidiana, anche se purtroppo i costi sono, per il momento, ancora elevati. Per renderli abbordabili è necessario che la conoscenza delle nuove possibilità diventi patrimonio culturale di tutti e consenta di modificare procedure e abitudini inveterate, che il più delle volte ostacolano e ritardano i cambiamenti.

6.17 Il settore del tessile/abbigliamento/calzature, nella sua produzione tradizionale, ha dimostrato di essere in crisi in tutta l'Unione europea anche perché è messo in difficoltà da produzioni che provengono da paesi nei quali non vi è il rispetto delle norme fondamentali del lavoro e nei quali non sono presi in considerazione né i costi per la difesa dell'ambiente né quelli necessari per garantire igiene e sicurezza nei posti di lavoro.

6.17.1 I tessuti intelligenti e/o tecnici, concepiti anche con l'ausilio di polveri nanotecnologiche, si stanno diffondendo in molti paesi europei e registrano un incremento di circa il 30 % all'anno. Tra questi un ruolo particolare viene svolto dai tessuti concepiti per la sicurezza in tutti i suoi aspetti: dalla sicurezza stradale a quella dall'inquinamento, dagli agenti chimici, dai prodotti allergenici, dagli agenti atmosferici ed altro. ([35])

([29]) Commissione europea, DG Ricerca.

([30]) Si tratta di superfici nanostrutturate, che assumono caratteristiche diverse da quelle tradizionali.

([31]) Si tratta di strumenti estremamente utili che consentono di memorizzare innumerevoli dati, fotografie e musica.

([32]) La particolare strutturazione della superficie, arricchita con particolari tipi di atomi, impedisce allo sporco e alla polvere di venire a contatto diretto del tessuto, della ceramica o del vetro.

([33]) Dal latino domus, cioè la scienza che studia l'evoluzione della casa, in tutti i suoi aspetti.

([34]) L'Università di Grenoble ha già sperimentato numerosi tipi di micromotori, a base di chinesina.

([35]) Cfr. parere CESE 967/2004 (GU C 302 del 7.12.2004) e studi compiuti dalle Università di Gand e di Bergamo (settore tessile).

6.18 Le nanotecnologie stanno anche rivoluzionando la medicina, con particolare riguardo per la diagnosi e la cura precoce di gravi patologie tumorali o neurodegenerative legate all'invecchiamento. Nanoparticelle opportunamente funzionalizzate possono essere utilizzate come marcatori per la diagnosi ad alta efficienza di agenti infettivi o di particolari metaboliti, oppure come vettori di farmaci da rilasciare in particolari zone o organi affetti da patologie molto localizzate. Sistemi di questo tipo sono già utilizzati in varie sperimentazioni.

7. **Osservazioni particolari**

7.1 L'approccio nanotecnologico ai nuovi materiali consiste nel creare nuove funzionalità, grazie all'uso di componenti di dimensione nanometrica. Un esempio efficace è legato alle tecnologie di produzione e trasformazione di materiali ad alta durata ed efficienza per i settori automobilistico ed aeronautico, settori in cui l'Europa gode di una posizione di vantaggio rispetto ai principali concorrenti. È stato ampiamente dimostrato come i sistemi nanostrutturati possano ridurre significativamente l'attrito di due superfici in contatto, e quindi anche la loro usura.

7.1.1 A titolo puramente esemplificativo e certamente non esaustivo dei vari campi di applicazione merceologica delle nanotecnologie, possiamo citare lo sviluppo di superfici e materiali nanostrutturati per la riduzione dell'attrito e dell'usura. Questi sistemi giocano un ruolo fondamentale nello sviluppo di nuovi processi industriali ad alta efficienza e a basso impatto ambientale. Circa il 25 % dell'energia impiegata nel mondo va persa in fenomeni di attrito ([36]) e le perdite dovute all'usura di parti meccaniche vengono stimate in una percentuale che va dall'1,3 % all'1,6 % del prodotto interno lordo (PIL) di un paese industrializzato. I costi legati a problemi di attrito, usura e lubrificazione sono stimabili attorno a 350 miliardi di euro all'anno, da ripartirsi nei seguenti settori: trasporti di superficie (46,6 %), processi di produzione industriali (33 %), fornitura di energia (6,8 %), aeronautica (2,8 %), consumi domestici (0,5 %) e altri (10,3 %). ([37])

7.1.2 Nuove piattaforme tecnologiche devono quindi essere create sulla base di approcci che tengano conto delle peculiarità delle nanotecnologie e, in particolare, del fatto che funzioni e dimensioni coincidono, ovvero il controllo delle dimensioni coincide con il controllo delle funzioni. **L'esempio della lubrificazione è illuminante: se in una superficie si inseriscono particelle nanometriche, di dimensioni opportune, non vi è più bisogno di usare lubrificanti perché tale funzione è assolta dalle nanoparticelle, in virtù delle nuove dimensioni.**

([36]) Fonte: Oakridge National Laboratori, USA.
([37]) Ibidem.

7.1.3 I materiali e i rivestimenti nanostrutturati, ovvero contenenti parti caratterizzate da dimensioni nanometriche, sono in grado di ridurre significativamente le percentuali riportate sopra. Ad esempio, una diminuzione del 20 % del coefficiente di attrito nella scatola del cambio di un'automobile può ridurre le perdite energetiche di una percentuale variabile tra lo 0,64 % e lo 0,80 %, corrispondente ad un risparmio di 26 miliardi di euro all'anno solo per il settore dei trasporti.

7.1.4 Il controllo e l'ingegnerizzazione delle superfici rappresenta una tecnologia chiave verso una crescita sostenibile. Un rapporto dell'*UK Department of Trade and Industry* descrive lo stato dell'industria legata all'ingegneria di superficie nel periodo 1995-2005 e nel 2010. ([38]) Dal rapporto risulta che il mercato inglese dei processi di modificazione delle superfici ammontava nel 1995 a circa 15 miliardi di euro, e coinvolgeva la produzione di merci per un valore di circa 150 miliardi di euro, di cui 7 miliardi connessi allo sviluppo di tecnologie per la protezione delle superfici dall'usura. Per il 2005 si prevede che questo settore, in Inghilterra, si attesterà su circa 32 miliardi di euro, coinvolgendo processi industriali per circa 215 miliardi di euro.

7.1.5 La proiezione di queste cifre sul mercato europeo ci porta a 240 miliardi di euro per il trattamento delle superfici, con una ricaduta su altri settori produttivi per circa 1 600 miliardi di euro.

7.2 Lo sviluppo industriale, per beneficiare delle nanotecnologie, ([39]) deve essere basato sulla capacità di far coesistere processi manifatturieri e tecnologici tradizionali *(top-down)* con processi innovativi capaci di creare, manipolare ed integrare i nuovi ingredienti di dimensione nanometrica in piattaforme già esistenti o nuove.

7.2.1 Un approccio basato sulla *governance* è di fondamentale importanza. Accanto a iniziative generali, rivolte ai consumatori, sarebbe opportuno sviluppare iniziative mirate, rivolte alle associazioni di categoria, agli amministratori locali e alle organizzazioni *no profit*, in modo da coinvolgere l'intero tessuto connettivo: economico, politico e sociale. I centri di competenza potrebbero svolgere un ruolo importante in questa azione, ([40]) creando le premesse per un maggiore coordinamento tra le iniziative locali e quelle a livello europeo e generando una cultura favorevole all'innovazione, basata sulle nanotecnologie. In questo quadro si dovrebbero collocare le iniziative per la valutazione dell'impatto delle nanotecnologie sulla salute e sull'ambiente, coniugando quelle promosse dall'UE *(top-down)* con altre individuate e promosse localmente *(bottom-up)*.

([38]) *A. Matthews, R. Artley and P. Holiday, 2005 Revisited: The UK Surface Engineering Industry to 2010*, NASURF, Dera, 1998.
([39]) NB: Non esiste uno sviluppo industriale delle nanotecnologie, ma uno sviluppo che beneficia delle nanotecnologie.
([40]) Confronta, tra l'altro, l'esperienza del polo tecnologico Servitec di Dalmine, Bergamo.

7.3 Il Comitato economico e sociale europeo è consapevole, tiene a ribadirlo, delle elevate potenzialità che presenta lo sviluppo delle nanoscienze e delle nanotecnologie per la realizzazione della strategia di Lisbona. Unificare la scienza basata sull'unità materiale della natura, osservata in scala nanometrica, significa assicurare nuove fondamenta per l'integrazione di saperi, di innovazione, di tecnologia e di sviluppo.

7.4 A livello europeo, l'azione di coordinamento appare ancora piuttosto frammentata, nonostante i tentativi compiuti con il Sesto programma quadro. Gli sforzi sembrano concentrati sulla razionalizzazione dell'uso delle risorse. Anche se la ricerca di base è fortemente promossa, così come lo sviluppo di nuovi processi industriali, appare tuttavia ancora insufficiente la promozione ed il supporto di iniziative che si concretizzino in un progresso delle tecnologie di produzione di massa. Ancora più embrionale appare il supporto dato agli sforzi per sviluppare una *governance* europea.

7.5 A livello di Stati membri, sarebbe essenziale un reale coordinamento, che però fino ad ora non è esistito, soprattutto a livello di applicazione della ricerca. In numerosi paesi europei le imprese, soprattutto le PMI, soffrono delle difficoltà seguenti:

— mancanza di conoscenze di base sulle nanoscienze e sulle nanotecnologie,

— mancanza di figure professionali capaci di rapportarsi elle esigenze delle imprese,

— incapacità di valutare l'impatto delle nuove tecnologie, in termini di processi tecnologici e di mercato,

— difficoltà di reperire e valutare materie prime «nanostrutturate»,

— incapacità di inserire, nei processi produttivi tradizionali, i processi *nanotech*,

— difficoltà di valutare lo sviluppo di un mercato basato su prodotti nano,

— insufficiente legame con le università e i centri di innovazione.

7.6 Il CESE ritiene molto importante creare, attraverso la ricerca, sistemi utili nel campo della sanità pubblica e della vita quotidiana dei cittadini, seguendo sempre più il principio della «mimesi», cioè dell'imitazione della natura.

7.7 Il CESE si compiace della nascita della rete tematica «Nanoforum» ([41]) e auspica che le pubblicazioni edite dalla rete vengano tradotte e diffuse in tutti gli Stati membri. Il linguaggio utilizzato nelle pubblicazioni deve essere il più possibile semplice e accessibile ad un largo pubblico. Le università e i centri di ricerca devono essere messi in grado di utilizzare i risultati della rete tematica.

7.7.1 Il CESE è altresì convinto che la «Piattaforma per la tecnologia europea sulla nanoelettronica», suggerita dal gruppo ad alto livello, ([42]) potrà avere tanto più successo quanto più potrà evitare, in stretto rapporto con la Commissione, duplicazioni inutili e costose nella ricerca.

7.8 È inoltre opinione del CESE che entro il 2008 gli investimenti in questi settori, nell'UE, dovranno passare dagli attuali tre miliardi di euro all'anno, a otto miliardi, con verifiche periodiche, condotte dalla Commissione, sugli aspetti seguenti:

— aumento delle quote di mercato,

— investimenti pubblici e privati destinati alla ricerca,

— aumento del numero di studenti che affrontano studi sulle nanotecnologie.

8. **Conclusioni**

8.1 Il CESE concorda pienamente con le conclusioni del Consiglio Competitività del 24 settembre 2004 sull'importante ruolo e potenzialità delle nanoscienze e delle nanotecnologie. Dai risultati fin qui conseguiti emerge che è importante affinare le conoscenze e realizzare strumenti che consentano di intervenire sugli atomi, per produrre nuove strutture e modificare le caratteristiche di quelle esistenti.

8.2 Al riguardo il CESE raccomanda **il varo immediato di una strategia comune a livello europeo, integrata e responsabile**, in particolare per: lo sviluppo di sforzi congiunti in materia di RST, dimostrazione e formazione scientifica e tecnologica; le interazioni tra l'industria e il mondo accademico; lo sviluppo accelerato delle applicazioni industriali e multisettoriali; il «coordinamento aperto» europeo rafforzato delle politiche, delle misure, delle strutture e delle reti di attori. Nell'ambito di detta strategia si dovrà in particolare assicurare sin dall'inizio e lungo tutto il ciclo di vita, anche a livello internazionale, la salvaguardia degli aspetti etici, ambientali, di salute e sicurezza, delle applicazioni scientifiche nonché una normalizzazione tecnica adeguata.

([41]) La rete Nanoforum è costituita da: Institute of Nanotechnology (UK) che fa da coordinatore; UDI Technologiezentrum (DE); CEA-LETI (FR); CMP Científica (ES); Nordic Nanotech (DK); Malsch TechnoValuation (NL).
http://www.nanoforum.org

([42]) Cfr. nota precedente: relazione «Vision 2020», resa pubblica il 29 giugno 2004.

8.3 Il CESE sottolinea con forza la necessità che tale **strategia** sia **saldamente ancorata allo sviluppo della società** in termini di contributi positivi non solo alla competitività dell'economia europea ma anche, e soprattutto, alla salute umana, all'ambiente e alla sicurezza, nonché alla qualità della vita dei cittadini.

8.3.1 Il CESE sottolinea al riguardo, l'importanza di **assicurare uno sviluppo responsabile e sostenibile** delle nanotecnologie, **sin dallo stadio iniziale**, per rispondere alle aspettative giustificate della società civile, in tema di aspetti ambientali, sanitari, etici, industriali ed economici.

8.3.2 Il CESE raccomanda un sostanziale **aumento delle risorse per la ricerca di base**, poiché l'eccellenza tecnologica ed industriale si basa sempre su quella scientifica.

8.3.3 **L'obiettivo del 3 %** ([43]) **deciso a Barcellona** dovrebbe attuarsi concentrando una quota adeguata delle risorse nel campo delle nanoscienze, dei loro sviluppi applicativi e della convergenza tra nano-, bio-, info- tecnologie e tecnologie della conoscenza.

8.3.4 L'impostazione delle **prospettive finanziarie comunitarie per il 2007-2013**, proposta recentemente dalla Commissione, dovrà essere valutata e rimodulata in relazione alle sfide di questa nuova rivoluzione nanotecnologica.

8.3.5 L'auspicabile aumento dei fondi deve riflettersi nell'assegnazione di un'adeguata dotazione finanziaria nel prossimo Settimo programma quadro. La cifra dovrà, comunque, fare riferimento a quanto previsto in altri paesi, come ad esempio, negli USA.

8.4 Il CESE è convinto che l'Europa debba varare **un piano d'azione di alto profilo, con una *roadmap* e un calendario definiti con un approccio integrato**, che coaguli il necessario consenso di tutti gli attori della società civile intorno ad una **visione comune**. Tale visione si dovrà articolare in obiettivi chiari e trasparenti, per rispondere ai bisogni di progresso economico e sociale, di qualità della vita nonché di sicurezza e di salute per tutti.

8.5 Occorre, a parere del Comitato, creare delle **piattaforme tecnologiche dotate di elevata massa critica ed alto valore aggiunto europeo**, che uniscano gli attori pubblici e privati — scientifici, industriali, finanziari e delle amministrazioni — attivi nei vari settori applicativi specifici.

8.6 Il Comitato ribadisce l'urgenza della **creazione di infrastrutture europee di alto livello e di un potenziamento dei Centri di competenza (CdC)**. L'ubicazione e la specializzazione di tali centri dovrebbe essere scelta in stretta cooperazione tra organi europei e realtà locali, in modo da individuare bacini industriali omogenei per specializzazione merceologica e territoriale, dove esistano possibilmente già realtà di R&S radicate e dotate di una certa massa critica.

8.6.1 I **CdC** dovrebbero garantire la **capacità di effettuare e trasferire una ricerca** di alta qualità, orientata all'applicazione e all'innovazione, mediante l'uso di nanotecnologie, specie in campi quali la **nanoelettronica, le nanobiotecnologie, la nanomedicina**.

8.7 Soprattutto in un campo così delicato, è necessario dare certezze e tutelare la proprietà intellettuale dei ricercatori. È convinzione del CESE che riuscire a risolvere in maniera chiara e soddisfacente il problema del brevetto è un elemento primordiale per garantire il successo alla ricerca applicata nel campo delle nanotecnologie. Esso ritiene però necessario, nell'immediato, pensare anche alla **creazione** a livello europeo **di un «Nano-IPR Helpdesk»** per rispondere alle esigenze di ricercatori, imprese e centri di ricerca.

8.8 La Commissione, d'intesa con gli Stati membri, deve intensificare gli sforzi e promuovere studi approfonditi da parte di università e di centri di ricerca perché, soprattutto in un settore così innovativo, appaia percorribile, con procedimenti non complessi e poco costosi, la via del brevetto.

8.8.1 Per quanto riguarda la cooperazione internazionale, il lavoro sulla sicurezza e sulla standardizzazione di misure e processi andrebbe potenziato in collaborazione con paesi non UE. Particolare attenzione andrebbe riservata alla Cina, che sta procedendo a investimenti notevoli nel campo delle nanotecnologie. D'altronde, anche gli USA e il Giappone stanno portando avanti una politica molto aggressiva in questo campo (si pensi all'accordo tra la Cina e lo Stato della California per lo sviluppo di centri di eccellenza per nanotecnologie biomedicali).

8.8.2 Il CESE ritiene che un ulteriore sforzo debba essere fatto, tra l'altro attraverso **l'Iniziativa per la crescita** varata nel dicembre 2003, **per aumentare il numero delle aziende *nanotech*** nell'Unione. A tal fine va costantemente promosso e migliorato il rapporto tra le università, i **centri nanotecnologici di innovazione** e le aziende.

8.8.3 Occorrono azioni mirate allo sviluppo di processi industriali basati sulle nanotecnologie (dalla *nanotechnology* alla *nanomanufacturing*), sia per le grandi che per le piccole imprese: l'esempio americano per sviluppare un piano per utilizzare i programmi federali, come lo *Small Business Innovation Research Program* e lo *Small Business Technology Transfer Research Program*, dovrebbe essere seguito a livello europeo per sostenere un capillare sviluppo nanotecnologico nell'intero tessuto imprenditoriale, anche minore.

([43]) Il 3 % del prodotto interno lordo europeo dovrebbe essere impiegato per la ricerca e lo sviluppo da parte del settore pubblico (gli Stati membri e la Comunità) come pure da parte dell'industria.

8.8.4 Un ruolo importante può essere svolto dalle associazioni di categoria, a livello nazionale e locale. Alcune **azioni di «intensa» sensibilizzazione** potrebbero essere promosse, congiuntamente, dalla DG Ricerca e dalla DG Imprese, **coinvolgendo tutti gli attori economici e sociali** sul modello della positiva esperienza maturata a Trieste ([44]).

8.8.5 Secondo il CESE, un meccanismo importante a livello europeo potrebbe essere la creazione di una *Clearing House* ([45]) europea dell'informazione, per facilitare:

— la commercializzazione delle nanotecnologie e il trasferimento delle tecnologie e dei nuovi concetti nei prodotti di mercato e in quelli militari,

— la diffusione delle migliori pratiche realizzate dalle università e dai laboratori pubblici e privati, atte ad essere trasferite nell'uso commerciale.

8.9 Accanto alle piattaforme europee, e in relazione con esse, dovrebbero essere create alcune **piattaforme di dimensione mondiale**, che facciano riferimento ai paesi ONU e che siano in grado di affrontare **le problematiche relative** a:

— brevetti,

— regole etiche,

— gestione del consenso sociale,

— aspetti ambientali,

— sviluppo sostenibile,

— sicurezza dei consumatori.

8.10 La **Banca europea degli investimenti (BEI)**, anche attraverso l'intervento concreto del Fondo europeo degli investimenti (**FEI**), dovrebbe creare linee di credito agevolato, da gestire con gli istituti di credito, con le finanziarie regionali specializzate nel credito alle aziende, con le società di *venture capital* e con le cooperative di garanzia, per agevolare la nascita e lo sviluppo delle aziende che incentrano la loro produzione sui prodotti *nanotech*.

8.10.1 Un'esperienza positiva che ha dato in passato ottimi risultati, anche se soprattutto in campo ambientale, come quella del **programma** *Crescita e ambiente*, può essere imitata per favorire la crescita verso le nuove produzioni basate **sulle nanotecnologie**. ([46])

8.11 La ricerca e le relative ricadute sui prodotti devono essere impostate tenendo soprattutto conto delle domande dei cittadini e nel rispetto dello sviluppo sostenibile. In questo quadro si dovrebbero collocare iniziative per la **valutazione dell'impatto delle nanotecnologie sulla salute e sull'ambiente**, coniugando quelle promosse dall'UE (*top-down*) con altre individuate e promosse localmente (*bottom-up*).

8.12 Il **dialogo con l'opinione pubblica** deve essere costante e motivato scientificamente. Le nuove tecnologie, che nascono dall'utilizzo degli atomi, devono essere trasparenti e devono dare ai cittadini la certezza di non contenere potenziali pericoli per la salute e per l'ambiente. La storia ci insegna che, spesso, i timori e le preoccupazioni verso i nuovi prodotti sono figli più dell'ignoranza che della realtà.

8.12.1 Anche per questo motivo il CESE auspica un continuo e stretto rapporto tra i risultati della ricerca e i **principi etici**, universalmente riconosciuti, per i quali un **dialogo internazionale** sarà necessario.

8.13 Soprattutto in fase di realizzazione e di sviluppo di piattaforme tecnologiche ([47]), una particolare **attenzione** deve essere **rivolta ai nuovi paesi dell'Unione europea**, perché sia loro assicurata una presenza massiccia e uno stretto legame con i centri di eccellenza europei.

8.14 Il CESE ritiene che il **coordinamento** della ricerca nel vasto campo delle nanoscienze (campo in cui la ricerca di base dovrà in ogni caso rientrare nei compiti dello *European Research Council* — ESR, ancora da costituire) debba restare **affidato alla Commissione**: questa infatti, d'intesa con il Parlamento e con il Consiglio, può garantire ai cittadini europei il massimo valore aggiunto possibile, e in particolare un uso più diffuso, capillare e oggettivo dei risultati della ricerca.

8.15 Il CESE rivolge un invito alla Commissione perché gli sottoponga con scadenza biennale un rapporto sullo sviluppo delle nanotecnologie, per verificare gli stadi di avanzamento del Piano d'azione adottato e proporre eventuali modifiche e aggiornamenti.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

([44]) Nanoforum a Trieste, nel 2003, alla presenza di più di 1 000persone.

([45]) Cfr.: Legge americana sulle nanotecnologie del dicembre 2003.

([46]) Il programma *Crescita e ambiente*, gestito dal FEI in collegamento con diverse istituzioni finanziarie europee, ha contribuito, con cofinanziamenti e crediti agevolati, a migliorare gli aspetti ambientali delle micro, piccole e medie imprese.

([47]) Cfr. punto 6.3.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Codice della strada e registro automobilistico europeo

(2005/C 157/04)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: *Codice della strada e registro automobilistico europeo*.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 ottobre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore Jorge PEGADO LIZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 147 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. **Introduzione: oggetto e motivazione del parere**

1.1 Nella sua riunione del 29 gennaio 2004, il CESE ha accolto la richiesta della sezione specializzata TEN di elaborare un parere d'iniziativa relativo ad un codice della strada europeo.

1.2 Dato che la libera circolazione delle persone è una delle libertà fondamentali sancite dal Trattato, ([1]) che l'abolizione dei controlli alle frontiere tra gli Stati membri costituisce uno degli obiettivi dell'UE ([2]), potenziato grazie all'integrazione dell'*acquis* di Schengen ([3]), e che lo stesso settore dei trasporti forma oggetto di una delle politiche comunitarie ([4]), il ravvicinamento delle legislazioni concernenti la circolazione stradale sembra essere di importanza fondamentale, in particolare per le ripercussioni che può avere sul completamento del mercato interno ([5]).

1.3 È utile ricordare l'importanza assunta dal trasporto di persone e merci su strada nell'Europa dei 15 e il suo aumento esponenziale negli ultimi anni.

Dai più recenti dati statistici a disposizione emergono in particolare le seguenti conclusioni:

— nel 2001 il settore dei trasporti su strada dava lavoro a 3,9 milioni di persone,

— il trasporto di merci su strada rappresenta il 45 % del trasporto totale di merci, e dal 1970 è aumentato del 120 %,

— il trasporto di passeggeri su strada rappresenta l'86 % del trasporto totale di passeggeri, e dal 1970 è aumentato del 128 %,

— il volume d'affari (dati 2000) del trasporto su strada di passeggeri (55 455 milioni di euro) e di merci (200 787 milioni di euro) rappresenta circa il 49 % del volume d'affari totale nel settore dei trasporti (566 193 milioni di euro) (non sono disponibili dati relativi alla Grecia) ([6]).

1.4 Attualmente, il trasporto su strada di persone e merci è soggetto a numerose regolamentazioni nazionali, che variano anche per quanto riguarda i principi e le regole fondamentali di guida degli automezzi.

1.4.1 Sono inoltre in vigore varie convenzioni internazionali che hanno ambiti di applicazione differenti e disposizioni che risultano in alcuni casi divergenti l'una dall'altra.

1.4.2 Questo fa sì che un semplice spostamento in automobile attraverso l'Europa assoggetti il guidatore a diversi regimi giuridici, esponendolo di conseguenza a regole differenti o addirittura contraddittorie.

1.4.3 La situazione si è ulteriormente complicata con il recente ampliamento dell'UE e l'adesione di nuovi Stati membri, anch'essi con regole proprie relative alla guida degli autoveicoli.

1.5 L'obiettivo del presente parere d'iniziativa è di sensibilizzare la Commissione sulla necessità e l'opportunità di una iniziativa legislativa volta ad armonizzare le regole concernenti la guida degli autoveicoli nell'Unione europea, pur prevedendo una serie di eccezioni. Un'analisi di diritto comparato permetterebbe di sottolineare le divergenze nei regimi giuridici dei codici della strada in vigore nei diversi Stati membri e di evidenziare possibili soluzioni per una loro armonizzazione a livello europeo.

1.6 Al momento di elaborare il parere, è stato giudicato indispensabile consultare i principali soggetti interessati (rappresentanti degli utenti della strada, delle industrie automobilistiche e degli organi di normalizzazione). Il 17 maggio 2004, contemporaneamente alla seconda riunione del gruppo di studio, si è svolta pertanto una pubblica audizione alla quale hanno preso parte personalità provenienti dalle organizzazioni del settore.

1.6.1 Per facilitare il dibattito e raccogliere informazioni, un questionario è stato elaborato e sottoposto all'esame dei membri del gruppo.

([1]) Articoli 39 e successivi del Trattato CE.
([2]) Articolo 2, 4° trattino del Trattato sull'UE e articoli 61 e successivi del Trattato CE.
([3]) Protocollo n. 2 del Trattato UE.
([4]) Articoli 70 e successivi del Trattato CE.
([5]) Articoli 95 e successivi del Trattato CE.
([6]) Cfr. *EU. Energy and Transport in figures*, DG Energia e Trasporti, in collaborazione con Eurostat (2003)

2. **Antecedenti del parere d'iniziativa**

2.1 L'idea di elaborare un codice della strada di portata universale non è nuova e vi sono antecedenti anche a livello europeo. Nel corso del VII Congresso giuridico internazionale sul traffico e la circolazione ([7]) è stata ad esempio espressa la volontà di codificare le disposizioni in materia.

2.2 Inoltre, nel corso della 38a conferenza del consiglio tedesco delle Giurisdizioni in materia di traffico, svoltasi nel gennaio 2000, il Gruppo di lavoro IV ha definito l'armonizzazione delle norme sulla circolazione in Europa un obiettivo chiave ([8]).

2.3 La Commissione ha portato avanti varie iniziative dettate dalle stesse preoccupazioni e orientate agli stessi obiettivi; finora tuttavia non ha accettato del tutto l'idea di elaborare un vero e proprio codice europeo della strada ([9]).

2.4 Meritano in particolare di essere citate le conclusioni di un recente studio condotto dalla Direzione generale Energia e trasporti della Commissione, in cui sono evidenziati i motivi di un'armonizzazione delle regole concernenti la circolazione stradale e delle misure per una loro effettiva applicazione, attraverso iniziative legislative future a livello europeo ([10]).

2.5 In diversi pareri, il CESE ha a sua volta richiamato l'attenzione sulla necessità di garantire *una maggiore libera circolazione di veicoli nell'Unione, sensibilizzando le autorità nazionali sull'opportunità di eliminare determinate disposizioni interne che intralciano l'uso, da parte dei propri cittadini, di veicoli immatricolati in un altro Stato membro* ([11]).

3. **Sintesi delle varie convenzioni esistenti e loro portata**

3.1 La circolazione stradale internazionale è oggetto di diverse convenzioni, tra le quali la Convenzione di Parigi del 1926, la Convenzione di Ginevra del 1949 e la Convenzione di Vienna del 1968.

3.2 La ***Convenzione internazionale per la circolazione degli autoveicoli*** è stata firmata a Parigi il 24 aprile 1926 da 40 Stati al fine di agevolare il turismo internazionale ed è in vigore attualmente in più di 50 paesi.

3.2.1 I suoi obiettivi essenziali sono i seguenti:

a) definire requisiti minimi tecnici concernenti i veicoli, tra cui l'immatricolazione e le luci, e stabilire le condizioni di identificazione dei veicoli in qualsiasi paese straniero;

b) regolamentare il rilascio e la validità del certificato internazionale per l'autoveicolo, destinato a garantirne l'accesso e la circolazione sul territorio degli Stati soggetti alla convenzione;

c) riconoscere alcune patenti di guida e definire le caratteristiche dei «permessi internazionali di condurre» (certificati internazionali che autorizzano la guida di un autoveicolo) validi nei paesi contraenti che non riconoscono le suddetti patenti di guida, senza però che queste ultime vengano sostituite;

([7]) *Dott. Argante Righetti, procuratore pubblico, Bellinzona – Ticino, Criteri di applicazione delle norme di circolazione per i veicoli stranieri in caso di difformità fra la Convenzione di Ginevra e la legislazione interna degli Stati aderenti, Automobile Club di Perugia*, 8-10 settembre 1961.

([8]) L'argomento dovrà essere discusso sia nelle previste 5e Giornate europee sul Codice europeo della strada, che si terranno a Treviri nell'ottobre di quest'anno sia durante il 1° Congresso europeo sul Trasporto stradale, che si svolgerà a Lisbona nel novembre 2004 e che verterà sul tema *La mobilità nell'Europa allargata: le sfide e le responsabilità del settore stradale*.

([9]) Si possono segnalare a tale proposito l'Atto del Consiglio del 17 giugno 1998 che stabilisce la convenzione relativa alle decisioni di ritiro della patente di guida (GU C 216 del 10.7.1998), il regolamento CE/2411/98 del 3 novembre 1998 (GU L 299 del 10.11.98) relativo al riconoscimento intracomunitario del segno distintivo dello Stato membro di immatricolazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, le direttive 1999/37/CE e 2003/127/CE del 29 aprile 1999 e del 23 dicembre 2003 relative ai documenti di immatricolazione dei veicoli (GU L 138 del 29.4.99 e GU L del 16.1.04), la Risoluzione del Consiglio, del 26 giugno 2000, sul rafforzamento della sicurezza stradale (GU C 218 del 31.7.2000), la Raccomandazione della Commissione, del 6 aprile 2004, relativa all'applicazione della normativa in materia di sicurezza stradale (GU L 111 del 17.4.2004), la Decisione della Commissione, del 23 dicembre 2003, relativa alle prescrizioni tecniche per l'applicazione della direttiva 2003/102/CE relativa alla protezione dei pedoni e di altri utenti della strada vulnerabili (GU L 31 del 04.2.2004), la Direttiva 2004/11/CE dell'11 febbraio 2004 relativa ai dispositivi di limitazione della velocità o sistemi analoghi di limitazione della velocità montati a bordo di talune categorie di veicoli a motore (GU L 44 del 14.2.2004), la Decisione della Commissione, del 2 aprile 2004, relativa all'applicazione della direttiva 72/166/CEE del Consiglio per quanto riguarda i controlli sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli (GU L 105 del 14.4.2004), la proposta di direttiva del 21 ottobre 2003, concernente la patente di guida (COM(2003) 621 def.), la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'emanazione di talune norme comuni in materia di trasporti di merci su strada (COM(2004) 47 def. del 2.2.2004) e la proposta di regolamento relativo all'accesso al sistema d'informazione Schengen da parte dei servizi degli Stati membri competenti per il rilascio dei documenti di immatricolazione dei veicoli (COM(2003) 510 def. del 21.08.03). Perseguono lo stesso obiettivo d'informazione anche i regolamenti n. 39, 60, 62, 71, 73, 78, 101 e 103 della Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UN/ECE) (GU L 95 del 31.03.04)

([10]) *Comparative Study of Road Traffic Rules and corresponding enforcement actions in the Member States of the European Union*, condotto dalla TIS.PT, consulenti nel campo dei trasporti, dell'innovazione e dei sistemi, S.A, portato a termine nel febbraio 2004.

([11]) Cfr. GU C 110 del 30.4.2004 in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, relativo alla eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con riferimento all'accesso al sistema d'informazione Schengen da parte dei servizi degli Stati membri competenti per il rilascio dei documenti di immatricolazione dei veicoli» (COM(2003) 510 def.), relatore BARROS VALE. Cfr. GU C 112 del 30.4.2004 in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la patente di guida», relatore SIMONS, e il parere GU C 108 del 30.4.2004 in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni per veicoli sicuri e intelligenti», relatore RANOCCHIARI

d) creare alcuni segnali di pericolo (sei), obbligando gli Stati partecipanti ad utilizzarli sulle loro strade;

e) creare un sistema di trasmissione delle informazioni relative ai conducenti detentori di patenti e autorizzazioni internazionali il cui veicolo abbia avuto un incidente grave o che abbiano infranto le disposizioni legislative interne relative alla circolazione stradale.

3.2.2 Questa convenzione ha agevolato le procedure doganali ma non ha esentato i conducenti dall'obbligo di conoscere ed osservare le leggi interne relative alla circolazione stradale.

3.2.3 Inoltre, la sua entrata in vigore dipendeva dalla sua ratifica da parte di ciascuno Stato membro e dal deposito del rispettivo strumento. Di norma, la convenzione vige solo nel territorio metropolitano dello stato partecipante ed è valida nei territori soggetti alla sua amministrazione solo in base ad una espressa dichiarazione.

3.3 La prima ***Convenzione sulla circolazione stradale*** è stata firmata a Ginevra il 19 settembre 1949 da 17 Stati ed è attualmente in vigore in più di 120 paesi. Essa sostituisce, negli Stati partecipanti e firmatari, la convenzione del 1926.

3.3.1 Questa convenzione rielabora i principi sanciti nella precedente, conformemente agli sviluppi registrati nell'industria automobilistica, e rivela una crescente preoccupazione in materia di sicurezza stradale.

3.3.2 La convenzione non definisce nuovi segnali stradali ma impone agli Stati membri di armonizzare la loro segnaletica e di prevederne l'uso solo in casi assolutamente necessari.

3.3.3 La nuova convenzione contiene poche norme di circolazione e poche novità, a parte l'attenzione da prestare in caso di incrocio con altri veicoli, le regole di precedenza e l'uso dei fari.

3.3.4 L'entrata in vigore della nuova convenzione era soggetta alle stesse condizioni della precedente. Il suo obiettivo di armonizzazione era condizionato dal fatto che gli Stati membri non erano vincolati ad alcune delle sue disposizioni e potevano respingere le modifiche introdotte.

3.4 La seconda ***Convenzione sulla circolazione stradale*** è stata firmata a Vienna l'8 novembre 1968 da 37 Stati ed è attualmente in vigore in quasi 100. Dopo la ratifica e il deposito dei relativi strumenti, la nuova convenzione sostituisce definitivamente le convenzioni del 1926 e del 1949.

3.4.1 È la convenzione più completa per quanto concerne le norme sulla circolazione stradale, cui dedica un capitolo con 30 articoli. Essa inoltre contiene disposizioni sulle manovre che rappresentano il nucleo essenziale dei moderni codici della strada. La convenzione del 1968 va al di là di quelle precedenti, la cui attenzione si limitava agli incroci con gli altri veicoli e alla segnaletica; oltre a stabilire i principi che devono essere osservati dai conducenti nelle manovre più rischiose (ad esempio il sorpasso, il cambio di direzione e le precauzioni nei confronti dei pedoni) essa disciplina questioni quali la fermata, la sosta, l'entrata e l'uscita dei passeggeri dai veicoli, la circolazione in galleria, in definitiva tutte le situazioni cui sono normalmente confrontati i conducenti.

3.4.2 La nuova convenzione è andata oltre i testi precedenti, in quanto ha obbligato gli Stati partecipanti e firmatari ad adeguare, nella sostanza, le loro disposizioni giuridiche alle regole di circolazione in essa stabilite. In tal modo, i conducenti che si recano in altri paesi firmatari hanno il vantaggio di essere già a conoscenza delle norme fondamentali di circolazione.

3.4.3 La Convenzione ha tuttavia dato agli Stati la possibilità di respingere alcune modifiche al suo stesso testo.

3.5 È facile constatare, da questa analisi, che tra i paesi dell'Unione europea, che ha da poco accolto dieci nuovi Stati, sono in vigore tre documenti internazionali ma non sempre gli stessi ([12]). Questo significa che siamo ancora lontani dall'aver conseguito un'armonizzazione legislativa della circolazione stradale, specialmente se al testo delle convenzioni si aggiungono 25 legislazioni nazionali in costante mutamento ([13]).

3.6 Alcuni ostacoli sono stati superati o sono in via di superamento, ad esempio la soppressione dei controlli alle frontiere, le condizioni di omologazione dei veicoli e dei loro componenti, il riconoscimento reciproco delle patenti di guida e l'armonizzazione delle norme ad esse relative. Sussiste tuttavia il problema di armonizzare il nucleo essenziale della circolazione stradale, vale a dire le sue stesse regole e la segnaletica.

3.7 Per quanto concerne il resto del mondo, le convenzioni agevolano le procedure doganali e rendono più facile la guida degli autoveicoli nel territorio comunitario. Tuttavia, i cittadini dei paesi terzi che entrano nell'Unione europea si trovano dinanzi ad un numero di codici stradali pari a quanti sono gli Stati membri dell'UE.

([12]) Ad esempio: tra Portogallo e Germania vige la Convenzione del 1926; tra Portogallo e Belgio quella del 1949; tra Germania e Belgio quella del 1968. Il ventaglio risulta più ampio considerando i nuovi Stati membri. Altri esempi: tra Germania, Irlanda e Paesi Bassi vige la Convenzione del 1926; tra Paesi Bassi, Portogallo e Svezia quella del 1949; tra Finlandia, Italia, Austria e Lettonia quella del 1968. Queste differenze dipendono dall'adesione o meno dei paesi allo strumento più recente. Pertanto, quando due o più paesi riconoscono lo strumento più recente, le convenzioni precedenti non sono più in vigore tra di essi ma continuano ad essere applicate in relazione a quei paesi che non hanno aderito alla convenzione più recente.

([13]) Per esempio, il Portogallo sta ultimando una revisione generale del codice della strada mentre in Italia questo processo di revisione si è appena concluso.

4. **Alcune disparità evidenti tra le legislazioni nazionali**

4.1 Un breve studio di diritto comparato mette in evidenza le notevoli disparità esistenti tra le legislazioni nazionali in alcuni settori chiave della circolazione stradale. Tali disparità costituiscono vere e proprie barriere alla libera circolazione e possono mettere in discussione la sicurezza di beni e persone e contribuire ad aumentare il numero di incidenti in Europa.

4.2 L'elenco che segue tiene conto in maniera particolare ma non esclusiva delle osservazioni contenute nello studio elaborato dalla Commissione, in cui molti di questi aspetti sono stati esaminati in profondità ([14]).

4.3 A titolo di puro esempio citiamo, tra i tanti a disposizione, alcuni casi particolarmente significativi e preoccupanti di disparità tra i regimi giuridici riguardanti situazioni abbastanza comuni:

Limite di velocità fuori dai centri urbani, su strade in cui esistono barriere fisiche tra i due sensi di marcia

BE	120 Km/h
PT	90 Km/h
UK	70 MPH (112 Km/h)

Contravvenzioni gravi

BE	+ 10 Km/h
PT	+ 30 Km/h

Tasso di alcolemia

SE	0,2
UK	0,8

Obbligo di dotare i veicoli leggeri di un kit di pronto soccorso

EL	Sì
FR	No

Luce rossa + gialla: prepararsi a riavviare il veicolo

DK/FI	Sì
NL/ES	No

Obbligo di dare la precedenza ai ciclisti in una rotatoria

DE	Sì
PT	No

Precedenza ai trasporti pubblici che si reimmettono sulla carreggiata

ES	Sì
IT	No

Obbligo di accendere i fari durante il giorno fuori dai centri urbani

IT	Sì
LU	No

Segnale di divieto di sosta

IE	Fondo bianco e bordo rosso
Tutti gli altri Stati	Fondo blu e bordo rosso

Divieto dei passeggeri di uscire dal lato della carreggiata

PT	Sì
IE	No

4.4 Come risulta nei dettagli dallo studio citato, esistono tuttavia analoghe disparità in settori quali i requisiti per ottenere la patente di guida, la segnaletica stradale, le attrezzature obbligatorie di sicurezza, l'attraversamento pedonale, le regole di precedenza, l'uso dei fari, l'entrata e l'uscita dei passeggeri dai veicoli, l'uso di speciali corsie, il sorpasso, la classificazione dei veicoli, il tipo di pneumatici, l'uso di rimorchi e gli stessi segnali. Lo studio individua in totale 45 differenze riguardanti norme fondamentali e di uso comune nella circolazione stradale.

([14]) Cfr. nota 10

4.5 Esistono infine notevoli differenze nella semplice formulazione delle norme fondamentali di circolazione, ma ancor più grave è il fatto che la loro interpretazione e applicazione vari nei singoli Stati membri. Questo dipende non solo da come viene valutata la loro mancata osservanza ma anche dalle diverse sanzioni applicabili ad una stessa infrazione.

5. **Breve sintesi dell'audizione del 17 maggio 2004**

5.1 Il 17 maggio 2004 si è tenuta un'audizione pubblica con i rappresentanti di varie organizzazioni private che difendono gli interessi degli automobilisti, delle industrie, delle associazioni per la sicurezza stradale e la prevenzione degli incidenti, e con i rappresentanti degli organi direttivi della AIT & FIA e della TIS-PT (l'impresa che ha condotto lo studio citato ai punti precedenti) ([15]). Grazie alla qualità dei contributi forniti dagli esperti presenti, l'audizione ha permesso di illustrare e chiarire alcuni aspetti importanti ai fini del presente parere. Il punto di vista dei principali rappresentanti della società civile è stato preso in considerazione.

Diversi organi hanno voluto dare un contributo al dibattito rispondendo al questionario che era stato loro inviato a tale proposito.

5.2 Da tutti gli interventi e dalle varie comunicazioni è emerso che l'iniziativa del CESE di promuovere un certo grado di armonizzazione delle norme relative alla circolazione stradale a livello europeo è stata generalmente ben accettata sia per motivi di contenuto sia per la sua opportunità. Alcuni partecipanti si sono inoltre mostrati alquanto favorevoli nei confronti di un eventuale ravvicinamento dei sistemi di registrazione e di immatricolazione degli autoveicoli.

5.3 In tale contesto è stato in particolare sottolineato quanto segue:

a) la decisione quadro dell'8 maggio 2003 relativa al riconoscimento e all'applicazione a livello transfrontaliero delle sanzioni economiche previste per le infrazioni al codice della strada presuppone e richiede l'armonizzazione delle norme relative alla circolazione stradale in Europa;

b) è importante al tempo stesso tener conto delle norme procedurali relative alla fissazione e all'applicazione di multe e contravvenzioni e delle possibilità di ricorso in giustizia nei diversi Stati membri;

c) le norme relative alla guida degli autoveicoli variano effettivamente nei diversi Stati membri, il che comporta maggiori pericoli per gli automobilisti che circolano in un paese diverso dal loro;

d) le principali differenze sottolineate, oltre a quelle menzionate nello studio della TIS-PT fanno riferimento:

— al tasso di alcolemia,

— ai limiti di velocità,

— alla segnaletica di circolazione, ai segnali a disposizione dei vigili, nonché alla segnaletica orizzontale delle strade,

— alle pene relative alle infrazioni e alle norme procedurali previste per la loro applicazione,

— alle attrezzature di sicurezza obbligatorie;

e) nel processo di ravvicinamento legislativo tendente ad un'eventuale armonizzazione delle norme di circolazione a livello comunitario, è opportuno seguire una metodologia graduale (*step-by-step*);

f) un'armonizzazione totale non sembra al momento possibile, tranne che per alcune questioni fondamentali;

g) fra tali questioni dovrebbero figurare obbligatoriamente:

— la sicurezza stradale nei suoi diversi aspetti,

— le attrezzature obbligatorie degli autoveicoli (es. fari di sostituzione, triangoli di segnalazione preventiva, telefonini mani libere, *airbags*, ecc.),

— la segnaletica verticale e orizzontale delle strade,

— i criteri di concessione della patente di guida,

— una patente a punti unica,

— la natura delle sanzioni previste per le infrazioni più gravi;

h) tale ravvicinamento legislativo dovrà basarsi sulla Convenzione di Vienna;

i) prima di elaborare qualsiasi proposta, sarà opportuno effettuare uno studio sul rapporto costi/benefici, come quelli già realizzati in alcuni settori dei trasporti o per alcune iniziative nel campo della sicurezza stradale ([16]);

j) un'attenzione particolare dovrà essere attribuita all'applicazione effettiva delle norme di circolazione, al loro controllo e alle sanzioni relative ad una loro mancata osservanza.

5.4 Tra gli aspetti paralleli e complementari a qualsiasi iniziativa in tali settori, figurano in particolare i seguenti:

a) l'uniformazione dei sistemi di telepedaggio su autostrade e ponti ([17]);

([15]) Cfr. punti 2 e 4.

([16]) Cfr. la relazione del Consiglio europeo per la sicurezza dei trasporti sul tema *Misure di sicurezza stradale nell'UE efficaci in termini di costo* (2003) e la relazione finale *Un analisi costi/benefici dei miglioramenti nel campo della sicurezza stradale*, entrambe elaborate dalla ICG Consulting, Ltd, Londra, 12 giugno 2003

([17]) Cfr. la Direttiva 2004/52 del 29 aprile 2004 concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nella Comunità (GU L 166 del 30.4.2004)

b) definizioni standard dei pesi e delle dimensioni dei veicoli e delle inerenti restrizioni;

c) la definizione dei livelli minimi di formazione per i conduttori, a seconda del tipo di veicolo;

d) l'inclusione, nella formazione, delle nozioni fondamentali in materia di pronto intervento e pronto soccorso;

e) la definizione di standard minimi di qualità per la costruzione delle infrastrutture stradali;

f) campagne di educazione stradale e di prevenzione degli incidenti ai vari livelli di istruzione e destinate anche agli adulti.

6. **Ambito e portata di un Codice della strada europeo**

6.1 Dalla citata audizione è emersa la volontà di progredire verso un'armonizzazione delle norme sulla circolazione stradale, non limitata alla circolazione in quanto tale ma comprendente aspetti quali le infrastrutture stradali e la sicurezza.

6.2 Nel corso degli anni, l'Unione europea ha prodotto innumerevoli testi legislativi relativi alla circolazione stradale: patente di guida, omologazione dei veicoli e dei loro componenti, norme applicabili ai trasporti, assicurazione degli autoveicoli, ecc. In questo caso specifico, è necessario stabilire le norme di circolazione in vista di una loro armonizzazione, la quale potrà costituire uno strumento per la realizzazione di altri obiettivi, in particolare la sicurezza stradale, grazie alla perfetta conoscenza, da parte del conducente, del comportamento da tenere sulla strada.

6.3 Come già affermato in precedenza, la Convenzione di Vienna del 1968 costituisce il testo più completo in materia di circolazione stradale in quanto ha affrontato il più gran numero di argomenti possibile. La Convenzione inoltre, essendo lo strumento internazionale adottato dalla maggior parte dei paesi europei, ha la particolarità di rivolgere ai paesi contraenti e aderenti l'invito ad adeguare le disposizioni nazionali al suo testo. Trattandosi del testo più noto e accettato nei paesi europei, la Convenzione può servire da punto di partenza per una discussione più ampia su un eventuale Codice europeo della strada.

6.4 Pertanto, la proposta avanzata è quella di armonizzare le norme di guida che formano il nucleo essenziale dei più moderni codici europei della strada. Si tratta in modo particolare, ma non esclusivo, delle norme seguenti:

a) norme generali di circolazione dei veicoli, avvio e posizione di marcia, pluralità di corsie e file parallele, incroci, bivi e rotatorie, distanza dal bordo, velocità e distanza tra veicoli;

b) segnali dei conducenti;

c) velocità di guida (non necessariamente i limiti massimi di velocità);

d) regola generale di precedenza negli incroci, ai bivi, nelle rotatorie e tra veicoli;

e) sorpasso;

f) cambio di direzione;

g) retromarcia;

h) inversione di marcia;

i) sosta e stazionamento;

j) peso e dimensioni dei veicoli, trasporto di persone e merci, entrata e uscita dei passeggeri, operazioni di carico e scarico;

k) illuminazione dei veicoli e uso dei fari;

l) circolazione in situazione di emergenza e su corsie speciali (ad esempio su autostrade o strade analoghe, passaggi a livello, corsie riservate a taluni veicoli, su rotaie o no);

m) alcool e sostanze stupefacenti;

n) uso degli accessori di sicurezza (cinture e dispositivi di immobilizzazione per bambini);

o) documenti obbligatori;

p) comportamento in caso di incidente o guasto;

q) definizione standard e norme applicabili ai diversi utenti della strada, in particolare a motocicli, quadricicli, tricicli, ciclomotori, biciclette, persone su pattini a rotelle o su *skateboard*, conducenti portatori di handicap;

r) circolazione dei pedoni e attenzione da parte dei conducenti;

s) regole particolari che i conducenti devono osservare in relazione ai trasporti pubblici e ai veicoli speciali;

t) circolazione degli animali.

6.5 Le norme relative alla circolazione devono essere completate, esplicitate e corredate da deroghe mediante appositi segnali, i quali possono contenere diverse indicazioni in grado di potenziare la sicurezza stradale. Occorre pertanto uniformare anche la segnaletica, per quanto concerne la forma, il contenuto, la sua collocazione, e infine il suo valore in relazione alle norme di circolazione, assicurando una sua migliore gestione in termini di quantità e di visibilità.

6.6 La segnaletica non si limita ai segnali stradali. È importante anche armonizzare i segnali dei vigili che regolano il traffico, i segnali luminosi, quelli a disposizione dei conducenti e infine la segnaletica orizzontale posta sulla strada.

6.7 L'inosservanza delle prescrizioni previste dalle norme e dalla segnaletica stradale costituisce una infrazione, e questo comporta la necessità di uniformare le procedure di controllo, soprattutto per quanto concerne il rilevamento della velocità, del tasso di alcolemia o della presenza di sostanze stupefacenti. Prima però è necessario che gli Stati siano d'accordo su quali comportamenti illeciti costituiscano effettivamente una infrazione, in modo da evitare che ciò che viene considerato un reato in un paese non lo sia in un altro paese. È per tale motivo che le infrazioni devono essere uniformate.

6.8 Di conseguenza, è importante analizzare e mettere in pratica meccanismi semplificati destinati a favorire una interpretazione unica di un Codice europeo della strada. Le procedure relative alle infrazioni stradali devono infatti essere rapide altrimenti le norme rischiano di perdere la loro efficacia. In sostanza, è opportuno semplificare le procedure relative alle questioni pregiudiziali rinviate alla Corte di giustizia.

7. **Una targa unica a livello europeo**

7.1 Dato che anche i requisiti, gli strumenti e le procedure di immatricolazione degli automezzi variano in maniera considerevole da uno Stato membro all'altro, durante l'audizione è stata anche esaminata la possibilità di orientarsi verso una targa unica europea, un'opzione che ha ottenuto diversi consensi.

7.2 Sono stati inoltre valutati i pro e i contro di un registro centrale europeo relativo alla proprietà degli automezzi, in cui potrebbero figurare i principali elementi concernenti i diritti, gli oneri e gli altri costi che possono gravare su un autoveicolo, nonché le varie modalità di proprietà e di uso. Sono stati messi in evidenza i vantaggi di una soluzione di questo tipo per il commercio intracomunitario di automezzi, la prevenzione delle frodi e dei furti di automezzi e la repressione delle infrazioni al codice della strada commesse da conducenti di altri Stati membri.

7.3 Il Comitato ritiene che esistano le condizioni per proseguire verso l'introduzione di un registro unico legato al veicolo e non al suo proprietario o utente, approfittando dell'esperienza già acquisita con il sistema di informazione relativo al numero di immatricolazione e all'identificazione del proprietario nell'ambito dell'assicurazione auto (terza direttiva).

7.4 Aumentano in questo caso le possibilità di acquistare, assicurare ed immatricolare un veicolo in qualsiasi Stato membro, il che rappresenta un contributo decisivo all'incremento del commercio transfrontaliero di veicoli, al potenziamento della mobilità dei cittadini e del turismo e allo sviluppo del mercato interno ([18]).

7.5 Un registro automobilistico unico in Europa si rivela inoltre di estrema opportunità e può essere realizzato a costi non troppo elevati. Infatti, in una prima fase è sufficiente un maggior coordinamento e una più ampia collaborazione tra i registri nazionali esistenti. Questo avrebbe enormi vantaggi in quanto permetterebbe di conoscere più facilmente l'identità precisa del titolare (proprietà o altro regime giuridico) del veicolo, di avere la certezza giuridica nelle transazioni di veicoli, di prevenire furti e frodi, e infine di individuare e punire più facilmente le infrazioni commesse in qualsiasi Stato membro.

8. **Base giuridica e strumento comunitario adeguato**

8.1 Il CESE ritiene che allo stato attuale lo strumento giuridico più adeguato per realizzare un'iniziativa come quella proposta nel presente parere sia una direttiva di armonizzazione minima.

8.2 La base giuridica per la sua adozione dovrà tener conto dell'impatto dell'iniziativa come strumento per la realizzazione del mercato interno e per l'incremento della libertà di circolazione dei cittadini europei sul territorio comunitario.

9. **Conclusioni e raccomandazioni**

A) *Codice europeo della strada*

9.1 Il CESE ritiene che un certo grado di armonizzazione delle norme che disciplinano la circolazione stradale non solo costituisca uno strumento efficace per accelerare il completamento del mercato interno ma garantisca anche una più sicura circolazione delle auto.

9.2 Ritiene inoltre che tale armonizzazione possa contribuire in maniera decisiva ad una maggiore sicurezza stradale e alla prevenzione degli incidenti, potenziando in tal modo la libera circolazione dei cittadini europei.

9.3 Il CESE è del parere che esistano le condizioni per avviare i lavori di preparazione di un'iniziativa legislativa comunitaria che persegua gli obiettivi citati precedentemente e che tenga conto dei vari punti di vista espressi e delle difficoltà illustrate nel presente parere.

([18]) Alcuni membri del gruppo di studio hanno azzardato l'ipotesi di creare, sin d'ora, un regime che renda possibile acquistare e registrare autoveicoli a livello transnazionale. Questo riguarderebbe le persone che, per motivi professionali, si trovano temporaneamente a vivere in uno Stato membro oppure devono spostarsi regolarmente in tale Stato.

9.4 Nella situazione attuale, il Comitato ritiene che la possibilità di ricorrere ad una direttiva di armonizzazione minima, basata sulla Convenzione di Vienna, che preveda la definizione di norme fondamentali riguardanti la circolazione e la segnalazione, le condizioni di abilitazione e la patente di guida, la natura delle infrazioni e le relative sanzioni, debba essere considerata un primo passo verso la creazione di un Codice europeo della strada.

B) *Registro automobilistico unico a livello europeo*

9.5 Il Comitato ritiene che la creazione di un registro automobilistico unico a livello europeo, avente per oggetto gli stessi autoveicoli, darebbe un valido contributo alla sicurezza giuridica nell'uso degli automezzi, in quanto permetterebbe una loro più agevole tracciabilità.

9.6 Ritiene inoltre che uno strumento comunitario vincolante possa definire le basi per la creazione di un registro automobilistico unico, approfittando pienamente delle esperienze già condotte a livello della cooperazione tra gli enti nazionali competenti.

9.7 Di conseguenza, il CESE invita la Commissione ad avviare gli studi preparatori indispensabili ai fini di un'analisi costi/benefici relativa ai diversi settori da armonizzare.

C) *Considerazioni finali*

9.8 Il CESE suggerisce alla Commissione di dare inizio, attraverso la pubblicazione di un «Libro verde», al dibattito pubblico sull'oggetto della presente iniziativa, al fine di raccogliere il punto di vista e le osservazioni del maggior numero possibile di interessati.

9.9 Fa inoltre appello alla Commissione affinché prosegua gli studi già avviati, volti ad una sempre maggiore armonizzazione degli aspetti relativi alla guida degli autoveicoli in generale e ad una loro maggiore sicurezza.

9.10 Richiama l'attenzione degli Stati membri sulla necessità e l'opportunità di adottare misure di cooperazione e coordinamento sempre più rigorose in materia di circolazione stradale, prevenzione degli incidenti, pronto soccorso e risarcimento delle vittime.

9.11 Auspica che il Parlamento europeo dia il suo pieno appoggio all'iniziativa illustrata nel presente parere, e invita la Commissione e il Consiglio a proseguire nel raggiungimento degli obiettivi enunciati.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Promuovere i trasporti marittimi, l'assunzione e la formazione del personale marittimo

(2005/C 157/05)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso di elaborare un parere a norma dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, sul tema Promuovere i trasporti marittimi, l'assunzione e la formazione del personale marittimo.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 ottobre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **CHAGAS**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 137 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

1. **Introduzione**

1.1 Nel 1996, la Commissione europea e la presidenza irlandese di turno del Consiglio dei ministri dell'UE organizzarono a Dublino un convegno internazionale sul tema *La gente di mare dell'Unione europea: una specie minacciata di estinzione?*, in cui si riconobbe l'importanza vitale dei marittimi per la sostenibilità dell'industria marittima europea e furono avanzate una serie di proposte per ricreare nuovamente una disponibilità sufficiente di marittimi altamente qualificati. Nello stesso anno la Commissione presentò un'analisi della situazione nella comunicazione intitolata *Verso una nuova strategia marittima* ([1]). Le preoccupazioni espresse trovarono eco anche nella risoluzione del 24 marzo 1997 su una nuova strategia diretta ad aumentare la competitività dei trasporti marittimi comunitari ([2]), nella quale il Consiglio dei ministri dell'Unione europea approvava la suddetta comunicazione della Commissione, riconoscendo tra l'altro la necessità di misure positive per promuovere l'occupazione dei paesi marittimi comunitari.

1.2 Nella comunicazione sulla formazione professionale e l'arruolamento della gente di mare ([3]), la Commissione ha riconosciuto che negli ultimi vent'anni la disponibilità di personale marittimo qualificato, soprattutto di ufficiali, ha subito un forte calo. Dall'inizio degli anni '80 si è registrata una riduzione significativa sia della flotta europea che del numero dei marittimi. Tuttavia un'eccezione a questa tendenza è rappresentata dal settore europeo delle navi passeggeri e dei traghetti di linea, settore in cui tuttora operano principalmente imbarcazioni battenti bandiera europea i cui equipaggi sono composti in misura maggioritaria di cittadini dell'UE. In diverse occasioni, l'industria marittima, gli Stati membri e la Commissione si sono occupati sia del problema della diminuzione del numero di operatori marittimi che della carenza di personale marittimo ben qualificato, tuttavia le misure individuate per arrestare e invertire queste tendenze si sono rivelate in gran parte inefficaci.

1.3 Diversi studi e ricerche hanno cercato di esaminare le cause del calo numerico dei marittimi dell'UE e di proporre delle soluzioni; tra questi studi e ricerche vanno citati:

— lo studio sulle professioni marittime nell'Unione europea del 1996, finanziato dalla Commissione,

— lo studio condotto nel 1998 dalla Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione europea (FST) e dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA), anch'esso finanziato dalla Commissione ([4]),

— i progetti di ricerca Methar ([5]) e Metnet ([6]), entrambi finanziati dal programma RST Trasporti della Commissione europea nel quadro rispettivamente del Quarto e Quinto programma quadro.

1.4 Lo studio condotto dal consiglio marittimo baltico e internazionale (BIMCO) e dalla Federazione internazionale del trasporto marittimo (ISF) ([7]), pubblicato nell'aprile del 2000, è probabilmente lo studio più esauriente che sia stato condotto sinora sulla domanda e offerta mondiale di personale marittimo per la flotta mercantile. Il calo stimato di ufficiali è di 16.000 unità, ovvero il 4 % della forza lavoro. Le previsioni per l'anno 2010 sulla base di ipotesi diverse di crescita, qualificazioni del personale, perdite di personale e maggiore formazione, mostrano, dopo un'analisi di sensibilità, un eccesso di circa l'11 % o un deficit del 24 % di personale. Si prevede che l'aggiornamento dello studio nel 2005 mostrerà probabilmente un deficit. Secondo lo studio della Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione europea (FST) e dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) condotto nel 1998 ([8]), la situazione nell'UE è molto più grave, essendo l'insufficienza di ufficiali stimata per il 2001 pari a circa 13 000 unità, cifra che arriverebbe a 36 000 unità nel 2006.

1.5 Uno studio recente ([9]) condotto nel Regno Unito dall'università di Cardiff e commissionato dal ministero dei Trasporti, dalla Camera della marina mercantile inglese e dalla *Marine Society*, ha rilevato una significativa insufficienza in questo paese del numero di marittimi qualificati disponibili ad essere impiegati nelle attività marittime di terra.

([1]) COM(96) 81 def. dell'8 aprile 1997.
([2]) GU C 109 dell'8.4.1997, pag. 1.
([3]) COM(2001) 188 def. del 6 aprile 2001, parere CESE: GU C 80 del 3.4.2002, pag. 9.
([4]) Studio congiunto della Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione europea (FST) e dell'Associazione Armatori della Comunità europea (ECSA), *Improving the Employment Opportunities for EU Seafarers: An Investigation to Identify Seafarers Training and Education Priorities* (1998).
([5]) Methar: *Harmonization of European Maritime Education and Training Schemes*.
([6]) Metnet: *Thematic Network on Maritime Education, Training and Mobility of Seafarers*.
([7]) BIMCO (Consiglio marittimo baltico e internazionale) e ISF (Federazione internazionale del trasporto marittimo), 2000 Manpower Update, *The World-wide Demand for and Supply of Seafare,* aprile 2000.
([8]) Cfr. nota n. 4.
([9]) Università di Cardiff, *The UK economy's requirements for people with experience of working at sea 2003*, studio commissionato dal ministero dei Trasporti, dalla Camera della marina mercantile e dalla *Marine Society*.

1.6 La Commissione ha riconosciuto che il trasporto marittimo a corto raggio è parte integrante del sistema dei trasporti ([10]). Sono state prese una serie di iniziative per promuovere il trasporto marittimo a corto raggio, precisamente nel quadro degli orientamenti per gli aiuti di Stato al trasporto marittimo, ma non è stato constatato alcun significativo miglioramento concreto in termini di occupazione di marittimi europei. Mentre è cessato il calo della flotta registrata in alcuni Stati membri e altri hanno fatto segnare un aumento del tonnellaggio, il numero dei marittimi nell'UE continua a declinare.

2. **Raccomandazioni della Commissione per promuovere l'assunzione e la formazione del personale marittimo e i trasporti marittimi** ([11])

2.1 Pur riconoscendo che l'occupazione e la formazione sono due questioni di competenza, in primo luogo, degli Stati membri, la Commissione ha formulato le seguenti raccomandazioni in materia di azioni prioritarie:

a) è necessaria una corretta applicazione della vigente legislazione comunitaria e internazionale sulle condizioni di vita e di lavoro dei marittimi e sulla qualità delle operazioni a bordo, poiché migliorare le condizioni sociali potrebbe facilitare l'assunzione e l'impiego duraturo di personale di alto livello;

b) la concorrenza sempre maggiore rappresentata dall'impiego di manodopera extracomunitaria a costi inferiori sui servizi di linea per il trasporto passeggeri all'interno dell'Unione europea richiede una soluzione a cui devono contribuire anche le parti sociali, concludendo accordi in materia;

c) gli Stati membri e le parti sociali devono organizzare congiuntamente delle campagne di sensibilizzazione a livello nazionale e comunitario per rilanciare l'immagine dell'industria marittima ed illustrare ai giovani le opportunità offerte dalla carriera marittima e ciò che essa implica;

d) gli armatori devono sfruttare le possibilità di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei marittimi, compresi i turni di lavoro e le retribuzioni;

e) occorre salvaguardare il sistema europeo di formazione professionale marittima di alta qualità: a tal fine, gli Stati membri e le parti sociali devono garantire un numero sufficiente di tirocini professionali a bordo;

f) gli Stati membri e le parti sociali devono esaminare e mettere a frutto le opportunità offerte dagli strumenti finanziari comunitari a sostegno della formazione professionale marittima;

g) l'UE può sostenere gli sforzi condotti dall'industria per ostacolare il calo attuale del numero di marittimi europei patrocinando diversi progetti di ricerca *ad hoc* nell'ambito del Sesto programma quadro.

2.1.1 Il Comitato economico e sociale europeo nel suo parere in merito alla comunicazione della Commissione sulla formazione professionale e l'arruolamento della gente di mare ([12]) ha esortato tutti i destinatari di tale documento a prestare un'attenzione particolare alle raccomandazioni contenutevi. In particolare nel parere si faceva riferimento agli Stati membri che si avvalevano appieno della possibilità di concedere aiuti di Stato al trasporto marittimo e di altre misure di sostegno comunitarie. Il Comitato, inoltre, attirava l'attenzione sulla necessità di migliorare le condizioni di vita e di lavoro a bordo, ratificare e applicare le norme internazionali pertinenti e, all'occorrenza, intraprendere azioni adeguate per incrementare il prestigio sociale delle professioni marittime e la soddisfazione professionale che offrono. Il Comitato esortava inoltre gli Stati membri e le parti sociali a cooperare per promuovere la professione.

2.2 Riconoscendo che la responsabilità in materia di trasporto marittimo spetta in primo luogo agli Stati, la Commissione ha individuato e formulato raccomandazioni relativamente a delle azioni prioritarie. Anche se è stato dato particolare rilievo al trasporto marittimo a corto raggio, le misure non si sono limitate a questo settore.

a) Le azioni legislative includono l'applicazione della direttiva sulle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo e/o in partenza dai porti degli Stati membri (formulari FAL dell'IMO (*International Maritime Organization*)), l'attuazione del programma Marco Polo, la normalizzazione e armonizzazione delle unità di carico intermodali, la promozione delle autostrade del mare e il miglioramento dell'impatto ambientale del trasporto marittimo;

b) le azioni tecniche riguardano l'elaborazione di un manuale delle procedure doganali per il trasporto marittimo a corto raggio, l'individuazione e l'eliminazione degli ostacoli che impediscono al trasporto marittimo a corto raggio di progredire, l'armonizzazione delle prassi nazionali e l'informatizzazione delle procedure doganali comunitarie e la ricerca e lo sviluppo tecnologico;

c) le azioni operative comprendono la creazione di sportelli amministrativi unici, la garanzia del ruolo vitale dei corrispondenti per il trasporto marittimo a corto raggio, la sicurezza del buon funzionamento e orientamento dei centri di promozione del trasporto marittimo a corto raggio, la promozione dell'immagine del trasporto marittimo a corto raggio come valida alternativa di trasporto e la raccolta di dati statistici.

2.2.1 In un successivo parere ([13]), il Comitato economico e sociale europeo ha espresso il proprio sostegno alla comunicazione della Commissione sul piano d'azione per la promozione del trasporto marittimo a corto raggio. Tuttavia il Comitato ha richiamato l'attenzione sulla necessità di rimediare alle strozzature esistenti per far evolvere il trasporto marittimo a corto raggio verso l'intermodalità, ha manifestato la propria preoccupazione riguardo a diversi problemi connessi ed infine ha sottolineato l'importanza di un continuo monitoraggio delle azioni intraprese.

([10]) COM(2003) 155 def. del 7 aprile 2003.
([11]) Cfr. nota n. 3.
([12]) Parere del CESE, GU C 80 del 3.4.2002, pag. 9.
([13]) Parere del CESE, GU C 32 del 5.2.2004, pag. 67.

3. **Raccomandazioni del Consiglio per promuovere l'assunzione e la formazione del personale marittimo e i trasporti marittimi**

3.1 Il Consiglio ha approvato ([14]) la struttura generale e le indicazioni politiche della comunicazione della Commissione sulla formazione professionale e l'arruolamento della gente di mare ([15]), riconoscendo in questo modo che il trasporto marittimo è importante per gli scambi commerciali intracomunitari e mondiali e costituisce inoltre il modo di trasporto più efficace, ecologico ed economico.

3.2 Pur riconoscendo il carattere concorrenziale del trasporto marittimo, il Consiglio ha sottolineato l'importanza di lottare contro un trasporto marittimo di scarsa qualità rispettando le norme internazionali o colmando le lacune della legislazione internazionale. Ha quindi evidenziato la necessità di applicare la normativa in vigore, compresa la legislazione sulle condizioni di vita e di lavoro dei marittimi, come elementi fondamentali della sicurezza delle navi.

3.3 Il Consiglio ha specificatamente riconosciuto l'importanza del fattore umano in un trasporto marittimo di qualità e l'esigenza di influenzare favorevolmente l'opinione pubblica promuovendo l'immagine e il fascino della carriera marittima.

3.4 Ha inoltre messo in rilievo l'impatto positivo degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato nel settore marittimo e la loro importanza nel mantenere competitive le flotte degli Stati membri e nell'aumentare il numero di imbarcazioni immatricolate negli Stati membri.

3.5 Nel riconoscere l'importanza del trasporto marittimo, il Consiglio ha formulato, tra le altre, le seguenti raccomandazioni specifiche:

a) una revisione anticipata degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato nel settore marittimo in modo da garantire una situazione di competitività e la promozione del *know-how* in materia di trasporti marittimi, nonché l'occupazione dei marittimi europei;

b) un'azione da parte degli Stati membri per migliorare l'immagine del trasporto marittimo;

c) l'ulteriore promozione di trasporti marittimi di qualità attraverso una più rigorosa osservanza degli strumenti giuridici dell'IMO e dell'OIL, nonché della normativa comunitaria nel quadro del controllo dello Stato di bandiera (*Flag State Implementation* (FSI)) e di approdo (*Port State Control* (PSC));

d) la possibilità di istituire, come incentivo alla promozione di trasporti marittimi di qualità, un sistema europeo per il conferimento di un premio di qualità che riconosca gli operatori di qualità che rispettino, tra l'altro, le norme in materia di sicurezza, di condizioni di vita e di lavoro e sicurezza dei marittimi e di tutela ambientale;

e) un apprezzamento per l'intenzione espressa dalla Commissione di condurre uno studio sul possibile sviluppo di specifiche procedure di riconoscimento dei certificati di idoneità dei marittimi all'interno della Comunità, intesa ad assicurare la stretta osservanza dei requisiti stabiliti dalla convenzione, sulle norme relative alla formazione della gente di mare (STCW);

f) il coinvolgimento delle parti sociali negli sforzi degli Stati membri e della Commissione volti ad avvicinare i giovani alla professione marittima, in particolare attraverso la creazione di condizioni di lavoro e salariali attraenti, nonché la promozione dell'occupazione delle donne sia a bordo che a terra;

g) l'impegno degli armatori a riservare un numero sufficiente di posti di lavoro a bordo delle navi o nelle loro compagnie ai cittadini dell'UE e a promuovere l'idea di una carriera marittima con prospettive di mobilità, promozioni e futuro impiego a terra, firmando con i giovani ufficiali contratti che offrano prospettive di carriera. Tutto ciò deve essere associato al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro sfruttando i mezzi tecnologici e di comunicazione moderni;

h) l'importanza delle convenzioni relative alle norme sul lavoro, vale a dire le convenzioni dell'OIL.

4. **Pareri del Parlamento europeo in merito alla promozione dell'assunzione e della formazione del personale marittimo e dei trasporti marittimi**

4.1 In più occasioni il Parlamento europeo ha affrontato la questione della promozione dei trasporti marittimi e delle professioni marittime. In particolare una serie di proposte contenute nella sua recente risoluzione sul rafforzamento della sicurezza marittima (P5 TA PROV(2004)0350) successivamente all'incidente della petroliera *Prestige* al largo delle coste della Galizia in Spagna, se applicate, contribuirebbero in modo significativo, direttamente o indirettamente, a promuovere il trasporto marittimo dell'UE con vantaggi sia per gli armatori che per i marittimi dell'UE.

4.2 Tra le altre, il Comitato rileva con interesse le seguenti raccomandazioni della suddetta risoluzione:

4.2.1 «(Il PE) sollecita una politica europea del mare, globale e coerente, finalizzata alla creazione di uno spazio europeo di sicurezza marittima; ritiene che detta politica debba basarsi in particolare sui seguenti provvedimenti:

— il divieto delle navi substandard,

— …

— il miglioramento delle condizioni di vita, di lavoro e di formazione dei marittimi …».

([14]) 2515a sessione del Consiglio, 5 giugno 2003, 9686/03 (Presse 146).

([15]) Cfr. nota n. 1.

4.2.2 «(Il PE) sottolinea che, ai fini della sicurezza marittima, è indispensabile che i marinai percepiscano una retribuzione gratificante e sia posta fine al loro eccessivo sfruttamento in numerose navi; chiede alla Commissione di adoperarsi per armonizzare e rivalutare tale professione su scala europea, con strumenti legislativi e azioni in seno all'IMO».

4.2.3 «(Il PE) chiede l'adozione di misure volte a nobilitare le professioni marittime, in modo da renderle più attraenti per i giovani in generale e per i giovani europei in particolare».

5. **Commenti e osservazioni generali**

5.1 L'attuale programma sullo sviluppo sostenibile all'interno dell'UE riconosce che il trasporto marittimo svolge un ruolo vitale. L'importanza del trasporto marittimo è stata messa in luce nel Libro bianco della Commissione intitolato *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* ([16]) ed enfatizzata in un documento sulla politica marittima incentrato sulla legislazione e gli obiettivi dell'UE per il trasporto marittimo ([17]).

5.2 Il 40,7 % in termini di valore e il 69,9 % in termini di peso delle merci comunitarie importate ed esportate vengono trasportate via mare ([18]). Queste percentuali sono sensibilmente più elevate per gli Stati membri insulari. Il trasporto via mare è il modo di trasporto più importante per il commercio esterno dell'UE.

5.3 Via mare vengono trasportati il 12 % in termini di valore e il 19,7 % in termini di peso delle merci scambiate all'interno della Comunità ([19]). Per le isole più lontane dalla terraferma e per alcune regioni queste percentuali sono molto più elevate, in particolare questo è vero per il Regno Unito e l'Irlanda, che sono in pratica totalmente dipendenti dal trasporto marittimo per il loro benessere economico e la loro prosperità.

5.4 Un'industria del trasporto marittimo solida e dinamica contribuisce alla preservazione di altre forme di trasporto. In aggiunta, un'industria del trasporto marittimo in buona salute contribuisce al mantenimento e alla prosperità del settore marittimo nel suo complesso, attirando in particolare personale marittimo di alto livello nei sottosettori dei servizi, della finanza, delle attività ricreative e manifatturiere. Esistono delle possibilità di sostituzione, tuttavia i metodi alternativi di formazione non sempre sono auspicabili o realizzabili.

5.5 È necessario fare una distinzione tra marinai semplici e ufficiali. Gli armatori sembrano più propensi ad assumere ufficiali europei, sebbene le loro retribuzioni siano più alte.

5.6 Un numero significativo di questi ufficiali sono impiegati in mare in aree ad alto rischio e ad alto valore e occupano posizioni di alto livello su diversi tipi di navi in navigazione. L'esperienza di tali individui viene ampiamente sfruttata dalle imprese di navigazione e nella gestione delle flotte sia all'interno che all'esterno dell'UE.

5.7 Sulle navi registrate nell'UE i marinai semplici europei sono stati sostituiti in misura significativa da marittimi non UE. Sempre di più l'occupazione dei marinai semplici UE è limitata a navi specializzate, tra cui quelle impiegate nel settore energetico *offshore*. È un fenomeno che deriva dalle misure di riduzione dei costi applicate dagli armatori, allo scopo di contenere i costi del lavoro per rimanere competitivi e/o aumentare la loro redditività.

5.8 È noto che i porti di mare sono snodi di trasporto essenziali per la crescita degli scambi e lo sviluppo economico degli Stati membri, come dimostrano i dati statistici riportati nella Relazione annuale 2003 dell'*European Sea Port Organisation* (Organizzazione europea dei porti di mare) ([20]). Le attività che si svolgono nei porti europei sono affidate a personale marittimo altamente qualificato ed esperto come i piloti o i comandanti di porto, che sono un gruppo più facilmente individuabile, mentre altri marittimi sono impiegati nella gestione portuale e nelle operazioni logistiche.

5.9 Nell'UE la fornitura di servizi specializzati di trasporto marittimo, che oltre alla gestione diretta e alla movimentazione delle flotte comprende anche settori quali attività di intermediazione, servizi giuridici e finanziari, è fonte di rilevanti entrate.

5.10 La fabbricazione di apparecchiature, comprese le apparecchiature di sicurezza per le navi e l'industria ricreativa, ha anch'essa un'importanza significativa all'interno dell'UE. Numerosi ex marittimi sono impiegati in questo sottosettore sia nello sviluppo che nelle vendite.

5.11 Il settore dei cantieri navali, pur duramente colpito dalla concorrenza, soprattutto quella dell'Estremo Oriente, è importante per le economie di alcuni Stati membri e regioni. Attualmente le attività si concentrano sulla costruzione di navi da guerra, navi da crociera e imbarcazioni altamente specializzate. La riparazione di navi e le forniture per il settore energetico *offshore* rappresentano altresì una parte significativa delle attività.

5.12 Una domanda notevole di marittimi altamente qualificati ed esperti proviene anche dagli organismi di regolazione degli Stati membri dell'UE. Si tratta di personale essenziale per effettuare adeguate ispezioni delle imbarcazioni in materia di FSI (*Flag State Implementation* — Attuazione dello Stato di bandiera) e PSC (*port State Control* — Controllo dello Stato di approdo), nonché per garantire la sicurezza marittima e la protezione dell'ambiente marino.

([16]) Commissione europea, Libro bianco *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, 2001.

([17]) Commissione europea, *Maritime Policy - European Union legislation and objectives for sea transport*, 2002.

([18]) Commissione europea, EU *Energy and Transport in Figures Statistical Pocketbook 2003*.

([19]) Cfr. nota n. 17.

([20]) *European Sea Ports Organisation*, relazione annuale, 2003.

5.13 Gli istituti nautici europei offrono un elevato livello di istruzione e formazione per i cittadini originari di paesi terzi contribuendo in tal modo alla sicurezza della navigazione e della vita marittima e alla protezione dell'ambiente marino.

5.14 Marittimi europei altamente qualificati ed esperti sono necessari anche per lo sviluppo sostenibile delle infrastrutture marittime e nei settori dei servizi connessi. La proposta congiunta della Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione europea (FST) e dell'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) per un progetto ([21]) sulla mappatura dei percorsi di carriera nelle industrie marittime è stata accolta e le conclusioni del progetto dovrebbero essere disponibili nel corso del 2005.

5.15 Non vi sono elementi sufficienti per affermare che i giovani europei non vogliono intraprendere una carriera nel settore dei trasporti marittimi. Le campagne promozionali efficaci che offrono opportunità di carriera nel trasporto marittimo attraggono un numero notevole di candidati.

6. **La professione marittima**

6.1 L'invecchiamento della manodopera è un dato di fatto e gli attuali livelli di assunzione non sono sufficienti per sostituire l'attuale numero di marittimi europei, in modo particolare gli alti ufficiali che non sono solo richiesti sulle imbarcazioni battenti bandiera europea, ma anche sulle navi straniere. Tenuto conto del tempo necessario per formare queste persone e perché esse acquisiscano la necessaria esperienza, bisogna riconoscere che la situazione sta diventando critica in più di uno Stato membro.

6.2 A causa di condizioni economiche, situazione geografica e cultura diverse, l'attrazione per la carriera marittima differisce notevolmente da uno Stato membro all'altro.

6.3 I giovani sono probabilmente poco propensi a passare lunghi periodi di tempo in mare poiché ciò viene considerato socialmente e finanziariamente poco allettante. Tuttavia sono poche le professioni che danno la possibilità di beneficiare di lunghi periodi di ferie in cui dedicarsi alle attività ricreative e ai viaggi.

6.4 Dati empirici riguardanti il regno Unito dimostrano che laddove sono state condotte delle campagne di promozioni efficaci volte a creare la consapevolezza delle possibilità di carriera nel settore dei trasporti marittimi, non mancano i giovani che presentano candidature per le formazioni professionali offerte.

6.5 Ai fini della sostenibilità delle industrie delle infrastrutture marittime e per integrare le campagne promozionali volte a orientare i giovani verso le professioni marittime, è essenziale offrire una «carriera nel trasporto marittimo» invece di una «carriera marittima». Così facendo, si dimostrano le maggiori opportunità disponibili e si riduce l'opposizione dei giovani e delle loro famiglie a una carriera in questo settore.

6.6 L'istruzione e la formazione marittima, oltre a conformarsi alle disposizioni della Convenzione STCW e al codice ISM, devono garantire corsi aggiornati, andare incontro alle necessità del settore e preparare la manodopera ai progressi tecnologici.

6.7 I marittimi occupati nell'industria della pesca e nella marina militare costituiscono un utile, sebbene limitato, gruppo di manodopera supplementare per l'industria del trasporto marittimo. Con il declino dell'industria della pesca e il ridimensionamento delle marine militari, i marittimi disponibili per l'occupazione nel settore del trasporto marittimo, sia in mare che a terra, stanno diminuendo. È poco probabile che le riduzioni sostanziali delle dimensioni della flotta peschereccia europea comportino una grande disponibilità di marittimi sul mercato del lavoro, dato l'invecchiamento della manodopera impiegata.

6.8 Il mantenimento di una disponibilità di marittimi europei è importante anche per la salvaguardia di una base di competenze specifiche marittime a livello europeo. Inoltre, si tratta potenzialmente di una riserva di manodopera valida per coprire, attraverso una formazione adeguata, posti di ufficiali.

7. **Trasporto marittimo**

7.1 È noto che negli Stati membri sono state adottate una serie di iniziative per promuovere il trasporto marittimo a corto raggio. In alcuni casi si tratta di iniziative lanciate di recente i cui effetti non sono stati ancora valutati, tuttavia, sembra che la cooperazione tra gli Stati membri sia scarsa. Iniziative quali le autostrade del mare sono utili per aumentare l'attrattiva del trasporto marittimo, ma è necessario che gli Stati membri cooperino per utilizzare al massimo il trasporto marittimo.

7.2 Gli orientamenti sugli aiuti di Stato in materia di misure di sostegno al trasporto marittimo sono essenziali per garantire una concorrenza leale tra Stati membri e un incremento della competitività, tuttavia l'efficacia di tali misure potrebbe essere messa in discussione dal calo continuo delle flotte e dei marittimi dell'UE.

7.3 Sembra che alcuni Stati membri non stiano sfruttando appieno le possibilità esistenti nel quadro degli orientamenti sugli aiuti di Stato e che non ci sia la volontà di cambiare la situazione laddove esistono o si pensa esistano degli ostacoli.

7.4 Sebbene la promozione del trasporto marittimo spetti agli Stati membri, la mancanza di coordinamento a livello centrale appare come un ostacolo allo sviluppo. Di conseguenza, iniziative come i progetti Marco Polo o le autostrade del mare volti a promuovere il trasporto marittimo a corto raggio non hanno ancora avuto tempo di esplicare i loro effetti.

([21]) Progetto congiunto ECSA/ETF sulla mappatura dei percorsi professionali nelle industrie marittime, 2004.

8. **Raccomandazioni**

8.1 La Commissione dovrebbe avviare azioni adeguate e formulare raccomandazioni per:

a) valutare le misure esistenti volte a esortare gli Stati membri a promuovere il trasporto marittimo;

b) valutare le misure esistenti a sostegno dell'assunzione e della formazione dei marittimi negli Stati membri;

c) stimare il numero dei marittimi dell'UE necessari per sostenere l'infrastruttura marittima e i settori collegati;

d) esaminare l'applicazione e l'adeguatezza delle disposizioni esistenti sugli aiuti di Stato, rispetto ai requisiti per il certificato di 1º livello. Esaminare poi le misure in particolare per ottenere il Certificato STCW di 2º o 3º livello per dei periodi di formazione effettuati a bordo;

e) fissare priorità tali da promuovere innanzitutto l'assunzione, la formazione e l'impiego duraturo come marittimi di cittadini europei.

8.2 Gli Stati membri dovrebbero avviare azioni adeguate e formulare raccomandazioni per:

a) adoperarsi per l'applicazione e il rispetto delle convenzioni essenziali dell'OIL e delle convenzioni consolidate, delle convenzioni dell'IMO nella loro versione modificata e delle direttive europee al fine di garantire condizioni di vita e di lavoro adeguate;

b) garantire un sostegno finanziario adeguato alla formazione sfruttando appieno gli orientamenti sugli aiuti di Stato esistenti, utilizzando anche, se è il caso, i regimi fiscali e della previdenza sociale;

c) individuare eventuali misure supplementari per incoraggiare l'assunzione e la formazione di marittimi europei;

d) lavorare con le parti sociali per effettuare efficaci campagne di promozione per spingere i giovani a intraprendere una carriera nel settore del trasporto marittimo;

e) finanziare adeguatamente gli istituti d'istruzione e di formazione di elevata qualità che offrono una formazione nautica specialistica;

f) spingere le industrie marittime a sostenere maggiormente la formazione di marittimi;

g) garantire le necessarie infrastrutture di trasporto per facilitare ed estendere l'utilizzo del trasporto marittimo;

h) promuovere l'uso del trasporto marittimo come modo di trasporto ecologico;

i) garantire la disponibilità di una gamma di navi per soddisfare le esigenze strategiche e economiche;

j) assicurarsi che non vengano introdotte misure che criminalizzino la professione marittima e eliminare qualsiasi misura in vigore che cerchi di criminalizzare i marittimi, in particolare i comandanti.

8.3 Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero:

a) facilitare la formulazione da parte della Commissione di proposte per misure dirette a promuovere il trasporto marittimo;

b) agevolare la formulazione da parte della Commissione di proposte per misure volte a promuovere l'assunzione e la formazione di personale marittimo;

c) controllare le azioni della Commissione relative alle misure intese a promuovere il trasporto marittimo;

d) controllare le azioni della Commissione relative alle misure intese a promuovere l'assunzione e la formazione del personale marittimo.

8.4 Gli armatori dovrebbero avviare azioni appropriate per:

a) garantire condizioni sociali e professionali adeguate in modo da incoraggiare l'assunzione e l'impiego duraturo dei marittimi europei altamente qualificati;

b) assumere personale di alto livello e fornire formazioni adeguate;

c) garantire un numero sufficiente di posti per la formazione e il successivo impiego di marittimi per assicurarsi una disponibilità di ufficiali di alto grado;

d) studiare modi per sviluppare il trasporto marittimo per il commercio intracomunitario e con l'estero.

8.5 I sindacati dovrebbero avviare azioni adeguate per:

a) promuovere le carriere nel settore del trasporto marittimo;

b) cercare di garantire uno status professionale elevato per i marittimi dell'UE;

c) partecipare alla promozione del settore del trasporto marittimo, incluso quello a corto raggio.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Progetto di decisione della Commissione riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 86 del Trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale e al Progetto di direttiva della Commissione che modifica la direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche

(2005/C 157/06)

La Commissione, in data 19 marzo 2004, 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 alle proposte di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 ottobre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore HERNÁNDEZ BATALLER e dal correlatore BURANI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 140 voti favorevoli e 9 astensioni.

1. **Introduzione**

1.1 Ai sensi dell'articolo 3, lettera g), del Trattato CE, l'azione della Comunità comporta «un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno». Il mantenimento di una sorveglianza efficace volta a evitare che gli aiuti concessi dagli Stati membri falsino la concorrenza costituisce un elemento essenziale di tale regime.

1.2 La necessità di controllare gli aiuti di Stato è stata successivamente ribadita in vari Consigli europei. Le conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma del 23 e 24 marzo 2001 recitano: «Il livello degli aiuti di Stato nell'Unione europea deve essere ridotto e il sistema reso più trasparente. A tal fine: (…) entro il 2003, gli Stati membri dovrebbero dimostrare una tendenza decrescente degli aiuti di Stato rispetto al PIL, tenendo conto dell'esigenza di convogliare aiuti verso obiettivi orizzontali di interesse comune, inclusi gli obiettivi di coesione».

1.3 La Commissione europea presenta ora una proposta per regolamentare gli aiuti di Stato, sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale; la proposta è articolata mediante una decisione e un quadro comunitario ad hoc, e tramite modifica della direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche ([1]).

1.4 Scopo della proposta è quello di applicare le disposizioni del Trattato, e in particolare le norme in materia di concorrenza, alle compensazioni finanziarie versate dagli Stati membri ad alcuni servizi d'interesse economico generale (SIEG) e destinate a coprire in maniera totale o parziale i costi specifici derivanti dagli obblighi di servizio pubblico.

1.4.1 La proposta fa tuttavia una distinzione fra diverse categorie di compensazione, limitando in tal modo il suo ambito di applicazione. È così che le nuove disposizioni contenute nella proposta non riguardano le compensazioni che soddisfano le quattro condizioni stabilite dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nelle sentenze Altmark Trans ([2]) ed Enirisorse ([3]), in base alle quali: l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico chiaramente definiti; i parametri per il calcolo della compensazione devono essere fissati anticipatamente in maniera obiettiva e trasparente; la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi; qualora l'impresa incaricata di assolvere detti obblighi non venga scelta nell'ambito di una procedura di appalto pubblico svolta secondo criteri ottimali, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente e dotata di mezzi adeguati per svolgere il proprio servizio, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi e tenendo conto di un margine di utile ragionevole. Secondo la Corte di giustizia dette compensazioni non integrano le fattispecie di aiuti di Stato previste dal Trattato.

1.4.2 La proposta pertanto non si applica agli aiuti d'importanza minore («de minimis») disciplinati dal regolamento (CE) n. 69/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001 ([4]) e a quelli destinati a determinati servizi pubblici di radiodiffusione ([5]).

([1]) Progetto di direttiva che modifica la direttiva 2000/52/CE (GU L 193 del 29.7.2000, pag. 75).

([2]) Sentenza del 24 luglio 2003 nella causa C-280/00, non ancora pubblicata nella Raccolta.

([3]) Sentenza del 27 novembre 2003 nelle cause riunite C-34/01 a C-38/01, non ancora pubblicata nella Raccolta.

([4]) GU L 10 del 13.1.2001, pag. 30. Si tratta di sovvenzioni a favore di una impresa non eccedenti un massimale di 100 000 EUR su un periodo di tre anni. Va osservato che tale regolamento non si applica al settore dei trasporti e alle attività legate alla produzione, alla trasformazione o alla commercializzazione dei prodotti di cui all'allegato I del Trattato.

([5]) Essenzialmente quelli definiti nei punti 49-56 della comunicazione della Commissione pubblicata nella GU C 320 del 15.11.2001.

1.4.3 Ai sensi dell'articolo 73 del Trattato CE e dei regolamenti (CEE) n. 1191/69 ([1]) e n. 1107/70 ([2]) del Consiglio, sono inoltre esclusi dall'ambito di applicazione della proposta in oggetto determinati aiuti concessi nel settore dei trasporti terrestri — per ferrovia, su strada e per via navigabile — specie qualora le imprese forniscano esclusivamente servizi di trasporto urbano, extraurbano o regionale.

1.4.4 Infine, in base a considerazioni della stessa Commissione europea che tengono conto degli obiettivi specifici della politica comune dei trasporti, sono escluse dal campo di applicazione le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto aereo e marittimo ([3]), a eccezione del servizio pubblico di trasporto marittimo che riguarda i collegamenti con isole il cui volume di traffico è inferiore a 100 000 passeggeri all'anno.

1.4.5 Pertanto, ai sensi dell'articolo 1, l'ambito di applicazione della proposta interessa, oltre che il suddetto servizio di collegamento interinsulare, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che costituiscono aiuti di Stato e vengono concesse a imprese che operano in tutti i settori disciplinati dal Trattato CE, purché soddisfino le seguenti condizioni:

1) si tratti di compensazioni concesse alle imprese il cui fatturato totale annuo al netto dalle imposte non ha raggiunto una «soglia da determinarsi» ([4]) negli ultimi due esercizi annuali precedenti quello dell'assegnazione del SIEG e per cui l'importo annuale della compensazione per il servizio in questione rimane inferiore a una «soglia da determinarsi» ([5]), la quale, nel caso degli enti creditizi, è sostituita da una «soglia da determinarsi» del totale dello stato patrimoniale;

2) si tratti di compensazioni concesse agli ospedali che svolgono servizi di interesse economico generale;

3) si tratti di compensazioni concesse alle imprese aventi incarichi di edilizia popolare che svolgono servizi di interesse economico generale.

1.4.6 L'applicazione della decisione a questi settori non pregiudica la compatibilità degli aiuti di Stato con l'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE, quando sono rispettate certe condizioni. La Commissione propone pertanto di distinguere fra quelli d'importo elevato che possono provocare gravi distorsioni della concorrenza e quelli invece d'importo più modesto.

1.4.7 La proposta rende inoltre ancor più imperativa l'esigenza di trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche o le imprese a cui sono assegnati obblighi di servizio pubblico, scegliendo di modificare la direttiva 80/723/CEE mediante una nuova definizione di «impresa soggetta all'obbligo di tenere una contabilità separata» che, indipendentemente dalla qualificazione giuridica delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico, obbliga a separare la contabilità quando le imprese beneficiarie di dette compensazioni svolgono anche attività diverse da quelle dei servizi di interesse economico generale.

1.4.8 Infine, le disposizioni della proposta si applicano senza pregiudizio delle disposizioni specifiche più rigorose relative agli obblighi di servizio pubblico contenute negli atti legislativi e nelle misure comunitarie settoriali e delle disposizioni comunitarie vigenti in materia di appalti pubblici.

1.4.9 In ogni modo, la proposta limita il campo di applicazione ai servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE, un concetto di cui però nel testo non si dà nessuna definizione.

1.4.10 Appaiono più incisive altre disposizioni contenute nel progetto, come quelle relative alla compatibilità e all'esenzione dall'obbligo di notificazione degli aiuti, ai requisiti della missione di servizio pubblico e al calcolo della compensazione.

1.4.11 La proposta di decisione prevede infatti all'articolo 2 che, se le condizioni in essa stabilite sono soddisfatte, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico sono compatibili con il mercato comune ed esentate dall'obbligo di notificazione preventiva di cui all'articolo 88, paragrafo 3 del Trattato CE.

1.4.12 Inoltre, ai sensi dell'articolo 4 della proposta di decisione, la missione di servizio pubblico deve essere conferita mediante atto ufficiale (può trattarsi di un atto legislativo o regolamentare, di un contratto o di un mandato) nel quale debbono essere indicati in particolare: la natura precisa degli obblighi di servizio pubblico, le imprese interessate e il territorio interessato.

([1]) GU L 156 del 28.6.1969. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 1893/91 (GU L 169 del 29.6.1991, pag. 1).

([2]) GU L 130 del 15.6.1970. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 543/97 (GU L 84 del 26.3.1997, pag. 6).

([3]) Regole applicabili a tali settori sono tuttavia contenute nel regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GU L 240 del 24.8.1992, pag. 8.) - modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1) - e nel regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, relativo al cabotaggio marittimo (GU L 364 del 12.12.1992, pag. 7).

([4]) Gli importi rispettivi verranno stabiliti in via definitiva alla luce delle osservazioni ricevute nell'ambito della consultazione lanciata dalla Commissione in merito al contenuto della proposta.

([5]) Quest'ultima soglia può essere determinata considerando una media annuale che rappresenti gli importi attualizzati delle compensazioni concesse nel corso del contratto o in un periodo di cinque anni.

1.4.13 Questo ultimo aspetto viene affrontato in modo estremamente stringato sia nell'articolo 5 che nei punti che vanno da 12 a 23 del quadro comunitario in questione. Si prevede essenzialmente che l'importo della compensazione non ecceda i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

1.4.14 I costi imputati al SIEG possono coprire tutti i costi variabili connessi alla fornitura del SIEG stesso, un contributo adeguato ai costi fissi e una remunerazione adeguata dei capitali propri nella misura in cui essi sono destinati al SIEG ([1]). I costi delle attività diverse dal SIEG non possono mai essere imputati al SIEG. In generale il calcolo dei costi «deve essere effettuato conformemente a principi contabili accettati».

1.4.15 Le entrate devono comprendere almeno tutti gli introiti percepiti grazie al SIEG. Inoltre, per utile ragionevole si intende un tasso di remunerazione del capitale che tenga conto del rischio o dell'assenza di rischio per l'impresa grazie all'intervento dello Stato ([2]).

1.4.16 Lo Stato deve infine verificare regolarmente che non vi siano compensazioni eccessive, ossia compensazioni non necessarie per il funzionamento del SIEG, dal momento che costituiscono un aiuto di Stato incompatibile con il mercato comune. Tuttavia, se l'importo della compensazione eccessiva non supera il 10 % della compensazione annuale, esso può essere riportato all'anno successivo. Vista la variabilità annuale dei costi di alcuni SIEG, può persino risultare necessaria per il funzionamento del SIEG una compensazione superiore al 10 %; nel qual caso lo Stato dovrebbe preparare un bilancio settoriale periodico, che abbracci un arco di tempo non superiore a tre anni, al termine del quale la compensazione eccessiva dovrà essere restituita.

2. **Valutazioni di carattere generale**

2.1 La proposta in oggetto risponde all'impegno, assunto dalla Commissione dinanzi al Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001, di migliorare la certezza giuridica nel settore delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico e più particolarmente di stabilire un quadro comunitario di sostegno per gli aiuti di Stato concessi a imprese incaricate della gestione di SIEG ([3]).

2.2 Vi è sicuramente incertezza giuridica in merito alle norme applicate al finanziamento dei servizi di interesse generale e, più specificamente, all'applicazione delle regole riguardanti gli aiuti di Stato, sebbene nelle sentenze Altmark Trans ed Enirisorse, citate in precedenza, la giurisprudenza della Corte di giustizia abbia fornito alcuni criteri giuridici di adempimento obbligato in questo settore.

2.3 Occorre infatti precisare ulteriormente detti criteri e più particolarmente i metodi di calcolo dei costi (trasparenza, parametri) e la natura degli obblighi di servizio pubblico oggetto di compensazione ([4]).

2.4 In tal senso la proposta risulta particolarmente opportuna per gli operatori economici dal momento che, finché non entrerà in vigore il quadro normativo in questione, qualsiasi aiuto di Stato ricevuto da tali operatori, in quanto fornitori di un servizio d'interesse economico generale, ma non notificato alla Commissione può essere illegale, indipendentemente dall'importo.

2.5 Tali aiuti non sarebbero pertanto esenti da eventuali azioni che ne contestino la legalità dinanzi alla giustizia ordinaria degli Stati membri.

2.6 Ciò risulta ancor più necessario dal momento che esistono in particolare due ambiti — il finanziamento e l'aggiudicazione degli appalti — in cui il potere di cui dispongono gli Stati membri per definire e sviluppare le missioni di SIEG entra abitualmente in conflitto con determinate norme fondamentali del diritto comunitario.

2.7 Gli Stati membri dispongono infatti di un ampio margine di discrezionalità per decidere in merito all'opportunità della prestazione di SIEG e ai mezzi per finanziarla, dal momento che, in mancanza di un'armonizzazione comunitaria, il vincolo principale in tale campo è il rispetto della normativa europea a tutela della concorrenza ([5]), fatto salvo lo svolgimento delle missioni sociali e il pieno rispetto del principio di sussidiarietà, il quale è una norma giuridica vincolante di natura costituzionale che tanto l'Unione quanto gli Stati membri debbono osservare e che non deve portare a rimettere in discussione l'*acquis* comunitario.

2.8 Sarebbe opportuno che la Commissione valutasse in che modo esporre esplicitamente le motivazioni all'origine di ciascuna proposta (base giuridica, necessità, proporzionalità) e le ragioni per attuarle a livello comunitario (criteri di sussidiarietà, indicatori qualitativi e/o quantitativi), in nome delle buone pratiche e in osservanza al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

([1]) Sentenza della Corte di giustizia del 3 giugno 2003 Chronopost, cause riunite C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P, non ancora pubblicata nella Raccolta.

([2]) Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, della decisione, per stabilire l'utile ragionevole, occorre prestare particolare attenzione alla concessione di diritti esclusivi o speciali; gli Stati membri possono altresì introdurre criteri di incentivazione, in funzione in particolare della qualità del servizio reso.

([3]) COM(2001) 598 def.

([4]) Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, *Relazione sulla consultazione pubblica in merito al Libro verde sui servizi di interesse generale*, Bruxelles, 29 marzo 2004, SEC(2004) 326, pagg. 27-28.

([5]) Possono infatti ricorrere a diversi meccanismi di finanziamento come l'aiuto diretto a carico del bilancio dello Stato, i diritti speciali o esclusivi, i contributi degli operatori del mercato, la fissazione di una tariffa tipo o il finanziamento basato su principi di solidarietà del SIEG; cfr. COM(2004) 374, pag. 13.

2.9 Questi e altri motivi ci spingono ad accogliere positivamente la proposta della Commissione che essenzialmente orienta i poteri pubblici degli Stati membri nell'adempimento di obblighi fondamentali come quello della trasparenza nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e della vigilanza rispetto ai possibili effetti nocivi per la libera concorrenza causati da un'esecuzione inefficiente della missione di SIEG da parte delle imprese ([1]).

2.10 Il CESE caldeggia una proposta normativa finalizzata a estendere i criteri stabiliti dalla Corte di giustizia, così da poter escludere le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico dal campo di applicazione delle disposizioni relative agli aiuti di Stato previste dal Trattato.

3. **Osservazioni particolari**

3.1 Risulta nondimeno opportuno segnalare alcune questioni formali e sostanziali che sorgono dall'esame della proposta.

3.2 In sintesi, la proposta persegue tre obiettivi principali: innanzitutto, quello di stabilire la presunzione di conformità con il mercato comune degli aiuti di Stato di un importo «relativamente limitato» che sono destinati alle imprese incaricate della fornitura di SIEG; in secondo luogo, quello di rafforzare la certezza giuridica per le compensazioni per la fornitura di SIEG che superano detto importo, tramite un quadro comunitario che fissi i criteri per la loro valutazione; in terzo luogo, quello di classificare i criteri in base a cui determinare se dette compensazioni possono costituire un aiuto di Stato.

3.3 A giudizio del CESE, occorrerebbe estendere le disposizioni della proposta a qualsiasi compensazione di un obbligo di servizio pubblico chiaramente definita e determinata che corrisponda ai costi aggiuntivi generati, senza eccederli, a condizione che l'impresa beneficiaria tenga una contabilità separata. Il dispositivo nel suo insieme sarebbe soggetto a un controllo a posteriori da parte della Commissione e della Corte di giustizia.

3.4 La proposta tuttavia non delimita con precisione il suo ambito di applicazione che, specie nel caso della decisione, viene determinato mediante criteri eterogenei che escludono certe situazioni o ambiti settoriali (cfr. supra 1.4.2 — 1.4.4), o li delimitano in maniera generale attenendosi più a criteri di natura quantitativa che qualitativa (cfr. supra 1.4.5).

3.5 Lo stesso può dirsi in merito all'utilizzo, in qualche disposizione della proposta, di concetti giuridici indefiniti come nel caso del calcolo dei costi imputati ai SIEG, «conformemente a principi contabili accettati». Oppure il rimando, per il campo di applicazione della proposta, ai «servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE». Come è noto però, tale concetto non è definito né nei Trattati, né nel diritto comunitario derivato.

3.6 A giudizio del CESE, come per gli altri modi di trasporto, occorrerebbe escludere dal campo di applicazione tutte le attività di cabotaggio con le isole, a meno che la Commissione non giustifichi adeguatamente la loro inclusione nella proposta.

3.7 A questo proposito, visto il carattere marcatamente tecnico e strumentale degli obiettivi della proposta, sembra ragionevole chiedere alla Commissione un maggior sforzo di delimitazione del concetto di SIEG rispetto ad altri che tendono a sovrapporvisi nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri, come la nozione di servizio pubblico e di servizio di interesse generale ([2]). Di fatto i termini generali con cui la Commissione concepisce ancora la nozione di SIEG escluderebbero da quest'ultima le attività di massimo interesse sociale come il finanziamento della ricerca connessa al miglioramento della salute o alla protezione dei consumatori ([3]).

3.8 A tale proposito, di fronte alla necessità di chiarire giuridicamente, a livello sovranazionale, i concetti di servizi d'interesse generale e di servizi d'interesse economico generale, non appare così indispensabile definire allo stesso livello i servizi sociali, almeno per due motivi: innanzitutto, tali servizi sarebbero rilevanti per l'ordinamento comunitario soltanto qualora comportassero un beneficio economico per il fornitore; in secondo luogo, posto che tale ipotesi si verifichi, essi verrebbero inglobati in maniera forzata in uno dei suddetti concetti.

3.9 Nella proposta, per di più, non si affronta la classificazione di alcuni tipi di finanziamento dei SIEG, come il finanziamento basato su principi di solidarietà, considerati i problemi di accesso a certi mercati nazionali (per es. quello assicurativo), né la determinazione dei criteri per la valutazione di buone pratiche a livello comunitario che fra l'altro avrebbe il vantaggio di chiarire la legalità della cosiddetta «scrematura» *(cream skimming)* ([4]).

3.10 La proposta impone gli stessi criteri di rispetto del quadro normativo fondamentale del mercato interno senza distinguere fra i settori e senza ponderare la risposta degli operatori.

([1]) Cfr. a tale proposito, Parlamento europeo, *Relazione sul Libro verde sui servizi di interesse generale*, Bruxelles, 17.12.2003, doc. A5-0484/2003 finale, PE 323.188, pagg. 11-13. Cfr. anche Comitato delle regioni, *Parere al Libro verde sui servizi di interesse generale*, GU C 73 del 23.3.2004, pag. 7, specialmente le pagg. 10-11.

([2]) Detta questione è stata ripetutamente affrontata da parte del Comitato economico e sociale europeo e, più recentemente, nel suo parere in merito al Libro verde sui servizi di interesse generale dell'11 dicembre 2003, GU C 80 del 30.3.2004, pag. 66.

([3]) Cfr. anche l'allegato 1 (definizioni terminologiche) del Libro bianco sui servizi di interesse generale, COM(2004) 374, cit. pag. 23.

([4]) Specie nei settori liberalizzati la scrematura può essere messa in discussione nei casi di determinazione della media delle tariffe e di sovvenzionamento incrociato tra servizi redditizi e servizi in perdita.

3.11 La proposta parte infatti da un principio errato, applicando pari trattamento a situazioni che sono invece diverse. La distribuzione di acqua potabile, il risanamento urbano o il riciclaggio dei rifiuti verrebbero equiparati all'approvvigionamento elettrico o del gas. Si tratta invece di settori che non sono sottoposti alle stesse condizioni (ad es. rispetto dell'ambiente, infrastrutture, ecc.) e i cui mercati non sono omologabili: i primi sono circoscritti all'ambito locale o regionale, i secondi interessano invece il livello nazionale, transnazionale o internazionale. Non risulta pertanto adeguato equipararli applicandovi le medesime norme sopranazionali di finanziamento.

3.12 Diversa è inoltre, a seconda dei settori, l'attrattiva per gli operatori dei SIEG. Taluni servizi richiedono determinate infrastrutture e impianti necessari per la loro erogazione che logicamente comportano un aumento dei costi e possono persino portare gli investitori privati a rinunciarvi per mancanza di redditività a breve e a medio termine.

3.13 La proposta, la cui base giuridica è l'articolo 86, paragrafo 3, del Trattato CE, riproduce l'asimmetria esistente nei Trattati fra la disciplina della concorrenza, secondo la quale i SIEG sono considerati deroghe all'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE, e il loro riconoscimento positivo all'articolo 16 del Trattato CE e all'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali. Questa visione relativizza il valore intrinseco dei SIEG sia nell'azione politica dell'Unione europea — coesione sociale e territoriale — che nella garanzia data ai cittadini di godere dei diritti fondamentali come quello della libera circolazione.

3.14 I problemi sollevati dalla proposta interessano il fondamento stesso della tecnica legislativa adottata dalla Commissione, se non altro per quanto riguarda due questioni: la sua finalità strumentale e la sua efficacia normativa. In merito alla prima questione, la tecnica utilizzata nella proposta ricorda la nota tipologia dei regolamenti di esenzione per categorie, di uso corrente nel regime giuridico comunitario relativo alla concorrenza nel mercato interno. Assimilando *de facto* situazioni diverse si corre infatti il rischio di un'armonizzazione velata che risolva la complessa realtà dei SIEG imboccando la via regolamentare, invece di adottare — come occorrerebbe — un approccio giuridico più dettagliato e approfondito.

3.15 Sulla scia di questa osservazione se ne impone un'altra, riferita alla seconda questione: quella dell'efficacia normativa. In mancanza di una precedente proposta di direttiva quadro — sollecitata con insistenza dal Comitato [1] — in grado di consolidare gli obiettivi e i principi normativi fondamentali relativi ai SIEG e di precisare i concetti utilizzati nei Trattati e le direttive settoriali, nonché le condizioni di intervento dei diversi operatori [2], la proposta in esame non garantisce di per sé il livello di certezza giuridica richiesto da questo settore del mercato interno.

3.16 Senza la suddetta struttura giuridica sono da prevedersi innumerevoli conflitti di applicazione e di interpretazione, con conseguente tracollo degli organi giurisdizionali competenti. La sua attuazione potrebbe provocare di fatto violazioni del principio di sussidiarietà che, nell'attuale contesto del processo di integrazione, gode di livelli rafforzati di protezione, come esemplificato dalle disposizioni dell'articolo I-9 e dal protocollo allegato al Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, elaborato dalla Convenzione europea.

3.17 Il CESE auspica che la missione di rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale non venga ostacolata dall'attuazione del quadro previsto. È necessario mantenere, pur riorientandoli verso gli obiettivi di coesione, a norma del Trattato, gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico di regioni ove il tenore di vita è anormalmente basso o in cui esiste una grave situazione di sottoccupazione, come pure gli aiuti destinati a facilitare lo sviluppo di determinate attività o di determinate regioni economiche.

3.18 La politica di aiuti di Stato a livello comunitario andrebbe forse ripensata, dal momento che può risultare sempre più complicata l'azione della Commissione nei confronti degli enti regionali e/o locali, con i quali invece essa dovrebbe avere rapporti diretti per le questioni riguardanti gli aiuti da loro concessi.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

[1] GU C 241 del 7.10.2002, punto 4.4.

[2] Cfr. dal punto 3.1 al punto 3.5 del parere del Comitato economico e sociale europeo dell'11 dicembre 2003, citato in una nota precedente.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il riconoscimento dei certificati rilasciati dagli Stati membri alla gente di mare e recante modificazione della direttiva 2001/25/CE

COM(2004) 311 def. — 2004/0098 (COD)

(2005/C 157/07)

Il Consiglio, in data 6 maggio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **CHAGAS**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 140 voti favorevoli e 4 astensioni.

1. **Contesto**

1.1 Il 26 aprile 2004, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva riguardante il riconoscimento dei certificati rilasciati dagli Stati membri alla gente di mare e recante modificazione della direttiva 2001/25/CE [1] allo scopo di semplificare la procedura per il riconoscimento di tali certificati.

1.2 La Convenzione sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio di brevetti e ai servizi di guardia (di seguito «convenzione STCW»), adottata dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO) nel 1978 e successivamente modificata, stabilisce a livello internazionale i requisiti in materia di formazione della gente di mare, certificazione e tenuta della guardia. La convenzione definisce, tra l'altro, criteri specifici per il riconoscimento dei certificati rilasciati dalle parti contraenti ai comandanti, agli ufficiali o ai radiooperatori.

1.3 Tali requisiti internazionali sono stati introdotti nell'ordinamento comunitario dalla direttiva 2001/25/CE [2] del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 aprile 2001 (di seguito «la direttiva»), modificata da ultimo dalla direttiva 2003/103/CE [3] e concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare. Essi devono pertanto essere applicati dagli Stati membri in sede di rilascio dei certificati di abilitazione professionale.

1.4 La direttiva stabilisce che il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri dei certificati rilasciati a marittimi aventi la cittadinanza degli Stati membri o di paesi terzi è soggetto alle disposizioni delle direttive 89/48/CEE [4] e 92/51/CEE [5] sul sistema generale di riconoscimento della formazione professionale. Tale sistema prevede una procedura per il riconoscimento dei titoli professionali che implica una comparazione dell'istruzione e della formazione ricevute e delle corrispondenti qualifiche. In caso di differenze sostanziali, i marittimi interessati possono essere assoggettati a specifiche misure di compensazione. La situazione risulta al momento paradossale in quanto, all'interno dell'UE, il riconoscimento reciproco dei certificati tra gli Stati membri è più complicato del riconoscimento dei certificati rilasciati dai paesi terzi.

1.5 La Commissione propone l'accettazione automatica, da parte di ciascuno Stato membro, di tutti i certificati rilasciati dagli altri Stati membri a norma della direttiva. L'obiettivo principale delle misure proposte è fare in modo che tutti i marittimi abilitati all'esercizio della professione in uno Stato membro e in possesso del relativo certificato siano autorizzati a lavorare a bordo di navi battenti la bandiera di un qualsiasi Stato membro senza la necessità di soddisfare ulteriori requisiti.

1.6 Inoltre la Commissione ritiene opportuno recepire nell'ordinamento comunitario le disposizioni della convenzione STCW relative alle competenze linguistiche dei marittimi, che mirano a consentire un'efficace comunicazione a bordo delle navi e a facilitare la libera circolazione dei lavoratori.

1.7 La Commissione propone di modificare la direttiva 2001/25/CE. Tale proposta prevede, tra le altre cose:

— l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure per prevenire e sanzionare le pratiche fraudolente in materia di certificazione della gente di mare,

— il controllo periodico dell'osservanza della direttiva 2001/25/CE da parte degli Stati membri.

---

(1) Direttiva 2001/25/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare.

(2) Cfr. nota n. 1.

(3) Direttiva 2003/103/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003 che modifica la direttiva 2001/25/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare.

(4) Direttiva 89/48/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni.

(5) Direttiva 92/51/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE.

2. **Osservazioni generali**

2.1 Il CESE riconosce la necessità di una procedura che faciliti il riconoscimento da parte di tutti gli Stati membri dei certificati rilasciati all'interno dell'Unione alla gente di mare, conformemente ai requisiti minimi della direttiva 2001/25/CE modificata.

2.2 Il Comitato riconosce altresì la necessità di assicurare l'osservanza totale e costante dei requisiti esistenti in modo da rispettare gli obblighi internazionali.

2.3 Nelle sue conclusioni del 5 giugno 2003 ([6]), il Comitato ha sottolineato che il Consiglio insiste sull'esigenza di promuovere la mobilità della gente di mare all'interno dell'Unione.

2.4 Il CESE prende inoltre atto che il sistema generale attualmente in vigore per il riconoscimento della formazione professionale è alquanto complesso e impedisce che le disposizioni previste dalla Convenzione si applichino al riconoscimento reciproco dei certificati rilasciati dagli Stati membri.

2.5 Il CESE riconosce che la procedura introdotta di recente per il riconoscimento dei certificati emessi al di fuori dell'Unione è più semplice e dunque i marittimi che hanno ricevuto una qualificazione in uno Stato membro possono essere svantaggiati. Le modifiche proposte, in linea con i requisiti internazionali, dovrebbero rimediare a questo eventuale svantaggio.

2.6 Inoltre il CESE riconosce che alcuni Stati membri riservano posti di comandante e di primo ufficiale ai propri cittadini, come ha confermato la Corte di giustizia nelle cause C-47/02 e C-45/01. Questo dimostra che gli Stati membri possono impedire la libera circolazione dei marittimi riservando posti ai propri cittadini. Tra gli Stati membri, i Paesi Bassi e il Regno Unito hanno adottato le politiche meno restrittive per quanto concerne l'occupazione dei cittadini di altri paesi.

2.7 Il Comitato sottolinea la necessità di una lingua comune di lavoro che tutti i marittimi capiscano e in cui tutti siano in grado di comunicare. La cosa è particolarmente importante nelle situazioni di emergenza e per il miglioramento delle condizioni sociali a bordo.

2.8 Il CESE approva che la Commissione richiami l'attenzione sulla diffusione di certificati ottenuti con frode, come risulta da uno studio commissionato dall'Organizzazione marittima internazionale ([7]), e sollecita gli Stati membri a prendere e applicare tutte le misure necessarie per prevenire sia il conseguimento e il rilascio di certificati con frode sia la contraffazione dei certificati dei marittimi.

2.9 Pur riconoscendo l'esigenza di un sistema più efficace e meno complesso per il riconoscimento reciproco dei certificati da parte degli Stati membri, il CESE ritiene necessario continuare a combattere attivamente il fenomeno della certificazione fraudolenta. Gli Stati membri ospitanti devono pertanto disporre di procedure adeguate di modo che un certificato emesso da un altro Stato membro possa essere utilizzato su una nave dello Stato membro ospitante.

2.10 Il CESE ritiene che uno Stato membro ospitante debba richiedere a tutti i titolari di certificati di rispettare non solo i requisiti concernenti le loro competenze linguistiche ma anche quelli relativi alla conoscenza del diritto marittimo dello Stato membro in questione, il che rende necessario il rilascio di un «documento di riconoscimento».

2.11 Il Comitato approva il ruolo importante assegnato all'Agenzia europea per la sicurezza marittima (AESM) nel verificare l'osservanza delle disposizioni da parte degli Stati membri e la loro uniformità e ritiene necessario ridurre al minimo gli oneri amministrativi. Questi sono aspetti essenziali per garantire l'elevato livello professionale dei marittimi titolari di certificati emessi negli Stati membri.

2.12 Pur consapevole del ruolo importante svolto dall'AESM, il CESE ne riconosce i limiti. Tuttavia, richiama l'attenzione della Commissione sulla necessità di mettere a disposizione di tale Agenzia adeguate risorse finanziarie, umane e tecniche.

2.13 Il CESE richiama inoltre l'attenzione della Commissione sul fatto che concedere ad un numero illimitato di marittimi di uno Stato membro l'autorizzazione a prestare servizio sulle navi di un altro Stato membro potrebbe avere effetti negativi. Pur riconoscendo che tale provvedimento è conforme al principio della libera circolazione dei lavoratori e può rappresentare una necessità, in taluni casi il CESE osserva che l'assenza di qualsiasi limite al numero di certificati rilasciati potrebbe influire negativamente sulla continuità dei posti di lavoro dei marittimi in taluni Stati membri. In definitiva, potrebbero essere messi a repentaglio la sostenibilità ed il miglioramento del livello di qualificazione degli stessi marittimi comunitari.

2.14 Il Comitato invita gli Stati membri a creare, in collaborazione con le parti sociali, un regime occupazionale equilibrato al fine di garantire la sostenibilità ed il miglioramento del livello di qualificazione dei marittimi nell'UE.

2.15 Il CESE si dice deluso dal fatto che la Commissione, pur avendo in precedenza approvato il riconoscimento dei cittadini dei paesi terzi e adesso il riconoscimento reciproco dei certificati dei marittimi dell'UE, non cerchi di applicare sull'intero territorio comunitario misure di protezione sociale per tutti i lavoratori del settore marittimo che operano su navi battenti bandiera comunitaria.

([6]) Sulla promozione dei trasporti marittimi e sulla professione di marittimo all'interno dell'Unione.

([7]) *A study of fraudulent practices associated with certificates of competency and endorsements, Seafarers International Research Centre* (SIRC) 2001.

3. **Osservazioni specifiche**

3.1 *Articolo 1*

Il Comitato riconosce che la direttiva si applica alle professioni marittime esercitate dai cittadini degli Stati membri o da cittadini dei paesi terzi titolari di un certificato di abilitazione rilasciato da uno Stato membro. È importante che l'ambito di applicazione non includa anche i certificati rilasciati in origine da un paese terzo e convalidati da uno Stato membro.

3.2 *Articolo 3*

Conformemente al paragrafo 2, i marittimi titolari di un certificato adeguato o di qualsiasi altro certificato ai sensi del paragrafo 1 sono autorizzati a prestare servizio a bordo delle navi battenti la bandiera di qualsiasi altro Stato membro. Tale autorizzazione deve tuttavia essere concessa solo su rilascio di un documento ufficiale di riconoscimento, richiesto al fine di evitare un uso fraudolento dei certificati e di comprovare sia le competenze linguistiche sia la conoscenza del diritto marittimo dello Stato membro ospitante.

3.3 *Articolo 4*

Il CESE riconosce la necessità che i marittimi acquisiscano adeguate competenze linguistiche secondo quanto stabilito nelle sezioni A-II/1, A-III/1, A-IV/2 e A-II/4 del Codice STCW. Questo nasconde tuttavia una certa ambiguità; è infatti difficile che gli Stati membri possano garantire l'osservanza di questa disposizione quando, secondo il Codice STCW, il compito di assicurare che i marittimi dispongano di adeguate conoscenze linguistiche spetta allo Stato membro ospitante. Una volta soddisfatto tale requisito, lo Stato membro ospitante può concedere il riconoscimento adeguato.

3.4 *Articolo 5*

Il CESE approva le disposizioni concernenti la prevenzione delle frodi. L'uso di certificati di abilitazione ottenuti con frode può mettere in pericolo la sicurezza della vita in mare, causare danni seri all'ambiente marino e compromettere il prestigio della professione di marittimo. Il rilascio di un adeguato documento di riconoscimento contribuirebbe a prevenire l'uso fraudolento dei certificati.

3.5 *Articolo 6*

Il CESE approva il ruolo dell'AESM nel garantire che gli Stati membri adottino e applichino misure appropriate per prevenire e penalizzare l'uso fraudolento dei certificati.

3.6 *Articolo 7*

Il CESE prende atto ed approva che la Commissione, con l'assistenza dell'Agenzia, verifichi ad intervalli non superiori a cinque anni l'osservanza, da parte degli Stati membri, dei requisiti di formazione e certificazione stabiliti dalla direttiva 2001/25/CE.

4. **Conclusioni**

4.1 Fatte salve le osservazioni formulate ai punti precedenti, il Comitato prende atto della proposta della Commissione e ne approva il contenuto.

4.2 Concorda sulla necessità di semplificare il sistema per il riconoscimento dei certificati da parte degli Stati membri. Tuttavia, il riconoscimento automatico dovrebbe tener conto dell'esigenza di garantire appropriate competenze linguistiche, di comprovare la conoscenza del diritto marittimo dello Stato membro ospitante e di prevenire l'uso fraudolento dei certificati. È dunque indispensabile che lo Stato membro in questione disponga di procedure adeguate.

4.3 Pur convenendo sull'opportunità di un sistema efficace e affidabile per il riconoscimento dei certificati di abilitazione rilasciati dagli Stati membri, il Comitato è preoccupato che la Commissione non abbia affrontato problemi quali il futuro occupazionale dei cittadini dell'UE, il mantenimento ed il miglioramento del livello di qualificazione dei marittimi europei.

4.4 È d'accordo con il ruolo assegnato alla Commissione, con l'assistenza dell'AESM, nel garantire l'osservanza delle procedure e chiede alla stessa Commissione di assicurare la messa a disposizione di risorse adeguate sia a livello degli Stati membri sia a livello europeo.

4.5 Pur sottolineando l'attenzione che la Commissione attribuisce all'istruzione e alla formazione marittima nell'interesse della sicurezza della vita in mare e ai fini della protezione dell'ambiente marino, il CESE esprime preoccupazione per il fatto che non sono state adottate misure aggiuntive per scongiurare lo sfruttamento dei cittadini dei paesi terzi e di quelli dell'UE a bordo delle navi battenti bandiera degli Stati membri.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi armonizzati d'informazione fluviale sulle vie navigabili interne della Comunità

COM(2004) 392 def. — 2004/0123 (COD)

(2005/C 157/08)

Il Consiglio, in data 8 giugno 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 71 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **SIMONS**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 144 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione.

1. **Introduzione**

1.1 In data 25 maggio 2004 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi armonizzati d'informazione fluviale (*River Information Services* — RIS) sulle vie navigabili interne della Comunità. La Commissione intende in questo modo favorire lo sviluppo della navigazione interna integrando e armonizzando i servizi telematici nazionali che gli Stati membri hanno introdotto o vanno introducendo in questi ultimi anni.

1.2 Il contesto politico in cui si situa questa proposta di direttiva è caratterizzato dall'esigenza di promuovere altri modi di trasporto, alternativi a quello su strada, onde risolvere i problemi causati dalla politica dei trasporti frammentaria condotta negli ultimi anni, che si ritiene sia alla base delle attuali difficoltà del sistema dei trasporti europeo.

La navigazione interna dispone di sufficienti capacità, in termini sia infrastrutturali che tecnici, per assorbire, sottraendola al trasporto stradale, una percentuale decisamente superiore del volume complessivo del trasporto merci europeo. Grazie alle idrovie transfrontaliere e ai numerosi corsi d'acqua interni esistenti in Europa, la navigazione interna è in grado di soddisfare le esigenze di trasporto di buona parte del territorio europeo. Il settore della navigazione interna si caratterizza per le innovazioni introdotte in diversi ambiti. Essendo riuscito a farsi conoscere meglio come sistema alternativo a quello stradale, tale modo di trasporto ha potuto così conquistare nuovi mercati.

1.3 Il Comitato ha già riconosciuto l'importanza della navigazione interna nell'ambito del mercato comunitario in numerosi pareri (d'iniziativa), scambi di vedute e conclusioni in sede di comitati misti ([1]). Un rilievo particolare assume in questo contesto il superamento degli ostacoli infrastrutturali, a livello sia nazionale che internazionale, ed è per ciò che il Comitato esorta nuovamente gli Stati membri dell'Unione a provvedere in particolare alle misure necessarie per la manutenzione delle idrovie. Il Comitato considera un'adeguata manutenzione come un presupposto fondamentale, in assenza del quale l'introduzione di servizi avanzati RIS avrebbe ben poco senso. La mancata realizzazione di tale presupposto è già oggi alla radice di una serie di problemi che potrebbero compromettere la posizione futura della navigazione interna ([2]).

1.4 Nel quadro della strategia del Libro bianco, la Commissione si impegna a mantenere il proprio sostegno al settore affinché esso si adegui alle nuove esigenze del mercato. In tal senso la Commissione incoraggia vivamente l'introduzione di moderne tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) al fine di migliorare la gestione del traffico e dei trasporti sulla rete idroviaria europea.

([1]) Cfr. conclusioni comuni della quinta riunione del comitato consultivo misto UE-Romania, svoltasi il 23 e 24 maggio 2002 a Bucarest, sul tema «Ottimizzazione del Danubio come corridoio paneuropeo», DI CESE 48/2002 (relatrice: BREDIMA-SAVOPOULOU); pareri CESE sul tema «Realizzazione del dialogo sociale strutturato in merito ai corridoi di trasporto paneuropei», GU C 85 dell'8.4.2002 (relatrice: ALLEWELDT), e «L'avvenire della rete transeuropea di vie navigabili», GU C 80 del 3.3.2002 (relatore: LEVAUX), nonché parere CESE sul tema «Verso un regime paneuropeo della navigazione fluviale», GU C 10 del 14.1.2004 (relatore SIMONS).

([2]) Nel 2004, ad esempio, i Paesi Bassi hanno bloccato gli investimenti per la manutenzione delle idrovie, a fronte di un fabbisogno minimo di investimenti di 35 mio di euro per risolvere l'attuale situazione di ristagno ed evitarne di altre; le necessarie risorse finanziarie saranno disponibili solo nel 2007.
In Germania l'ammontare del fabbisogno di investimenti sostitutivi per il periodo 2000-2020 è stimato in oltre 11 mrd di euro. Ciò corrisponde a quote annuali di oltre 500 mio di euro, mentre il nuovo piano federale per le infrastrutture di trasporto per il periodo 2001-2015 presuppone un fabbisogno medio di 440 mio di euro all'anno per la manutenzione (relazione Planco «*Potenziale und Zukunft der deutschen Binnenschifffahrt*» (Opportunità e prospettive della navigazione interna in Germania), novembre 2003).

1.5 La Commissione ritiene che l'adozione del concetto RIS possa contribuire a garantire la compatibilità e l'interoperabilità, a livello europeo, tra i sistemi già in esercizio e quelli futuri. Ciò indurrà i costruttori europei a produrre l'hardware e il software RIS a prezzi ragionevoli e accessibili.

1.6 Le commissioni fluviali internazionali, la commissione centrale per la navigazione sul Reno e la commissione del Danubio incoraggiano lo sviluppo e l'introduzione dei servizi RIS. A tal fine la commissione centrale per la navigazione sul Reno ha già provveduto ad adottare, per il sistema fluviale di sua competenza, gli orientamenti e le specifiche tecniche previsti dalla direttiva ed elaborati dall'Associazione internazionale di navigazione (AIPCN).

2. **Gli utenti e l'importanza dei servizi RIS per la navigazione interna**

2.1 Secondo la proposta di direttiva, l'idea alla base dei servizi RIS costituisce il cambiamento più profondo che il settore abbia conosciuto negli ultimi decenni. Essa mira ad introdurre servizi di informazione in grado di contribuire a una migliore programmazione e gestione del traffico e delle operazioni di trasporto. A tal fine, le applicazioni telematiche sviluppate a livello nazionale dovranno essere integrate in un sistema interoperativo.

2.2 Secondo la proposta, l'introduzione dei servizi RIS andrà a beneficio dell'intero settore europeo della navigazione interna ed il rilancio del trasporto per via navigabile mediante l'attivazione di detti servizi presenta particolare interesse alla luce dell'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale e orientale.

I servizi RIS sono inoltre destinati a facilitare il compito delle autorità competenti, in particolare in materia di gestione del traffico e controllo delle merci pericolose. È opportuno garantire una maggiore sicurezza e una migliore tutela dell'ambiente, poiché gli interessati risultano così meglio informati e, nelle situazioni di emergenza, i loro tempi di reazione si riducono.

2.3 L'introduzione di servizi armonizzati RIS presenterà vantaggi per i servizi relativi sia al traffico che al trasporto. Ciò significa che la direttiva avrà conseguenze positive tanto per le autorità nazionali quanto per la navigazione interna, perseguendo così obiettivi di natura sia pubblica che privata.

2.4 I molteplici obiettivi e principi inerenti all'utilizzo del sistema a fini pubblici e privati richiedono un particolare controllo delle informazioni e dei servizi, nonché modalità atte a prevenire un utilizzo improprio degli stessi. La tutela della vita privata nella comunicazione elettronica deve essere esplicitamente garantita quando dei dati vengano utilizzati a fini pubblici.

3. **Vantaggi dei servizi RIS per il futuro sviluppo della navigazione interna**

3.1 Nella proposta di direttiva, i servizi RIS sono considerati utili per un potenziale trasferimento del traffico dagli altri modi di trasporto alle idrovie e per una maggiore integrazione della navigazione interna nei sistemi intermodali, due effetti utili per la società nel suo complesso. I servizi RIS comporteranno pertanto quattro tipi di vantaggi strategici:

— maggiore competitività,

— utilizzo ottimale delle infrastrutture,

— maggiore sicurezza e protezione,

— migliore tutela dell'ambiente.

3.2 Per quanto riguarda il primo aspetto, il Comitato tiene a sottolineare come una maggiore competitività migliorerà la posizione dell'intero settore nei confronti degli altri modi di trasporto. I servizi previsti non devono condurre a un ulteriore peggioramento della competitività della navigazione interna nei nuovi e futuri Stati membri che, data la situazione economica locale, è già molto scarsa. Nello stanziamento dei fondi per la realizzazione dei servizi occorre innanzitutto tener conto di tale aspetto ([1]).

3.3 L'accresciuta efficienza nella programmazione dei viaggi consentirà, secondo la proposta, di ottenere una riduzione dei tempi di attesa e delle perdite di rendimento, e ciò grazie all'adeguamento delle velocità. Garantendo un'interfaccia di informazione con tutti i soggetti della catena di approvvigionamento, i servizi RIS contribuiscono inoltre all'integrazione delle idrovie nella catena di trasporto intermodale.

3.4 Sarà necessario evidenziare ulteriormente i ben noti vantaggi della navigazione interna, quali la sicurezza, la protezione e la tutela dell'ambiente, oltre a promuoverne la competitività rispetto agli altri modi di trasporto. La navigazione interna viene già oggi considerata il modo di trasporto più sicuro ([2]).

3.5 Nel settore della tutela dell'ambiente la navigazione interna potrà mantenere la propria posizione di vantaggio rispetto ad altri modi di trasporto, come già avviene. In base ad uno studio, recentemente pubblicato, sulle prestazioni ambientali della navigazione interna ([3]), si può concludere che questa può contribuire al miglioramento delle prestazioni ambientali della catena di trasporto. A sua volta, ciò può concorrere alla realizzazione degli obiettivi di Kyoto in termini di riduzione delle emissioni di gas di scarico.

([1]) Tutti gli Stati attraversati dal Danubio partecipano già a progetti pilota RIS per l'armonizzazione della navigazione interna (è il caso del progetto Compris - *Consortium Operational Management Platform River Information Services* - un consorzio per la creazione di una piattaforma di gestione operativa per il periodo 2002-2005, cui prendono parte 44 soggetti pubblici e privati appartenenti ad 11 Stati, tra i quali Slovacchia, Ungheria, Romania e Bulgaria). Secondo le aspettative, i servizi armonizzati RIS renderanno notevolmente più moderna la navigazione sul Danubio [*Strategy and achievements on the implementation of RIS in the Danube region* (Strategia e progressi nell'attuazione dei RIS nella regione danubiana), pubblicazione a cura dell'ente austriaco *Via Donau*, 13.10.2004].

([2]) *L'energia e i trasporti nell'UE in cifre* - pubblicazione statistica 2003, Parte III: Trasporti, cap. 6: Sicurezza.

([3]) *Royal Haskoning, Environmental Performance of Inland Shipping*, 27 gennaio 2004.

3.6 Anche la decisione, presa dai ministri dell'Ambiente europei il 28 giugno 2004, di fissare, per il 2010, la quantità di zolfo presente nel carburante delle navi per il trasporto interno allo 0,1 % riflette il grado di coscienza ambientale della navigazione interna. Una maggiore percentuale di zolfo nuoce alla salute dell'uomo e può provocare l'eccessiva acidificazione di acque e terreni. La navigazione interna darà il proprio contributo alla lotta contro questi rischi mantenendo così il proprio primato di modo di trasporto più ecologico al mondo. Attualmente, la flotta interna europea utilizza già in larga parte un tipo di carburante che contiene meno dello 0,2 % di zolfo.

Oltre ai motori a bassa emissione di gas di scarico, anche l'utilizzo di carburante ecologico contribuisce a rendere la navigazione interna più rispettosa dell'ambiente rispetto ad altri modi di trasporto.

I vantaggi — già elencati — derivanti dall'introduzione di servizi RIS, che contribuiranno ad un'ulteriore riduzione dei consumi energetici della navigazione fluviale, potranno sostenere gli sforzi profusi da questo modo di trasporto per realizzare i propri obiettivi in materia di tutela ambientale.

4. **La proposta di direttiva ed il suo campo di applicazione**

4.1 La direttiva obbligherà gli Stati membri ad agevolare l'introduzione e l'utilizzo di servizi armonizzati RIS e a garantire un quadro normativo che ne consenta la definizione e l'ulteriore sviluppo. Il presupposto su cui si fonda è quello di una diretta integrazione delle tecnologie già disponibili (articolo 1).

4.2 Il Comitato giudica fondata la limitazione del campo di applicazione alle idrovie della classe IV e superiore e si compiace del fatto che, ricorrendo a una classificazione delle vie navigabili interne sulla base di criteri europei, si sia optato per un sistema di riferimento dinamico.

4.3 La direttiva definisce gli obblighi specifici degli Stati membri in materia di fornitura dei dati necessari per lo svolgimento del viaggio, di carte nautiche elettroniche e di avvisi ai naviganti e alle autorità competenti.

L'obbligo degli Stati membri di fornire carte nautiche elettroniche per le sole idrovie di classe V e superiore, conformemente alla classificazione delle vie navigabili interne europee, suscita nel Comitato alcune perplessità, se si considerano le reti idroviarie tedesca, belga, ceca e polacca (articolo 4).

4.4 **In linea di principio,** la direttiva non obbliga gli utenti privati, cioè gli operatori delle navi, a installare a bordo la strumentazione necessaria per i servizi RIS, ma impone agli Stati membri di adottare le misure idonee per incoraggiare gli utenti e le navi a conformarsi ai requisiti in materia di apparecchiature stabiliti dalla direttiva. Per adempiere a questi obblighi e promuovere l'utilizzo dei servizi da parte degli operatori, gli Stati devono, secondo il Comitato, fornire, accanto ai dati necessari, anche incentivi per l'installazione a bordo dell'apposita strumentazione.

Per ragioni di trasparenza, e conformemente al principio di volontarietà, occorre evitare che il ricorso ai servizi RIS sia reso obbligatorio. Al fine di realizzare gli obiettivi previsti dalla direttiva, le misure che gli Stati membri devono adottare per l'introduzione di tali servizi dovrebbero tuttavia comportare anche metodi e incentivi intesi a favorire il più ampio utilizzo del sistema da parte degli operatori.

4.5 Le specifiche tecniche per la programmazione, l'attivazione e l'uso operativo dei servizi vengono stabilite mediante orientamenti tecnici RIS. Per garantire la coerenza dei sistemi, questi ultimi devono, secondo il Comitato, essere in linea con gli orientamenti e le specifiche già utilizzati dalle organizzazioni internazionali del settore.

4.6 L'uso dei dati, nell'ambito dei servizi RIS, a fini economici e di pubblico servizio deve avvenire nel rispetto della vita privata degli operatori delle navi. In presenza di dati sensibili, il Comitato ritiene che occorra tutelarne la sicurezza e che vadano previste le necessarie garanzie in ordine alla loro trasmissione alle autorità pubbliche.

4.7 Nella fase di attuazione e recepimento della direttiva proposta, la Commissione è assistita da un comitato, istituito ai sensi della decisione 468/99/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. Per garantire l'attuazione della direttiva e, quindi, il conseguimento degli obiettivi prefissati, nonché lo sviluppo della navigazione interna, tale comitato, composto di rappresentanti degli Stati membri dell'Unione, dovrà, secondo il Comitato, consultare nel corso dei lavori anche i rappresentanti delle associazioni del settore (articolo 11).

5. **Attuazione della direttiva**

5.1 *Consenso da parte degli utenti*

Il Comitato ritiene che l'introduzione e il recepimento della direttiva rivestano una particolare importanza. I servizi normalizzati RIS devono trasmettere informazioni utili in grado di contribuire allo sviluppo del traffico idroviario. I sondaggi sull'uso di applicazioni telematiche effettuati negli Stati membri hanno dimostrato che la navigazione interna non dispone ancora di mezzi sufficienti per adottare i sistemi RIS.

Il Comitato ritiene che, per promuovere l'accettazione da parte degli utenti e l'introduzione della direttiva presso gli operatori del settore della navigazione, diventi imprescindibile adottare misure di accompagnamento volte ad agevolare l'adeguamento ai requisiti tecnici. Il Comitato appoggia pertanto la proposta, presentata alla Commissione dai ministri dei Trasporti olandese ed austriaco congiuntamente, volta all'elaborazione di un progetto comune di attuazione dei servizi RIS. Il Comitato promuove il finanziamento dei progetti di attuazione nei (futuri) Stati membri da parte dei relativi programmi di sostegno comunitari, specie ai fini dell'introduzione dei servizi RIS nelle regioni economicamente più svantaggiate.

I servizi RIS saranno realmente efficaci se gli operatori del settore ne faranno il più ampio uso possibile. I piani generali che verranno elaborati al riguardo devono, secondo il Comitato, tener conto di queste esigenze.

5.2 *Costi*

Come menzionato nei «considerando» della direttiva proposta, i produttori europei di strumentazione di bordo devono essere sollecitati a realizzare hardware e software RIS a prezzi ragionevoli e accessibili. La Commissione ritiene che l'introduzione dei servizi RIS contribuirà a garantire la compatibilità e l'interoperabilità, a livello europeo, tra i sistemi già in esercizio e quelli futuri. Secondo il Comitato, a tale incoraggiamento devono fare riscontro ulteriori incentivi e controlli da parte della Commissione. Un flusso regolare di informazioni e comunicazioni può inoltre fornire un utile contributo in tal senso.

Secondo gli operatori del settore, oltre che dagli elevati costi dell'hardware e software RIS, il trasferimento di dati e la comunicazione Internet via GSM sono stati finora ostacolati dall'alto costo delle comunicazioni. Il Comitato ritiene quindi che, nell'introdurre la direttiva, occorra promuovere quei sistemi di comunicazione che meglio si prestano a soddisfare le esigenze della navigazione interna e che possono essere utilizzati con un buon rapporto costo/efficacia.

6. **Motivazione delle raccomandazioni di seguito formulate**

6.1 La più grande sfida economica per l'Unione è la realizzazione del suo potenziale di crescita. A tal fine è necessario sviluppare e sostenere schemi di crescita sostenibili. Il trasporto merci svolge un ruolo importante nel mercato comunitario, ma, a causa della mancanza di una politica dei trasporti coerente, si trova di fronte notevoli difficoltà, riconducibili in particolare alla congestione del traffico stradale, alla mancanza di coordinamento tra le compagnie ferroviarie e di un libero accesso al mercato.

6.2 Il futuro dell'Europa poggia, tra le altre cose, anche sul mare. Nella nostra società il mare e le idrovie interne rivestono un ruolo importante: basti pensare che, nel territorio dell'Unione, il 50 % della popolazione vive in prossimità di coste o lungo le rive di uno dei 15 fiumi principali d'Europa. In seguito all'allargamento dell'Unione, la navigazione interna svolgerà un ruolo ancora più importante nell'ambito del mercato unico. Molti dei nuovi Stati membri dispongono di idrovie navigabili che utilizzano per il trasporto merci. Nel quadro della politica preannunciata dalla Commissione, la navigazione interna, considerata in quanto tale o quale anello della catena di trasporto intermodale, può svolgere un ruolo importante nel processo di integrazione dei nuovi Stati membri e di realizzazione del loro potenziale di crescita economica.

6.3 Il funzionamento del trasporto merci dipende dall'esistenza di un'infrastruttura di prim'ordine. La corretta manutenzione dell'infrastruttura fluviale esistente, così come l'eliminazione delle strozzature, costituiscono una premessa fondamentale per stimolare lo sviluppo di sistemi intermodali di trasporto merci e valorizzare la funzione della navigazione fluviale. Il Comitato considera l'adeguata manutenzione delle idrovie come un presupposto essenziale, in assenza del quale l'introduzione di servizi avanzati RIS avrebbe ben poco senso. La mancata realizzazione di tale presupposto è già oggi alla radice di una serie di problemi che potrebbero compromettere la posizione futura della navigazione interna. Il Comitato sollecita pertanto gli Stati membri ad adottare i provvedimenti e a predisporre i mezzi necessari.

7. **Raccomandazioni generali**

7.1 Il Comitato accoglie con favore l'introduzione — nel contesto sopra illustrato — di un quadro normativo di riferimento per i servizi armonizzati RIS sulle idrovie interne comunitarie. Posto che il loro obiettivo dichiarato ottenga un ampio consenso, i servizi armonizzati RIS potranno contribuire al trasferimento del traffico verso la navigazione interna come modo di trasporto alternativo con potenzialità di crescita e prospettive vantaggiose in termini di sicurezza e tutela dell'ambiente.

La principale sfida che l'Unione si trova ad affrontare è quella di realizzare il suo potenziale di crescita. È quindi necessario promuovere una crescita sostenibile. Il trasporto merci svolge un ruolo importante nell'ambito del mercato unico, ma incontra serie difficoltà in tutta Europa, dove è soprattutto la congestione della rete stradale a minacciare lo sviluppo economico dell'Unione. Occorre risolvere tale situazione mediante il trasferimento modale e lo sviluppo sostenibile, agevolando il ricorso a soluzioni di trasporto intelligenti.

Lo sviluppo economico in Europa dipende dunque dal perseguimento di una politica dei trasporti forte ed equilibrata, che deve ottenere il pieno riconoscimento dei decisori europei.

Per conseguire quest'obiettivo, è necessario creare e garantire un quadro di riferimento adeguato in cui lo sviluppo della navigazione interna figuri come priorità politica.

Visti i buoni risultati conseguiti grazie al trasferimento del traffico sulla navigazione a corto raggio, una simile riuscita sembra realizzabile anche nel caso della navigazione interna purché si adottino le misure più adeguate e si possa contare sul sostegno politico necessario.

7.2 La riduzione del traffico su strada, l'integrazione della navigazione interna nella catena di trasporto intermodale e la tutela delle risorse naturali, realizzati attraverso uno sfruttamento ancora più efficiente del traffico idroviario, presentano benefici macroeconomici tali da indurre a promuovere la diffusione della telematica nei servizi di navigazione interna e l'armonizzazione di questi ultimi su scala europea. Per favorire l'effettiva adozione delle misure previste dalla proposta di direttiva, il Comitato formula le seguenti raccomandazioni, che ritiene necessarie per l'introduzione dei servizi armonizzati RIS:

— integrazione nella direttiva RIS degli orientamenti tecnici già adottati da altre organizzazioni internazionali del settore,

— obbligo per gli Stati membri di fornire carte nautiche elettroniche adeguate per le idrovie di classe IV e superiore, conformemente alla classificazione delle vie navigabili interne europee,

— tutela dei dati contro un uso improprio,

— consultazione delle associazioni del settore da parte del comitato RIS costituito o da costituire in seno alla Commissione ai fini dell'attuazione della direttiva.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

8. **Osservazioni particolari**

8.1 Si rendono necessarie misure di accompagnamento per l'attuazione della direttiva a livello di strumentazione di bordo.

Se, da un lato, la navigazione interna non è ancora in grado di avvalersi in misura sufficiente dei sistemi RIS, dall'altro tali servizi saranno realmente efficaci se gli operatori del settore ne faranno il più ampio uso possibile. I piani generali che verranno elaborati dovranno soddisfare queste esigenze mediante misure specifiche volte a:

— elaborare una proposta di attuazione dei servizi RIS,

— incentivare e sostenere gli operatori nell'introduzione della necessaria strumentazione di bordo, con l'obiettivo di utilizzare efficientemente il sistema in modo da conseguire gli obiettivi posti dalla direttiva,

— sviluppare sistemi di comunicazione, efficienti rispetto ai costi sostenuti, che meglio rispondano alle esigenze della navigazione interna,

— controllare i costi di produzione dell'hardware e software utilizzati per i servizi RIS.

8.2 Il Comitato raccomanda l'adozione di tali misure ai fini dell'efficace attuazione della direttiva proposta.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca e modifica il regolamento (CE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca

COM(2004) 289 def. — 2004/0108 (CNS)

(2005/C 157/09)

Il Consiglio, in data 14 maggio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 138 voti favorevoli, 3 voti contrari e 7 astensioni.

1. **Introduzione**

1.1 Il 1º gennaio 2003 è entrata in vigore la riforma della politica comune della pesca (PCP), il cui principale obiettivo è la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche. A tal fine sono state stabilite delle norme vincolanti sia per il settore comunitario della pesca che per gli Stati membri.

1.2 Il capitolo V del regolamento 2371/2002 ([1]) disciplina il sistema comunitario di controllo delle attività di pesca e di rispetto delle norme della politica della pesca, delimita chiaramente le competenze sia degli Stati membri che della Commissione europea e istituisce i meccanismi di cooperazione e coordinamento fra Stati membri e fra questi e la Commissione necessari per garantire il rispetto delle norme della PCP.

1.3 La Commissione europea ritiene che l'applicazione delle norme della PCP da parte degli Stati membri richieda una solida struttura operativa di controllo e di ispezione a livello comunitario, nonché sufficienti mezzi di controllo e di ispezione e una strategia adeguata per l'impiego coordinato di tali mezzi.

1.4 Con la nuova proposta di regolamento ([2]), la Commissione europea intende creare un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca (l'Agenzia), in quanto organismo tecnico specializzato della Comunità incaricato di assicurare un'applicazione uniforme ed efficace delle norme della PCP da parte degli Stati membri, di organizzare il coordinamento operativo delle loro attività di controllo e ispezione della pesca e di favorire la cooperazione tra di essi.

1.5 La Commissione europea propone quindi che l'Agenzia coordini le attività di controllo e di ispezione degli Stati membri connesse agli obblighi della Comunità in materia di controllo e di ispezione; essa dovrà inoltre pianificare l'impiego dei mezzi nazionali di controllo e di ispezione messi in comune dagli Stati membri, aiutare gli Stati membri a trasmettere alla Commissione e a terzi le informazioni sulle attività alieutiche e sulle attività di controllo e di ispezione, e infine assistere gli Stati membri nell'adempimento dei doveri e degli obblighi loro imposti dalle norme della politica comune della pesca.

1.6 La Commissione propone inoltre che l'Agenzia possa fornire agli Stati membri servizi contrattuali a pagamento, assisterli nella formazione di ispettori, nell'acquisto in comune di materiali da utilizzare per i controlli e le ispezioni e possa infine coordinare progetti pilota comuni in materia di controllo e ispezione.

1.7 La proposta di regolamento stabilisce che l'Agenzia sarà un organo comunitario dotato di personalità giuridica e di personale proprio. La Commissione propone di dotare l'agenzia di un consiglio di amministrazione composto da un rappresentante di ogni Stato membro le cui navi pratichino la pesca di risorse biologiche marine, da quattro rappresentanti della Commissione e da quattro rappresentanti del settore alieutico designati dalla Commissione. Inoltre l'Agenzia sarà gestita da un direttore esecutivo.

1.8 La Commissione prevede che l'Agenzia sia finanziata attraverso un contributo comunitario e le entrate corrispondenti alla remunerazione dei servizi prestati agli Stati membri, e da quelle relative alla vendita di pubblicazioni, alla realizzazione di corsi di formazione e ad altri servizi.

1.9 Infine, la Commissione prevede che l'Agenzia diventi operativa nel 2006 con un bilancio di 4,9 milioni di euro e un organico di 38 addetti per il primo anno di attività, che passeranno rispettivamente a 5,2 milioni di euro e 49 addetti a partire dal 2007. L'Agenzia avrà sede in Spagna.

([1]) Regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca (GU L 358 del 31.12.2002).

([2]) COM(2004) 289 def. del 28 aprile 2004.

2. **Osservazioni generali**

2.1 La comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Garantire un'attuazione uniforme ed efficace della PCP» ([1]) prevedeva l'elaborazione di uno studio di fattibilità, in coordinamento con gli Stati membri, in vista della creazione di un Organismo comunitario di controllo della pesca (OCCP). La Commissione ha presentato la proposta di regolamento, ma lo studio di fattibilità non è stato realizzato. Il Comitato si rammarica di questa situazione.

2.2 Il Comitato accoglie con favore la proposta di creare l'Agenzia presentata dalla Commissione europea e ne condivide gli obiettivi consistenti nel garantire un'applicazione efficace della PCP, un'esecuzione uniforme delle attività di ispezione e il rispetto della normativa in tutta l'Unione europea. Pur consapevole dell'esigenza di applicare in modo uniforme ed efficace le norme della PCP, il Comitato ritiene che questo presupponga la loro accettazione e comprensione da parte degli operatori del settore. A tal fine, il settore va coinvolto fin dall'inizio nei processi decisionali, per esempio facendolo partecipare all'elaborazione degli studi scientifici che preludono all'adozione di determinate strategie e interventi di conservazione delle risorse ittiche. Il Comitato ritiene quindi che l'Agenzia dovrebbe anche analizzare come migliorare i pareri scientifici, favorendo la partecipazione del settore all'elaborazione degli stessi. Quest'ultimo aspetto andrebbe inserito nel mandato dell'Agenzia di cui all'articolo 4 della proposta di regolamento.

2.3 Considerando che l'Agenzia sarà il primo organismo a dedicarsi esclusivamente ai problemi dell'attività alieutica, il Comitato ritiene che la proposta di regolamento dovrebbe contemplare la possibilità di ampliarne le competenze in futuro.

2.4 Secondo il Comitato, l'Agenzia potrebbe per esempio fornire consulenza tecnico-scientifica agli Stati membri e alla Commissione sulla concreta applicazione delle norme della PCP e in particolare sull'efficacia e le possibilità di verificare le misure di ispezione e controllo previste. Essa potrebbe inoltre promuovere la formazione di ispettori e di personale specializzato in materia di controlli e creare a tal fine un centro di formazione specifico. L'Agenzia potrebbe contribuire agli sforzi necessari per armonizzare le sanzioni nei diversi Stati membri.

2.5 La proposta di regolamento del Consiglio stabilisce che il coordinamento operativo dell'Agenzia riguarderà il controllo e l'ispezione, fino al primo punto di vendita dei prodotti ittici, delle attività alieutiche praticate sul territorio degli Stati membri, in acque comunitarie oppure al di fuori di queste, da parte dei pescherecci comunitari. Il Comitato ritiene necessario estendere la portata del coordinamento operativo effettuato dall'Agenzia. Questo dovrebbe infatti comprendere non soltanto l'ispezione e il controllo fino al primo punto vendita dei prodotti ittici, bensì l'ispezione e il controllo dell'intera catena alimentare, quindi dal momento della cattura del prodotto fino al suo arrivo al consumatore finale; inoltre nei compiti dell'Agenzia dovrebbe rientrare il coordinamento del controllo sui prodotti ittici provenienti da pescherecci battenti bandiera di paesi terzi, in particolare di quelli che praticano la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata.

2.6 Il Comitato ritiene senz'altro opportuno che l'Agenzia possa prestare assistenza sia alla Comunità che agli Stati membri nei rapporti con i paesi terzi e con le organizzazioni regionali della pesca, nonché direttamente a questi paesi, visto che collaborerà alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche presenti nelle loro acque territoriali oppure nelle acque internazionali. Il Comitato ritiene che l'Agenzia debba essere dotata di risorse economiche adeguate per operare a favore dello sviluppo sostenibile della pesca.

2.7 Il Comitato condivide l'idea contenuta nell'articolo 6 della proposta di regolamento di istituire un Centro comunitario di controllo della pesca per l'organizzazione del coordinamento operativo delle attività congiunte di controllo e di ispezione. Ciò nondimeno ritiene che la proposta di regolamento dovrebbe essere più esplicita quanto alle funzioni del Centro e che occorra evitare sovrapposizioni rispetto alle competenze degli Stati membri. Per il Comitato è essenziale che l'Agenzia operi nel rispetto delle norme di riservatezza di cui all'articolo 33 della proposta del Consiglio.

2.8 Per il Comitato, la nozione di piani di impiego congiunto di cui al capitolo III della proposta della Commissione è fondamentale ai fini di un'applicazione efficace, uniforme ed equilibrata della politica di controllo da parte degli Stati membri. Il Comitato considera adeguati il contenuto dei piani di impiego congiunto, le procedure di adozione, esecuzione e valutazione degli stessi e ritiene che gli Stati membri dovrebbero collaborare strettamente con l'Agenzia ai fini della loro realizzazione.

2.9 Per il Comitato, la valutazione annuale dell'efficacia di ogni piano di impiego congiunto prevista dalla proposta di regolamento è indispensabile per dimostrare se le varie flotte pescherecce stiano rispettando adeguatamente le norme vigenti in materia di conservazione e controllo.

2.10 Il Comitato condivide la proposta di istituire una rete di informazione fra la Commissione, l'Agenzia e le autorità competenti degli Stati membri, ma ritiene che l'Agenzia e la stessa Commissione dovrebbero adoperarsi per garantire che venga mantenuta la riservatezza dei dati ottenuti e condivisi, in conformità a quanto richiesto agli Stati membri all'articolo 17, paragrafo 2, della proposta di regolamento.

([1]) COM(2003) 130 def. del 21 marzo 2003.

2.11 Relativamente alla struttura interna e al funzionamento dell'Agenzia, la proposta di regolamento specifica che essa sarà un organo comunitario dotato di personalità giuridica. Il Comitato accoglie favorevolmente questa precisazione, dato che l'Agenzia deve essere un organo al servizio dell'intera Comunità e operare in piena trasparenza senza lasciarsi influenzare dagli interessi specifici della Commissione o degli Stati membri. Da questo punto di vista il Comitato esprime preoccupazione quanto alla scarsa chiarezza sulle modalità di assunzione del personale dell'Agenzia, che potrà essere composto di funzionari ad essa assegnati definitivamente o distaccati temporaneamente dalla Commissione o dagli Stati membri.

2.12 È senz'altro opportuno applicare al personale dell'Agenzia lo statuto dei funzionari delle Comunità europee, il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee e le regole adottate congiuntamente dalle istituzioni delle Comunità europee per l'applicazione dello statuto e del regime summenzionati; vanno inoltre definite chiaramente le responsabilità contrattuali ed extracontrattuali dell'Agenzia e del suo personale nell'esercizio delle proprie funzioni. D'altro canto, secondo il Comitato è logico attribuire alla Corte di giustizia delle Comunità europee la competenza a conoscere delle controversie eventualmente derivanti dai contratti stipulati dall'Agenzia e di quelle relative al risarcimento dei danni.

2.13 L'articolo 25 della proposta della Commissione presenta il cardine della struttura dell'Agenzia che, come in qualsiasi impresa pubblica o privata, è il consiglio di amministrazione. Il Comitato nota con preoccupazione l'eccessiva dipendenza di questo consiglio di amministrazione dalla Commissione, che disporrebbe infatti complessivamente di dieci voti, mentre a ogni Stato membro le cui navi pratichino la pesca di risorse biologiche marine è attribuito un solo voto. Gli Stati membri avranno quindi a disposizione un totale massimo di venti voti, ragion per cui sarà facile per la Commissione imporre le proprie decisioni. Il Comitato ritiene che ciascuno dei 4 rappresentanti della Commissione europea dovrebbe avere a disposizione un solo voto, come tutti gli altri rappresentanti.

2.14 La Commissione propone inoltre la nomina nel consiglio di amministrazione di quattro rappresentanti del settore alieutico, i quali però non avrebbero diritto di voto. Il Comitato ritiene che il numero di rappresentanti del settore proposto dalla Commissione sia troppo esiguo e che andrebbe ampliato ad almeno otto, con l'indicazione espressa del fatto che essi saranno nominati dalle organizzazioni europee dei datori di lavoro e dei lavoratori e che avranno diritto di voto. Il Comitato considera che la proposta di regolamento dovrebbe stabilire i requisiti minimi che i rappresentanti del settore dovrebbero avere per far parte del consiglio di amministrazione. Inoltre, la proposta di regolamento dovrebbe menzionare che anche i rappresentanti del settore alieutico dovrebbero avere diritto a propri supplenti nel consiglio di amministrazione.

2.15 La proposta della Commissione prevede che le riunioni del consiglio di amministrazione siano convocate dal suo presidente, che il consiglio si riunisca in sessione ordinaria una volta all'anno oppure ogni qualvolta il presidente lo ritenga opportuno, ovvero su richiesta della Commissione o di un terzo degli Stati membri rappresentati. Secondo il Comitato, la proposta dovrebbe parlare di un terzo dei membri del consiglio di amministrazione dell'Agenzia, dato che anche i rappresentanti del settore potrebbero avere interesse a far riunire il consiglio di amministrazione.

2.16 In base all'articolo 27, paragrafo 4, della proposta di regolamento è possibile che il consiglio di amministrazione si riunisca senza i rappresentanti del settore alieutico qualora la questione trattata sia riservata o si ponga un conflitto di interessi. Il Comitato propone di eliminare questo paragrafo che in pratica finirebbe per ridurre considerevolmente la possibilità di partecipare alle riunioni del consiglio di amministrazione per i rappresentanti del settore alieutico.

2.17 Fra i poteri del consiglio di amministrazione elencati nella proposta di regolamento figura anche l'approvazione di una relazione generale dell'Agenzia sull'attività svolta nell'esercizio precedente e sul programma di lavoro dell'Agenzia per l'anno successivo, relazione che dovrà essere trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione, alla Corte dei conti e agli Stati membri. Ai fini di una maggiore trasparenza e partecipazione da parte del settore alieutico, il Comitato ritiene che la relazione dovrebbe essere obbligatoriamente inviata anche al comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura dell'Unione europea (CCPA).

2.18 L'articolo 29 della proposta di regolamento prevede che i rappresentanti del settore alieutico, membri del consiglio di amministrazione, rilascino una dichiarazione di impegno e di interesse che attesti l'assenza di interessi che ne potrebbero pregiudicare l'indipendenza, oppure specifichi l'esistenza di eventuali interessi diretti o indiretti che invece ne potrebbero pregiudicare l'indipendenza. Il Comitato considera illogico e inutile imporre questa dichiarazione di impegno e interesse, dato che qualsiasi rappresentante del settore ancora attivo ed eleggibile avrà ovviamente un interesse diretto nella pesca che ne potrebbe pregiudicare l'indipendenza. Eventualmente, la dichiarazione di impegno e interesse andrebbe estesa a tutti gli altri membri del consiglio di amministrazione.

2.19 Il Comitato nutre altresì qualche preoccupazione quanto all'eccessivo potere decisionale della Commissione in materia di elezione, nomina, ambito di lavoro e revoca del direttore esecutivo. In tal senso, l'articolo 31 della proposta di regolamento dovrebbe precisare che la destituzione del direttore esecutivo, su proposta della Commissione, dovrebbe contare, proprio come avviene per la sua nomina, su una maggioranza dei due terzi dei membri del Consiglio di amministrazione. Secondo il Comitato, la terna dei candidati a ricoprire la carica di direttore esecutivo dovrebbe essere preventivamente comunicata anche al CCPA, per dargli modo di esprimere un parere non vincolante sui candidati.

2.20 Almeno nei primi anni dalla sua costituzione, il bilancio dell'Agenzia dovrà essere alimentato principalmente dal contributo comunitario iscritto nel bilancio generale dell'Unione europea, posto che le altre due fonti di introiti, e cioè i servizi prestati agli Stati membri e quelli risultanti dalle pubblicazioni o dalle attività di formazione, non daranno alcun gettito prima di qualche anno. Il Comitato ritiene che per il primo triennio di attività si dovrebbe prevedere una certa flessibilità del bilancio dell'Agenzia, in merito al quale invece la proposta della Commissione appare troppo restrittiva.

2.21 Il Comitato intende esprimere il proprio sostegno per il sistema di esecuzione e controllo del bilancio previsto nella proposta di regolamento, in particolare relativamente all'esame dei conti annuali provvisori dell'Agenzia da parte della Corte dei conti, nonché all'applicazione incondizionata all'Agenzia del disposto del regolamento (CE) n. 1073/1999 ([1]) in materia di lotta contro la frode, la corruzione ed altre attività illegali. È fondamentale l'adesione dell'Agenzia all'accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 relativo alle indagini interne dell'OLAF.

2.22 La proposta di regolamento modifica il regolamento (CEE) n. 2847/93 ([2]) che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca e ne sostituisce l'articolo 34 quater, il quale stabiliva che i programmi di controllo e ispezione delle zone ittiche decisi dalla Commissione non potessero avere durata superiore ai due anni e attribuiva agli Stati membri la responsabilità di adottare i provvedimenti appropriati, sia in materia di risorse umane che materiali. Con la modifica proposta si estende la durata di tali programmi a tre anni oppure al periodo fissato nel rispettivo piano di ricostituzione, e si stabilisce che gli Stati membri applicheranno i programmi di controllo e ispezione attraverso piani di impiego congiunto. Il Comitato accoglie con favore questa modifica.

2.23 Per poter rispettare le scadenze previste e conformemente al disposto dell'articolo 40 relativo all'avvio delle attività dell'Agenzia, il Comitato ritiene che la presente proposta di regolamento dovrebbe entrare in vigore il 1º gennaio 2005 per consentire all'Agenzia di diventare operativa a partire dal 1º gennaio 2006.

3. **Conclusioni**

3.1 Il Comitato si congratula con la Commissione per la proposta di istituire l'Agenzia, la esorta a dotare tale organo di un bilancio sufficiente per realizzarne gli obiettivi, le suggerisce di esaminare la possibilità di ampliarne le competenze e la invita a rispettare il calendario previsto nella proposta di regolamento.

3.2 Il Comitato chiede inoltre alla Commissione di tener conto delle raccomandazioni contenute nel presente parere e in particolare di quelle qui di seguito menzionate

3.2.1 Il regolamento dovrebbe prevedere la possibilità di ampliare le competenze dell'Agenzia.

— L'Agenzia dovrebbe anche analizzare come migliorare i pareri scientifici, promuovendo la partecipazione del settore all'elaborazione degli stessi,

— l'Agenzia potrebbe fornire consulenza tecnico-scientifica agli Stati membri e alla Commissione sull'applicazione effettiva delle norme della PCP e in particolare sulla efficacia e sulle possibilità di controllo delle misure di ispezione e controllo proposte,

— l'Agenzia potrebbe assumersi il compito di promuovere la formazione di ispettori e di personale specializzato nelle attività di controllo, creando un centro di formazione specifico,

— l'Agenzia potrebbe contribuire ai necessari sforzi diretti ad armonizzare le sanzioni negli Stati membri.

3.3 L'ambito di applicazione del coordinamento operativo dell'Agenzia deve essere più ampio. Da un lato, esso dovrebbe comprendere l'ispezione e il controllo, non solo fino al primo punto di vendita dei prodotti della pesca, bensì di tutta la catena alimentare: vale a dire, dal momento in cui il prodotto è pescato fino al suo arrivo al consumatore finale. D'altro canto, dovrebbe rientrare tra le funzioni dell'Agenzia quella di coordinamento del controllo sui prodotti della pesca provenienti da navi da pesca battenti bandiera di paesi terzi, specie di quelle che pratichino la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata.

3.4 L'Agenzia deve essere un organo al servizio di tutta la Comunità e agire in tutta trasparenza e indipendenza, senza lasciarsi influenzare dagli interessi particolari della Commissione o degli Stati membri.

3.5 Nel consiglio di amministrazione dovrebbe essere mantenuto un equilibrio tra i rappresentanti della Commissione, degli Stati membri e del settore alieutico.

3.6 Il numero dei rappresentanti del settore alieutico nel consiglio di amministrazione proposto dalla Commissione è molto ridotto; essi dovrebbero essere almeno otto e si dovrebbe indicare chiaramente che saranno nominati dalle organizzazioni europee dei datori di lavoro e dei lavoratori e che avranno diritto di voto.

3.7 L'Agenzia dovrà rispettare strettamente le norme di riservatezza previste dall'articolo 33 della proposta di regolamento.

3.8 L'articolo 27, paragrafo 4, della proposta di regolamento andrebbe soppresso.

3.9 La dichiarazione di impegno e di interesse dei rappresentanti del settore alieutico di cui all'articolo 29 non è congruente, né necessaria. Eventualmente, tale dichiarazione dovrebbe essere richiesta a tutti i membri del consiglio di amministrazione.

3.10 Infine, la proposta di regolamento dovrebbe essere più esplicita sulle funzioni del Centro di controllo della pesca.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

([1]) GU L 136 del 31.5.1999.
([2]) GU L 261 del 20.10.1993.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo — Il piano d'azione europeo per l'ambiente e la salute 2004-2010

COM(2004) 416 def.

(2005/C 157/10)

La Commissione, in data 10 giugno 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore BRAGHIN.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 146 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. **Sintesi del parere**

1.1 Il Comitato, considerando strategiche e prioritarie le questioni relative all'ambiente e alla salute, ma ritenendo il piano proposto insufficiente nel presentare un insieme articolato e completo di azioni concrete e nella definizione dei relativi tempi di realizzazione, invita il Consiglio e il Parlamento europeo a sostenere la Commissione nella definizione di un più concreto piano d'azione, affinché tali tematiche siano affrontate in modo integrato, con obiettivi meglio definiti e indicazioni precise per l'elaborazione di politiche comunitarie e nazionali adeguate.

1.2 In tale ottica, suggerisce che il confronto tra le varie autorità coinvolte proceda con rinnovato impegno, con la partecipazione continua di esperti e *stakeholder*, in particolare per:

— identificare le possibilità sin d'ora utilizzabili per indirizzare verso gli obiettivi individuati i programmi specifici di ricerca attinenti al tema, nonché le azioni previste nel programma d'azione nel campo della sanità pubblica e nel programma comunitario in materia di ambiente,

— considerare sin d'ora, nel dibattito appena iniziato sul 7PQ, la problematica ambiente e salute come area prioritaria, e fare altrettanto nel futuro dibattito sul nuovo programma d'azione nel campo della sanità pubblica,

— identificare le risorse finanziarie da destinare, nell'ambito di tali programmi, ai tre grandi obiettivi individuati come prioritari (sui quali il CESE concorda pienamente) e alle 13 azioni enunciate,

— sviluppare metodiche scientifiche per la valutazione dei rischi e per armonizzare e validare i metodi, in modo da stabilire su una solida base scientifica gli *endpoint* e i *target* da raggiungere,

— implementare e incoraggiare le attività di cooperazione e di *benchmarking* per accelerare il completamento della raccolta delle informazioni necessarie per una azione efficiente e per individuare quegli interventi di successo, a livello nazionale, regionale o locale, che possono essere applicati in altri territori,

— definire in modo più preciso le responsabilità e i compiti delle autorità coinvolte, individuando efficaci modalità di collaborazione e di coordinamento delle azioni e delle risorse previste per la loro realizzazione.

1.3 Il CESE invita ad uno sforzo ulteriore di identificazione dei passi concreti necessari per superare un approccio prevalentemente cognitivo e per predisporre un vero e proprio piano di azione con obiettivi precisi e, ove possibile, quantitativi, e invita la Commissione ad operare in modo da accelerare l'implementazione del piano e l'individuazione di obiettivi ed azioni che qualifichino specialmente il secondo periodo del piano stesso.

1.4 Il CESE richiama infine la responsabilità politica di tutte le istituzioni comunitarie e degli Stati membri affinché nelle discussioni in corso sul finanziamento dell'Unione europea e delle sue attività, per il periodo 2007-2013, siano tenuti in evidenza gli obiettivi di fondo individuati nella presente comunicazione, e la Commissione predisponga in tempo utile la base documentativa per giungere ad una più mirata allocazione delle risorse in base alle priorità individuate, e peraltro ampiamente condivise.

2. **Sintesi della comunicazione della Commissione**

2.1 La Commissione ha varato nel giugno 2003 una strategia europea per l'ambiente e la salute (denominata «iniziativa SCALE» ([1])), che propone lo sviluppo di un sistema comunitario che *integra* le informazioni sullo stato dell'ambiente, sull'ecosistema e sulla salute umana. In tal modo si ritiene possibile valutare con maggiore efficacia l'impatto *complessivo* dell'ambiente sulla salute umana tenendo conto di vari effetti, quali l'«effetto cocktail» degli inquinanti, l'esposizione combinata e gli effetti cumulativi. L'obiettivo ultimo della strategia è quello di definire un *quadro di cause ed effetti* in grado di fornire le informazioni necessarie per elaborare una politica comunitaria sulle fonti e sulle vie di impatto dei fattori di stress per la salute.

2.2 La strategia europea per l'ambiente e la salute si concentra in modo particolare sui bambini, in quanto più esposti e più vulnerabili ai rischi ambientali rispetto agli adulti; la sfida consiste nel realizzare gli impegni relativi al diritto dei bambini di crescere e vivere in un ambiente sano.

2.3 L'iniziativa SCALE ha visto la partecipazione di oltre 150 esperti suddivisi in 9 gruppi tecnici di lavoro, e di un numero equivalente di rappresentanti degli Stati membri, di membri di agenzie nazionali, enti di ricerca, università, servizi sanitari e ambientali, nonché di rappresentanti del mondo produttivo e dell'associazionismo, che hanno contribuito alla predisposizione di raccomandazioni in gruppi consultivi e di coordinamento, conferenze regionali, forum, riunioni informali degli Stati membri.

2.4 Il piano d'azione per il periodo 2004-2010 esposto nella presente comunicazione ([2]) intende fornire all'Unione europea le informazioni scientificamente accurate, necessarie per aiutare tutti e 25 gli Stati membri dell'Unione europea a ridurre l'incidenza negativa di alcuni fattori ambientali sulla salute e a favorire una migliore collaborazione tra tutti i soggetti che operano nel settore ambientale, sanitario e della ricerca.

2.5 Le proposte del piano d'azione si articolano in tre tematiche principali:

— migliorare la catena dell'informazione per comprendere i collegamenti tra le fonti di inquinamento e gli effetti sulla salute (azioni 1-4),

— integrare le attuali conoscenze rafforzando la ricerca ed esaminando le tematiche emergenti relative ad ambiente e salute (azioni 5-8),

— riesaminare le politiche e migliorare la comunicazione (azioni 9-13).

2.6 Il piano d'azione persegue in particolare una migliore comprensione dei collegamenti tra i fattori ambientali e le patologie di incidenza crescente nei bambini, quali malattie respiratorie, disturbi dello sviluppo neurologico, cancro ed effetti negativi sul sistema endocrino. Esso si avvarrà di attività di ricerca mirate a migliorare e ad affinare la conoscenza dei rapporti causali pertinenti e ad implementare il monitoraggio sanitario per ottenere un quadro più accurato della diffusione delle malattie nell'Unione europea.

2.7 Un ulteriore aspetto di rilievo del piano dell'informazione è costituito dal monitoraggio dell'esposizione ai fattori di rischio presenti nell'ambiente, includendo tra essi aspetti quali l'alimentazione, l'ambiente domestico e anche comportamenti che possono associarsi a fattori di rischio per la salute, compresi particolari stili di vita.

2.8 Per la realizzazione del piano la Commissione si impegnerà a promuovere la collaborazione con l'Agenzia europea dell'ambiente con l'Autorità europea per la sicurezza alimentare nonché con i principali soggetti interessati (Stati membri, autorità nazionali, regionali e locali, comunità sanitaria, ambientale e di ricerca, settore industriale, settore agricolo e parti interessate) e con organizzazioni internazionali quali l'OMS, l'OCSE e le agenzie competenti delle Nazioni Unite.

2.9 Nel 2007 la Commissione procederà a una valutazione intermedia dell'applicazione del piano d'azione. Essa realizzerà le azioni nell'ambito di iniziative e programmi esistenti, cui sono già state assegnate risorse, in particolare il Programma comunitario sulla sanità pubblica e il Sesto programma quadro nel settore della ricerca, nonché nell'ambito del bilancio operativo dei servizi interessati.

3. **Questioni problematiche relative al campo d'applicazione del piano d'azione**

3.1 Il Comitato condivide l'attenzione crescente che la Commissione e gli Stati membri pongono alle questioni relative all'ambiente e alla salute, e sostiene la necessità di una chiara strategia e di un efficace piano d'azione affinché tali tematiche siano affrontate in modo integrato e contribuiscano all'elaborazione di politiche comunitarie e nazionali adeguate, che riescano a contribuire al benessere e alla qualità della vita attraverso un processo di sviluppo sostenibile.

([1]) Comunicazione della Commissione - *Strategia europea per l'ambiente e la salute*, COM(2003) 338 def., su cui il CESE ha espresso il suo parere nel corso della 404a sessione plenaria il 10 dicembre 2003 (relatore EHNMARK) - GU C 80 del 30.3.2004.

([2]) Comunicazione della Commissione - *Il piano d'azione europeo per l'ambiente e la salute 2004-2010* (COM(2004) 416 def.) del 9 giugno 2004, voll. I e II.

3.1.1 Il lavoro preparatorio è stato molto complesso ed articolato in una serie di gruppi di lavoro e di riunioni che si sono succeduti a ritmo serrato nell'ultimo anno. Il CESE plaude all'impegno profuso e riconosce la validità del lavoro svolto dai partecipanti e specialmente dagli esperti coinvolti nelle varie istanze tecniche, ma constata che il limitato tempo disponibile non ha permesso di sviscerare una problematica così complessa su temi talora poco conosciuti: di conseguenza la comunicazione non riesce in generale a fornire un insieme articolato e completo di azioni concrete, né a definire tempi precisi per la loro realizzazione.

3.1.2 La diversa ampiezza delle competenze della Commissione e degli Stati membri nell'area «ambiente» e nell'area «salute» ha certamente complicato il processo di individuazione delle relative responsabilità e quindi delle azioni da suggerire nel rispetto del principio di sussidiarietà. Il CESE ritiene che la Commissione e gli Stati membri debbano compiere un ulteriore sforzo di coordinamento sia per accelerare il processo di conoscenze di base e lo scambio di informazioni e di dati, sia per definire un adeguato stanziamento di fondi per le azioni previste.

3.1.3 Il CESE considera dunque il piano di azione come il punto di partenza di un processo, e non certamente un punto di arrivo, e in tale ottica ha elaborato le osservazioni che seguono.

3.2 Il CESE richiama l'attenzione in particolare sull'esigenza di una dotazione finanziaria adeguata, in quanto il piano di azione in oggetto non ha una dotazione di fondi specifica per la realizzazione delle azioni in esso delineate, ma si fonda sulla possibilità di inserire ogni singola azione nel contesto di iniziative già in essere e di programmi già finanziati dall'Unione europea, come il programma comunitario sulla sanità pubblica, il Sesto programma quadro per l'ambiente (peraltro citato solo nel vol. II) o il Sesto programma quadro per la ricerca.

3.2.1 Tale approccio può risultare utile per evitare dispersioni di fondi e inutili duplicazioni di progetti mirati ai medesimi risultati, ma assoggetta le priorità strategiche individuate ai meccanismi e alla struttura di programmi nati con finalità diverse e già indirizzati verso obiettivi che non necessariamente coincidono con quelli esposti nella comunicazione.

3.2.2 Il CESE considera strategico e prioritario l'obiettivo di perseguire un buono stato di salute della popolazione, specialmente delle fasce più deboli (quindi in primo luogo i bambini, cui è destinata l'azione SCALE, in quanto sono tra gli strati della popolazione più vulnerabili, ma in futuro anche gli anziani e i lavoratori più esposti a fattori di rischio). Ritiene opportuno che siano quanto prima identificate le risorse finanziarie da destinare ai temi e obiettivi chiave individuati, e che tali necessità siano debitamente prese in considerazione nelle discussioni in corso sul bilancio dell'Unione per il 2007-2013 e sulla sua ripartizione.

3.3 Un aspetto molto delicato presenta anche l'interazione con altri enti e organismi autonomi sul piano giuridico e finanziario. Molte delle azioni si realizzeranno compartecipando a progetti nati dalla collaborazione internazionale: questo darà un respiro più ampio alle iniziative previste, ma col rischio che ciò vada a scapito della focalizzazione e della rapidità nel conseguire i risultati voluti. I meccanismi di coordinamento e di collaborazione previsti non garantiscono infatti che vi sia un intento unitario e univoco nello sviluppo dell'azione, né sarà facile individuare le rispettive responsabilità per lo svolgimento delle singole fasi costitutive delle azioni previste.

3.3.1 La pluralità degli stessi soggetti coinvolti e la diversità delle loro competenze e delle loro risorse professionali (si pensi da un lato a organismi quali l'OMS e l'Agenzia per l'ambiente, e dall'altro ad autorità regionali se non addirittura locali) costituisce un fattore che aumenta la complessità dell'azione, col rischio di far accumulare ritardi nella definizione degli obiettivi e dei mezzi idonei a conseguirli.

3.3.2 Il CESE auspica che si proceda ad una chiara identificazione dei ruoli e delle responsabilità delle parti coinvolte (specialmente della Commissione da un lato, e degli Stati membri e delle autorità regionali e locali dall'altro), e ad una precisa distribuzione dei compiti, in funzione della tipologia di azione e delle competenze rispettive in base ai Trattati. L'attuale comunicazione non chiarisce infatti tali punti cruciali, confermando i timori che il Comitato ha segnalato nel suo precedente parere sulla strategia europea per l'ambiente e la salute ([1]).

3.4 Le azioni specifiche descritte nel vol. II non definiscono degli obiettivi precisi da raggiungere, ma sono piuttosto delle indicazioni di bisogni e — nella migliore delle ipotesi — di strumenti che la Commissione, assieme ad altri parti coinvolte, può attivare per rispondere a bisogni o lacune nelle conoscenze. Viene purtroppo confermato il timore, già espresso dal Comitato ([2]), che la mancanza di obiettivi concreti, o se non altro dei cosiddetti «obiettivi del millennio» *(Millennium Goals)*, costituisca una grave lacuna, tanto da mettere in discussione la validità stessa del piano.

([1]) Relatore EHNMARK, punto 6.4 - GU C 80 del 30.3.2004 (cfr. nota 1).

([2]) Ibidem, punto 5.3.

3.5 Le azioni previste hanno come caratteristica comune quella di presentare un certo dettaglio di indicazioni per il primo biennio o triennio, mentre sono generiche se non del tutto indeterminate per il successivo quadriennio. Una tale impostazione lascia sconcertati, in quanto il piano dovrebbe essere la realizzazione pratica di una strategia che per definizione mira a risultati di rilievo nel lungo periodo. Né può valere la giustificazione che tale carenza deriva dalla mancata definizione ad oggi delle risorse che saranno disponibili per il secondo quadriennio: la chiarezza dei risultati voluti è la precondizione affinché risorse adeguate all'importanza della strategia siano messe a disposizione dai decisori politici.

3.6 La valutazione intermedia prevista nel 2007 non può essere considerata adeguata: il CESE caldeggia che siano fatte due valutazioni intermedie, una nel 2006 e una nel 2008.

3.6.1 La prima scadenza permetterebbe di prendere in considerazione i risultati di una serie di programmi e/o di azioni in fase di completamento (non menzionati nella presente comunicazione) e di valutare tempestivamente quanto realizzato nel primo biennio. Ciò costituirebbe un punto fermo di riferimento prima del lancio di azioni finanziate in base alla nuova dotazione di bilancio dal 2007.

3.6.2 La seconda scadenza permetterebbe di predisporre, sulla base di una valutazione specifica e in tempo utile, le fasi successive e gli ulteriori cicli del piano, lanciandone l'estensione ad altri *target* sensibili (come per esempio la popolazione anziana) sulla base di una più approfondita valutazione di quanto realizzato e degli ostacoli incontrati.

4. **Osservazioni particolari**

4.1 Il primo gruppo di azioni mira a migliorare la catena dell'informazione, sviluppando un'informazione ambientale e sanitaria integrata per meglio comprendere i collegamenti tra le fonti di inquinamento e gli effetti sulla salute. Il CESE si rammarica che tale bisogno di informazione sia ancora così ampio, malgrado l'adozione del programma d'azione comunitario 1999-2003 sulle malattie connesse con l'inquinamento ([1]) e del programma d'azione in materia di monitoraggio sanitario nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica ([2]). Lamenta pertanto che non siano allegati alla comunicazione in oggetto rapporti di valutazione su quanto realizzato grazie a tali programmi, e sulle lacune specifiche cui porre rimedio nella prima fase di realizzazione del piano.

4.1.1 Nelle prime due azioni proposte («sviluppare indicatori di salute ambientale» e «sviluppare un monitoraggio integrato delle condizioni ambientali, compresa l'alimentazione, per permettere la determinazione di un'esposizione umana significativa») prevale l'aspetto cognitivo; ne consegue una debole visione degli sviluppi delle azioni nel secondo periodo coperto dal piano. Pur in situazione di carenze cognitive, gli obiettivi della comparabilità e accessibilità dei dati sulla salute al fine di rendere possibili l'interoperatività e l'integrazione delle basi di dati esistenti avrebbero dovuto essere esplicitati, suggerendo, se del caso, la messa a disposizione di risorse anche finanziarie per gli studi metodologici necessari e per la messa in rete delle basi dati esistenti, e a lungo termine per la costituzione di una futura banca dati europea.

4.1.1.1 Il CESE raccomanda che, per coordinare il monitoraggio ambientale con quello sulla salute umana, siano quanto prima individuate attività di ricerca sia clinico/epidemiologica che sperimentale, mirate a migliorare e ad affinare la conoscenza dei rapporti causali tra specifici fattori ambientali e patologie.

4.1.2 L'azione sulla «biosorveglianza» (che significa individuare attraverso marcatori biologici l'esposizione ambientale, le malattie, le disfunzioni o una predisposizione genetica) sembra più una esposizione delle difficoltà, peraltro reali, che un indirizzo di azione. Il CESE raccomanda che siano rapidamente esplicitati il mandato e gli obiettivi del gruppo di lavoro multidisciplinare per il coordinamento, in modo da renderlo uno strumento operativo efficace e, specialmente, credibile sia a livello comunitario che nazionale.

4.1.2.1 Il CESE raccomanda che, sulla base delle attività svolte dai vari gruppi di lavoro tecnici costituiti sinora, siano individuati i campi prioritari e le modalità di coordinamento ottimali fra centri operativi specializzati in modo da conseguire risultati ottimali nell'azione di biosorveglianza. Raccomanda inoltre lo sviluppo di studi di coorte (in particolare madre-bambino) che valutino adeguatamente i biomarcatori di esposizione.

4.1.3 Nel contesto dell'azione 4 («migliorare il coordinamento e le attività congiunte») si propone analogamente la costituzione di un gruppo consultivo e un generico sostegno ai «bisogni di scambi tra autorità responsabili». Il CESE considera del tutto inadeguate tali premesse, non ritenendo sufficiente la costituzione di un gruppo consultivo per conseguire l'obiettivo di scambi regolari di comunicazioni e sulle pratiche migliori. Auspica pertanto che gli Stati membri, in cui le competenze in materia di protezione per la salute e dell'ambiente sono ripartite tra una pluralità di ministeri, provvedano quanto prima a definire un ente o un'autorità responsabile e dotata di poteri e strumenti idonei a coordinare gli sforzi nella direzione prevista, e invita la Commissione a dotarsi a sua volta di strutture di coordinamento più idonee e a proporre strumenti più incisivi per favorire tale processo.

([1]) GU C 19 del 21.1.1998.
([2]) GU C 174 del 17.6.1996.

4.2 Il secondo gruppo di azioni mira ad «integrare le attuali conoscenze rafforzando la ricerca», e la lettura delle azioni proposte in concreto conferma che si intende consolidare le conoscenze di base più che procedere a concreti progetti di ricerca. In effetti, l'azione 5 consiste nell'analisi di quanto già realizzato sul tema dai CCR o nei programmi di ricerca in essere, nonché nell'organizzazione di conferenze sul tema; l'azione 6 più che «concentrare la ricerca sulle malattie, i disturbi e l'esposizione» mira all'analisi delle cause e dei meccanismi delle patologie previste e alla creazione di una rete europea per la ricerca, senza fornire precisi indirizzi di ricerca; l'azione 7 mira infine a creare un sistema metodologico per la valutazione dei rischi, tenendo conto delle interazioni complesse e dei costi esterni, e un sistema metodologico per armonizzare e validare tali metodi.

4.2.1 Il CESE raccomanda di colmare al più presto l'attuale lacuna di dati epidemiologici su larga scala, in particolare per quanto attiene i disturbi neurocomportamentali in Europa, per i quali le conoscenze scientifiche specie per l'età infantile sono più carenti, ma esistono evidenze sufficienti per attribuire un ruolo eziologico, anche se non esclusivo, ad alcuni fattori ambientali.

4.2.2 Il CESE raccomanda che la ricerca interdisciplinare su ambiente e salute sia posta tra le aree di ricerca prioritarie nell'ambito del 7º programma quadro di ricerca e che sin d'ora, nella realizzazione dei programmi specifici già finanziati, siano destinate adeguate risorse per completare le conoscenze e individuare strumenti e metodi per interventi efficaci nel settore dell'ambiente e salute.

4.2.3 L'azione 8 («individuare ed eliminare i potenziali fattori di rischio per l'ambiente e la salute») presenta obiettivi più precisi, intesi a migliorare le previsioni e la preparazione del settore sanitario in relazione ai cambiamenti climatici estremi e ad altre minacce ambientali mondiali. Il CESE condivide tali obiettivi anche se non correlati strettamente all'obiettivo generale di tutelare la salute dei bambini che caratterizza l'iniziativa SCALE. Il CESE auspica che questo tipo di azione permetta di individuare nel medio periodo un idoneo programma con la sua autonomia finanziaria, e non resti inserito (come ora proposto) in un contesto poco adeguato e senza risorse specifiche.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

4.3 Le altre azioni successivamente prese in considerazione (azioni 9 e 10), mirate a migliorare la comunicazione, sviluppando altresì la formazione e l'istruzione, forniscono alcuni spunti di un certo interesse, ma non costituiscono una base sufficientemente solida per fondarvi una strategia di comunicazione e di formazione intesa a indirizzare l'azione degli Stati membri, vale a dire dei responsabili in tale campo di azione, e a conseguire comportamenti più adeguati da parte dei cittadini. Il Comitato ha già fatto rilevare che «la sensibilizzazione e il coinvolgimento dei cittadini diventeranno assolutamente indispensabili, ed è proprio in quest'ambito che le parti sociali e le organizzazioni della società civile svolgeranno un ruolo chiave» [1].

4.3.1 Le ultime azioni proposte (azioni 11, 12 e 13), mirate a riesaminare e ad adeguare la politica di riduzione dei rischi che hanno un rapporto diretto con le malattie prioritariamente prese in considerazione (malattie respiratorie, disturbi dello sviluppo neurologico, cancro ed effetti negativi sul sistema endocrino), prevedono iniziative come il lancio di progetti pilota, l'incoraggiamento alla costituzione di reti, il coordinamento delle azioni in corso, o semplicemente l'impegno a «seguire gli sviluppi relativi ai campi elettromagnetici». In generale, esse sembrano più un elenco di buone intenzioni che dei dispositivi atti a individuare gli aspetti concreti ed esaustivi delle situazioni di maggior rischio. Il CESE ritiene che tali proposte non siano adeguate alla gravità dei danni alla salute già individuati nella precedente comunicazione sulla strategia, né idonee a predisporre in tempi ragionevoli una reale politica di riduzione dei rischi.

4.3.2 Il CESE raccomanda in particolare di considerare urgente la ricerca sui fattori che incidono sulla qualità dell'aria nelle abitazioni e negli uffici (come accennato nell'azione 12) e di individuare una scadenza precisa e non lontana per conseguire le evidenze scientifiche che permettano il riesame della raccomandazione del 1999 sui campi elettromagnetici. In assenza di obiettivi concreti e di un'indicazione dei risultati attesi in tempi predefiniti, il CESE teme che tali azioni non servano neppure a trovare modalità efficaci per coordinare quanto è stato sinora impostato a livello comunitario, o per permettere un'azione coordinata con gli Stati membri.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

[1] GU C 80 del 30.3.2004.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce norme relative a metodi di cattura non crudeli per alcune specie animali

COM(2004) 532 def. — 2004/0183 (COD)

(2005/C 157/11)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 14 settembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla: proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore DONNELLY.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 60 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

I. INTRODUZIONE

1. Il regolamento sulle tagliole

1.1 Nel 1989 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione in cui chiede di vietare l'uso di tagliole nell'UE e l'importazione di pellicce, o di prodotti con esse realizzati, da paesi in cui sia consentito l'uso di tagliole.

In seguito a tale risoluzione, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento in materia, e il relativo regolamento è stato poi adottato dal Consiglio nel 1991 ([1]). A decorrere dal 1º gennaio 1995, tale regolamento vieta l'uso di tagliole nell'UE, nonché l'introduzione da paesi terzi nella Comunità di pellicce delle 13 specie animali ivi menzionate, a meno che ricorra almeno una delle seguenti condizioni:

— siano in vigore adeguate disposizioni amministrative o legislative che vietano l'uso della tagliola, oppure

— i metodi di cattura mediante trappole usati per le 13 specie animali elencate nell'allegato I del regolamento comunitario siano conformi alle norme convenute a livello internazionale in materia di cattura mediante trappole senza crudeltà.

1.2 Va segnalato che, nella sua risoluzione, il Parlamento europeo ha chiesto di vietare la vendita di tagliole e di mettere progressivamente al bando quella delle pellicce e dei prodotti manifatturati di animali catturati mediante tagliole. Tale risoluzione non è stata presa in considerazione dal Consiglio nel suo regolamento del 1991.

1.3 Benché nell'UE l'uso di tagliole sia vietato sin dal 1995, tale divieto non è stato introdotto nei paesi esportatori di prodotti realizzati con pellicce di animali catturati mediante tali trappole.

Nel suo parere del 1990 ([2]), il CESE, nel sottolineare l'importanza di pervenire a una regolamentazione coerente in materia, non si limitava a sostenere il divieto dell'uso delle tagliole a livello comunitario, ma proponeva altresì l'introduzione di siffatto divieto a livello internazionale.

2. L'accordo

2.1 In seguito all'adozione della disciplina comunitaria sulle tagliole, l'esigenza di stabilire a livello internazionale norme uniformi in materia di trappole è divenuta prioritaria. Un accordo, negoziato tra UE, Canada, Russia e Stati Uniti, è tuttavia stato firmato solo da Canada, Russia e UE: gli Stati Uniti, infatti, non hanno potuto sottoscrivere l'accordo poiché, nell'ordinamento giuridico statunitense, la competenza in tale settore non spetta al governo federale. Gli Stati Uniti hanno nondimeno convenuto di dare esecuzione a una versione meno rigorosa dell'accordo.

2.2 L'accordo è stato negoziato al fine di impedire un eventuale divieto all'importazione nell'UE di pellicce di animali selvatici catturati in paesi dove è consentito l'uso di tagliole.

2.3 Secondo il Parlamento europeo, tale accordo era assolutamente inadeguato e inefficace e dunque non avrebbe dovuto essere sottoscritto, mentre si sarebbe dovuto introdurre un divieto alle importazioni di pellicce e prodotti manifatturati delle specie di animali selvatici elencate nell'accordo.

2.4 L'accordo, ratificato dalla Comunità europea nel 1997, prevede una serie di norme che devono essere osservate nel catturare gli animali. Le norme sulla cattura mediante trappole contenute nell'accordo rispecchiano quelle già in vigore in Russia, Canada e Stati Uniti. L'introduzione dell'espressione «non crudele» è stata molto dibattuta, dato che tali norme presuppongono l'accettazione di un elevato livello di sofferenza per gli animali così catturati.

([1]) Regolamento (CEE) n. 3254/91 del Consiglio, GU L 308 del 9.11.1991.

([2]) Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio sull'importazione di determinate specie di pellicce, GU C 168 del 10.7.1990, pag. 32.

2.5 Pareri rilasciati da esponenti del mondo scientifico (ivi incluso quello reso dal Comitato scientifico veterinario della Commissione europea) hanno confermato che i metodi di cattura «non crudeli» previsti dall'accordo non escludevano affatto l'inflazione di livelli inaccettabili di sofferenza.

2.6 Il Comitato scientifico ha posto in evidenza come i parametri fondamentali per la valutazione del grado di «crudeltà» fossero il tempo necessario per rendere l'animale insensibile al dolore e l'entità del dolore e dello stress inflitti all'animale durante tale arco di tempo. Il Comitato ha concluso che, per essere considerata «non crudele», una trappola letale dovrebbe rendere l'animale insensibile al dolore istantaneamente, o tutt'al più in pochi secondi. L'accordo prevede invece un tempo massimo di 5 minuti, cosicché l'impiego dell'espressione «non crudele» è stato ritenuto improprio.

2.7 Il Comitato ha inoltre concluso che la scala delle lesioni contenuta nell'accordo non ha alcuna base scientifica, se confrontata con altri metodi ben sperimentati per la valutazione del malessere animale.

2.8 Attualmente, UE e Canada hanno già ratificato l'accordo, mentre la Russia non lo ha ancora fatto, per cui l'accordo non è ancora entrato in vigore. Tuttavia, Canada e UE hanno convenuto di dare esecuzione in ogni caso alle disposizioni dell'accordo in attesa della sua entrata in vigore.

3. **Sintesi della proposta della Commissione**

3.1 La proposta, presentata dalla Commissione, di una direttiva che introduca norme relative a metodi di cattura non crudeli per alcune specie animali ([1]) è volta a trasporre nel diritto comunitario l'accordo sulle norme relative ai metodi di cattura non crudeli, come previsto dalle decisioni 98/142/CE e 98/487/CE del Consiglio.

3.2 La direttiva proposta si applica a 19 specie di animali selvatici (5 delle quali vivono nel territorio dell'UE), elencate nell'Allegato 1.

3.3 La direttiva proposta prevede una serie di requisiti e di obblighi relativi ai metodi di cattura, all'uso delle trappole e ai fabbricanti di queste, alla ricerca, alle sanzioni e alla certificazione. Il testo della proposta include altresì un'ampia serie di possibili deroghe e due allegati (II e III) riguardanti, rispettivamente, i metodi di cattura non crudeli e le procedure di prova dei metodi di cattura.

([1]) doc. COM(2004) 532 def.

3.4 Nella proposta all'esame la Commissione sottolinea che gli Stati membri hanno facoltà di mantenere o introdurre disposizioni più rigorose in materia e che non viene abrogato il regolamento comunitario del 1991, che vieta l'uso delle tagliole. L'attuazione e l'esecuzione della direttiva sono demandate agli Stati membri e alle autorità competenti da questi designate. La proposta non prevede alcuno stanziamento di fondi comunitari, cosicché gli Stati membri dovranno provvedere alla necessaria copertura finanziaria.

II. **COMMENTI**

4. **L'uso dell'espressione «metodi di cattura non crudeli»**

4.1 Secondo il CESE, l'uso dell'espressione «metodi di cattura non crudeli» ([2]) nella proposta è discutibile. L'articolo 2 definisce i «metodi di cattura», ma non include una definizione delle «norme» relative a tali metodi. In effetti il testo dell'accordo (cui la proposta di ispira) riconosce nel preambolo l'assenza, a livello internazionale, di norme in materia e riferisce genericamente l'espressione «non crudele» alle norme che garantiscono «un sufficiente livello di benessere degli animali catturati».

4.2 All'epoca dei negoziati dell'accordo, il Comitato scientifico veterinario della Commissione ([3]) ritenne (come si è già avuto modo di ricordare) che le relative disposizioni contenute nel testo non autorizzassero l'uso dell'espressione «non crudele», dato che il tempo massimo consentito per rendere l'animale insensibile al dolore era di gran lunga superiore alla durata accettabile (morte istantanea). Una particolare attenzione fu dedicata alle trappole che causano la morte per annegamento dell'animale catturato, dato che si ritenne che, per uccidere un mammifero semiacquatico intrappolato sott'acqua, potessero occorrere fino a 15 minuti.

4.3 Il Comitato suggerisce pertanto che, nel testo definitivo della direttiva, l'espressione «non crudele» sia sostituita da un'espressione o un termine alternativo e più appropriato, almeno fino a quando le norme relative ai metodi di cattura non saranno conformi ai requisiti cui si è dianzi accennato.

([2]) Nel febbraio 1994, un gruppo di lavoro istituito dall'ISO (Organizzazione internazionale di normalizzazione) per discutere sulle norme relative ai metodi di cattura non crudeli ha deciso di cancellare l'espressione «non crudeli» dall'intitolazione di tali norme, nonché di eliminare ogni riferimento alla «non crudeltà». In sede ISO, tuttavia, non è stato possibile raggiungere un accordo sulle norme da applicarsi ai metodi di cattura. Durante i relativi negoziati, veterinari europei hanno sottolineato come qualsiasi metodo di uccisione che impieghi oltre 15 secondi per causare la morte dell'animale non possa qualificarsi come «non crudele» e come, ovviamente, non possa considerarsi tale alcuna trappola che ne provochi l'annegamento. Nello stilare il testo definitivo dell'Accordo, non si è tenuto conto, tra l'altro, di siffatte osservazioni.
Nel suo parere, il Comitato scientifico veterinario della Commissione europea (1994) ha concluso che, per essere considerata «non crudele», una trappola finalizzata all'uccisione dell'animale catturato dovrebbe renderlo immediatamente insensibile al dolore, e che dovrebbe dedicarsi maggiore attenzione anche al modo in cui le trappole vengono progettate, al fine di prendere in considerazione il comportamento delle specie diverse da quelle cui esse sono destinate, evitando così di catturarne o ferirne degli esemplari. Il Comitato ha concluso che la scala delle lesioni proposta, non avendo alcun fondamento scientifico, non può valere come parametro per la misurazione della «crudeltà».

([3]) Parere del Comitato scientifico istituito ai sensi del regolamento CITES, 1995; parere del Comitato scientifico, DG Agricoltura, 1994.

5. **Trappole**

5.1 La proposta si applica a due tipi di trappole: quelle finalizzate all'uccisione e quelle finalizzate all'immobilizzazione degli animali catturati. Per quanto riguarda le prime, è evidente come le norme previste dalla direttiva proposta non siano conformi agli standard scientifici concordati dalla Comunità, che raccomandano di provocare la morte dell'animale istantaneamente o entro un tempo massimo (soglia di tollerabilità) di 30 secondi. Per quanto riguarda le seconde (trappole impiegate per catturare vivi gli animali), la direttiva proposta non prevede specifiche tecniche relative a tali trappole né definisce gli scopi della cattura di animali per mezzo di queste.

A ciò si aggiunga il fatto che la proposta non pone alcun requisito minimo di benessere in caso di uccisione dell'animale immobilizzato, il che significa che, se l'animale catturato mediante una trappola che lo immobilizza viene poi ucciso, il metodo della sua uccisione non è regolamentato. Inoltre, la direttiva proposta non offre alcuna garanzia contro l'uccisione o l'immobilizzazione accidentale, mediante i metodi di cattura autorizzati, di animali di specie diversa da quelli per cui è predisposta la trappola, mentre le norme relative alle trappole dovrebbero far sì che tale rischio sia ridotto al minimo livello possibile.

6. **Test di conformità dei metodi di cattura**

6.1 La direttiva proposta prevede disposizioni di carattere tecnico per le procedure di prova dei metodi di cattura, che non escludono l'impiego di animali vivi. In particolare, sono previsti requisiti minimi per le prove sul campo o in un recinto. Inoltre, le prove effettuate da una delle parti dell'accordo possono essere riconosciute dalle altre parti contraenti.

6.2 Tuttavia, affinché i loro risultati siano validi, le prove devono essere effettuate nelle medesime condizioni in cui le trappole sono destinate ad essere impiegate. Pertanto, i parametri che si basano sui risultati di prove effettuate in un recinto non possono essere utilizzati per valutare il benessere di animali che vivono allo stato selvatico. Per le suddette ragioni, non si dovrebbe mai fare ricorso alle prove su animali, ma dovrebbero considerarsi valide solo quelle effettuate mediante simulazioni al computer già disponibili.

7. **Deroghe**

7.1 La direttiva proposta elenca un'ampia serie di possibili deroghe, che, se effettivamente introdotte, restringerebbero eccessivamente la portata della direttiva stessa. Il CESE ritiene che debbano essere consentite le deroghe introdotte nell'interesse della sicurezza pubblica e della salute umana o animale. **In questi casi, le autorità pubbliche dovrebbero immediatamente informare e consultare gli operatori (ad es. gli agricoltori) che svolgono la loro attività nel territorio in cui si presentano tali problemi.** Il CESE manifesta riserve con riguardo alle altre possibili deroghe previste dalla direttiva proposta.

7.2 Data la difficoltà di porre in atto un sistema efficace di monitoraggio e controllo sul campo, ossia là dove avvengono le catture mediante trappole, le possibili deroghe proposte dalla Commissione (ad eccezione di quelle menzionate al punto precedente) avrebbero il solo effetto di ridurre la trasparenza e la responsabilità delle parti dell'accordo.

8. **Utilizzatori di trappole**

8.1 La proposta prevede l'introduzione di un sistema di autorizzazioni e di formazione per gli utilizzatori di trappole. Tuttavia, non è prevista alcuna licenza e i controlli sui metodi di cattura impiegati dagli utilizzatori di trappole sono perlopiù inattuabili, dato che dovrebbero essere effettuati sul campo. Il CESE raccomanda l'introduzione di un rigoroso sistema di licenze da armonizzare a livello comunitario.

9. **Certificazione**

9.1 La proposta della Commissione delega agli Stati membri la certificazione dei metodi di cattura utilizzati e prevede il riconoscimento reciproco di tale certificazione da parte degli Stati membri.

Sebbene un tale sistema possa essere utilmente attuato nell'UE, si dovrebbe introdurre anche un sistema di certificazione a livello internazionale. In effetti, sarebbe opportuno introdurre fra le parti dell'accordo un sistema di certificazione uniforme e tracciabilità, che contribuirebbe a garantire la trasparenza e l'effettiva attuazione dell'accordo.

10. **Sanzioni**

10.1 La proposta della Commissione fa riferimento all'eventuale irrogazione di sanzioni amministrative in caso di inosservanza delle disposizioni. Tuttavia, dato che in alcuni Stati membri dell'UE la violazione delle norme in materia di benessere degli animali costituisce un illecito penale, il CESE raccomanda che le sanzioni siano comminate in conformità agli ordinamenti giuridici nazionali.

11. **Conclusioni**

11.1 Il CESE ritiene che i metodi di cattura su cui verte la proposta della Commissione non possano definirsi «non crudeli», poiché le norme previste al riguardo si limitano a rispecchiare le disposizioni dell'accordo, e queste ultime sono state ritenute meno rigorose degli standard comunitari attualmente vigenti in materia di benessere animale. Il Comitato raccomanda pertanto di sostituire, nel testo definitivo della direttiva, l'espressione «non crudele» con un'espressione o termine più appropriato.

11.2 Per quanto riguarda le trappole, il CESE ritiene che debbano essere autorizzate solo quelle che provocano la morte istantanea dell'animale e che debba essere precisato l'ambito di applicazione di quelle finalizzate all'immobilizzazione. Inoltre, nel caso in cui l'animale immobilizzato dalla trappola venga in seguito ucciso, il metodo impiegato per ucciderlo dovrebbe, per quanto possibile, essere disciplinato conformemente alla normativa in materia di benessere animale.

11.3 Secondo il CESE, le trappole che provocano la morte per annegamento dell'animale catturato dovrebbero essere vietate: il Comitato scientifico veterinario della Commissione europea, infatti, ha concluso che il loro è un metodo di uccisione crudele, in quanto comporta una lenta asfissia dell'animale intrappolato sott'acqua.

11.4 Il CESE osserva che, anche se la proposta prevede alcune disposizioni tecniche per le procedure di prova dei metodi di cattura, non vi è alcun fondamento scientifico che giustifichi l'applicazione agli animali selvatici di parametri basati sui risultati di prove effettuate in un recinto. Il CESE raccomanda pertanto di non utilizzare alcun animale per le prove e di ricorrere invece alle simulazioni al computer già disponibili.

11.5 Il CESE ritiene che la maggior parte delle possibili deroghe previste nella proposta di direttiva possano consentire ai soggetti interessati di sottrarsi completamente, in taluni casi, all'applicazione della normativa in esame, e raccomanda quindi alle autorità competenti di contemplare la possibilità di deroghe per ragioni di pubblica sicurezza o nell'interesse della salute umana e animale. Tale aspetto è importante, dato che il monitoraggio e il controllo sul campo si presentano di difficile attuazione.

11.6 Secondo il CESE, occorrerebbe introdurre nell'UE un sistema trasparente di licenze per gli utilizzatori di trappole. La proposta di direttiva delega completamente alle autorità competenti degli Stati membri la previsione dei requisiti per la formazione e l'autorizzazione di tali utilizzatori, e il CESE teme che ciò possa condurre ad un sistema non armonizzato, insufficiente a garantire l'applicazione delle norme sul benessere animale nell'UE.

11.7 Il CESE ritiene che occorra introdurre tra le parti dell'accordo un sistema efficace di certificazione e tracciabilità che ne assicuri l'effettiva attuazione.

11.8 Il CESE raccomanda, in caso di violazione della normativa proposta, l'irrogazione di sanzioni in conformità alla rispettiva disciplina nazionale in materia di benessere degli animali.

11.9 Il CESE raccomanda di rendere più serrata la tabella di marcia prevista nella direttiva per l'attuazione delle disposizioni ivi contenute. La proposta di direttiva, infatti, prevede sì che non debbano più utilizzarsi trappole e metodi di cattura non conformi alle relative norme, ma solo a decorrere, rispettivamente, dal 2009 e dal 2012, mentre il CESE ritiene che tutte le disposizioni della direttiva stessa debbano essere attuate il più presto possibile.

Bruxelles, 16 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica alla direttiva 87/328/CEE per quanto concerne la conservazione di sperma bovino destinato agli scambi intracomunitari

COM(2004) 563 def. — 2004/0188 (CNS)

(2005/C 157/12)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 20 settembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **Leif E. NIELSEN**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 139 voti favorevoli e 7 astensioni.

1. **Sintesi della proposta della Commissione**

1.1 La direttiva 88/407/CEE del Consiglio stabilisce una serie di requisiti di polizia sanitaria applicabili all'importazione ed agli scambi intracomunitari di sperma di bovini riproduttori di razza pura. Nonostante il parere del CESE, che manifestava serie perplessità al riguardo, nel 2003 la direttiva è stata modificata per consentire la conservazione dello sperma non solo in «centri di raccolta dello sperma» (con produzione propria) ma anche in «centri di magazzinaggio dello sperma» (senza produzione propria) ([1]).

1.2 Per «evitare qualsiasi confusione con il campo di applicazione e con le definizioni», la Commissione propone adesso di modificare di conseguenza le norme contenute nella direttiva 87/328 del Consiglio relativa all'ammissione alla riproduzione dei bovini riproduttori di razza pura: in base a tale modifica in futuro i «centri di magazzinaggio dello sperma» saranno considerati alla stessa stregua dei «centri di raccolta dello sperma», dove lo sperma di bovini riproduttori di razza pura viene raccolto, trattato e conservato.

2. **Osservazioni di carattere generale**

2.1 La Commissione avrebbe dovuto prestare maggiore attenzione al fatto che, per garantire la necessaria coerenza della legislazione UE, la modifica della direttiva 88/407/CEE del Consiglio avrebbe inevitabilmente comportato una modifica della direttiva 87/328. In questo modo sarebbe stato possibile evitare l'attuale confusione e incertezza in merito al campo di applicazione ed alle definizioni, nonché l'introduzione della presente procedura legislativa.

2.2 La proposta relativa alla nuova formulazione dell'articolo 4 della direttiva 87/328 lascia inoltre l'impressione che le funzioni dei depositi autorizzati vengano ulteriormente estese, cioè che questi possano «raccogliere e trattare» lo sperma, assumendo quindi il carattere di centri «paralleli» di raccolta dello sperma, accanto a quelli già esistenti. Nel caso specifico ciò non avrebbe senso e, ad una più attenta lettura dei testi, si rivela anche non pertinente. La modifica dovrebbe quindi essere formulata in modo tale da non dare adito a nessun malinteso.

3. **Conclusioni**

3.1 Il CESE riconosce che, nonostante la resistenza da esso manifestata nel 2002, i depositi per la distribuzione di sperma bovino sono stati autorizzati dalla direttiva del Consiglio 2003/43/CE, e che la modifica proposta, che avrebbe dovuto essere apportata insieme alla decisione del 2003, è necessaria per la coerenza della legislazione UE. La formulazione, che può tuttavia prestarsi a malintesi, deve essere espressa in maniera più precisa.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

([1]) Direttiva 2003/43/CE, GU L 143 dell'11.6.2003, pag. 23.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata

COM(2004) 274 def.

(2005/C 157/13)

La Commissione, in data 20 aprile 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 dicembre 2004 sulla base del progetto predisposto dal relatore VAN IERSEL e dal correlatore LEGELIUS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 142 voti favorevoli, 1 voto contrario e 9 astensioni:

Sintesi

Dopo lunghi anni, la politica industriale è nuovamente inserita tra le questioni prioritarie dell'agenda europea. Certamente, negli ultimi dieci anni, questo settore ha registrato l'adozione di misure specifiche e di approcci tematici, non sempre però adeguatamente coordinati o calibrati in funzione delle imprese europee. L'evoluzione costante del contesto internazionale — in cui gli Stati Uniti, la Cina e l'India svolgono un ruolo di primo piano — richiede un ripensamento e un incremento degli sforzi. È giunto il momento di rivalutare l'industria manifatturiera e di chiarire le complesse relazioni tra il settore dell'industria e quello dei servizi.

Una sfida importante per il Comitato è quella di sensibilizzare la pubblica opinione. Mettere a disposizione dei cittadini informazioni ed analisi chiare garantisce il consenso e il sostegno della collettività. Il CESE approva pienamente i tre assi strategici: una migliore legislazione; un approccio integrato a livello UE; politiche settoriali accompagnate da misure specifiche adatte. Legiferare meglio significa valutare attentamente e costantemente sia le misure in atto sia quelle nuove. Un approccio integrato implica un efficace coordinamento tra le politiche comunitarie e quelle nazionali. La dimensione settoriale e gli approcci su misura costituiscono un aspetto particolarmente nuovo del documento della Commissione. Nonostante alcuni denominatori comuni, il quadro varia da un settore all'altro. La Commissione ha condotto una serie di analisi settoriali e prevede di effettuarne altre. Il CESE approva questo approccio e lo considera la base di un «nuovo modello» di politica industriale.

Il Comitato giudica la politica industriale uno strumento utile per portare l'economia europea all'avanguardia nel campo della competitività, della conoscenza e della sostenibilità, in linea con la strategia di Lisbona. A tale scopo, le analisi e le politiche devono essere maggiormente collegate alle dinamiche dei settori e dei comparti interessati. Il «nuovo modello» di politica industriale deve in effetti basarsi sulla conformità alle regole del mercato e su un processo di liberalizzazione. Esso tuttavia include elementi settoriali specifici, ad esempio la consultazione del settore imprenditoriale, la regolamentazione, la soppressione degli ostacoli non commerciali, la ricerca e lo sviluppo, gli scambi e infine una gestione mirata delle risorse umane. Esso infine implica la creazione di piattaforme tecnologiche in grado di dar luogo a partenariati all'interno del settore privato o tra il settore pubblico e quello privato, ad esempio tra università, centri di ricerca e imprese.

Per il Comitato, è auspicabile un miglior coordinamento all'interno della Commissione (ad esempio sotto l'egida della DG Imprese) e del Consiglio dell'Unione europea, al fine di promuovere la visibilità ed incoraggiare le sinergie. Un piano d'azione intermedio approvato dalla Commissione e dal Consiglio Competitività risulta quanto mai opportuno. Il CESE insiste affinché il «nuovo modello» di politica industriale venga preso in considerazione in sede di elaborazione della revisione intermedia della strategia di Lisbona, prevista per marzo 2005.

1. **Introduzione**

1.1 La politica industriale figura da sempre nel programma dell'integrazione europea. Il Trattato CECA aveva previsto obiettivi e strumenti specifici per i settori del carbone e dell'acciaio. Nel Trattato CEE si è invece adottato un approccio di carattere più generale che ha sempre puntato, e punta ancor oggi, sull'obiettivo strategico della realizzazione del mercato interno.

1.2 Al livello dell'Unione europea sono stati previsti interventi specifici di politica industriale che hanno interessato obiettivi connessi, riguardanti ad esempio l'ambiente o la R&S, oppure aspetti sociali. Con l'andar del tempo anziché occuparsi di singoli settori, si è piuttosto teso ad affrontare determinate tematiche, con interventi che, però, non sono stati sempre adeguatamente coordinati od opportunamente calibrati in funzione delle esigenze degli ambienti economici europei.

1.3 Al di là delle politiche di carattere generale, alcune politiche settoriali, come quelle relative all'energia e alle telecomunicazioni, sono state messe a punto nella prospettiva della liberalizzazione dei mercati. Sono stati poi anche avviati alcuni progetti industriali europei come il Galileo.

1.4 Al giorno d'oggi le costanti trasformazioni industriali e la globalizzazione impongono sia all'industria sia ai pubblici poteri di correggere ulteriormente il tiro per poter promuovere la competitività europea. Nel luglio scorso la Commissione europea ha pubblicato una poderosa analisi della situazione e delle prospettive dei settori industriali europei nell'attuale contesto globale, contrassegnato, in altre regioni del mondo, da un forte dinamismo ([1]) che può influire sulle strategie d'investimento delle imprese europee. L'Europa ha bisogno di un salto qualitativo a livello tecnologico per sostenere la competitività della maggior parte dei settori.

1.5 Il Consiglio europeo e altre formazioni del Consiglio, fra cui il Consiglio Economia e finanza e il Consiglio Competitività, hanno discusso e stanno discutendo, nel quadro della strategia di Lisbona, in merito a diverse comunicazioni e proposte concrete della Commissione volte a migliorare le condizioni macro e microeconomiche dell'industria. In questi documenti e discussioni prevale un approccio politico di tipo orizzontale. Per diversi anni si è evitato di utilizzare l'espressione «politica industriale» in quanto il termine faceva subito pensare all'intervento dello Stato e ai sussidi statali, ostacolo alla creazione di condizioni eque in un mercato interno ben funzionante. Nel frattempo, però, questi interventi sono stati gradualmente soppressi.

1.6 Adesso vengono invece prese in considerazione nuove tipologie di politica industriale ed è in questo contesto che è stata adottata, nel 2002 ([2]), la comunicazione «La politica industriale in un'Europa allargata».

1.7 Il Consiglio europeo della primavera 2003 ha incaricato il Consiglio Competitività di valutare *«periodicamente le questioni sia orizzontali che settoriali»* ([3]).

1.8 Nell'aprile 2004 la Commissione ha pubblicato una seconda comunicazione sulla politica industriale, su cui è incentrato il presente documento ([4]).

1.9 Queste iniziative, insieme all'esito dei dibattiti in proposito, hanno indotto il commissario LIIKANEN ad affermare, nel maggio 2004, che, contrariamente alle previsioni della metà degli anni Novanta, *«la politica industriale europea è ancora una volta uno dei temi principali dell'agenda politica europea»* ([5]).

1.10 Il CESE accoglie con favore questa svolta nei confronti della politica industriale, che viene al momento opportuno. Conviene inoltre sull'opportunità di accordare un'attenzione particolare agli interessi degli ambienti industriali e alla dimensione settoriale, cercando al tempo stesso di evitare gli errori commessi in passato. Fa quindi presente che l'esperienza e le conoscenze della CCMI in questo campo possono risultare preziose per l'avvenire e che politiche industriali e settoriali azzeccate contribuiranno in maniera significativa al conseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona.

2. **Le idee della Commissione in un contesto in evoluzione**

2.1 Il punto cruciale, attualmente, sta nell'evoluzione in atto nel contesto dell'economia mondiale. Secondo la Commissione, in futuro la politica industriale dovrà imperniarsi su tre principi fondamentali:

— le disposizioni legislative e regolamentari non dovrebbero risultare troppo gravose per l'industria: occorrerà pertanto valutare con attenzione sia le misure in atto che quelle nuove,

— è necessario un approccio integrato a livello europeo, al fine di rafforzare la competitività dell'industria, ([6])

— è auspicabile che vengano messe a punto politiche settoriali con misure specifiche e adatte.

2.2 Questo approccio, annunciato con cautela dalla Commissione nel 2002, segna un decisivo passo in avanti. L'ultimo documento della Commissione sulla politica industriale risale al 1990 ([7]). Da allora, alcuni fattori decisivi hanno fatto passare la politica industriale in secondo piano, a vantaggio di politiche prettamente orizzontali.

2.3 La strategia di Lisbona è stata varata nel 2000 per garantire che l'economia europea fosse all'avanguardia in termini di conoscenza e di competitività. Finora questa strategia non è stata attuata con decisione, anzi, il tasso d'incremento della produttività si è ridotto e la disoccupazione è aumentata. Sono inoltre emersi timori circa la delocalizzazione delle industrie ([8]).

2.4 Per tali motivi è auspicabile che vengano condotte analisi più dettagliate sui seguenti punti:

— produttività e disoccupazione,

— individuazione di dati concreti sulla delocalizzazione,

— valutazione dell'impatto generale dell'industria per l'Europa e al suo interno,

([1]) *European industry's place in the International Division of Labour: situation and prospects*, luglio 2004, rapporto commissionato dalla DG Commercio della Commissione europea e predisposto dal CEPII-CIREM (European Consortium for Trade Policy Analysis - ECTA). (Il titolo della versione francese del rapporto è: «L'insertion de l'industrie européenne dans la Division Internationale du Travail: situation et perspectives»).

([2]) COM(2002) 714 def., del 11 dicembre 2002. Il Comitato ha formulato un parere il 17 luglio 2003 (GU C 234 del 30.9.2003 pagg. 76-85,). A questo parere ha contribuito anche la CCMI e può essere consultato sul seguente sito web: http://www.esc.eu.int/ccmi/documents/docs/divers/di_ces25-2003_fin_riv_di_it.doc

([3]) Consiglio europeo di primavera 20/21 marzo 2003, conclusioni della presidenza (punto 21).

([4]) Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata, COM(2004) 274 def.

([5]) Dichiarazione del commissario LIIKANEN in occasione della Giornata europea della politica industriale, 27 maggio 2004, Discorso/04/268.

([6]) Tale obiettivo è già contenuto nel documento della Commissione: *I fattori chiave della competitività in Europa - Verso un approccio integrato*, COM(2003) 704 def.

([7]) Relazione BANGEMANN.

([8]) Cfr. il parere della CCMI sul tema «Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese» in corso di elaborazione.

— modalità di realizzazione di una politica industriale europea integrata,

— modalità di definizione e di attuazione di approcci settoriali.

2.5 Il documento della Commissione del 2002 ([9]) definisce l'agenda relativa ai cambiamenti. Attribuisce, inoltre, un contenuto nuovo al concetto di «politica industriale», anche se questa politica viene ancora formulata in termini piuttosto astratti, raggruppando tutte le politiche europee direttamente rilevanti per l'industria senza presentare metodologie o procedure concrete per conferire alle istituzioni europee, e in particolare alla Commissione, un ruolo decisionale e di coordinamento.

2.6 Il documento «Accompagnare le trasformazioni strutturali», pubblicato nell'aprile 2004 sotto l'egida del commissario LIIKANEN e della DG Imprese, è invece molto più completo e analizza direttamente il nocciolo della questione

— presentando dati illustrativi su aspetti legati alla produzione e all'occupazione nell'industria manifatturiera, anche in relazione agli sviluppi registrati in altre parti del mondo,

— presentando gli sviluppi settoriali, vale a dire illustrando con maggiore precisione e in base a una diversa prospettiva ciò che è in gioco in diversi settori.

2.7 La Commissione parte giustamente dall'analisi delle dinamiche in atto, ma sottolinea al tempo stesso che queste possono essere condizionate in modo positivo anticipando e identificando i problemi, nonché promovendo i fattori di crescita.

2.8 L'analisi generale conferma il rallentamento della produttività in Europa, il divario rispetto alla dinamica in atto negli Stati Uniti e risultati deludenti per l'industria, soprattutto nel settore dell'alta tecnologia. Stando alla Commissione, è evidente che, in confronto alle imprese americane, le imprese europee (ad eccezione di quelle finlandesi e svedesi) investono troppo poco nel settore della ricerca e dello sviluppo, anche perché gli investimenti del settore privato non sono sufficienti. A ciò si aggiunge il fatto che in Cina e in India è in atto una rapida espansione delle capacità basate sulla conoscenza.

2.9 La Commissione cita — e vale la pena farlo anche in questa sede — un'indagine che la Tavola rotonda degli industriali europei ha condotto nel 2002 sulle principali società: essa evidenzia che, se il quadro normativo non migliorerà, molte di esse intendono localizzare le nuove attività di ricerca e sviluppo fuori dall'Europa ([10]).

2.10 Sebbene l'industria europea stia conseguendo risultati decisamente buoni in settori tradizionalmente forti come l'ingegneria, la chimica, le telecomunicazioni e il settore automobilistico, stanno emergendo nuovi concorrenti. La Cina e l'India, ad esempio, hanno iniziato a essere competitive sia nei settori tradizionali sia in quelli legati all'alta tecnologia, il che è direttamente legato alla delocalizzazione o rilocalizzazione delle imprese europee.

2.11 In tutto il mondo è in atto un costante processo di adeguamento, reso necessario dalla globalizzazione, che a sua volta schiude nuove opportunità. Malgrado le interpretazioni in proposito divergano, la Commissione constata che si vanno delineando taluni segnali preoccupanti.

2.12 Per quanto concerne l'ampliamento, stanno aumentando gli investimenti realizzati dai 15 vecchi Stati membri nei nuovi Stati membri. Trattandosi ora di investimenti che rimangono all'interno dell'UE, risulta ancor più necessario assicurare il buon funzionamento del mercato interno, ad esempio sotto il profilo delle norme ambientali e sul lavoro.

2.13 Dato che le imprese devono far fronte alla concorrenza su mercati aperti rispettando le regole stabilite dall'OMC, la Commissione ritiene che spetti all'UE e agli Stati membri dare una risposta definitiva al processo di costanti trasformazioni facendo leva su:

— una migliore legislazione,

— un approccio integrato esteso alle varie politiche e volto a rafforzare la competitività,

— un'analisi delle esigenze specifiche dei diversi settori industriali.

2.14 La Commissione auspica che si compia una valutazione di impatto dettagliata sulle disposizioni legislative e regolamentari in vigore, nonché sulle misure da adottare in futuro. È inoltre necessaria una maggiore cooperazione tra gli Stati membri e l'UE poiché numerose norme vengono applicate a livello nazionale. La Commissione insiste sul fatto che in tale contesto il Consiglio Competitività svolge un ruolo chiave e agisce in totale trasparenza.

2.15 La Commissione ritiene che sarà possibile ottenere una sinergia tra le varie politiche quando fra i legislatori, in stretta collaborazione con il mondo produttivo, si procederà a una consultazione ad hoc diretta a perfezionarle.

2.16 Lo stesso principio vale anche per la ricerca e lo sviluppo. Questa avrà senz'altro delle conseguenze finanziarie sia per l'UE che a livello nazionale e riguarda l'essenza stessa della strategia di Lisbona. L'anno prossimo la Commissione proporrà nuove linee guida in materia di ricerca nell'industria manifatturiera e di aiuti di Stato all'innovazione. Le cosiddette «piattaforme tecnologiche» possono svolgere un ruolo molto importante in proposito.

([9]) Cfr. nota n. 2.

([10]) «The European Challenge», messaggio della Tavola rotonda degli industriali europei (Consiglio europeo di primavera, marzo 2003).

2.17 Alcune politiche, quali ad esempio la politica di concorrenza e l'abolizione delle barriere commerciali, mirano direttamente a creare un clima favorevole alla concorrenza. La Commissione ritiene però che a volte sia possibile e necessario affinare e calibrare meglio l'attuazione di tali politiche.

2.18 La Commissione sostiene che le politiche di coesione possono essere utilizzate per promuovere le auspicabili trasformazioni a livello regionale e strutturale riguardo al funzionamento del mercato del lavoro ([11]). Lo stesso vale anche per conciliare un migliore sviluppo sostenibile con la competitività.

2.19 Dato che il fenomeno in esame riguarda il mondo intero, la Commissione auspica che vengano garantite condizioni di parità sulla base di regole a livello internazionale. Dato che le regole europee sono generalmente più rigorose rispetto a quelle applicate da altri paesi con cui l'Europa deve misurarsi, in futuro occorrerà garantire un certo livello di equità attraverso negoziati sia bilaterali sia nel quadro dell'OMC. È un problema che andrebbe affrontato non già adeguando le norme europee a quelle in vigore nel resto del mondo, bensì, com'è avvenuto con l'applicazione del Protocollo di Kyoto, con opportuni interventi dell'Europa presso tutte le istituzioni internazionali per ottenere un innalzamento degli standard in altre parti del mondo.

2.20 In precedenza tutti questi temi sono stati affrontati periodicamente a livello europeo. Se ora viene data manifestamente maggiore enfasi alla «competitività» è perché gli sviluppi estremamente rapidi sui mercati mondiali non lasciano molta scelta all'Europa.

2.21 L'elemento del tutto nuovo nel documento della Commissione è costituito dalla dimensione settoriale: in effetti, la Commissione ha condotto per diversi anni studi settoriali approfonditi, spesso basati su consultazioni con organizzazioni settoriali a livello europeo.

2.22 Sono state avanzate proposte interessanti, discusse anche in seno al CESE, che hanno riguardato, ad esempio, l'industria farmaceutica (CESE 842/2004), il tessile e l'abbigliamento (CESE 62/2004 fin; parere complementare della CCMI — CESE 528/2004), la costruzione e riparazione navale (CESE 397/2004 fin; parere complementare della CCMI — CESE 478/2004), la politica spaziale (CESE 501/2004), l'industria chimica (CESE 524/2004; relazione informativa della CCMI — CESE 242/2004, attualmente in fase di elaborazione) e le scienze della vita e biotecnologie (CESE 1010/2002; CESE 920/2003).

2.23 Il quadro varia a seconda dei settori. Esistono ovviamente denominatori comuni, ad esempio, la qualità come vantaggio competitivo indispensabile, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) come nuova «materia prima» o l'aumento del flusso di capitali e della concorrenza su scala internazionale. Tra di loro i settori presentano però differenze manifeste, ci sono ad esempio settori ad alto o basso livello tecnologico, a intensità di manodopera o di capitale, produttori di beni di consumo o di investimento, caratterizzati da pochi protagonisti sul mercato o dalla presenza di PMI, ecc. Si tratta di un quadro affascinante che, secondo la Commissione, per molti anni i responsabili politici non hanno preso abbastanza in considerazione.

2.24 Nel contesto della cosiddetta «politica industriale» tornano all'ordine del giorno anche le analisi e gli approcci settoriali. Nel documento ora in esame la Commissione non presenta ulteriori iniziative in merito ai settori summenzionati.

2.25 Ne sta però progettando di nuove: per l'anno prossimo sono previsti studi nei seguenti settori: ingegneria meccanica, ecoindustria, automobilistico, metalli non ferrosi e TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazioni).

3. **Promuovere un nuovo stile di politica industriale: la posizione del CESE**

3.1 Il CESE conviene sul fatto che l'evolvere dell'economia mondiale richiede un cambiamento d'indirizzo e si compiace che, dopo lunghi anni, la «politica industriale» sia nuovamente una priorità per l'agenda dell'UE. Taluni aspetti dell'industria europea (ad esempio l'ambiente) sono all'ordine del giorno già da un decennio, ma il Consiglio non ha esaminato politiche atte a migliorare in maniera coerente le condizioni per la produzione globale e a sostenere il clima economico in maniera proattiva per renderlo propizio agli investimenti (a valore aggiunto).

3.2 In retrospettiva, e in vista dell'attuale passaggio ad una politica industriale più mirata, merita riepilogare i principali fattori che hanno contribuito a mettere, in un certo senso, al bando la politica industriale:

— l'incapacità della stragrande maggioranza degli interventi dello Stato di rendere l'industria più forte e più competitiva nel lungo periodo,

— l'abolizione delle distorsioni dei mercati ingiustificate sotto il profilo economico e la creazione, in Europa, di pari opportunità concorrenziali per le attività industriali, anche se misure specifiche distorsive della concorrenza adottate in taluni Stati membri attendono ancora un esame adeguato al livello dell'UE,

— l'enfasi generale e positiva data alla liberalizzazione dei mercati,

([11]) La Commissione precisa, fra l'altro, che nella politica regionale è necessario dare enfasi alla «competitività» e ribadisce il risultato conseguito dalla Task Force per l'occupazione in Europa, istituita l'1.4.2003 sotto la presidenza di Wim KOK. A tale proposito si rimanda al relativo parere della CCMI sul tema «Trasformazioni industriali e coesione economica, sociale e territoriale».

— le eccessive aspettative nei confronti della «new economy» e dell'era post-industriale,

— l'importanza data all'attuazione dell'UEM e di politiche macro-economiche adeguate,

— la perdita d'influenza dei ministeri che in molti Stati membri hanno il compito di salvaguardare gli interessi dell'industria.

3.3 Se il contenuto della comunicazione della Commissione in esame è già noto da anni, il modo in cui viene presentato, nonché i legami tra i diversi settori oggetto di analisi e le politiche proposte differiscono dai documenti iniziali. Rispetto al passato, le analisi e le politiche sono più direttamente collegate alle dinamiche dei vari settori e dei comparti interessati.

3.4 Il Comitato conviene decisamente sull'opportunità di condurre un maggior numero di studi più approfonditi sugli sviluppi settoriali in collaborazione con gli stessi operatori economici: questi possono far risaltare quell'esigenza di interventi solleciti e risolutivi che era stata anche al centro della strategia di Lisbona del 2000, ma che in seguito era stata trascurata per lo più perché il Consiglio e gli Stati membri non hanno attuato né i loro propri accordi né le politiche concordate in precedenza. Ciò significa che, secondo il CESE, nella revisione intermedia della strategia di Lisbona del 2005 occorrerà prendere in considerazione un nuovo modello di politica industriale perché in avvenire esso potrebbe diventare una delle chiavi di volta di tale strategia.

3.5 Questo nuovo modello di politica industriale, pur basandosi sulla conformità alle regole del mercato e su un processo di liberalizzazione, comporta anche altri fattori, ad esempio elementi settoriali, come l'armonizzazione legislativa finalizzata al mercato interno, l'eliminazione degli ostacoli non tariffari, la tecnologia e la R&S e le risorse umane.

3.6 La nuova politica industriale dovrà assolutamente evitare gli errori del passato, fonte di svariate distorsioni del mercato. La disciplina finanziaria introdotta dall'UEM ha spinto alla prudenza per quanto concerne gli interventi dello Stato in ambito industriale, siano essi di tipo finanziario o di altro genere. È opinione condivisa che, a lungo termine, gli interventi e il sostegno finanziario pubblici non risultino in fin dei conti utili alle imprese, tranne in alcuni casi in cui hanno una giustificazione del tutto particolare.

3.7 Ora, tenuto conto dei recenti sviluppi su scala mondiale, e dopo aver tentato per alcuni anni di realizzare la strategia di Lisbona, e considerati soprattutto il ristagno della crescita economica in Europa, la produttività, l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e la delocalizzazione degli investimenti, è giunto il momento di rivalutare l'industria manifatturiera e, a tal fine, di adottare approcci settoriali e compiere concreti passi in avanti. Gli ambiti d'intervento più idonei al contesto socioeconomico europeo dovrebbero essere in particolare comparti che richiedono manodopera altamente specializzata, per attività sia operative che *back-office* (ad esempio la fabbricazione di attrezzature e la messa a punto di sistemi industriali su misura: nei settori della robotica, della strumentazione, delle apparecchiature di controllo, ecc.). Il CESE è pienamente favorevole a questa impostazione e a quest'obiettivo.

3.8 È molto importante sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica circa la necessità di un settore industriale robusto. A tale scopo occorre mettere a disposizione del pubblico analisi e dati chiari. In questo stesso ambito i decisori europei e nazionali dovrebbero prestare particolare attenzione ad aspetti come la coerenza delle politiche dell'UE, l'armonizzazione delle legislazioni nazionali all'interno dell'UE e il relativo allineamento degli standard europei e mondiali (ad es. quelli dell'OMC).

3.9 Promuovendo campagne di sensibilizzazione sarà possibile conquistare il consenso e il sostegno del pubblico. La politica industriale non può essere mirata unicamente a gruppi ristretti di persone direttamente coinvolte (al livello sia dei governi che degli ambienti economici), ma riguarda la società nella sua interezza. Infatti, un'industria manifatturiera europea forte torna a vantaggio di tutti. Occorre pertanto impegnarsi a fondo per promuoverne l'immagine in tutti i settori connessi, ad esempio quello dell'istruzione (che abbraccia non soltanto la formazione professionale, ma anche l'istruzione in generale), allo scopo di stimolare l'acquisizione di competenze tecniche.

3.10 È quanto mai urgente sensibilizzare maggiormente i cittadini sullo stretto collegamento che esiste tra i vari anelli della catena industriale. Ad esempio, tutti i settori impegnati nella lavorazione dell'acciaio, compresa l'industria automobilistica, dipendono da forniture sufficienti e a buon prezzo dell'acciaio, la cui produzione a sua volta dipende da un approvvigionamento sufficiente e a buon prezzo di materie prime.

3.11 A ciò si aggiunge l'esigenza di chiarire le interconnessioni tra l'industria e i servizi. Difatti, se è vero che l'economia sta effettivamente evolvendo verso un'industria dei servizi, molti di questi dipendono, e continueranno a dipendere, direttamente dall'industria per effetto del cosiddetto *outsourcing* (o esternalizzazione). D'altro canto, servizi avanzati sono essenziali affinché l'industria possa conseguire ottimi risultati in termini di qualità e di tecnologia. Si tratta in molti casi di un tutt'uno: nella dinamica odierna la delimitazione tra l'industria e i servizi tende a scomparire.

3.12 Il CESE ritiene che la Commissione debba svolgere un ruolo attivo in questo processo. Mettendo la politica industriale all'ordine del giorno dell'UE si contribuisce al lavoro di sensibilizzazione. Si può però fare molto di più: anzitutto, le analisi, i dati e una loro adeguata diffusione dovrebbero incentrarsi maggiormente sui seguenti aspetti:

— l'Europa industriale, in termini sia di produzione sia di occupazione,

— i settori individuali e i *cluster*,

— l'interazione tra l'industria e i servizi,

— le interconnessioni tecnologiche,

— lo sviluppo della stessa industria di servizi,

— i raffronti su scala mondiale.

3.13 Le analisi dovrebbero anche prendere in considerazione le differenze strutturali tra gli Stati membri, in quanto alcuni paesi e regioni dispongono di una base industriale più solida di altri. Conoscendo a fondo i principali settori industriali sarà possibile condurre con maggiore obiettività il dibattito sulle tendenze evolutive dell'economia mondiale e sulle loro conseguenze.

3.14 Per qualsiasi approccio settoriale è indispensabile disporre di dati corretti. Dato che vengono condotti molti studi sia al livello delle imprese, sia su scala nazionale e nel mondo accademico ([12]), il CESE propone che i loro risultati vengano raggruppati a livello europeo con l'aiuto di Eurostat, al fine di creare basi dati europee sui settori dell'industria e dei servizi che siano affidabili ed evolutive, e al fine di procedere ad analisi SWOT. Statistiche esaurienti e chiare offriranno scenari costantemente aggiornati delle trasformazioni in atto. Un esempio, previi opportuni ritocchi, potrebbe venire dal mezzo secolo di statistiche CECA.

3.15 La Commissione precisa giustamente che è necessario adottare un approccio integrato su politiche quali i sistemi nazionali d'imposizione sulle società, le formalità tributarie, gli standard, il commercio, la proprietà intellettuale, la ricerca e sviluppo, l'ambiente, il mercato del lavoro, la formazione e l'istruzione. Il CESE concorda pienamente su quest'obiettivo, che è stato trascurato per troppo tempo, non solo a livello europeo, ma anche in vari Stati membri.

3.16 Non è la prima volta che si sollecita un approccio integrato. È però molto difficile realizzarne uno in un contesto complicato in cui le istituzioni UE hanno a che fare con ben 25 Stati membri. Una possibile soluzione potrebbe consistere nella definizione, da parte del Consiglio Competitività e della Commissione, di un piano di azione a medio termine da valutare ogni anno ([13]).

3.17 È pure necessario che ogni politica che nel quadro di questo piano d'azione influisce sulla competitività dell'industria tenga conto in maniera equilibrata dei diversi obiettivi perseguiti dalle politiche dell'UE. In passato ciò non è sempre avvenuto ([14]), per cui occorre sfruttare meglio le sinergie tra le politiche comunitarie.

3.18 Si può prevedere che, quando il Consiglio Competitività discuterà e approverà le regole procedurali e un programma a medio termine, anche negli Stati membri finiranno per emergere modelli simili sia per l'industria in generale, sia per gli aspetti di cui sono responsabili gli stessi Stati membri. Ciò contribuirà a rafforzare l'influenza dei ministeri che negli Stati membri sono deputati alle questioni industriali.

3.19 Il miglioramento del contesto normativo richiede, fra le altre cose, una semplificazione e una legislazione efficaci al livello dell'UE. Ciò non deve beninteso limitarsi alle nuove regolamentazioni, perché per «migliore legislazione» si intende sia quella passata che quella futura. Occorre tradurre in pratica la proposta della presidenza olandese di adoperarsi per semplificare la legislazione e ridurre il carico amministrativo ([15]). È anche necessario coordinare le direttive e i regolamenti con finalità generali (politiche orizzontali) che riguardano ambiti come la sicurezza ambientale, il risparmio energetico, i rifiuti, ecc., perché sono interdipendenti e hanno talvolta effetti contraddittori. Le direttive ambientali producono un impatto speciale. Dato che si concentrano essenzialmente sugli obiettivi, senza armonizzare le procedure di attuazione, la loro applicazione incoerente da parte degli Stati membri potrebbe provocare distorsioni sui mercati. La valutazione d'impatto e l'attuazione rivestono la massima importanza in quanto la credibilità delle politiche dipende dalla loro efficacia.

3.20 Taluni aspetti interessano soprattutto i nuovi Stati membri, che non devono limitarsi a ottenere gli investimenti stranieri per motivi inerenti ai costi: per rafforzare la sostenibilità delle loro economie essi dovranno anche diversificare le proprie attività industriali. Per l'avvenire si profilano compiti difficili e importanti: ad esempio migliorare le politiche ambientali, puntare sulla formazione e sul miglioramento delle abilità e competenze, nonché coinvolgere appieno tutti gli interessati (*stakeholders*) in campo industriale tramite il dialogo sociale settoriale.

3.21 Occorrerà intensificare il monitoraggio del mercato per quanto riguarda i prodotti provenienti da paesi terzi. In effetti, una equa concorrenza potrà essere salvaguardata solo in presenza di condizioni di parità fra i vari partecipanti. Al riguardo il CESE invita la Commissione a intensificare i suoi sforzi per assicurare che tutti gli attori globali si attengano a standard adeguati sul fronte dei prodotti, dell'ambiente e del lavoro.

([12]) Un esempio molto interessante è lo studio «Il significato delle industrie manifatturiere competitive per lo sviluppo del settore terziario» (trad. provv.), Brema, dicembre 2003. Può essere consultato sul seguente sito web: http://www.bmwi.de/Navigation/Service/bestellservice,did=31812,render=renderPrint.html

([13]) Quest'obiettivo è direttamente legato alla buona *governance* economica. Nel parere sul tema «Migliorare la *governance* economica nell'Unione europea» il CESE ha richiamato l'attenzione sull'importanza di un contesto improntato alla trasparenza e alla visibilità, specie per quanto riguarda il Consiglio Competitività.

([14]) Cfr. anche il discorso di LIIKANEN (27 maggio) a favore di una politica industriale attiva (cfr. nota n. 4).

([15]) Cfr. anche COM(2004) 274, capitolo 5, pagina 39.

3.22 Un altro elemento importante della politica industriale sta nel garantire condizioni di parità in materia di commercio mondiale. Le pratiche che provocano distorsioni della concorrenza da parte di paesi terzi, ad esempio gli aiuti di Stato e il *dumping*, devono essere soggette a un monitoraggio sistematico e particolareggiato da parte della Commissione. Ove sussistano le necessarie condizioni sarà opportuno intervenire con provvedimenti risoluti di politica commerciale.

3.23 Il terzo pilastro su cui poggia la nuova politica industriale, oltre alle migliori legislazioni e alla promozione di sinergie fra le politiche comunitarie, è un approccio settoriale che sia basato sull'adesione alle regole del mercato e sull'apertura dei mercati e si trovi in sintonia con le opportune politiche orizzontali. Il CESE condivide pienamente tale obiettivo, che in pratica è già in via di attuazione. Dato che l'approccio settoriale si concentra sulle caratteristiche e sugli sviluppi propri a singoli settori, esso può risultare utile anche agli altri due pilastri, ossia le migliori legislazioni e la promozione di sinergie fra le politiche dell'Unione europea. I programmi riguardanti rispettivamente la politica ambientale, la formazione professionale e la ricerca e sviluppo possono essere definiti e attuati al meglio se s'inquadrano in un approccio settoriale.

3.24 Le analisi settoriali evidenzieranno la dinamica degli sviluppi nel contesto mondiale. Esse dovranno inquadrare il panorama dell'industria europea nella prospettiva degli altri partner e concorrenti nell'arena mondiale. Mostreranno inoltre l'interazione fra l'industria e i servizi e terranno adeguatamente conto degli aspetti sociali, come le relazioni industriali e l'occupazione. Infine, le analisi settoriali consentiranno di identificare gli ostacoli con cui il mondo delle imprese deve misurarsi a causa di determinate regolamentazioni dell'UE. Occorrerà quindi consultare le aziende più spesso, e sin dall'inizio (al momento delle valutazioni d'impatto ambientale), per accertare quali regole e procedure risultino auspicabili al livello dell'UE.

3.25 A tale proposito è necessario estendere il metodo utilizzato dalla Commissione per affrontare i problemi della concorrenza, che si basa su analisi, consultazioni e azioni concrete (pagina 19). A titolo di esempio, la Commissione cita casi quali G10, STAR 21 e LeaderShip.

3.26 LeaderShip 2015 ([16]) può servire da modello, purché venga poi attuato correttamente. Questo pacchetto di misure è destinato a garantire la futura redditività delle industrie europee di costruzione e riparazione navale in un mercato aperto. È riuscito ad avvicinare la Commissione all'industria europea e ha contribuito all'identificazione comune dei problemi. Ha inoltre definito otto capitoli di azione al livello sia dell'industria che della Commissione. Costituisce, infine, la base di un dialogo sociale proficuo con le parti sociali sul processo di modernizzazione.

3.27 Altri settori seguiranno probabilmente questo esempio. Le fattispecie riscontrabili sono fra di loro diverse, per cui, essendo coinvolti gli stessi Stati membri e le loro politiche, è auspicabile che queste analisi settoriali sfocino in approcci ad hoc comportanti un impegno da parte sia dell'industria, che della Commissione e degli Stati membri. Per quanto riguarda gli Stati membri, tale impegno potrebbe anche contribuire a promuovere gli scambi di esperienze e migliori pratiche. Il CESE ritiene che gli osservatori settoriali a livello europeo potrebbero essere di grande utilità e ne suggerisce pertanto la creazione.

3.28 Il Comitato appoggia decisamente la creazione di «piattaforme tecnologiche» a causa sia dell'aspetto preminente della «conoscenza» e della R&S, sia del fenomeno della «mobilità dei cervelli» (scienziati, ricercatori, quadri e liberi professionisti) a livello mondiale. Tali piattaforme, cui si spera parteciperanno attivamente sia i settori industriali, sia il mondo imprenditoriale, non devono interessare solo le imprese in quanto tali, bensì anche includere altri attori chiave come gli istituti tecnologici di punta e le principali università. Queste piattaforme possono anche generare nuove alleanze fra privati o fra soggetti pubblici e privati in Europa ([17]).

3.29 In Europa sarà necessario creare un particolare clima che sia propizio alla conoscenza grazie ad un'efficace sinergia fra le università, gli istituti tecnologici e l'industria, allo scopo di promuovere la tecnologia applicata. Occorrerà tener presenti le caratteristiche specifiche proprie dei singoli settori. Inoltre, un'economia basata sulla conoscenza presuppone gli strumenti necessari per assicurare la formazione lungo tutto l'arco della vita, che dovrebbe essere intrapresa anche negli istituti di formazione e nelle università. Anche questo aspetto può essere promosso con interventi nei singoli settori. A tal fine sarebbe opportuno rafforzare il ruolo dei vari tipi di quadri intermedi, per assicurarne la mobilità all'interno dell'Unione europea.

3.30 Su questo fronte, e anche come reazione a progetti in altre parti del mondo, occorre varare iniziative di ampio raggio per generare sinergie fra vari settori (per es. Galileo, settore della difesa, ecc.) e stimolare la cooperazione fra i «centri delle conoscenze» e l'industria, disponendo le condizioni necessarie per istituire consorzi o altri tipi di raggruppamenti (ad es. l'Airbus), nonché raggruppamenti (*cluster*) di più imprese; questi ultimi possono promuovere la competitività e favorire la coesione economica, sociale e territoriale ([18]).

([16]) Cfr. il documento della Commissione COM(2003) 717 def. e i due pareri del Comitato in proposito (CESE 397/2004) e GU C 241 del 28.9.2004.

([17]) Per quanto concerne le piattaforme tecnologiche, cfr. il parere complementare della CCMI in merito alla comunicazione della Commissione «La scienza e la tecnologia, chiavi del futuro dell'Europa - Orientamenti per la politica di sostegno alla ricerca dell'Unione» (COM(2004) 353 def. , CCMI/015, relatore: VAN IERSEL).

([18]) Cfr. il parere del CESE sul tema «Le trasformazioni industriali e la coesione economica, sociale e territoriale» GU C 241 del 28.9.2004 e in particolare il punto 1.4.3 e il punto 10, lettera i).

3.31 Le risorse umane rivestono un'importanza sempre più cruciale. Nel costante processo di trasformazione industriale ciò costituisce naturalmente una responsabilità sia per la direzione che per i dipendenti e le loro organizzazioni. Questo comporta, fra le altre cose, particolare enfasi sulla qualità, la maggiore professionalità, le abilità e competenze e la motivazione ([19]).

3.32 In proposito va tenuto presente che i giovani hanno perso interesse a lavorare nell'industria a causa dell'immagine poco positiva del settore e che una delle conseguenze è ora la penuria di manodopera qualificata.

3.33 Inoltre, il Comitato sostiene che nel quadro dell'approccio settoriale auspicabile i dialoghi sociali d'impronta settoriale rafforzino l'impegno dei dipendenti e delle loro organizzazioni in vista degli adeguamenti e della qualità. Approcci «su misura» promuoveranno altresì discussioni fra le parti sociali su requisiti specifici in materia di competenze, adattabilità e capacità dei lavoratori.

3.34 Al fine di promuovere l'attuazione di misure specifiche basate su analisi settoriali, ciascuna di queste va discussa in seno al Consiglio Competitività. Il Comitato ritiene che questa formazione del Consiglio avrà un ruolo decisivo nel nuovo modello di politica industriale offrendo una piattaforma generale per gli interessi in gioco. Analisi settoriali adeguate condotte dalla Commissione e dal Consiglio e, da ultimo, negoziati sulle misure da adottare nei suddetti settori contribuiranno a rafforzare l'impegno delle amministrazioni nazionali che, accanto al mondo delle imprese, hanno un ruolo chiave nel creare un clima aperto al futuro.

3.35 In un tale contesto, stando un approccio di questo genere, non c'è spazio per una politica che punta «sul cavallo vincente» — come ha giustamente affermato l'ex commissario LIIKANEN, o che privilegia i «campioni dell'economia nazionale» ([20]). Se infatti ci si comportasse in questo modo s'imposterebbe male l'intero dibattito sul «nuovo modello» di politica industriale. Occorre piuttosto promuovere un clima che incoraggi l'industria europea ad assumersi dei rischi e attuare una politica che favorisca l'emergere d'imprese di successo o che fornisca un sostegno a quelle che si dimostrano capaci di reggere il mercato ([21]). Occorre (ri)esaminare gli strumenti finanziari e non finanziari volti a conseguire tale obiettivo.

4. **Conclusioni specifiche**

4.1 Il Comitato si compiace dell'iniziativa della Commissione (in particolare del commissario LIIKANEN e della DG Imprese) di riportare nel calendario dei lavori dell'Unione europea la priorità costituita dalla «politica industriale» in aggiunta alle politiche orizzontali. Questa iniziativa corrisponde a sviluppi analoghi in vari Stati membri e può favorire l'emergere di posizioni comuni in proposito nell'intera Unione europea. Ciò contribuirà a definire meglio i modi e gli strumenti per incentivare la competitività europea. È da sperare che contribuisca anche a definire obiettivi adeguati e concreti nella revisione intermedia della strategia di Lisbona prevista nel 2005.

4.2 Il Comitato rileva che, nella prospettiva di un nuovo modello di politica industriale, urge definire un quadro istituzionale credibile che preveda una corretta ripartizione delle varie funzioni all'interno dell'Unione (in altre parole, chi è responsabile di che cosa e in quale momento), e assicuri, nei singoli Stati membri, il perseguimento degli obiettivi e la realizzazione degli orientamenti decisi dai Consigli europei e dal Consiglio nelle sue diverse formazioni ([22]).

4.3 Il Comitato è d'accordo sui tre elementi del nuovo modello di politica industriale: migliore legislazione, promuovere le sinergie fra le diverse politiche comunitarie e sviluppo della dimensione settoriale. Ai fini della trasparenza e della visibilità è auspicabile un migliore coordinamento fra la Commissione (ad esempio sotto l'egida della DG Imprese) e il Consiglio dell'Unione europea. Un migliore coordinamento deve inoltre portare ad un'indispensabile e proficua sinergia tra le varie politiche. A tale scopo sarebbe particolarmente utile un piano d'azione di medio periodo approvato dalla Commissione e dal Consiglio Competitività, che sia oggetto di una valutazione con cadenza annuale.

4.4 Il CESE approva l'analisi e le numerose raccomandazioni contenute nella relazione «Far fronte alle sfide» ([23]). Tuttavia, si rammarica che tale relazione non abbia fatto riferimento al nuovo modello di politica industriale in quanto strumento utile per far fronte alle sfide sui mercati mondiali. La relazione avrebbe dovuto sottolineare particolarmente l'approccio settoriale e l'esigenza di coordinare adeguatamente le politiche. Il CESE accoglie con favore la proposta di elaborare piani d'azione nazionali e afferma che, per ottimizzarne i risultati, sia gli stessi piani d'azione sia le politiche comunitarie dovranno essere oggetto di un efficace coordinamento nell'ambito del Consiglio Competitività. Il CESE insiste affinché tali elementi vengano presi in considerazione in sede di elaborazione della revisione intermedia della strategia di Lisbona, prevista per marzo 2005.

4.5 Il Comitato sottolinea la necessità di una maggiore sensibilizzazione, perché una maggiore consapevolezza è indispensabile per forgiare il consenso e ottenere l'appoggio del pubblico. Deve essere chiaro che l'intera società europea è coinvolta in queste trasformazioni industriali su scala mondiale e che esse richiedono un impegno in ambiti ben più vasti del semplice mondo delle imprese.

([19]) Cfr. il parere del CESE sul tema «Le trasformazioni industriali: situazione attuale e prospettive future - un approccio globale» GU C 10 del 14.1.2004 punti 2.2.2.14 e 3.9.

([20]) Cfr. nota n. 5.

([21]) Ibid.

([22]) Cfr. parere del CESE sul tema «Migliorare la *governance* economica nell'Unione europea» GU C 74 del 23.3.2005.

([23]) «Far fronte alle sfide, la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione», relazione del gruppo ad alto livello presieduto da Wim KOK, novembre 2004.

4.6 Il Comitato è convinto che le analisi settoriali possano contribuire, ed effettivamente, contribuiranno, a comprendere meglio gli sviluppi in atto. Esse favoriranno anche una più stretta cooperazione fra soggetti pubblici e privati, al pari di soluzioni «su misura» e di opportuni adeguamenti delle politiche al livello dell'UE e a livello nazionale per promuovere la creazione di nuove opportunità e quindi contribuire alla realizzazione della strategia di Lisbona. Quadri settoriali costituiscono anche un canale idoneo per dialoghi sociali volti a promuovere un impegno ampiamente condiviso e la qualità delle risorse umane.

4.7 Un approccio settoriale di questo genere impone ai servizi della Commissione di conoscere meglio le tendenze e le trasformazioni industriali a livello mondiale. Il Comitato raccomanda vivamente ai funzionari della Commissione di approfondire la loro conoscenza pratica delle poste in gioco del settore privato. La CCMI e l'Osservatorio europeo del cambiamento (*European Monitoring Centre on Change* — EMCC) possono dare il loro apporto, come partner con funzione consultiva, ad analisi settoriali senza invadere l'ambito di competenza degli attori sociali.

4.8 Senza dimenticare gli sviluppi in atto nelle altre grandi regioni del mondo — per quanto riguarda costi, competenze e una combinazione di entrambi -, i fattori decisivi per la concorrenza sono: la conoscenza, la qualità (sia di un'impresa in quanto tale sia delle sue risorse umane e delle qualifiche) e un'organizzazione adeguata. Ciò significa che in questi campi saranno cruciali politiche e misure proiettate verso l'avvenire.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego

COM(2004) 279 def. — 2004/0084 (COD)

(2005/C 157/14)

Il Consiglio, in data 18 maggio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 novembre 2004, sulla base del rapporto introduttivo, predisposto dalla relatrice **SHARMA**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004 nel corso della 413a sessione plenaria (svoltasi il 15 e 16 dicembre 2004), ha adottato il seguente parere con 147 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

1. **Introduzione**

1.1 Il principale obiettivo della proposta è semplificare e rendere più chiara la normativa comunitaria in materia di parità di trattamento, facilitandone così l'applicazione ed aumentandone l'efficacia, e contribuendo in ultima analisi al consolidamento e alla salvaguardia dell'*acquis communautaire*. A tal fine è necessario raccogliere e riordinare in un unico testo — che sia di agevole accesso e comprensione per i cittadini — norme oggi contenute in varie direttive; operazione, questa, che consentirà di agevolare il conseguimento degli obiettivi di politica sociale ed economica della Comunità, con particolare riguardo all'incremento ed al miglioramento dell'occupazione femminile.

1.2 L'opera di accorpamento delle disposizioni delle direttive in tema di accesso al lavoro, parità retributiva, regimi professionali di sicurezza sociale ed onere della prova offre una preziosa opportunità di predisporre un testo unitario, coerente e privo di contraddizioni interne. La proposta in esame tiene conto dell'evoluzione della giurisprudenza comunitaria, adeguando il diritto derivato della Comunità alla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha precisato e sviluppato ulteriormente la nozione di parità di trattamento. Raggruppando in un solo testo disposizioni contenute in direttive diverse ma accomunate da un medesimo tema, la proposta garantirà inoltre una maggiore certezza del diritto, sullo sfondo di un nuovo clima politico caratterizzato dalla volontà di presentare ai cittadini un'Unione europea più aperta, comprensibile e rilevante nella vita di ogni giorno.

1.3 La direttiva proposta si applica alla popolazione attiva, compresi i lavoratori autonomi, quelli la cui attività lavorativa sia interrotta per malattia, maternità, infortunio o disoccupazione involontaria e le persone in cerca di lavoro, ai lavoratori pensionati e ai lavoratori invalidi, nonché agli aventi causa di questi lavoratori in base alle legislazioni e/o pratiche nazionali.

2. **Antefatto**

2.1 Il trattato di Amsterdam ha rafforzato la competenza della Comunità in materia di promozione della parità tra uomini e donne, e ha posto come obiettivi dell'azione comunitaria l'eliminazione delle diseguaglianze in tutti gli ambiti della vita sociale e la promozione della parità tra i sessi. La disparità di trattamento, inoltre, non costituisce soltanto violazione di un principio fondamentale dell'Unione europea, ma anche un fattore che contribuisce a limitare la crescita economica e la prosperità dell'economia nazionale.

2.2 La parità di trattamento è un prerequisito per consentire all'Unione europea di conseguire gli obiettivi di crescita e di sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile. Ancor più che in passato, quindi, occorre mirare ad un significativo aumento della partecipazione femminile al mercato europeo del lavoro; ma ciò sarà possibile solo garantendo parità di diritti ai lavoratori dei due sessi.

2.3 Dagli studi condotti emerge che la discriminazione basata sul sesso e la carenza di misure di sostegno specifiche ai lavoratori con responsabilità familiari costituiscono altrettanti, significativi ostacoli interni alla crescita dell'occupazione, soprattutto femminile.

2.4 *Evoluzione della normativa sulla parità di trattamento fra uomini e donne*

La parità di trattamento fra uomini e donne riveste un'importanza fondamentale nella concezione della protezione sociale fatta propria dalla Comunità europea. Fin dal 1976, infatti, la Corte di giustizia considera quello della parità retributiva fra uomini e donne, stabilito dall'art. 141 CE (all'epoca art. 119 CEE), come uno dei principi fondamentali del diritto comunitario ([1]).

— La prima direttiva sulla parità di trattamento, adottata nel 1975, verteva in particolare sulla parità delle retribuzioni ([2]),

— nel 1976, a quella prima direttiva faceva seguito un'altra, relativa alla parità di trattamento nel lavoro ([3]). Nel 2002 quest'ultima direttiva veniva profondamente modificata dalla direttiva 2002/73, la quale definiva le nozioni di «molestie» e «molestie sessuali» ([4]),

— nel 1978 veniva adottata una direttiva in materia di regimi legali di sicurezza sociale ([5]),

— nel 1986 veniva adottata una direttiva ([6]), in seguito modificata ([7]), che introduceva il principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale,

— nel 1986 veniva adottata una direttiva (contenente altresì disposizioni relative alla tutela della maternità) sull'applicazione del principio della parità di trattamento anche ai lavoratori autonomi, ivi compresi quelli che esercitano un'attività indipendente nel settore dell'agricoltura ([8]),

— nel 1992 veniva adottata una direttiva per il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento, che prevedeva tra l'altro il diritto a fruire di un congedo di maternità obbligatorio di almeno 14 settimane, astensioni dal lavoro per esami prenatali e il divieto di licenziamento dall'inizio della gravidanza al termine del congedo di maternità ([9]),

— nel 1995 le organizzazioni interprofessionali europee concludevano un accordo quadro, in seguito attuato mediante una direttiva, sul congedo parentale ([10]); tale strumento, non limitando alle donne l'applicazione del principio della parità di trattamento, ma estendendola anche agli uomini, riconosceva l'importanza del ruolo paterno nella cura del bambino. Tale direttiva veniva in seguito modificata ed estesa al Regno Unito ([11]),

— nel 1997 veniva adottata la direttiva sull'onere della prova ([12]), anch'essa estesa in seguito al Regno Unito ([13]).

([1]) Sentenza CGCE dell'8 aprile 1976, C 43/75, Defrenne II, Racc. pag. 455.

([2]) Direttiva 75/117/CEE del Consiglio, del 10 febbraio 1975, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile.

([3]) Direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.

([4]) Direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, che modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.

([5]) Direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale.

([6]) Direttiva 86/378/CEE del Consiglio del 24 luglio 1986 relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale.

([7]) Direttiva 96/97/CE del Consiglio, del 20 dicembre 1996, che modifica la direttiva 86/378/CEE (del 24 luglio 1986) relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nei regimi professionali di sicurezza sociale.

([8]) Direttiva 86/613/CEE del Consiglio, dell'11 dicembre 1986, relativa all'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla tutela della maternità.

([9]) Direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento.

([10]) Direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996 concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES.

([11]) Direttiva 97/75/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 che modifica ed estende la direttiva 96/34/CE concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

([12]) Direttiva 97/80/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso.

([13]) Direttiva 98/52/CE del Consiglio, del 13 luglio 1998, relativa all'estensione della direttiva 97/80/CE riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

La Corte di giustizia delle Comunità europee svolge da sempre un ruolo di primo piano nel contribuire a un'effettiva diminuzione della discriminazione delle donne sul lavoro. Interpretando il diritto comunitario, la Corte contribuisce allo sviluppo dei concetti giuridici ancora embrionali di tale diritto e dunque alla coerenza di un ordinamento giuridico relativamente recente come quello comunitario ([1]). Nel campo delle pari opportunità, la Corte ha perlopiù fatto ricorso ai concetti di discriminazione diretta e indiretta per assicurare l'effettiva applicazione della normativa sulla parità di trattamento ([2]), e ha altresì precisato che anche gli uomini hanno diritto ad essere tutelati nei confronti della discriminazione sessuale ([3]).

3. **Osservazioni specifiche**

3.1 Il CESE si complimenta con la Commissione per la sua opera volta a semplificare e a rendere più accessibile il complesso delle direttive sulla parità di trattamento. Dato che la parità tra i sessi forma oggetto di un diritto fondamentale in tutti gli aspetti della vita sociale ed economica, in proposito la legislazione deve essere formulata in modo chiaro e facilmente comprensibile per tutti i cittadini.

3.2 Il Comitato nota come la Commissione stia adesso procedendo all'accorpamento, in un'unica versione rifusa, di sette ([4]) delle dodici direttive in tema di parità di trattamento accumulatesi in esito ad un processo quasi trentennale. La Commissione ha scelto proprio queste sette direttive in quanto esse, da un lato, sono accomunate da numerosi elementi, con le ripetizioni e sovrapposizioni che ne conseguono e, dall'altro, forniscono definizioni non molto coerenti tra loro.

3.3 Il processo di rifusione normativa ha lo scopo di ammodernare, chiarire e semplificare le sette direttive: ne fonde i rispettivi articolati in un unico testo, riducendone la lunghezza complessiva e includendovi una serie di «definizioni», ivi comprese quelle di discriminazione diretta e indiretta e di molestie. Il Comitato saluta con soddisfazione tale operazione, alla luce dell'allargamento dell'Unione europea nonché dell'impegno della Commissione al miglioramento della regolamentazione comunitaria.

3.4 Il Comitato nota altresì che cinque ([5]) delle undici direttive in materia di parità di trattamento sono state escluse dall'opera di rifusione in quanto non presentano elementi comuni. Tra le escluse figurano le due direttive sui diritti parentali, che sono state elaborate di concerto con le organizzazioni sindacali e datoriali e non sono considerate parte della normativa in tema di parità di trattamento, la direttiva sui diritti delle lavoratrici gestanti, puerpere e in periodo di allattamento, che ricade nell'ambito della normativa in tema di sicurezza e salute sul lavoro, la direttiva sul pari trattamento in materie che riguardano la sicurezza sociale, e la direttiva sulla tutela dei diritti delle donne lavoratrici autonome, ivi comprese quelle che esercitano un'attività indipendente nel settore dell'agricoltura.

3.5 Il Comitato condivide l'idea della Commissione secondo cui l'inclusione di quelle cinque direttive renderebbe eccessivamente lunga e complessa la direttiva risultante dall'opera di rifusione. Tuttavia, il CESE desidera porre in evidenza come la direttiva 86/613/CEE ([6]) necessiti di un'immediata revisione, tenuto conto del numero delle lavoratrici autonome e delle lavoratrici dipendenti nel settore agricolo. Secondo il CESE, infatti, il contenuto di tale direttiva non è abbastanza efficace, non garantendo una tutela sufficiente alle donne lavoratrici. Data la sua rilevanza per il conseguimento degli «obiettivi di Lisbona», è quindi necessario e urgente procedere all'aggiornamento di tale contenuto.

3.6 La Commissione ha apportato alle direttive due aggiunte che codificano, incorporandola direttamente, la giurisprudenza consolidata della Corte in materia, e dunque si limitano a chiarire il tenore e l'ambito di applicazione della normativa attualmente in vigore. Tali aggiunte riguardano la parità retributiva (art. 4) e i regimi pensionistici dei dipendenti pubblici (art. 6) ([7]). Il CESE osserva che, poiché la Corte di giustizia europea svolge un ruolo essenziale nel rafforzamento del diritto comunitario, l'incorporazione della sua giurisprudenza non può non aggiungere chiarezza ed efficacia alla direttiva rifusa.

3.7 Quella di rifusione è un'operazione meramente tecnica, e la Commissione ha dichiarato che il contenuto delle direttive rifuse non ne risulta integrato, salvo che dall'art. 21, relativo agli organismi per la promozione della parità di trattamento, compreso fra le «disposizioni orizzontali» del titolo III. L'introduzione di «disposizioni orizzontali», riguardanti tutte le materie oggetto della direttiva, è volta ad accrescere, sia pure marginalmente, le competenze degli organismi preposti alla tutela del diritto alla parità di trattamento, ampliando l'ambito di applicazione delle norme contenute nelle direttive rifuse. Ciò può condurre in seguito a un'ulteriore estensione di tali competenze: il CESE, infatti, rileva che, per quanto il contenuto delle direttive rifuse non sia stato sostanzialmente alterato, l'aggiornamento e adattamento delle stesse, nonché la giurisprudenza che ne risulterà, potranno comportare cambiamenti nel lungo periodo.

([1]) Streinz, «Europarecht», 4a ed., Heidelberg 1999, paragrafo 494.

([2]) Ciò a partire dalle sentenze nelle cause C-96/80, Jenkins, C-170/84, Bilka/Weber von Hartz, C-171/88, Rinner-Kühn, e C-184/89, Nimz/Freie und Hansestadt Hamburg.

([3]) Sentenze nelle cause C-450/93, Kalanke, e C-409/95, Marschall.

([4]) Ossia le direttive del Consiglio 75/117/CEE, 76/207/CEE, 86/378/CEE, 96/97/CE, 97/80/CE e 98/52/CE, nonché la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2002/73/CE.

([5]) Ossia le direttive del Consiglio 79/7/CEE, 86/613/CEE, 92/85/CEE, 96/34/CE e 97/75/CE.

([6]) Direttiva 86/613/CEE del Consiglio dell'11 dicembre 1986 relativa all'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla tutela della maternità.

([7]) Nella relazione della Commissione, il commento all'art. 4 della direttiva proposta riporta la precisazione della Corte secondo cui *«nella formulazione dell'art. 141, n. 1, CE nulla lascia intendere che l'applicabilità di tale disposizione sia limitata a situazioni in cui uomini e donne svolgano la propria attività lavorativa per un medesimo datore di lavoro»*, mentre il commento all'art. 6 della stessa direttiva chiarisce che il suo ambito di applicazione si estende ai regimi di previdenza sociale riguardanti una categoria particolare di dipendenti pubblici se le relative prestazioni vengono versate a motivo del rapporto di lavoro, se esse sono direttamente collegate al periodo di servizio effettuato e se il loro importo è calcolato con riferimento all'ultimo stipendio del dipendente pubblico.

4. **Conclusione**

4.1 Quello della parità di trattamento è un obiettivo perseguito, a livello comunitario, da una produzione ormai trentennale di diritto derivato. Il CESE, se da un lato elogia la Commissione per la sua iniziativa volta a semplificare e rendere più chiara la normativa comunitaria in materia, dall'altro ritiene che la promozione e la comunicazione reciproca delle buone pratiche, nonché l'intensificazione del dialogo sociale in questo campo, costituiscano modi concreti per realizzare progressi verso una vera parità. Il Comitato riconosce appieno il ruolo determinante delle parti sociali europee richiamando l'attenzione sulla loro attività nell'ambito del «Programma di lavoro delle parti sociali europee 2003-2005». Per conseguire gli obiettivi di Lisbona la Commissione deve fare di più per promuovere la parità di trattamento, le pari opportunità e il riconoscimento del contributo delle donne all'economia europea.

4.2 Il CESE chiede pertanto alla Commissione d'incoraggiare gli Stati membri a pubblicare un opuscolo illustrativo che esponga il contenuto essenziale delle direttive sulla parità di trattamento così come recepite negli ordinamenti nazionali, gli obblighi dei datori di lavoro e i diritti dei lavoratori, onde supplire alla mancanza di informazione in materia ed accrescere i benefici che ne derivano per l'economia.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale

COM(2004) 412 def.

(2005/C 157/15)

La Commissione, in data 4 giugno 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore PARIZA CASTANOS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 138 voti favorevoli, nessun voto contrario e 8 astensioni.

1. **Sintesi della comunicazione**

1.1 Nel luglio 2003, il Consiglio europeo di Salonicco ha sottolineato «l'esigenza di ricercare mezzi legali per l'ingresso di cittadini di paesi terzi nell'Unione, tenendo conto delle capacità ricettive degli Stati membri, nell'ambito di una cooperazione rafforzata con i paesi di origine». La Commissione presenta nella comunicazione all'esame, i risultati di uno studio richiesto dal Consiglio sui legami esistenti tra l'immigrazione legale e quella illegale. Lo studio valuta se l'esistenza di canali legali di ammissione degli immigrati riduca o no gli incentivi alla migrazione illegale. In un momento successivo, come seguito della comunicazione, la Commissione elaborerà, un Libro verde sui canali legali di immigrazione.

1.2 Nella **prima parte** della comunicazione, la Commissione analizza le vie legali esistenti per l'immigrazione a scopo di lavoro. L'ammissione di cittadini dei paesi terzi a fini occupazionali è regolata dalle norme vigenti in ciascuno Stato membro, assai differenti tra di loro. Diversi paesi hanno chiuso la porta all'immigrazione per motivi di lavoro, altri consentono l'ingresso di lavoratori migranti se questi hanno ricevuto una proposta di lavoro, nel rispetto del principio della preferenza nazionale. Alcuni Stati membri ammettono anche i lavoratori autonomi. la maggior parte degli immigrati per motivi economici è ammessa inizialmente con un permesso di soggiorno provvisorio, della durata compresa tra uno e cinque anni.

1.3 Gli Stati membri impiegano diversi metodi per decidere il numero dei lavoratori migranti per motivi economici ammessi ogni anno. Alcuni paesi ammettono solo lavoratori altamente qualificati (ad esempio: il meccanismo tedesco della Carta verde o il programma per migranti altamente qualificati

del Regno Unito). Altri paesi, (diversi Stati dell'Europa meridionale), accolgono anche lavoratori poco qualificati, sulla base di diverse procedure. Alcuni Stati (ad esempio l'Italia) ricorrono ad un sistema di quote, altri come la Spagna hanno concluso accordi bilaterali con alcuni paesi che consentono l'ammissione di cittadini di tali paesi. La comunicazione della Commissione analizza i diversi strumenti utilizzati per gestire l'immigrazione.

1.4 La Commissione esamina inoltre le misure di regolarizzazione adottate in diversi paesi (ad esempio il Belgio). Da un lato, tali misure sono giudicate positivamente, in quanto consentono di inserire i lavoratori migranti nella società evitando che vengano sfruttati sul lavoro, ma, dall'altro, sono criticate se comportano uno stimolo all'immigrazione illegale.

1.5 Nella **seconda parte della comunicazione**, la Commissione afferma che esistono numerose forme di immigrazione illegale e che è molto difficile disporre di dati precisi in materia. Pur non conoscendo con esattezza la sua entità, l'immigrazione illegale nell'UE è considerata un fenomeno significativo, il che rende la riduzione dei flussi migratori illegali una priorità a livello nazionale e comunitario.

1.6 La Commissione sottolinea che esiste un chiaro legame tra economia sommersa, mercato del lavoro non regolamentato e immigrazione illegale, segnatamente in settori quali l'edilizia, l'agricoltura, la ristorazione, i servizi di pulizia e i servizi domestici. Nell'UE, l'economia sommersa rappresenta tra il 7 % e il 16 % del PIL.

1.7 È difficile determinare l'impatto dei canali legali esistenti, ad esempio gli accordi bilaterali, sulla riduzione dell'immigrazione illegale. La Commissione segnala che gli Stati membri non hanno effettuato le valutazioni necessarie. Questo vale anche per quanto concerne l'impatto della politica dei visti sulla riduzione dei flussi migratori illegali.

1.8 La Commissione auspica che il miglioramento della cooperazione con i paesi di origine possa ridurre i flussi migratori illegali. È quanto hanno sottolineato i Consigli europei di Tampere, Siviglia e Salonicco. Per adesso, tuttavia, l'esperienza degli Stati membri nello sviluppo di tale cooperazione è circoscritta e i risultati non sono, nel loro complesso, chiaramente valutabili. La Commissione ipotizza che possa essere necessario impostare diversamente gli incentivi offerti ai paesi terzi.

1.9 Nella **terza parte della comunicazione,** la Commissione presenta le sue conclusioni e indica la strada da seguire. Data la mancanza di dati affidabili e comparabili a livello dell'UE, la Commissione si è impegnata ad elaborare una relazione statistica annuale sulla migrazione, per la quale è necessario il coordinamento e lo scambio d'informazioni tra gli Stati membri. Vengono citati i passi avanti finora compiuti: la creazione, nel 2002, del gruppo di esperti denominato «Comitato sull'immigrazione e l'asilo», l'avvio della «Rete europea sulle migrazioni» (in merito alla quale verte il progetto pilota del 2004) e la creazione di una rete di punti di contatto nazionali in materia di integrazione. Nell'ambito dell'immigrazione illegale è stato infine istituito un sistema di allarme rapido e sono stati realizzati progressi nello scambio d'informazioni.

1.10 Secondo la Commissione, il declino demografico e l'invecchiamento della popolazione faranno probabilmente aumentare il numero di cittadini dei paesi terzi che verranno assunti nell'UE e l'immigrazione per motivi economici. I paesi di origine dei flussi migratori, inoltre, continuano ad avanzare richieste di nuovi canali per la migrazione legale.

1.11 La Commissione richiama l'attenzione sul fatto che la sua proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi ([1]), presentata nel 2001, non ha ricevuto l'appoggio del Consiglio. Si chiede se l'ammissione di migranti per motivi economici debba essere disciplinata a livello comunitario, con quale livello di armonizzazione, e se si debba oppure no conservare il principio della preferenza comunitaria per il mercato del lavoro interno. La Commissione afferma che il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa conferma la competenza europea per quanto riguarda la politica in materia di migrazione, ma lascia agli Stati membri la facoltà di fissare il numero di lavoratori migranti ammessi; essa ricorda la necessità che le misure adottate in questo settore comportino un valore aggiunto a livello comunitario. Alla fine dell'anno in corso, la Commissione presenterà un Libro verde sulla proposta di direttiva e sui problemi sorti in Consiglio e organizzerà un'audizione pubblica.

1.12 La Commissione ritiene che le misure di regolarizzazione abbiano permesso di tener conto della presenza di un gran numero di immigrati illegali, ma che tali misure non debbano essere considerate un modo adeguato di gestire i flussi migratori. In futuro, nell'ambito del Comitato sull'immigrazione e l'asilo, si dovranno analizzare più dettagliatamente le procedure di regolarizzazione al fine di precisare e confrontare le diverse prassi.

1.13 L'integrazione dei cittadini dei paesi terzi è un obiettivo essenziale che, secondo la Commissione, deve ricevere molta attenzione nel quadro delle proposte future. All'interno di tale obiettivo, assume una grande rilevanza l'inserimento nel mercato del lavoro e giustamente, a tale proposito, la Commissione ricorda la necessità di ridurre il divario nei livelli di disoccupazione tra cittadini comunitari e cittadini dei paesi terzi. La stessa Commissione fa inoltre riferimento all'opportunità di facilitare la mobilità dei cittadini dei paesi terzi nell'Unione europea, un obiettivo già approvato dalla direttiva del 2003 relativa allo status dei cittadini che siano soggiornanti di lungo periodo ([2]) e dal regolamento 1408/71. È infine necessario migliorare il riconoscimento delle qualifiche professionali dei cittadini dei paesi terzi.

([1]) COM(2001) 386 def.

([2]) Direttiva 2003/109/CE.

1.14 La Commissione ritiene che il lavoro non dichiarato sia un incentivo importante all'immigrazione illegale. Un obiettivo fondamentale è dunque quello di trasformare il lavoro non dichiarato in occupazione regolare, obiettivo già inserito tra le priorità indicate negli orientamenti sull'occupazione.

1.15 L'elaborazione di un meccanismo comunitario di rimpatrio è anch'essa una questione prioritaria nell'ambito della messa a punto degli strumenti della politica in materia di immigrazione, dovendo garantire il ritorno degli immigrati illegali nel paese di origine. La Commissione propone la creazione di uno strumento finanziario per il 2005 e il 2006 destinato alla gestione del rimpatrio.

1.16 La Commissione, infine, afferma che lo studio ha confermato la necessità di rafforzare la cooperazione con i paesi di origine o transito per limitare i flussi migratori illegali e organizzare quelli legali. È importante raccogliere tutte le informazioni disponibili per sapere qual è lo stato della cooperazione e la sua estensione. È inoltre opportuno studiare altre idee come quella di mettere a punto programmi di formazione per i lavoratori nei paesi di origine, in vista di una loro futura assunzione, tenendo presenti le necessità esistenti nell'UE, oppure quella di modificare parzialmente la politica in materia di visti, definendo categorie di persone alle quali verrebbero concessi più facilmente.

2. **Osservazioni generali**

2.1 Il CESE valuta in maniera molto positiva la comunicazione presentata dalla Commissione, la quale dà un nuovo impulso alla politica comunitaria in materia di immigrazione. All'interno del Consiglio, i dibattiti vanno avanti con notevoli difficoltà, a causa dell'atteggiamento di scarsa cooperazione di alcuni governi. Il CESE ha già affermato, in diversi pareri, che esiste un chiaro legame tra l'immigrazione legale e quella illegale. Quest'ultima aumenta laddove non esistono canali adeguati, trasparenti e flessibili per l'immigrazione legale ([1]). È inoltre necessario definire una corretta politica in materia di asilo e armonizzare la legislazione in modo da tutelare adeguatamente le persone che hanno bisogno di protezione a livello internazionale.

2.2 La comunicazione della Commissione su immigrazione, integrazione e occupazione ([2]) e il Consiglio europeo di Salonicco hanno affermato che nei prossimi anni si assisterà ad un notevole incremento dell'immigrazione dei cittadini dei paesi terzi a scopo di lavoro. L'immigrazione per motivi economici aumenta nell'ambito sia delle attività altamente qualificate sia di quelle poco qualificate. Come ha sostenuto il CESE, è necessario che l'immigrazione avvenga per vie legali e trasparenti al fine di evitare i problemi che si stanno manifestando nei mercati del lavoro. È dunque indispensabile una adeguata cooperazione tra le autorità e le parti sociali.

2.3 Non si capisce come mai il Consiglio non abbia adottato la direttiva concernente le condizioni di ingresso e di soggiorno dei lavoratori dei paesi terzi, proposta dalla Commissione nel 2001. Nel parere sull'argomento ([3]), il CESE ha ritenuto positiva, anche se insufficiente, la proposta, proponendo che si mettano a disposizione due canali per l'ammissione dei lavoratori: l'ottenimento di un permesso di lavoro e di soggiorno nel paese di origine e la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno temporaneo per la ricerca di lavoro. Nel proporre la direttiva, la Commissione ha adempiuto agli obblighi derivanti dalle decisioni prese a Tampere, ma il Consiglio, con il suo atteggiamento, si è allontanato da questo obiettivo.

2.4 Alla domanda della Commissione, il CESE risponde affermativamente: è necessario regolamentare a livello comunitario l'ammissione degli immigrati per motivi economici e per tale motivo occorre conseguire un elevato livello di armonizzazione legislativa, come previsto dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Il CESE ha già dichiarato, in pareri precedenti ([4]), che l'UE deve disporre rapidamente di una politica comune in materia di immigrazione e di una legislazione armonizzata. Il Comitato esaminerà il Libro verde che la Commissione sta attualmente elaborando e formulerà un parere in merito.

3. **Osservazioni specifiche**

3.1 I canali legali esistenti per l'immigrazione a scopo di lavoro non sono sufficienti. Gli accordi bilaterali, le quote, i programmi per l'ammissione dei lavoratori altamente qualificati e gli altri strumenti attualmente a disposizione non bastano per convogliare l'immigrazione per motivi economici verso canali legali, visto che l'immigrazione clandestina continua ad aumentare. L'Unione europea e gli Stati membri devono disporre di una legislazione aperta che permetta agli immigrati di entrare tramite vie legali e trasparenti, siano essi lavoratori altamente qualificati o poco qualificati.

3.2 Diversi Stati membri hanno deciso di autorizzare l'immigrazione solo di lavoratori altamente qualificati. La comunicazione della Commissione analizza le esperienze di Germania e Regno Unito. Il CESE le reputa esperienze assai limitate che meritano di essere considerate positivamente, pur essendo insufficienti a soddisfare le necessità esistenti in questi segmenti occupazionali. Gli Stati membri devono inoltre disporre di nuovi strumenti per l'immigrazione legale dei lavoratori meno qualificati, che sono richiesti nei loro mercati del lavoro e che attualmente svolgono la loro attività principalmente nell'ambito dell'economia sommersa, dell'occupazione e dell'immigrazione illegali, in particolare in settori quali i servizi domestici, l'assistenza sanitaria, i servizi alle persone, l'agricoltura, la ristorazione, l'edilizia e alcuni servizi.

([1]) Parere in merito alla comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione, GU C 260 del 17.9.2001, relatore: PARIZA CASTAÑOS.

([2]) COM(2003) 336 def.

([3]) GU C 80 del 3.4.2002, relatore: PARIZA CASTAÑOS.

([4]) Parere in merito alla comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione, GU C 260 del 17.9.2001, relatore: PARIZA CASTAÑOS e parere in merito alla comunicazione su una politica comune in materia di immigrazione illegale, GU C 149 del 21.6.2002, relatore: PARIZA CASTAÑOS.

3.2.1. È molto importante che le persone desiderose di emigrare dispongano di informazioni sufficienti e chiare sugli strumenti a disposizione per l'immigrazione legale negli Stati membri. I servizi consolari dovrebbero fornire tali informazioni nei paesi di origine. anche nei paesi europei di accoglienza gli immigranti devono ottenere informazioni sugli strumenti legali esistenti.

3.3 D'altro canto, gli accordi bilaterali tra gli Stati membri e i paesi terzi per regolamentare l'immigrazione a scopo di lavoro sono esperienze molto positive, in quanto vengono gestiti mediante la cooperazione con i paesi di origine, così come il Consiglio, la Commissione, il PE e il CESE chiedono sin dal vertice di Tampere. La maggior parte di questi accordi concernono gli immigrati temporanei e quelli che svolgono attività poco qualificate. Il CESE fa tuttavia notare che tali accordi possono risultare più efficaci se gestiti in collaborazione con le parti sociali degli Stati membri e dei paesi di origine. Queste esperienze hanno inoltre messo in risalto l'esistenza di alcuni problemi presso gli uffici consolari degli Stati membri, in cui non esiste personale specializzato nell'immigrazione a scopo di lavoro.

3.3.1 Il Comitato propone infine che l'UE possa disporre, attraverso gli strumenti di associazione e cooperazione con diversi paesi terzi, di una serie di servizi specializzati in questo campo. Gli accordi di associazione e di cooperazione tra l'UE e i paesi terzi possono prevedere possibilità di immigrazione a scopo di lavoro e programmi di formazione. L'emigrazione verso l'Europa dei lavoratori qualificati dai paesi di origine può diventare un ulteriore ostacolo allo sviluppo di questi ultimi. Per tale motivo, l'Unione europea e gli Stati membri cooperano con detti paesi affinché l'immigrazione diventi un fattore di sviluppo e non un nuovo problema.

3.3.2 D'altra parte, le relazioni di tali paesi con l'Unione europea in materia di scambi commerciali, finanziari e tecnologici non sono equilibrate. Gli accordi di associazione e cooperazione tra l'Unione europea e i paesi terzi devono disporre di nuovi strumenti politici ed economici che risultino positivi per lo sviluppo di tali paesi. Solo così si potrà avviare una buona collaborazione per la prevenzione dell'immigrazione illegale. Un'efficace collaborazione è necessaria anche tra l'UE e i paesi in via di sviluppo nel quadro della OMC.

3.4 Alcuni Stati membri utilizzano un regime di quote per gestire gli accordi bilaterali, dopo aver condotto un'analisi delle esigenze del mercato del lavoro in collaborazione con le associazioni degli imprenditori e i sindacati. viste le cifre ridotte di immigrazione legate a tale regime e dato il macchinoso sistema burocratico che esso genera, i risultati non sono stati all'altezza delle aspettative. Vi sono ad esempio Stati in cui l'immigrazione illegale è notevolmente aumentata (la Spagna) e tuttavia le quote stabilite non sono state coperte. Può rivelarsi più utile snellire il sistema di gestione delle quote, ad esempio attraverso la concessione di un visto temporaneo per la ricerca di un lavoro, come proposto dallo stesso CESE nel parere [1] in merito alla direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno.

3.5 Nell'UE vivono diversi lavoratori «clandestini» i quali, come afferma la Commissione, svolgono la loro attività nell'ambito dell'occupazione illegale e dell'economia sommersa. Queste persone sono entrate illegalmente o hanno concluso il loro periodo di permanenza legale, ma non hanno fatto ritorno al loro paese di origine. La comunicazione della Commissione analizza le politiche di rimpatrio e le regolarizzazioni.

3.6 Il CESE non è d'accordo con la Commissione quando afferma che «l'unico approccio coerente alla gestione delle persone che soggiornano illegalmente è garantirne il rimpatrio nel paese d'origine» [2]. Non è un approccio realistico, dato che i sistemi e gli strumenti per il rimpatrio non sono adeguati per affrontare la situazione in cui si trovano milioni di persone. Nel parere [3] in merito al Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri e nel parere [4] sul metodo aperto di coordinamento, il CESE ha già espresso la sua posizione: «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» [5]. «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» [6]. Il CESE auspica che la politica comunitaria promuova programmi di rimpatrio volontario e preveda il rimpatrio obbligatorio solo in circostanze debitamente giustificate, come ha segnalato nel summenzionato parere sul Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri [7].

3.7 Il CESE ha già sottolineato l'opportunità di regolarizzare la situazione delle numerose persone che si trovano in situazione irregolare, in base a determinate condizioni d'integrazione sociale e lavorativa [8]. Il Consiglio e la Commissione hanno ragione quando asseriscono che occorre trasformare il lavoro non dichiarato in occupazione regolare e che per questo motivo è necessario assicurare la collaborazione sia delle persone interessate, molte delle quali sono immigrati clandestini, sia delle parti sociali [9].

---

[1] Cfr. GU C 80 del 3.4.2002, relatore: PARIZA CASTAÑOS.

[2] Punto 3.2.2 della comunicazione.

[3] Cfr. GU C 61 del 14.3.2003, relatore: PARIZA CASTAÑOS.

[4] Cfr. GU C 221 del 17.9.2002, relatrice: zu EULENBURG.

[5] Cfr. punto 2.2 del parere in merito al Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente.

[6] Cfr. punto 2.4 dello stesso parere.

[7] Cfr. GU C 61 del 14.3.2003, relatore Pariza Castaños.

[8] Parere in merito alla comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione, GU C 260 del 17.9.2001, relatore: PARIZA CASTAÑOS; parere in merito alla comunicazione su una politica comune in materia di immigrazione illegale, GU C 149 del 21.6.2002, relatore: PARIZA CASTAÑOS; parere in merito al Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente, GU C 61 del 14.3.2003, relatore: PARIZA CASTAÑOS.

[9] Parere in fase di elaborazione, SOC/172, relatore: HAHR.

3.8 L'immigrazione illegale è strettamente collegata all'economia sommersa e al lavoro non dichiarato. Tuttavia l'economia sommersa è un fenomeno che va al di là dell'immigrazione mentre l'occupazione irregolare assume caratteristiche che finiscono per attirare i flussi migratori illegali. Di conseguenza, il CESE valuta positivamente le normative di quegli Stati membri che hanno deciso di regolarizzare la situazione di queste persone tenendo conto degli aspetti riguardanti la situazione lavorativa, degli aspetti umanitari o di quelli riguardanti l'integrazione. In questo modo, inoltre, si può evitare che il numero di persone in situazione illegale aumenti al punto da richiedere processi di regolarizzazione non previsti. Tali strumenti devono essere trasparenti e la loro applicazione presuppone un adeguato processo di informazione e coordinamento tra gli Stati membri.

3.9 La completa integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro europeo implica la necessità di promuovere una loro maggiore mobilità. Il CESE [1] ha approvato la direttiva sullo status dei residenti di lungo periodo la quale consentirà agli immigrati che ne beneficiano di circolare all'interno dell'UE. Il Comitato si è anche espresso a favore dell'estensione del regolamento 1408/71 [2] ai cittadini dei paesi terzi. Ritiene dunque opportuno estendere la mobilità ad altri gruppi di immigrati nel quadro della strategia europea dell'occupazione e ricorrendo alla rete EURES.

3.9.1 La Commissione afferma che un altro elemento a favore della mobilità è rappresentato dalla proposta di direttiva sui servizi del mercato interno per quanto riguarda la prestazione transfrontaliera di servizi. Il CESE sta elaborando un parere [3] contenente alcune proposte per rimediare agli inconvenienti che causerà questa direttiva.

3.10 Numerosi immigrati non possono svolgere le attività professionali corrispondenti alla loro formazione, in quanto le autorità degli Stati membri non riconoscono le loro qualifiche. L'UE deve estendere il campo di applicazione delle direttive sul riconoscimento delle qualifiche professionali, per facilitare il riconoscimento delle qualifiche conseguite nel paese di origine. Questo consentirà di evitare situazioni di discriminazione e offrirà inoltre migliori opportunità agli Stati membri e alle imprese che potranno avvalersi del contributo professionale delle persone tenendo conto delle loro conoscenze specifiche.

3.11 Non sono disponibili dati sufficienti per valutare l'impatto della politica dei visti sulla diminuzione dell'immigrazione illegale. L'obbligo di ottenere un visto di breve durata per i cittadini di un paese terzo può limitare il numero di immigrati illegali provenienti da tale paese. Va considerato il rischio che aumenti il numero di persone vittime delle reti di traffico e tratta di esseri umani. La politica dei visti può dar luogo a gravi limitazioni di carattere discriminatorio alla mobilità delle persone, ragion per cui è necessaria, da parte delle autorità consolari, una gestione adeguata e trasparente, volta a eliminare eventuali casi di corruzione.

3.12 Il CESE è d'accordo con la Commissione quando questa afferma che la lotta all'immigrazione illegale deve continuare ad essere una componente fondamentale della gestione dell'immigrazione. L'apertura di canali legali per l'immigrazione a scopo di lavoro, la riduzione del fenomeno dell'economia sommersa e dell'occupazione irregolare, la cooperazione con i paesi d'origine, ecc., devono essere accompagnate da controlli efficaci alle frontiere esterne dell'UE.

3.13 Le organizzazioni dedite alla tratta di esseri umani sono molto potenti e la loro attività si collega ad altre attività criminali. In diversi pareri [4], il CESE ha invocato una maggiore efficacia nella lotta contro tali organizzazioni. Le autorità degli Stati membri responsabili nel campo della giustizia e degli affari interni e la Commissione devono migliorare la loro collaborazione. Europol e Eurojust devono disporre di strumenti politici, giuridici ed amministrativi più adatti. È necessario infine accelerare i lavori dell'Agenzia europea per la gestione delle frontiere e, a medio termine, creare una Guardia di frontiera europea.

3.13.1 Alcuni territori dell'Unione europea, come le isole meridionali (Malta, Lampedusa, le isole Canarie…), hanno problemi specifici in quanto costituiscono punti intermedi per l'immigrazione illegale e a volte si trovano a ricevere flussi di immigrazione superiori alle loro capacità di assorbimento. Pertanto, è necessario che l'Unione europea metta a punto un sistema di solidarietà in grado di risolvere queste situazioni.

3.13.2 La lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani deve essere condotta garantendo sempre alle vittime l'applicazione della legislazione umanitaria internazionale e delle convenzioni europee sui diritti umani. Le persone in situazione illegale formano parte di gruppi vulnerabili che esigono una protezione speciale. La loro vita, e la loro sicurezza hanno la precedenza. Il CESE ha adottato un parere [5] sul tema del miglioramento della protezione delle vittime.

---

[1] Parere in merito alla proposta di direttiva sullo status dei cittadini residenti di lungo periodo, GU C 36 dell'8.2.2002, relatore: PARIZA CASTAÑOS.

[2] Parere in merito al regolamento 1408/71, GU C 157 del 25.5.1998, relatore: LIVERANI.

[3] Parere in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, relatore: Metzler, correlatore: Ehnmark.

[4] Parere sull'immigrazione illegale, GU C 149 del 21.6.2002, relatore: PARIZA CASTAÑOS, parere sull'Agenzia europea per la gestione delle frontiere, GU C 108 del 30.4.2004, relatore: PARIZA CASTAÑOS, parere sul programma ARGO (SOC/186), relatore: PARIZA CASTAÑOS.

[5] Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti, GU C 221 del 17.9.2002, relatore: PARIZA CASTAÑOS.

3.14 Il CESE ha appoggiato la messa a punto di un metodo aperto di coordinamento per la politica in materia di immigrazione e asilo ([1]). Attualmente l'UE dispone di un «Comitato sull'immigrazione e l'asilo», che svolge un buon lavoro di coordinamento e consulenza, ma che ha un mandato insufficiente. Il Consiglio europeo di Salonicco ha creato un progetto pilota per l'istituzione di una «rete europea delle migrazioni», alla quale il CESE dà il proprio sostegno in quanto rappresenta un passo avanti verso un miglior coordinamento a livello comunitario.

3.15 Il CESE approva che le misure di integrazione rientrino negli obiettivi della politica comunitaria in materia di immigrazione. Questo corrisponde ad un auspicio già formulato dal Comitato in documenti precedenti ([2]). L'accoglienza degli immigrati appena giunti, la loro integrazione nel mercato del lavoro, la formazione linguistica, la lotta alla discriminazione e la partecipazione alla vita civile, culturale e politica devono essere obiettivi strategici dell'UE. Per il Comitato è indispensabile che le parti sociali e le organizzazioni della società civile collaborino con le pubbliche autorità nell'ambito della politica d'integrazione.

3.15.1 Il Comitato intende diffondere tra i cittadini europei l'idea che gli immigrati formano parte integrante della nostra comunità e contribuiscono all'arricchimento economico, sociale e culturale dell'Europa. Il CESE desidera continuare a collaborare attivamente con le altre istituzioni comunitarie perché vengano conseguiti gli obiettivi fissati a Tampere e perché venga applicata una adeguata politica comune in materia di immigrazione affiancata da una legislazione armonizzata. A tal fine, il Comitato istituirà uno strumento permanente ([3]), in collaborazione con la Commissione, le parti sociali e le organizzazioni della società civile. La lotta al razzismo, alla xenofobia e alla discriminazione sono la strada verso la parità di trattamento e l'integrazione.

3.16 L'Agenda sociale ([4]) persegue attualmente obiettivi quali la promozione dell'integrazione, la lotta alla discriminazione e la garanzia della parità di trattamento. Nei prossimi anni, in conseguenza dell'incremento del numero di immigrati, alcuni degli orientamenti della politica sociale comunitaria dovranno essere adeguati in termini di obiettivi.

3.17 Il CESE sottolinea che il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa ha gettato nuove basi per una politica comunitaria in materia di immigrazione e ricorda di aver adottato un parere d'iniziativa ([5]) in cui proponeva che il Trattato prevedesse la concessione della cittadinanza europea ai cittadini dei paesi terzi residenti di lungo periodo nell'Unione, per agevolare l'esercizio dei loro diritti politici e favorirne l'integrazione. Il CESE ha poi adottato un altro parere d'iniziativa ([6]) in cui proponeva agli Stati membri dell'UE di ratificare la convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ([7]), il cui obiettivo è quello di tutelare in tutto il mondo i diritti umani e la dignità dei lavoratori che emigrano per motivi economici o di lavoro mediante l'adozione di adeguate legislazioni e buone prassi a livello nazionale. Il CESE chiede nuovamente alla Commissione e al Consiglio di considerare la ratifica della Convenzione.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

([1]) Parere elaborato dalla relatrice zu EULENBURG, GU C 221 del 17.9.2002.

([2]) Parere: Immigrazione, integrazione e ruolo della società civile organizzata, GU C 125 del 27.5.2002. Convegno organizzato dal CESE e dalla Commissione il 9 e 10 settembre 2002 sul tema: «Immigrazione: il ruolo della società civile nell'integrazione».

([3]) Da stabilire (osservatorio, conferenza annuale….).

([4]) Parere del CESE in merito alla comunicazione sulla revisione intermedia dell'Agenda per la politica sociale, GU C 80 del 30.3.2004, relatore: JAHIER.

([5]) Integrazione nella cittadinanza dell'Unione europea, GU C 208 del 30.9.2003, relatore: PARIZA CASTAÑOS.

([6]) La convenzione internazionale sui lavoratori migranti, GU C 241 del 28.9.2004, relatore: PARIZA CASTAÑOS.

([7]) Risoluzione n. 45/158 del 18 dicembre 1990, in vigore dal 1 luglio 2003.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'ingresso gestito nell'Unione europea delle persone bisognose di protezione internazionale e al rafforzamento della capacità di protezione nelle regioni di origine: «Migliorare l'accesso a soluzioni durature»

COM(2004) 410 def.

(2005/C 157/16)

La Commissione, in data 25 agosto 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla: comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 139 voti favorevoli, 1 voto contrario e 9 astensioni.

1. **Contenuto del documento della Commissione**

1.1 La comunicazione in esame costituisce la risposta della Commissione al punto 26 delle conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003, che invita la Commissione «ad esplorare tutti i parametri che consentono di garantire alle persone bisognose di protezione internazionale un ingresso nell'UE caratterizzato da maggior ordine e controllo e ad esaminare le modalità e i mezzi diretti a potenziare la capacità di protezione delle regioni d'origine».

1.2 Il documento si suddivide in 4 capitoli. Il **primo** si incentra sulla prima parte del compito: esso si ripropone infatti di «esplorare tutti i parametri che consentono di garantire alle persone bisognose di protezione internazionale un ingresso nell'UE caratterizzato da maggior ordine e controllo».

1.3 Il reinsediamento consiste nel trasferire nel territorio dell'Unione o di paesi terzi (Canada, Stati Uniti, Australia, ecc.) dei rifugiati provenienti da un primo paese di accoglienza o da un paese di transito. Esso costituisce per definizione un ingresso ordinato e controllato nell'UE e potrebbe quindi svolgere un certo ruolo nella politica comune dell'UE in materia di asilo. La Commissione ritiene quindi opportuno adottare un approccio esteso a tutta l'Unione nel settore in questione e istituire un programma di reinsediamento a livello comunitario.

1.4 Il **capitolo II** esamina come potenziare la capacità delle regioni d'origine di tutelare le persone bisognose di protezione internazionale e come l'UE possa assisterle in questo compito.

1.5 Le azioni dirette a migliorare la capacità di protezione richiedono un approccio coordinato e sistematico. In questo senso, è necessario adoperarsi per definire parametri di riferimento in materia di protezione efficace, verso i quali indirizzare, con l'aiuto e la collaborazione dell'UE, i paesi ospitanti. A tal fine, l'UE deve anzitutto esaminare le misure che usa per garantire protezione a quanti ne hanno bisogno: misure che sono incentrate sulla protezione contro la persecuzione e il respingimento, l'accesso a una procedura legale e la possibilità di avere mezzi di sussistenza adeguati.

1.6 Gli elementi di protezione individuati qui di seguito potrebbero avere un duplice obiettivo: da un lato, potrebbero fornire indicatori appropriati per valutare la capacità di protezione di un paese ospitante e verificare se sia stato messo a punto un sistema di protezione sostenibile e, dall'altro, potrebbero costituire orientamenti sui parametri di riferimento relativi al potenziamento della capacità:

— adesione agli strumenti sulla protezione dei rifugiati, compresi gli strumenti regionali e altri trattati sui diritti dell'uomo e il diritto umanitario internazionale, compreso il ritiro di riserve,

— quadri giuridici nazionali: adozione/modifica della legislazione in materia di asilo/rifugiati,

— registrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati e documentazione delle loro richieste,

— ammissione e accoglienza dei richiedenti asilo,

— sostegno all'autonomia e all'integrazione locale.

1.7 Il **capitolo III** esamina le modalità per pervenire a un approccio integrato, globale, equilibrato e flessibile nonché adatto alle diverse problematiche relative all'asilo e all'immigrazione.

1.8 A questo fine la Commissione propone programmi di protezione dell'UE a carattere pluriennale e regionale, con un'agenda di azioni e programmi in materia di asilo e migrazione, da elaborarsi in partenariato con i paesi terzi della regione interessata. Questi programmi devono essere elaborati congiuntamente con e secondo i cicli dei documenti di strategia nazionale e regionale, che costituiscono il quadro complessivo delle relazioni della Comunità con i paesi in via di sviluppo.

1.9 I programmi di protezione regionale dell'UE offrirebbero un «paniere» di misure, alcune già esistenti, altre in fase di sviluppo e altre non ancora proposte: azioni per migliorare la capacità di protezione, programma di registrazione, programma di reinsediamento a livello dell'UE, assistenza per migliorare l'infrastruttura locale, assistenza in materia di integrazione locale delle persone bisognose di protezione internazionale nel paese terzo, cooperazione in materia di immigrazione legale, azioni in materia di gestione della migrazione, rimpatrio.

1.10 Infine, il **capitolo IV** contiene le conclusioni della comunicazione e delinea la strada migliore da percorrere, chiedendo il sostegno del Consiglio, del Consiglio europeo e del Parlamento alla soluzione adottata.

2. **Osservazioni generali**

2.1 Il Comitato accoglie con favore il proposito espresso dalla Commissione europea sulla base delle raccomandazioni dell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (ACNUR), ma ritiene che la comunicazione non garantisca adeguatamente il mantenimento del livello di protezione internazionale acquisito sin dal 1951. È purtroppo tuttora necessario salvaguardare tale grado di protezione, o addirittura rafforzarlo ulteriormente, in quanto a livello internazionale permangono situazioni di discriminazione con una componente di odio razziale, che possono sfociare perfino in conflitti armati, discriminazioni di gruppi sociali, della popolazione civile o di singoli individui appartenenti a determinati gruppi sociali, nonché persecuzioni di individui o di interi gruppi da parte dello Stato o di entità non statali (gruppi o individui). Da questo punto di vista, il Comitato esprime apprezzamento per i lavori condotti nell'ambito dell'iniziativa «Convenzione +» dell'ACNUR, il cui obiettivo è quello di migliorare e di adeguare sia lo status del rifugiato che la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati.

2.2 Nel quadro della proposta relativa ai programmi di reinsediamento si dovrebbe specificare meglio che l'obiettivo primario del reinsediamento come soluzione duratura è quello di garantire in breve tempo condizioni di vita normali e dignitose — a norma della Convenzione di Ginevra e dalla guida alle procedure dell'ACNUR — alle persone aventi lo status di rifugiato o altrimenti bisognose di protezione internazionale ai sensi della direttiva sulle condizioni richieste per il riconoscimento dello status di rifugiato ([1]).

2.3 A giudizio del Comitato gli Stati membri dovrebbero stabilire uno status giuridico comune al fine di dare riconoscimento e sostegno ai programmi di reinsediamento già esistenti in alcuni di essi e di pervenire all'adozione di norme comuni che consentano di estendere tali programmi a tutti gli Stati membri firmatari della Convenzione di Ginevra.

2.4 Questi programmi fornirebbero una risposta alle esigenze delle persone che necessitano di una vera e propria protezione internazionale ai sensi della Convenzione del 1951, escludendo la «risorsa abusiva» che consiste nel limitare la concessione dello status di rifugiato e il relativo grado di protezione. Pur condividendo questa preoccupazione il Comitato rammenta che:

— gli obblighi internazionali degli Stati membri dell'Unione europea firmatari della Convenzione del 1951 rimangono validi, sebbene taluni Stati membri non si premurino più neppure di ricevere o esaminare le richieste e neghino l'ingresso senza neppure valutare se il rimpatrio metta in pericolo la vita del richiedente,

— le condizioni di accoglienza in alcuni Stati membri sono tali per cui il richiedente asilo — la cui domanda non viene esaminata subito al momento della presentazione — viene di fatto «trattenuto» dalle autorità. I rapporti dei servizi sociali su questo tema rivelano fatti traumatici sia per i richiedenti stessi che per la società civile, la quale si fa quindi un'opinione disastrosa della realtà dell'asilo in generale,

— tra gli obiettivi della Commissione dovrebbe figurare anche quello di migliorare sensibilmente la libertà di circolazione, l'assistenza finanziaria, l'assistenza fornita dalle associazioni specializzate nel sostegno ai rifugiati e i programmi a favore dell'inserimento,

— occorrerebbe inoltre migliorare le condizioni di *presenza delle ONG e delle associazioni di assistenza ai rifugiati* nei centri di accoglienza, stipulando accordi di partenariato con le autorità dei paesi ospitanti o quantomeno definendo più chiaramente i diritti dei rifugiati.

2.5 Mettere sullo stesso piano la ricerca di protezione internazionale e la lotta contro l'immigrazione clandestina, insinuando che tutte le richieste di asilo sarebbero abusive e infondate e che la protezione dello status del rifugiato richieda il rafforzamento delle misure coercitive globali, non serve certo a rendere l'opinione pubblica più consapevole delle proprie responsabilità.

2.6 Come ammoniscono le relazioni del Parlamento europeo ([2]), i pareri del CESE ([3]) e le raccomandazioni delle organizzazioni internazionali ([4]), i programmi non dovrebbero sostituirsi al rispetto delle procedure e all'esame delle richieste individuali da parte degli Stati membri.

([1]) Si veda la direttiva 2004/83/CE, adottata dal Consiglio il 29 aprile 2004.

([2]) Si vedano le relazioni del Parlamento europeo A5-0304/2001 (relatore: EVANS) sulla comunicazione della Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo: *Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo* (COM(2000) 755 def.), A5-0291/2001 (relatore: WATSON) sulla proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato e A5-0144/2004 (relatore: MARINHO) sulla comunicazione della Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo: *Verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti* (COM (2003) 315 def.).

([3]) Si vedano i pareri del CESE in merito rispettivamente alla comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo: *Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo* (COM (2000) 755 def.), GU C 260 del 17.09.2001 (relatori: MENGOZZI e PARIZA CASTAÑOS) e alla proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GU C 193 del 10.07.2001 (relatore: MELICÍAS).

([4]) In particolare quelle dell'ACNUR, del Consiglio europeo per i rifugiati e gli esiliati (ECRE) e della Caritas Europa.

2.7 Il Comitato rammenta che le persone che tentano e riescono ad attraversare le frontiere dell'UE nella speranza di chiedervi asilo sono solo una minoranza (all'incirca un centesimo) degli aventi diritto a richiedere l'asilo. Per quantificare correttamente gli impegni e gli obblighi dell'UE bisogna fare riferimento al rapporto dell'ACNUR per il 2003, che fornisce il numero delle persone e delle popolazioni che sono oggetto dell'attività o dell'attenzione dell'Alto commissariato.

3. **Osservazioni specifiche**

3.1 Alla luce del bilancio di valutazione effettuato dalle ONG europee e dalle istituzioni, ivi compreso il Parlamento europeo, il Comitato teme che il margine lasciato agli Stati nella determinazione dei criteri di accesso ai programmi di reinsediamento comporti una graduale diminuzione della protezione garantita dalle norme della Convenzione di Ginevra e dal Protocollo di New York del 1967.

3.2 Il riconoscimento *prima facie,* da parte dei servizi dell'Alto commissariato, dei rifugiati che richiedono una protezione internazionale al paese di prima accoglienza nelle regioni d'origine non costituisce un riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, ma consente all'Alto commissariato di elaborare un elenco di persone che soddisfano le condizioni per poter beneficiare di un programma di reinsediamento. Spetterà alle autorità del paese di prima accoglienza, del paese di transito o del paese di reinsediamento riconoscere lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione o lo status di protezione sussidiaria. Ai beneficiari del programma di reinsediamento dovrà essere stato riconosciuto uno status di protezione internazionale.

3.3 Il Comitato riafferma la necessità di esaminare le singole richieste a prescindere dall'ammissibilità ai programmi di reinsediamento (con diritto di ricorso giuridico sospensivo delle misure di respingimento) e teme che senza un chiara assunzione e suddivisione delle responsabilità, si venga a creare una zona indefinita in cui ciascuna parte rimanda la responsabilità all'altra, a prescindere dalla Convenzione di Dublino II, *che in ogni caso non è vincolante per i paesi ospitanti e i paesi di transito delle regioni d'origine*. Inoltre, subordinando il riconoscimento della protezione internazionale all'ammissibilità a un programma di reinsediamento si potrebbero indurre gli Stati membri che partecipano ai programmi di reinsediamento a limitare numericamente il riconoscimento dello status di rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra o della protezione sussidiaria.

3.4 Il Comitato sostiene la proposta della Commissione in quanto contributo dell'UE alla *protezione effettiva dei rifugiati che sono stati riconosciuti come tali* a condizione che vengano applicate le garanzie giuridiche circa le procedure e il rispetto dei diritti individuali dei richiedenti asilo previsti dalle convenzioni internazionali, in particolare la Convenzione di Ginevra e quella di New York, e che non venga limitato il diritto dei rifugiati che non soddisfano i criteri di selezione per l'ammissione ai programmi di reinsediamento a far esaminare le loro richieste d'asilo e al riconoscimento dello status di rifugiato. *Il Comitato non sarebbe invece favorevole a misure che rafforzando le capacità dei paesi di prima accoglienza o di transito nelle regioni di origine, sottraessero gli Stati membri dell'Unione europea agli obblighi di riconoscimento dello status giuridico di rifugiato o della protezione sussidiaria*.

3.5 Il Comitato raccomanda di applicare e rivedere le procedure armonizzate adottate dal Consiglio il 29 aprile 2004; raccomanda inoltre di non finalizzare la comunicazione in esame allo spostamento dell'esame delle richieste verso le regioni d'origine. Auspica, al contrario, che le norme minime adottate incoraggino gli Stati membri ad applicare garanzie che vadano al di là delle norme raccomandate.

3.6 Molte sono le regioni che possono diventare fonte di rifugiati e molteplici le ragioni per cui questi abbandonano il loro paese: discriminazioni, inosservanza dei diritti umani, persecuzioni a danno dei militanti dei diritti dell'uomo, catastrofi naturali o fenomeni ad esse collegati, carestie, speculazione, cambiamenti climatici, o concorsi di circostanze. Il Comitato si chiede quindi se i paesi limitrofi dei paesi d'origine dei richiedenti asilo siano sempre i più adatti ad accogliere, riconoscere e selezionare tutti i rifugiati ammissibili ai programmi di reinsediamento. Il Comitato si interroga inoltre seriamente sulla capacità delle rappresentanze UE nei paesi terzi di svolgere i loro compiti senza l'assistenza e l'intervento della società civile organizzata. Esso raccomanda di attuare le procedure armonizzate adottate dal Consiglio il 24 aprile 2004 e di riesaminarle prima di passare alla tappa successiva, che consiste nel decentrare l'esame delle richieste nelle regioni di origine.

3.7 Il Comitato teme che le associazioni e le ONG europee, internazionali o locali, che hanno già difficoltà ora a prestare la loro assistenza, si trovino impossibilitate a svolgere la loro opera a causa della distanza, dei maggiori costi, del moltiplicarsi degli interlocutori presso gli enti pubblici, delle tensioni nelle relazioni o ancora della scarsità di risorse di cui dispongono a le associazioni locali in alcuni paesi.

3.8 Malgrado la necessità di venire in soccorso ai paesi di prima accoglienza o di transito nelle regioni di origine e di contribuire maggiormente a ridare ai rifugiati condizioni di vita normali e dignitose, l'eventuale cooperazione con i paesi di prima accoglienza o di transito sui programmi di reinsediamento non deve in alcun caso sostituirsi al diritto individuale di chiedere asilo sul territorio dell'UE, né agli obblighi degli Stati firmatari della Convenzione di Ginevra in presenza di una richiesta d'asilo individuale.

3.9 Il Comitato ricorda che occorre portare avanti l'azione «politica» presso il paese di origine, in particolare per quanto riguarda il richiamo al rispetto dei diritti umani e l'assistenza fornita a questo scopo. A seconda della *situazione individuale* delle persone potrà trattarsi del paese di origine, di accoglienza o di transito. Occorre inoltre che vi sia una condivisione degli obblighi tra gli Stati di tutte le regioni.

3.10 Si possono ancora verificare afflussi massicci. La direttiva in merito ([1]) si applica unicamente nel caso in cui l'afflusso massiccio interessi il territorio comunitario. Il Comitato si rammarica che la Comunicazione non dia indicazioni sul tipo di assistenza auspicabile in questi casi o circa la possibilità di utilizzare i programmi di reinsediamento in tali circostanze.

4. **Conclusioni**

4.1 L'apertura di canali legali di immigrazione deve rispondere al bisogno di emigrazione e di immigrazione, mentre *i canali dell'asilo devono rimanere consacrati all'asilo e tener conto in modo assoluto del bisogno di protezione e della necessità di ridare ai rifugiati una vita normale e dignitosa*, a prescindere dagli strumenti di cooperazione e di assistenza ai paesi terzi messi in atto sul piano economico, sociale e ambientale dall'Unione europea, i quali vanno a integrare la protezione internazionale individuale e non a sostituirla. Bisogna guardarsi dal mescolare questi due elementi e, sebbene talvolta le cause non vadano ricercate lontano dall'effetto, non vi è sempre un rapporto causale tra scarsa integrazione nell'economia mondiale e violazioni dei diritti umani.

4.2 Lo sviluppo della politica comune in materia di asilo è oggetto di critiche severe e unanimi: ONG e sindacati, sia di livello nazionale che internazionale, guardano con crescente preoccupazione alle promesse non mantenute dell'UE. È questo il contesto in cui si inserisce la comunicazione della Commissione, con l'intento di elaborare e mettere in atto «soluzioni durature».

4.3 Il Comitato ritiene che la Commissione e il Consiglio non possano ignorare la preoccupazione causata da una situazione per cui gli impegni assunti a Tampere hanno dato luogo a direttive o a misure normative che privilegiano un approccio rispetto a un altro. Il Comitato insiste sul fatto che l'opinione pubblica europea è composta da più correnti, non è omogenea e monolitica: ciò è caratteristico di una società democratica aperta fondata sul diritto. Di conseguenza l'approccio della Commissione e le decisioni del Consiglio dovrebbero interpretare gli impegni assunti a Tampere per la creazione di uno spazio di libertà e giustizia ponendo l'accento sui *diritti* dei cittadini e delle persone sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e sugli *obblighi che ne conseguono per gli Stati*.

4.4 La grande attenzione dedicata alla sicurezza dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 rivela i suoi limiti sia nei risultati delle diverse elezioni nazionali ed europee, ivi compreso il tasso di astensionismo in costante crescita, sia nei diversi conflitti armati che si trasformano in guerre civili croniche e nelle violazioni dei diritti umani universali.

4.5 Negli ultimi dieci anni l'UE ha accolto e riconosciuto un numero variabile di rifugiati a seconda degli Stati membri, ma, qualunque sia la parte svolta dall'Unione nell'accoglienza internazionale, i bisogni reali sono tali per cui i programmi di sostegno nelle regioni di origine (ad esempio Africa, Asia centrale e sudoccidentale, Nordafrica, Medio Oriente) come i programmi di reinsediamento nell'UE potrebbero contribuire a migliorare la situazione dei rifugiati o dei richiedenti asilo che hanno diritto a beneficiare di una protezione internazionale.

4.6 Il Comitato appoggia la comunicazione con riserva dei chiarimenti che chiede in merito alle seguenti questioni:

— occorre migliorare la gestione delle richieste di asilo da parte di tutti gli Stati membri e por fine alla pratica di negare l'ingresso e respingere i richiedenti nei paesi o nelle regioni di origine senza previo esame delle richieste individuali, pratica che infrange il principio di non respingimento. A tal fine occorre che gli Stati membri recepiscano e attuino tempestivamente la direttiva Procedure e la direttiva Qualifiche ricorrendo eventualmente a norme più elevate di quelle minime previste,

— occorre migliorare le condizioni di *presenza delle ONG e delle associazioni di assistenza ai rifugiati* nei centri di accoglienza, attraverso accordi di partenariato con le autorità dei paesi ospitanti, o eventualmente chiarendo quanto meno i diritti di tali organizzazioni e associazioni,

— occorre riesaminare il principio che sta alla base della qualifica di «Stato terzo sicuro» concessa a taluni Stati di origine, qualifica che priva i richiedenti asilo del diritto ad un esame della loro situazione e individuale e degli altri diritti che ne conseguono,

— occorre sancire il primato, di procedura e di diritto, della Convenzione di Ginevra sulla protezione sussidiaria ([2]),

— occorre definire chiaramente il diritto dei beneficiari dei programmi di reinsediamento al riconoscimento dello status di rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra e allo status di rifugiati o di beneficiari di protezione sussidiaria ai sensi della direttiva Qualifiche, che garantisce in qualsiasi circostanza il rispetto dei loro diritti fondamentali; occorre inoltre evitare che vi sia di fatto un popolo di *undecided cases* senza diritti precisi nei paesi di reinsediamento, siano essi Stati comunitari, paesi europei o paesi terzi.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

([1]) Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi 2001/55/CE.

([2]) Si veda la comunicazione della Commissione COM(2004) 503 def. e il parere del Comitato in merito (SOC/185).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Un sistema di asilo comune europeo più efficiente: la procedura unica come prossima fase

COM(2004) 503 def. — SEC(2004) 937

(2005/C 157/17)

La Commissione, in data 15 ottobre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice LE NOUAIL MARLIÈRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli, nessun voto contrario e 10 astensioni.

1. **Sintesi della comunicazione della commissione**

1.1 La comunicazione all'esame del Comitato raccomanda di migliorare e di accelerare le procedure di riconoscimento della qualifica di rifugiato e di persona bisognosa di protezione internazionale.

1.2 La comunicazione esamina quali sarebbero i vantaggi di una procedura unica di asilo più rapida e più efficace e di una semplificazione delle procedure per i richiedenti asilo; da essa traspare la preoccupazione di permettere all'opinione pubblica una comprensione più esatta del trattamento delle richieste d'asilo e facilitare i provvedimenti di rimpatrio.

1.3 la commissione difende poi il valore aggiunto di una procedura unica, dato dal rafforzamento della cooperazione e da una metodologia comune per gli stati membri, con due approcci successivi e interdipendenti: una prima fase preparatoria e misure legislative comunitarie.

1.4 la fase preparatoria consisterebbe in un periodo di consultazione e di dibattiti tra gli stati membri riguardo alle misure da adottare per unificare le procedure di riconoscimento dei due tipi di qualifica previsti dalla direttiva relativa ([1]).

1.5 Questa fase preparatoria comincerebbe nel gennaio 2005, svolgendosi contemporaneamente all'attuazione della prima parte della legislazione sul regime di asilo europeo comune già adottata ([2]).

1.6 La Commissione presenterà entro la fine dell'anno 2004 un piano d'azione denominato «sportello unico».

1.7 La fase preparatoria raccomandata ha quattro obiettivi:

— orientare e chiarire il dibattito sulle misure da adottare da parte dell'UE per l'istituzione di una procedura unica,

— individuare i cambiamenti da apportare,

([1]) Cfr. la direttiva 2004/83/CE sulle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri al fine del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato adottata dal Consiglio il 29 aprile 2004 e il parere del CESE nella GU C 221 del 17.9.2002 (relatrice: LE NOUAIL).

([2]) Cfr. la decisione 2000/596/CE del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati e il relativo parere del CESE nella GU C 168 del 16.6.2000 (relatrice: ZU EULENBURG); la direttiva 2001/55/CE del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi e il parere del CESE nella GU C 155 del 29.5.2001 (relatrice: CASSINA); la direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, sulla quale il Consiglio ha trovato un accordo il 19 novembre 2004 e il parere del CESE nella GU C 193 del 10.7.2001 (relatore: MELICÍAS); la direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri e il parere del CESE nella GU C 48 del 21.2.2001 (relatori: MENGOZZI e PARIZA CASTAÑOS); il regolamento 343/2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (Dublino II) e il parere del CESE nella GU C 125 del 27.5.2002 (relatore: SHARMA); la direttiva concernente le norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, e relative al contenuto dello status di protezione, adottata dal Consiglio il 29 aprile 2004 e il parere del CESE nella GU C 221 del 17.9.2002 (relatrice: LE NOUAIL); la decisione del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2010, sulla quale il Consiglio ha trovato un accordo politico in data 8 giugno 2004 e il parere GU C 241 del 28.9.2004.

— procedere a questi cambiamenti adottando prassi operative in anticipo rispetto all'azione legislativa o parallelamente a essa,

— infine, fungere anche da piattaforma di consultazione.

1.8 Le misure legislative comunitarie costituiscono la seconda fase del processo che deve rendere unica la procedura d'esame delle domande di riconoscimento della qualifica di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 1951 e del protocollo di New York del 1967 e della protezione sussidiaria estesa ai sensi della direttiva che stabilisce le norme per l'attribuzione della qualifica di rifugiato ([1]).

1.9 La comunicazione della Commissione indica le modalità previste per l'approccio legislativo: livello degli obiettivi perseguiti, calendario di attuazione delle misure, campo d'applicazione, ricorsi, garanzia dell'integrità della convenzione di Ginevra, mantenimento della qualità delle decisioni, modalità dei rimpatri e interazione con altri strumenti.

1.10 In sintesi, la procedura unica punta sull'esame in una sola procedura della domanda d'asilo e di protezione internazionale, quale che sia lo statuto che il richiedente potrebbe vedersi riconosciuto:

— rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 1951 e del protocollo di New York del 1967,

— beneficiario della protezione sussidiaria ai sensi della direttiva 2004/83/CE adottata dal Consiglio il 29 aprile 2004 ([2]).

2. **Osservazioni generali**

2.1 Il Comitato sostiene il livello degli obiettivi della Commissione e condivide la sua preoccupazione relativa al fatto che una procedura unica dovrebbe garantire l'integrità della convenzione di Ginevra del 1951. A tal fine, conformemente alle disposizioni della direttiva «norme per l'attribuzione della qualifica di rifugiato» l'esame dei diritti dei rifugiati dovrebbe effettuarsi in primo luogo sulla base delle procedure della convenzione del 1951 e l'esame di una protezione sussidiaria dovrebbe essere svolto, in un secondo momento, se le condizioni richieste per la prima qualifica prevista dalla convenzione non vengono soddisfatte.

2.2 Il Comitato raccomanda che tale priorità sia esplicita, qualunque sia il seguito dato all'istituzione di una procedura unica.

2.3 Il Comitato raccomanda di motivare ogni decisione negativa relativa ad una domanda di protezione internazionale, e in particolare il rifiuto di riconoscere la qualifica di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 1951, anche quando venga comunque concessa la protezione sussidiaria. A parere del Comitato queste garanzie sono indispensabili per preservare l'integrità della convenzione di Ginevra del 1951 su cui insiste la Commissione.

2.4 per quanto riguarda le esigenze di protezione sussidiaria, il Comitato riconosce la difficoltà di valutare il contenuto esatto delle qualifiche previste dalla convenzione o dalla protezione sussidiaria da parte dei richiedenti asilo, che incontrano quindi problemi maggiori nei paesi in cui devono presentare di nuovo una domanda su basi differenti, dopo essersi visti rifiutare la qualifica prevista dalla convenzione di Ginevra del 1951; tale situazione determina incomprensione, scoraggiamento e tempi insopportabilmente lunghi.

2.5 Il Comitato chiede alla Commissione di tener conto, nella sua comunicazione e nell'avvio delle fasi preparatoria e legislativa, del principio di divieto di espulsione o respingimento (articolo 33 della convenzione di Ginevra) e della necessità di rendere effettivo un diritto di ricorso giuridico sospensivo di decisioni negative. Un eventuale esame d'ufficio (amministrativo) dei motivi di protezione sussidiaria dovrebbe essere effettuato previo esame delle condizioni di riconoscimento della qualifica di rifugiato prevista dalla convenzione di Ginevra e dare adito allo stesso diritto di ricorso giuridico sospensivo di misure d'allontanamento, conformemente alle convenzioni internazionali e europee dei diritti dell'uomo.

2.6 A tal fine, le organizzazioni non governative e l'alto commissario per i rifugiati dovrebbero essere coinvolti nelle commissioni amministrative per i ricorsi quando queste esistano e, qualora esse non siano previste, essi dovrebbero avere accesso liberamente ai richiedenti e ai loro dossier allo scopo di facilitare l'accesso e l'uso di tale diritto di ricorso davanti a una giurisdizione.

([1]) Cfr. la direttiva 2004/83/CE concernente le norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, e relative al contenuto dello status di protezione, adottata dal Consiglio il 29 aprile 2004 e il parere del CESE nella GU C 221 del 17.9.2002 (relatrice: LE NOUAIL).

([2]) Cfr. la direttiva concernente le norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, e relative al contenuto di tali status, adottata dal Consiglio il 29 aprile 2004.

2.7 Il Comitato esorta la Commissione affinché, all'atto di apportare modifiche alla direttiva «procedure», adottata dal Consiglio il 19 novembre 2004 e che deve essere ripresentata al parlamento europeo, ne estenda il campo di applicazione, per includervi la protezione sussidiaria ai sensi della direttiva sulle norme per l'attribuzione della qualifica di rifugiato e dello status di protezione internazionale, e riesamini la qualifica di «Stati terzi sicuri» data a Stati terzi d'origine o di transito, qualifica che priva i richiedenti asilo della possibilità di esame della loro situazione individuale e dei diritti che ne derivano.

2.8 Il Comitato raccomanda che nel corso della fase preparatoria si studino gli eventuali errori e problemi della procedura esistente per la determinazione dello status di rifugiato.

2.9 In ordine agli accordi bilaterali di riammissione il Consiglio, al fine di permettere a tutti gli Stati membri di rispettare i loro obblighi internazionali e le direttive europee [1], dovrebbe lasciarsi la possibilità di creare, nella fase preparatoria, un sistema armonizzato di solidarietà (per es. programma di reinsediamento e «ripartizione degli oneri») tra gli Stati membri.

2.10 Il Comitato invita inoltre la Commissione a rivedere la procedura cosiddetta accelerata che priva i richiedenti asilo della qualità di un esame approfondito della loro situazione individuale e dei diritti afferenti, in particolare dell'effetto sospensivo di un ricorso, fatto che li espone a essere espulsi verso il paese d'origine prima che il ricorso sia esaminato da un tribunale competente.

2.11 In riferimento alle possibilità e ai motivi di un rimpatrio, il Comitato chiede alla Commissione di prendere in considerazione il fatto che il rimpatrio, in certi casi, a causa di ostacoli non legati allo status di rifugiato o per motivi umanitari (es. malattia), non è possibile.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

[1] Cfr. punto 3.13.1 del parere del CESE in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale».

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso all'assistenza esterna della Comunità

COM(2004) 313 def. — 2004/0099 (COD)

(2005/C 157/18)

Il Consiglio, in data 15 agosto 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 9 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore ZUFIAUR NARVAIZA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 145 voti favorevoli e 5 astensioni.

1. **Introduzione**

1.1 La ricerca di una maggiore efficacia degli aiuti allo sviluppo, attraverso la riduzione dei costi delle operazioni, ha indotto la comunità dei donatori ad uno sforzo costante di adattamento che si riflette nelle prese di posizione del Comitato di aiuto allo sviluppo (CAS) dell'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), in quanto istituzione che riunisce i donatori e mira ad armonizzare le loro politiche.

1.2 Sulla base di un'esperienza pluridecennale, si è creato un chiaro consenso sul fatto che vincolare direttamente o indirettamente l'aiuto all'acquisto di beni o servizi del donatore non solo non è coerente con gli obiettivi di promozione dello sviluppo, ma addirittura riduce la sua efficacia. Il fatto che gli acquisti di beni e servizi dovessero essere effettuati presso le imprese pubbliche o private del paese donatore, con evidente mancanza di concorrenza, ha comportato un costo supplementare e favorito inoltre pratiche caratterizzate dalla corruzione. Questo tipo di pratiche ha creato una serie di distorsioni nel mercato interno e violato le norme di concorrenza dell'UE, soprattutto per quanto riguarda i principi di parità di trattamento e non discriminazione.

1.3 È per questo motivo che negli ultimi anni questa preoccupazione è stata al centro dell'agenda di diversi paesi donatori e ha trovato la sua espressione concreta nel marzo 2001, quando il Comitato di aiuto allo sviluppo (CAS) dell'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha adottato una raccomandazione relativa allo svincolo dell'assistenza ufficiale allo sviluppo dei paesi meno sviluppati, la quale costituisce da allora il riferimento obbligato in questa materia. La logica alla base della raccomandazione del CAS è quella di ridurre i costi delle operazioni relative agli aiuti di una percentuale compresa tra il 15 % e il 30 %. Secondo i dati della Banca mondiale, svincolare totalmente l'aiuto potrebbe comportare una riduzione dei costi delle operazioni pari a circa il 25 %.

1.4 Questo approccio si è concretizzato, nell'ambito comunitario, con il Consiglio Affari generali del marzo 2002, tenutosi contemporaneamente al Consiglio europeo di Barcellona in preparazione della Conferenza internazionale di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo. Il Consiglio Affari generali decise che l'Unione europea avrebbe applicato la raccomandazione del CAS relativa allo svincolo dell'assistenza allo sviluppo dei paesi meno sviluppati, mantenendo nel contempo il sistema già esistente di preferenze di prezzo nel quadro delle relazioni tra l'UE e i paesi ACP. Le posizioni del Consiglio e poi del Parlamento (relazione sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Svincolare gli aiuti per aumentarne l'efficacia* (COM(2002) 639 — 2002/2284 (INI) A5-0190/2003) appoggiano lo svincolo sulla base del rispetto di tre criteri: integrazione regionale e interregionale, sviluppo istituzionale e potenziamento delle capacità dei paesi beneficiari e sforzo per evitare distorsioni della concorrenza tra paesi donatori e paesi beneficiari. A questi criteri vanno aggiunti il principio di reciprocità e quello di cooperazione con le organizzazioni internazionali.

1.5 Questa presa di posizione è stata sviluppata poi nelle comunicazioni successive degli organi comunitari citate nella proposta di regolamento. Rimanevano da stabilire e concretizzare ulteriormente le condizioni di accesso ai diversi strumenti dell'assistenza esterna comunitaria ed è questo, appunto, l'obiettivo della proposta in esame.

1.6 Tuttavia, poiché è diversa la natura giuridica degli strumenti che fanno capo al Fondo europeo di sviluppo (FES) e di quelli a valere sul bilancio comunitario, sembra logico istituire due processi paralleli. La recente comunicazione della Commissione *Costruire il nostro avvenire comune — Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013* ([1]) definisce il quadro in cui si inserisce questa proposta di regolamento. Non si deve tuttavia dimenticare che il processo di inserimento nel bilancio del fondo europeo di sviluppo avrà conseguenze in futuro, se il fondo diventerà parte del bilancio comunitario. La proposta di regolamento in esame copre, pertanto, solo l'ambito degli strumenti che rientrano nel bilancio comunitario. Quando sarà entrato a far parte del bilancio comunitario, anche il Fondo europeo di sviluppo sarà disciplinato dal regolamento qui esaminato ([2]).

([1]) COM(2004) 101 def. del 10 febbraio 2004.

([2]) Risulta al momento difficile prevedere quando potrà concludersi questo processo di integrazione del FES nel bilancio comunitario.

1.7 La proposta di regolamento sull'accesso all'assistenza esterna della Comunità sembra pertinente e la sua giustificazione è chiara, tanto per i motivi precedentemente esposti relativi agli impegni assunti dalle istituzioni comunitarie, quanto per i criteri di sussidiarietà e proporzionalità menzionati nella relazione della proposta di regolamento.

2. **Commenti relativi ai singoli articoli**

Articolo 1. Campo di applicazione

2.1 Il Comitato non ha alcuna obiezione da sollevare su questo articolo e, a suo parere, il campo di applicazione del regolamento è adeguato, risultando chiaro che taluni strumenti, come il sostegno di bilancio, ne sono esclusi. L'elenco fornito nell'allegato 1 è appropriato.

Articolo 2. Definizione

2.2 Il Comitato condivide l'impostazione secondo cui l'interpretazione del regolamento avviene sulla base dei termini del regolamento finanziario e del resto degli strumenti applicabili al bilancio generale delle comunità europee.

Articolo 3. Norme di ammissibilità

2.3 L'istituzione di diverse categorie in funzione dei diversi strumenti pare logica. La specificità degli strumenti con una portata geografica risulta anch'essa pertinente come modalità per favorire il potenziamento delle capacità e l'integrazione regionale. Data la tradizione esistente da decenni in materia di assistenza vincolata, con le situazioni inerziali che ciò ha determinato, il Comitato desidera insistere sulla necessità di stimolare la partecipazione delle persone fisiche e giuridiche dei paesi in via di sviluppo o in transizione enumerati negli elenchi del CAS dell'OCSE. L'applicazione del principio di svincolo e di apertura degli appalti pubblici dovrebbe andare a vantaggio dei paesi che percepiscono l'assistenza comunitaria.

Articolo 4. Norme di origine

2.4 Il Comitato condivide, coerentemente con quanto detto sopra, i chiarimenti relativi alla fornitura di materiali e alle norme di origine. Il Comitato richiama l'attenzione sulla necessità di essere estremamente rigorosi nel verificare il rispetto di tutti gli standard e di tutta la normativa sul lavoro, di quella ambientale e di quella relativa ai diritti umani approvata a livello internazionale e in precedenti occasioni si è già espresso in questo senso ([1]). Lo svincolo dell'assistenza e l'apertura dei mercati devono essere compatibili con il rispetto di standard elevati di tutela sociale e ambientale.

Articolo 5. Reciprocità con i paesi terzi

2.5 Il Comitato condivide senza esitazioni l'impostazione dell'articolo volta a valorizzare non solo la reciprocità formale, ma quella reale. L'esperienza precedente al riguardo raccomanda questo elementare atteggiamento di prudenza e consiglia che la concessione della reciprocità avvenga in funzione di criteri di trasparenza, coerenza e proporzionalità. L'inclusione dell'espressione «il più possibile» con riferimento ai paesi beneficiari del paragrafo 5 riduce l'importanza di tale reciprocità. Il Comitato propone di inserire un riferimento al principio di partenariato, pilastro fondamentale della politica comunitaria dello sviluppo e della politica del CAS, allo scopo di rafforzare l'interesse nella partecipazione dei paesi beneficiari.

Articolo 6. Deroghe alle norme di ammissibilità e di origine

2.6 Secondo il Comitato, l'esistenza di eccezioni in questo tipo di regolamenti sembra logica ai fini della necessaria flessibilità di applicazione. Le ragioni di urgenza e di indisponibilità di prodotti o servizi nel mercato, menzionate nel regolamento, rendono opportune tali deroghe nei casi debitamente giustificati.

Articolo 7. Operazioni riguardanti le istituzioni internazionali o i paesi terzi

2.7 Gran parte dell'assistenza viene canalizzata da meccanismi multilaterali o di altro tipo e molte azioni sono cofinanziate. Ciò rende necessario un riferimento di questo tipo, che risulta quindi adeguato. Occorrerà garantire, specie in questi casi, il rispetto dell'uguaglianza tra donatori nonché la reciprocità.

Articolo 8. Aiuti umanitari

2.8 La specificità degli aiuti umanitari, sempre più rilevanti sulla scena internazionale, ha fatto sì che il regolamento 1257/96 riconoscesse già alcune eccezioni rispetto al resto della normativa comunitaria ed è proprio questa la logica seguita dal nuovo contratto quadro di associazione che l'ufficio per gli aiuti comunitari (ECHO) sottoscrive con gli enti finanziati. Sembra giusto che sia così, ai fini della rapidità e dell'efficacia della risposta a situazioni di crisi; sembra anche opportuno che si applichi il presente regolamento nel caso in cui si esiga una procedura contrattuale pubblica.

Articolo 9. Meccanismo a reazione rapida

2.9 Come nel caso precedente, è logico che in questo tipo di meccanismi esistano procedure e criteri eccezionali. Il punto modificato è l'articolo 6, paragrafo 4, lettera b).

Articolo 10. Attuazione del regolamento

2.10 Coerentemente con il suo obiettivo, il regolamento modifica paragrafi specifici dei regolamenti precedenti, citati nell'allegato. Il grande sviluppo della normativa verificatosi negli anni '90 e la diversità di strumenti creati rendono opportuna questa specificazione in ciascuno di essi. Nonostante questo l'espressione «eventualmente» non pare molto corretta.

([1]) Cfr. in proposito il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «I diritti dell'uomo sul lavoro», relatori: PUTZHAMMER e GAFO FERNANDEZ, GU C 260 del 17.9.2001, pagg. 79-85 e il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sistema di preferenze generalizzate (SPG)», relatore: PEZZINI, GU C 112 del 30.4.2004.

Articolo 11. (Riguardante l'entrata in vigore)

2.11 Il Comitato non ha alcun commento su questo articolo.

3. **Valutazione globale**

3.1 La presente proposta di regolamento sull'accesso all'assistenza esterna della Comunità si colloca sulla linea seguita comunemente degli organismi donatori e concorda con le precedenti posizioni delle istituzioni comunitarie e degli stati membri. Non vi è in esso, pertanto, nulla che risulti per il comitato in contrasto con la cooperazione allo sviluppo o con l'azione esterna dell'unione e nemmeno niente di controproducente. Al contrario, il Comitato considera che il regolamento contribuisca a migliorare l'efficacia della cooperazione comunitaria e il rispetto delle famose «tre c» che dovrebbero caratterizzare tale cooperazione: coerenza, complementarità e coordinamento.

3.2 Il comitato tuttavia desidera ribadire alcune idee forza e raccomandare alcuni aspetti che il regolamento potrebbe incorporare con più rigore:

3.3 si dovrebbe insistere sul ruolo da protagonisti che devono avere i paesi beneficiari dell'assistenza come agenti fondamentali del loro sviluppo. Lo svincolo non deve essere pregiudizievole per questi paesi e in ogni caso deve dare impulso ad un maggiore partenariato con essi, come viene raccomandato nei testi internazionali succitati e nelle prese di posizione delle stesse istituzioni comunitarie. Fatto salvo quanto precede, si deve raccomandare ai paesi beneficiari di includere e applicare principi di trasparenza, uguaglianza, reciproco riconoscimento e proporzionalità nei loro appalti pubblici, nonché pratiche di *governance* corrette, che permettano loro di progredire sia dal punto di vista politico che da quello socioeconomico.

3.4 Allo scopo di rendere ancora più efficace ed efficiente l'applicazione del presente regolamento si dovrebbe analizzare approfonditamente il ciclo dell'assistenza comunitaria per quanto riguarda i costi di fornitura, i costi reali di trasporto e mobilitazione delle risorse, ecc., per individuare con più rigore le strozzature del sistema e le sue inefficienze. Sebbene lo spirito e la lettera del regolamento sembrino puntare su semplificazioni e miglioramenti, il Comitato teme che possano essere emanate nuove norme rigide tali da creare maggiore burocrazia e da rallentare la fornitura rapida dell'assistenza.

3.5 il rispetto delle norme internazionali in materia sociosindacale e ambientale deve informare tutto il regolamento e occorre adoperarsi affinché niente nel regolamento favorisca misure di «*dumping*» lavorativo, sociale o ambientale. Il rispetto del ruolo da protagonisti dei partner dei paesi beneficiari dell'assistenza comunitaria e l'incoraggiamento del principio di partenariato non devono far dimenticare il rispetto di altre norme lavorative, ecologiche o sociali. L'articolo 4 della presente proposta di regolamento dovrebbe contenere un riferimento esplicito in materia.

3.6 il peso eccessivo derivante dal vincolo dell'assistenza è considerato unanimemente una delle limitazioni del modello dominante di cooperazione allo sviluppo, che ha ridotto la sua efficienza e la sua credibilità, concedendo priorità ai beni e ai servizi dei donatori. Lo svincolo non è un fine in sé, ma deve essere inteso come uno strumento, un mezzo per avere un impatto maggiore a un costo inferiore. In questo senso, una più alta partecipazione dei paesi beneficiari costituisce un elemento cruciale perché questi si approprino del loro sviluppo, stimolando la partecipazione di tutte le organizzazioni sociali, sindacali e imprenditoriali al processo.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC — Riforma del settore dello zucchero

COM(2004) 499 def.

(2005/C 157/19)

La Commissione, in data 15 luglio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore BASTIAN e dal correlatore STRASSER.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 137 voti favorevoli, 21 contrari e 11 astensioni.

1. **Introduzione**

1.1 Ventun Stati membri dell'Unione europea sono produttori di zucchero di barbabietola. I dipartimenti francesi d'oltremare e la Spagna, in misura limitata, producono zucchero di canna (280 000 tonnellate). Complessivamente, la produzione saccarifera europea va dai 17 ai 20 milioni di tonnellate, a seconda degli anni, mentre il consumo di zucchero in Europa è stimato a 16 milioni di tonnellate.

1.2 Le barbabietole vengono coltivate, nel quadro della rotazione delle colture, da 350 000 agricoltori su una superficie di 2,2 milioni di ettari (in media, poco più di 6 ettari di barbabietole per ogni bieticoltore) e vengono trasformate in circa 200 zuccherifici con circa 60 000 dipendenti diretti.

1.3 Nell'Unione europea vengono prodotte anche 500 000 tonnellate di isoglucosio e 250 000 di sciroppo di inulina ed esiste un'industria di raffinazione dello zucchero di canna greggio (la maggior parte del quale — 1,5 milioni di tonnellate — viene importata dai paesi ACP ([1])).

1.4 Nei settori dello zucchero, dell'isoglucosio e dello sciroppo di inulina il regime delle quote di produzione di cui al regolamento (CEE) n. 1785/81 è stato prorogato più volte. L'ultima proroga, che risale al 1995, abbraccia 5 campagne (dal 2001/2002 al 2005/2006). Si tratta del regolamento n. 1260/2001 che, rispetto a quello precedente, apporta alcune modifiche importanti, come la fissazione dei prezzi fino al 30 giugno 2006, la soppressione del sistema di magazzinaggio, l'abolizione del finanziamento delle spese di magazzinaggio dello zucchero riportato, una riduzione delle quote pari a 115 000 tonnellate e il finanziamento delle restituzioni alla produzione concesse all'industria chimica mediante contributi totalmente a carico dei bieticoltori e dei produttori di zucchero.

1.5 Il 14 luglio 2004 la Commissione ha presentato una comunicazione sulla riforma del settore dello zucchero intesa a completare il suo modello di un'agricoltura europea sostenibile (COM(2004) 499 def.).

1.6 In tale documento essa propone di modificare profondamente il regolamento relativo allo zucchero, i prezzi e le quote a partire dal 1º luglio 2005; intende inoltre presentare, se del caso, nuove proposte in materia di quote e di prezzi nel 2008. Vuole così estendere la logica della riforma della PAC al regime dello zucchero, rendere il mercato europeo dello zucchero meno interessante per le importazioni, ridurre sensibilmente le esportazioni di zucchero soggetto a quota che beneficiano di restituzioni e sopprimere le restituzioni alla produzione per lo zucchero venduto all'industria chimica.

1.7 Propone inoltre di fondere le quote A e B in un'unica quota e di ridurre le quote zucchero inizialmente di 1,3 milioni di tonnellate e in seguito di altre 500 000 tonnellate all'anno nel corso delle tre campagne successive (il che corrisponde ad una riduzione complessiva di 2,8 milioni di tonnellate, cioè del 16 %).

1.8 Parallelamente a questa riduzione delle quote di zucchero, la Commissione propone di aumentare le quote di isoglucosio di 100 000 tonnellate all'anno per tre anni (vale a dire un aumento del 60 %) e di mantenere le quote di inulina.

([1]) ACP: paesi in via di sviluppo dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico che hanno firmato il Protocollo sullo zucchero nel quadro dell'Accordo di Cotonou.

1.9 Al fine di garantire la ristrutturazione che essa ritiene necessaria nel settore dello zucchero, la Commissione propone di rendere le quote trasferibili liberamente a livello europeo. Prevede inoltre la possibilità di cofinanziare con gli Stati membri l'erogazione di un aiuto di 250 euro per ogni tonnellata di zucchero soggetto a quota ai produttori di zucchero che non siano riusciti a cedere le loro quote e abbandonano la produzione. L'obiettivo di tale aiuto sarebbe quello di facilitare il rispetto, da parte dei produttori di zucchero in questione, degli obblighi che incombono loro in campo sociale e in materia di risanamento ambientale.

1.10 La Commissione propone inoltre di sostituire con l'ammasso privato ([1]) e il riporto obbligatorio dello zucchero soggetto alle quote il regime di intervento e il meccanismo di declassamento intesi a garantire il livello dei prezzi mediante l'equilibrio del mercato e a rispettare gli impegni assunti in sede di OMC.

1.11 In materia di prezzi, la Commissione propone di sostituire il prezzo di intervento dello zucchero con un prezzo di riferimento che servirà a stabilire il prezzo minimo da rispettare per le importazioni di zucchero originario dei paesi ACP e di quelli meno avanzati (PMA) e a far scattare le misure di ammasso privato e di riporto delle eccedenze all'anno successivo. I prezzi di sostegno istituzionali verrebbero ridotti in due tappe. A tal fine, la Commissione propone un prezzo di riferimento di 506 euro per tonnellata di zucchero bianco nelle campagne 2005/2006 e 2006/2007 e di 421 euro/t nella campagna 2007/2008, contro l'attuale prezzo di intervento di 631,9 euro/t e un prezzo di mercato ponderato per le quote A+B che essa stima a 655 euro/t.

1.11.1 Parallelamente, il prezzo minimo ponderato della barbabietola da zucchero delle quote A e B passerebbe dagli attuali 43,6 euro/t a 32,8 euro/t nelle campagne 2005/2006 e 2006/2007 (-25 %) e a 27,4 euro/t nel 2007/2008 (-37 %). Attualmente il prezzo di base delle barbabietole è di 47,67 euro a tonnellata. Il Comitato ritiene che la riduzione dei prezzi sarà maggiore in alcuni Stati membri che in altri a causa delle diverse proporzioni delle quote A e B.

1.11.2 Secondo la Commissione, il 60 % della perdita di reddito dovuta alla riduzione del prezzo ponderato della barbabietola delle quote dovrebbe essere compensato da un aiuto diretto al reddito disaccoppiato dalla produzione (conformemente alle regole previste dalla riforma della PAC del 2003).

1.11.3 Secondo i calcoli della Commissione, l'incidenza degli aiuti diretti disaccoppiati sul bilancio sarà di 895 milioni di euro nelle campagne 2005/2006 e 2006/2007 e di 1 340miliardi di euro all'anno a partire dalla campagna 2007/2008.

([1]) L'ammasso privato consente di ritirare temporaneamente dal mercato una certa quantità di zucchero senza ridurre le quote. Il riporto obbligatorio, invece, consiste nell'ammasso e nel trasferimento di determinati quantitativi di zucchero delle quote dalla campagna dell'anno *n* a quella successiva (*n*+1) con una corrispondente riduzione delle quote della campagna dell'anno *n*+1.

1.12 La Commissione propone inoltre di sopprimere il regime di restituzione alla produzione per l'industria chimica e farmaceutica ([2]) e di permettere a tali industrie di approvvigionarsi in zucchero della quota C, come avviene nel settore della fabbricazione di alcol e di lievito.

1.13 Per quanto riguarda le relazioni con i fornitori di zucchero ACP, che gode di un regime preferenziale, la Commissione propone di mantenere il Protocollo sullo zucchero, caratterizzato da quote di importazione, prevedendo però una riduzione del prezzo garantito parallelamente alla diminuzione di quello delle barbabietole. Per aiutare i paesi ACP ad adattarsi alle nuove condizioni, propone di avviare con loro un dialogo in base ad un piano d'azione che dovrebbe essere presentato entro la fine del 2004.

1.13.1 Propone inoltre di sopprimere l'aiuto per la raffinazione dello zucchero proveniente dai paesi ACP e dai dipartimenti d'oltremare (DOM) e di eliminare, a termine, la nozione di «fabbisogni massimi presunti di approvvigionamento».

1.14 Per quanto riguarda i paesi meno avanzati (PMA), la Commissione non presenta alcuna proposta per una gestione quantitativa delle importazioni, mentre in materia di prezzi di importazione dello zucchero proveniente da tali paesi chiede di rispettare il prezzo minimo fissato per i paesi ACP. Per i Balcani, invece, prevede la negoziazione di un contingente per le importazioni. Infine, nel quadro dell'iniziativa «Tutto tranne le armi», sarà consentito l'accesso dello zucchero proveniente dai 49 PMA al mercato comunitario in franchigia doganale e senza contingenti a partire dal 2009.

2. **Osservazioni di carattere generale**

2.1 Il Comitato economico e sociale europeo rileva che, considerate

— l'iniziativa del 2001 «Tutto tranne le armi» destinata ai paesi meno avanzati (PMA), di cui la Commissione, all'epoca, non ha quantificato in modo adeguato le conseguenze per il settore dello zucchero,

— la tendenza generale a una più grande apertura dei mercati agricoli europei in seguito ai negoziati in corso all'Organizzazione mondiale del commercio,

— le minacce che incombono sulle esportazioni europee di zucchero a causa del gruppo speciale OMC (*panel*) sullo zucchero e dei negoziati commerciali del ciclo di Doha e

([2]) Il regolamento n. 1265/2001 prevede una restituzione alla produzione (aiuto inteso a ridurre lo scarto tra il prezzo di intervento dello zucchero e il prezzo mondiale) per i quantitativi di zucchero e di isoglucosio delle quote utilizzati dall'industria chimica e farmaceutica (circa 400 000 tonnellate all'anno).

— la riforma della politica agricola comune,

si è reso necessario apportare modifiche e adeguamenti all'organizzazione comune del mercato (OCM) dello zucchero. Non si tratta quindi di valutare se sia necessaria o meno una riforma, ma di esaminare il tipo di riforma necessaria e studiarne l'ampiezza e la data di applicazione.

2.2 La Commissione è favorevole ad una «riorganizzazione radicale del regolamento sullo zucchero» e motiva la sua proposta sottolineando che il regime attuale viene criticato «per la mancanza di competitività, gli effetti distorsivi che crea sul mercato, i prezzi elevati per i consumatori e gli utilizzatori e le loro ripercussioni [sul] mercato mondiale, con particolare riferimento ai paesi in via di sviluppo.» Il Comitato deplora che la Commissione riprenda questo tipo di critiche generali senza cercare di verificarne la pertinenza mediante studi seri. In tale contesto il Comitato ricorda il proprio parere del 30 novembre 2000 ([1]).

2.3 Il Comitato rileva che la proposta della Commissione anticipa ampiamente le scadenze internazionali e indebolisce il mandato negoziale in seno all'OMC, il che è imprudente e pericoloso per la difesa dei legittimi interessi del settore saccarifero dell'Unione europea e dei suoi fornitori preferenziali. Inoltre, questa anticipazione non consente alla Commissione neanche di affrontare la questione dello zucchero fuori quota.

2.4 Il Comitato nutre preoccupazioni per le conseguenze che la riduzione dei prezzi e delle quote proposta avrà sulla produzione di barbabietole e di zucchero nell'Unione europea, sul reddito di numerose aziende agricole a conduzione familiare, sulla sostenibilità delle attività industriali e commerciali nel settore dello zucchero, sull'occupazione nell'industria saccarifera e nelle zone rurali e sulla multifunzionalità, soprattutto nelle regioni svantaggiate o periferiche e nei nuovi Stati membri, dove sono necessari importanti investimenti per la ristrutturazione. Dubita inoltre che le proposte di riforma presentate dalla Commissione rispettino il modello agricolo europeo, la multifunzionalità e il principio della sostenibilità, così come definito in modo unanime dal Consiglio europeo di Lussemburgo nel dicembre 1997 ([2]). Reputa inoltre che le proposte di riforma non siano compatibili con la strategia di Lisbona che, fra l'altro, prevede esplicitamente la creazione di nuovi posti di lavoro.

2.5 Il Comitato esorta la Commissione ad analizzare in modo approfondito e verificabile in quali regioni la bieticoltura e l'industria saccarifera saranno in pericolo e quanti posti di lavoro diretti o indiretti saranno minacciati, in totale, nel settore agricolo ed industriale. Le stime presentate l'anno scorso dalla Commissione in merito a tale impatto, infatti, non forniscono le informazioni necessarie.

2.6 Il Comitato non crede che l'opzione di riforma scelta dalla Commissione, che consiste nel ricercare l'equilibrio del mercato mediante una riduzione dei prezzi, possa essere efficace. Inoltre, tale opzione non garantisce il mantenimento a lungo termine, in Europa, di una bieticoltura e di un'industria saccarifera solide e non rispetta gli impegni assunti dall'Europa nei confronti dei paesi in via di sviluppo fornitori preferenziali di zucchero. Numerosi produttori europei e dei paesi in via di sviluppo, infatti, non riusciranno a sopravvivere alle summenzionate riduzioni e i produttori rimasti saranno notevolmente indeboliti. Al tempo stesso, nuove quote del mercato mondiale verranno offerte al Brasile, che potrà anche esportare indirettamente, a partire dal 2008/2009, quantitativi sempre maggiori di zucchero verso l'Europa mediante triangolazioni ([3]) con i paesi meno avanzati, senza alcun vantaggio per lo sviluppo agricolo e sociale di questi ultimi.

2.7 Il Comitato reputa che solo alcuni paesi, ed essenzialmente il Brasile, beneficeranno di una siffatta riforma dell'OCM dello zucchero. In tale contesto, sottolinea che in Brasile la produzione di zucchero, che è ampiamente sostenuta dalla politica in materia di bioetanolo e da quella monetaria, avviene in condizioni sociali, ambientali e di proprietà fondiaria inaccettabili, ma che spiegano i costi di produzione estremamente bassi e quindi il basso livello dei prezzi sul mercato mondiale.

2.8 Il Comitato non comprende dunque per quale motivo la Commissione abbia abbandonato l'idea di negoziare quote di importazione preferenziali con i PMA, come peraltro essi chiedono. Questo permetterebbe infatti di soddisfare in modo più mirato gli interessi dei paesi in via di sviluppo più poveri, di garantire un approvvigionamento equilibrato del mercato e di avere in Europa un livello di prezzi sostenibile. Il Comitato richiama l'attenzione sulla contraddizione fondamentale nella quale cade la Commissione quando da un lato giustifica la riforma radicale dell'OCM dello zucchero con l'iniziativa «Tutto tranne le armi» e, dall'altro, rifiuta di dar seguito alla richiesta formulata esplicitamente dai PMA di ottenere un sistema di quote preferenziali. A parere del Comitato è urgente fissare dei contingenti di importazione per i Balcani.

2.9 Il Comitato reputa che la diminuzione dei prezzi proposta e la riduzione delle quote vadano ben oltre il mandato dell'OMC e siano un passo importante verso una liberalizzazione completa del mercato dello zucchero. Questo, però, contrariamente a quanto la comunicazione vorrebbe far credere, non può offrire delle prospettive sostenibili ai bieticoltori né alle persone impiegate nel settore dello zucchero e ai consumatori europei.

([1]) GU C 116 del 20.4.2001, pagg. 113-115, parere del Comitato in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero: «Il Comitato chiede inoltre di poter partecipare agli studi che la Commissione europea intende avviare per analizzare in particolare le critiche rivolte all'OCM/zucchero, la concentrazione nell'industria agroalimentare e la trasmissibilità delle oscillazioni di prezzo dal produttore al consumatore».

([2]) Consiglio europeo del 12-13 dicembre 1997, conclusioni della presidenza: doc. SN 400/97, punto 40.

([3]) Nella fattispecie: vendita dello zucchero brasiliano a un paese meno avanzato, consumo dello zucchero brasiliano nel PMA in questione invece dello zucchero di produzione locale e vendita all'Unione europea dei quantitativi di zucchero di tale PMA resisi così disponibili.

2.10 Il Comitato non può condividere la posizione della Commissione secondo la quale la riduzione significativa del prezzo dello zucchero dovrebbe andare essenzialmente a beneficio dei consumatori ([1]). Come in occasione delle riforme precedenti, il calo del prezzo delle materie prime non si rifletterà in misura significativa (o non si rifletterà affatto) sul prezzo dei prodotti. Questo vale specialmente per i prodotti trasformati come le limonate e i prodotti zuccherati (in Europa il 75 % dello zucchero viene consumato sotto forma di prodotti trasformati). A parere del Comitato, la Commissione dovrebbe monitorare attentamente l'impatto della riforma sui prezzi dei prodotti che contengono zucchero.

2.11 Il Comitato condivide la preoccupazione dei paesi ACP circa l'impatto negativo delle proposte di riforma sul reddito e sull'occupazione nei settori economici direttamente interessati, nonché sul loro equilibrio sociale e sulle loro prospettive di sviluppo.

2.12 Il Comitato è consapevole delle minacce che incombono sulle esportazioni europee di zucchero. Non può accettare quindi che le riduzioni delle quote previste dalla Commissione per il periodo compreso tra il 2005 e il 2009 provochino una diminuzione delle esportazioni soggette a restituzioni maggiore di quanto sarà necessario qualora il gruppo speciale OMC *(panel)* richiesto per risolvere il contenzioso che oppone l'UE al Brasile, all'Australia e alla Tailandia esprima un giudizio sfavorevole. Gli sembra al contrario che l'Unione europea, mediante una regolamentazione adeguata, dovrebbe sforzarsi di mantenere tutte le possibilità di esportazione che essa rivendica e che le sono riconosciute dagli accordi internazionali e dovrebbe quindi proporre una minore riduzione delle quote.

2.13 Reputa inoltre che, per compensare le sue iniziative in materia di esportazione ed importazione che comportano una riduzione degli sbocchi per i produttori europei, la Commissione debba proporre misure in grado di creare sbocchi alternativi, soprattutto nel settore dei biocarburanti.

2.14 Nel complesso il Comitato reputa che la Commissione non abbia valutato bene l'impatto della sua proposta, che provocherà un trasferimento massiccio di risorse dal settore rurale (agricoltura e prima trasformazione) europeo e dei paesi in via di sviluppo verso le grandi multinazionali del settore dell'alimentazione e della distribuzione e che, al tempo stesso, smantellerà una parte considerevole dell'industria saccarifera in Europa e nei paesi ACP, quasi esclusivamente a vantaggio dei latifondisti che dominano la produzione di zucchero in Brasile e generalmente non rispettano né i diritti fondamentali sul lavoro (dichiarazione della Conferenza dell'Organizzazione internazionale del lavoro, 1998 ([2])) né la sostenibilità (dissodamento della foresta amazzonica). Il Comitato reputa che l'accesso al mercato comunitario dovrebbe essere subordinato al rispetto di talune norme sociali e ambientali.

3. **Osservazioni specifiche**

3.1 Il Comitato sottolinea che il regolamento n. 1260/2001, che è stato adottato all'unanimità dal Consiglio, è valido fino al 1º luglio 2006 ed è servito come base per i negoziati di adesione dei dieci nuovi Stati membri. Non comprende dunque per quale motivo la Commissione proponga di anticipare la riforma al 1º luglio 2005 se non è necessario. Inoltre, gli agricoltori hanno già organizzato la rotazione delle colture per il 2005/2006 e attualmente, in taluni paesi europei, stanno effettuando la semina autunnale delle barbabietole. Oltretutto, dal 2001 in poi sono stati fatti numerosi investimenti a livello agricolo ed industriale prevedendo di attenersi al regolamento n. 1260/2001 fino alla sua scadenza.

3.2 Il Comitato chiede pertanto che il nuovo regolamento sullo zucchero non venga applicato prima del 1º luglio 2006. Qualsiasi altro modo di procedere verrebbe considerato dalle categorie professionali interessate e dai nuovi Stati membri, a ragione, come una violazione del principio del legittimo affidamento.

3.3 Il Comitato constata che nella sua proposta la Commissione non si pronuncia su come portare avanti l'OCM dello zucchero dopo il 2008, mentre invece il settore delle barbabietole e quello dello zucchero hanno bisogno di prevedibilità per procedere alle ristrutturazioni e agli investimenti necessari. Invita pertanto la Commissione a proporre un regolamento applicabile dal 1º luglio 2006 al 30 giugno 2012, data in cui giunge a scadenza la riforma della PAC.

3.4 Il Comitato reputa che la Commissione non abbia motivato la forte riduzione dei prezzi istituzionali (pari al 33 % per lo zucchero e al 37 % per le barbabietole, in due tappe). Orbene, secondo calcoli verificabili, per soddisfare i nuovi obblighi che è lecito attendersi nel quadro dell'OMC sarebbe sufficiente una diminuzione del 20 % al massimo. Il Comitato auspica che la Commissione si attenga a tale cifra. Invita inoltre la Commissione a tener conto del desiderio dei PMA di negoziare quote preferenziali in quanto ciò, negli anni successivi, ridurrebbe notevolmente la pressione sul mercato europeo dello zucchero e offrirebbe ai PMA condizioni di esportazione soddisfacenti.

3.5 Il Comitato denuncia la debolezza degli strumenti di gestione del mercato proposti dalla Commissione al posto del meccanismo di intervento. È prevedibile infatti che l'ammasso privato e il riporto obbligatorio non consentano di garantire che il prezzo di mercato rispetti il prezzo di riferimento.

([1]) Cfr. la comunicazione COM(2004) 499 def., primo capoverso del punto 3.2 («Impatto economico»).

([2]) Dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro, 86a sessione della conferenza internazionale del lavoro, Ginevra, giugno 1998.

3.6 Il Comitato prende atto della proposta della Commissione di compensare una parte delle perdite di reddito agricolo mediante un pagamento compensativo. Sottolinea tuttavia che, abbassando in misura minore i prezzi o limitando la riduzione unicamente alla prima fase, sarebbe possibile al tempo stesso realizzare economie di bilancio e aumentare il tasso di compensazione pur rimanendo nelle disponibilità delle risorse finanziarie. Si interroga su come ripartire in modo giusto e pratico le dotazioni nazionali per sincerarsi che gli aiuti vadano effettivamente a beneficio degli agricoltori che devono far fronte alla diminuzione o alla perdita dei ricavi provenienti dalle barbabietole. Sulla scia di quanto previsto per il latte nel quadro della riforma della PAC approvata nel 2003, per la ripartizione degli aiuti compensativi si dovrebbe tener conto dei quantitativi di riferimento attribuiti a ciascun agricoltore nei due anni precedenti a quello di entrata in vigore del nuovo regolamento. In questo contesto, il Comitato insiste sulla necessità di garantire la sostenibilità di tali aiuti e di salvaguardare gli stanziamenti di bilancio destinati allo zucchero.

3.7 Il Comitato reputa che, se dovesse rivelarsi necessario ridurre le quote, tali riduzioni dovrebbero essere limitate allo stretto necessario e venire applicate nella stessa misura allo zucchero e ai prodotti concorrenti soggetti al regime delle quote. A tale proposito, l'aumento delle quote di isoglucosio proposto dalla Commissione è ingiusto in quanto induce la Commissione a proporre un'ulteriore diminuzione delle quote dello zucchero, a detrimento dei bieticoltori e dell'industria saccarifera.

3.7.1 Il Comitato reputa che una decisione sulla portata necessaria di ogni eventuale riduzione delle quote andrebbe presa solo dopo che la Commissione avrà effettuato uno studio dettagliato. In tale studio si dovrebbe tener conto delle carenze strutturali, delle eventuali sospensioni della produzione di zucchero delle quote, nonché degli effetti che gli accordi in corso di definizione in sede OMC e i risultati del summenzionato *panel* OMC avranno sulla produzione di zucchero soggetto a quote e di quello fuori quota e sul flusso del commercio di zucchero tra l'Unione europea e i paesi terzi.

3.7.2 Il Comitato ritiene che gli Stati membri debbano disporre di un margine di manovra sufficiente per gestire al loro interno le riduzioni delle quote sia di zucchero sia di barbabietole, in base a criteri quali l'equità e il beneficio sociale e rispettando gli interessi di tutte le parti interessate. Chiede pertanto alla Commissione di precisare tale possibilità nelle proposte di riforma e nei testi regolamentari.

3.8 Anche la soppressione delle restituzioni alla produzione per la fornitura dello zucchero soggetto a quote alle industrie chimiche e farmaceutiche avrebbe un impatto negativo sul livello delle quote zucchero e introdurrebbe un fattore di rischio circa le future condizioni di approvvigionamento di zucchero da parte di tali industrie. Il Comitato esorta pertanto ad attenersi ai regolamenti attualmente in vigore.

3.9 Il Comitato reputa che i trasferimenti di quote, soprattutto transfrontalieri, alla fine potrebbero impedire di continuare a praticare una bieticoltura redditizia in numerose regioni, con conseguenze economiche deleterie per le famiglie che si dedicano alla bieticoltura e per i posti di lavoro in tale settore, con un impatto ambientale negativo a livello della rotazione delle colture e con ripercussioni negative sui mercati agricoli delle colture sostitutive. Il Comitato chiede che la gestione delle quote resti soggetta al controllo degli Stati membri e che tutte le decisioni di ristrutturazione siano subordinate ad un accordo interprofessionale.

3.9.1 Il Comitato reputa che, al posto del commercio delle quote, la Commissione dovrebbe piuttosto valutare l'ipotesi di creare un fondo europeo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero, che, tenuto conto in particolare delle necessità di riconversione degli agricoltori e dei dipendenti dell'industria saccarifera, al momento dell'entrata in vigore della regolamentazione versi un'indennità per le quote resesi disponibili, previo accordo interprofessionale tra i produttori di zucchero e i bieticoltori interessati, riducendo quindi in misura corrispondente la necessità di diminuire le quote.

4. **Conclusioni**

4.1 Il Comitato riconosce la necessità di adeguare l'OCM dello zucchero, ma reputa che le proposte di riforma siano eccessive e che la loro attuazione avrebbe notevoli ripercussioni sul settore saccarifero europeo, e in particolare sull'occupazione. Constata con rammarico che le proposte non sono sufficientemente motivate e che il loro impatto non è stato oggetto di una valutazione adeguata, come invece sarebbe stato necessario.

4.2 Chiede di rinviare la data di entrata in vigore del nuovo regolamento al 1º luglio 2006 e di avvertire quanto prima gli agricoltori, affinché possano confermare la rotazione delle colture per il 2005.

4.3 Reputa che il regolamento debba coprire un periodo di almeno 6 anni per offrire al settore in questione una prospettiva temporale adeguata.

4.4 Esorta l'Unione europea a negoziare quote di importazione per lo zucchero dei PMA, come auspicato da questi ultimi. In ogni caso occorre vietare la pratica delle triangolazioni e definire criteri di sostenibilità sociale e ambientale nonché di sovranità alimentare da rispettare per poter accedere al mercato comunitario.

4.5 Esorta a fissare rapidamente dei contingenti di importazione per i Balcani.

4.6 Reputa che la portata degli adeguamenti dei prezzi e delle quote di produzione debba essere strettamente limitata agli impegni internazionali e che tali adeguamenti vadano applicati in ugual misura a tutti gli edulcoranti (zucchero e prodotti concorrenti soggetti al regime delle quote). Inoltre, lo zucchero dev'essere trattato come prodotto sensibile nel quadro dei negoziati sull'Agenda di Doha per lo sviluppo (DDA).

4.7 Raccomanda di mantenere il regime di intervento quale strumento di garanzia dei prezzi.

4.8 Ritiene che il prezzo del prodotto (barbabietola) debba tener conto dei costi di produzione sostenuti dai produttori agricoli. Prende atto delle proposte relative a una compensazione parziale dei produttori per le perdite di reddito dovute al calo del prezzo delle barbabietole e chiede di aumentare tale compensazione, nei limiti del possibile. Insiste inoltre sulla necessità di garantire la sostenibilità degli aiuti e di salvaguardare il bilancio dello zucchero.

4.9 Chiede di mantenere le disposizioni attualmente in vigore per la fornitura di zucchero delle quote alle industrie chimiche e farmaceutiche.

4.10 Reputa che la Commissione non debba sottrarsi alle proprie responsabilità, bensì elaborare un vero piano di ristrutturazione dell'industria saccarifera europea, rispettando gli interessi dei produttori di zucchero, dei bieticoltori e dei lavoratori impiegati in tale settore.

4.11 Si chiede infine come la Commissione intenda procedere per quanto concerne lo zucchero non soggetto a quote.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione: La scienza e la tecnologia, chiavi del futuro dell'Europa — Orientamenti per la politica di sostegno alla ricerca dell'Unione

COM(2004) 353 def.

(2005/C 157/20)

La Commissione europea, in data 17 giugno 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore WOLF.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 83 voti favorevoli, 3 voti contrari e 1 astensione.

1. **Introduzione**

1.1 **Il futuro economico, sociale e culturale d'Europa**. Il futuro sviluppo dell'Europa e la sua posizione nelle articolazioni globali di potere saranno determinati, in particolare, dalla concorrenza, non evitabile, nel mercato mondiale, in cui l'industria e la struttura economica, la situazione del mercato del lavoro e delle materie prime sono in costante mutamento. A questo proposito appare sempre più evidente che la crescita, il successo e la potenza economica — e la conseguente capacità di offrire servizi sociali e una ricca vita culturale — dipendono in modo decisivo dalle conoscenze disponibili e dagli investimenti nella ricerca e nello sviluppo tecnologico.

1.2 **Il contesto concorrenziale globale**. L'Europa, tuttavia, non deve più competere soltanto con i tradizionali paesi industrializzati come gli Stati Uniti, il Giappone o la Russia, bensì anche con potenze economiche in rapida espansione come la Cina, l'India, la Corea del Sud, ecc., ossia con tutta l'area economica del Sud-Est asiatico. Dall'efficienza scientifica e tecnica non dipendono soltanto la competitività economica e la conseguente capacità di attrazione esercitata su investitori, scienziati e ingegneri, ma anche il prestigio e l'influenza culturali e politici. Investimenti sufficienti in materia di ricerca e sviluppo possono e devono contribuire a consolidare la posizione dell'Europa e a garantire uno sviluppo sostenibile.

1.3 **Lo spazio europeo della ricerca** [1]. È per rispondere a tali sfide che è stato creato il concetto di «spazio europeo della ricerca», divenuto, con le conclusioni del Consiglio di Lisbona del marzo 2000, un concetto chiave e un quadro di riferimento

[1] ERA: European Research Area, cfr. in particolare GU C 110 del 30.4.2004 (CESE 319/2004) e GU C 95 del 23.4.2003 (CESE 288/2003).

per la politica della ricerca delle Comunità europee, in particolare rispetto ai noti, ambiziosi, obiettivi di Lisbona, Göteborg e Barcellona. La ricerca e lo sviluppo comunitari devono apportare un valore aggiunto europeo, assumere, nel rispetto della sussidiarietà, compiti che vanno oltre la capacità dei singoli Stati membri, nonché collegare, rafforzare e valorizzare il potenziale scientifico dell'Europa. La scienza e la ricerca sono elementi essenziali della cultura europea.

1.4 **Configurazione dello spazio europeo di ricerca**. Tutte le comunicazioni, decisioni e iniziative che si sono poi susseguite in materia di politica di ricerca europea sono state basate sul fecondo concetto di spazio europeo della ricerca. Vanno in particolare ricordati il Sesto programma quadro con il programma Euratom e i relativi strumenti di sostegno alla ricerca, l'iniziativa del 3 % ([1]) e numerosi altri aspetti, che riguardano per esempio la professione di ricercatore, l'importanza della ricerca di base, l'approvvigionamento energetico, la ricerca spaziale e le biotecnologie, ma anche l'interconnessione tra scienza, cittadini e società.

1.5 **Pareri precedenti del Comitato**. Il Comitato, nei pareri precedentemente formulati in materia, ha appoggiato sostanzialmente e vigorosamente le summenzionate iniziative della Commissione ([2]). Ha messo in rilievo l'importanza decisiva della ricerca e dello sviluppo (R&S) per gli obiettivi di Lisbona — più tardi anche per quelli di Göteborg e Barcellona — come pure per far emergere nell'UE un benessere sostenibile, dal punto di vista economico, sociale, ecologico e culturale. In questo contesto il Comitato ha fornito suggerimenti e formulato proposte per quanto concerne molti elementi importanti. Spesso ha persino raccomandato un netto rafforzamento delle proposte della Commissione, in molti casi però sollecitando correzioni ed esprimendo perplessità. Queste ultime si sono rivolte in particolare alla tendenza a provocare inefficienza, confusione e disagio a causa di un eccesso di disposizioni, obiettivi restrittivi e procedure burocratiche, nonché di modifiche troppo rapide e imprevedibili delle procedure e degli strumenti di sostegno.

2. **La comunicazione della Commissione**

2.1 La comunicazione della Commissione in esame costituisce il seguito logico di questi sviluppi di principio estremamente positivi. Essa comprende una serie di obiettivi e riflessioni in vista della preparazione delle proposte per il Settimo programma quadro di R&S e per il programma Euratom, tenuto conto, da un lato, dell'ampliamento dell'UE a 25 Stati membri e, dall'altro, delle esperienze finora acquisite con il Sesto programma quadro di R&S.

2.2 Innanzitutto, la comunicazione ricapitola ancora una volta gli obiettivi e le misure attuali, tra cui in particolare l'obiettivo del 3 %, il quale, messo a confronto con la situazione presente dell'Unione europea, nel frattempo allargata a 25 membri, e con la situazione degli Stati in concorrenza con l'UE, viene motivato in modo molto convincente. Inoltre viene sottolineato l'effetto di leva della spesa del settore pubblico sugli investimenti privati nella ricerca, come pure l'esigenza di rendere attraente la professione di ricercatore, in modo da poter competere a livello mondiale per i migliori cervelli.

2.3 È così che viene motivata anche la necessità di rafforzare e sviluppare in misura sostanziale il sostegno alla ricerca da parte dell'UE, cui deve accompagnarsi un impegno maggiore — e certamente non inferiore — dei singoli Stati membri.

2.4 Anche sulla base delle esperienze di merito e operative ottenute nell'esecuzione dell'attuale programma quadro, la Commissione stabilisce sei obiettivi importanti:

— creare poli d'eccellenza europei ([3]) tramite la collaborazione tra laboratori,

— avviare iniziative tecnologiche europee,

— stimolare la concorrenza nella ricerca di base a livello europeo,

— rendere l' Europa attraente per i migliori ricercatori,

— sviluppare infrastrutture di ricerca di interesse europeo,

— migliorare il coordinamento dei programmi nazionali di ricerca.

2.5 Tra i punti esposti e i suggerimenti contenuti nella comunicazione, vanno menzionati i seguenti:

— sfruttare appieno il potenziale dell'Europa a 25 Stati membri,

— sfruttare appieno la complementarità con i fondi strutturali,

— individuare i principali temi d'interesse europeo,

— promuovere due nuovi settori di ricerca: lo spazio e la sicurezza,

— utilizzare modalità di attuazione più efficaci,

— migliorare il funzionamento del programma quadro.

([1]) Al Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 l'UE si è fissata l'obiettivo di innalzare, entro il 2010, le sue spese complessive di ricerca al 3 % del suo PIL; di tale percentuale i due terzi devono provenire dagli investimenti privati e un terzo dal settore pubblico (Stati membri e UE). Cfr. in merito anche la GU C 95 del 23.4.2003.

([2]) GU C 204 del 18.7.2000; GU C 221 del 7.8.2001; GU C 260 del 17.9.2001; GU C 94 del 18.4.2002; GU C 221 del 17.9.2002; GU C 61 del 14.3.2003; GU C 95 del 23.4.2003; GU C 234 del 30.9.2003; GU C 32 del 5.2.2004; GU C 110 del 30.4.2004; GU C 302 del 7.12.2004.

([3]) Cfr infra il punto 3.3.

3. **Osservazioni di carattere generale**

3.1 **Obiettivi di Lisbona, Göteborg e Barcellona**. Il Comitato accoglie con favore e approva le intenzioni e le iniziative contenute nella proposta, oltre a trovarvi misure estremamente importanti per gli ambiziosi obiettivi di Lisbona, Göteborg e Barcellona. Il Comitato prende atto con grande soddisfazione del fatto che la comunicazione tiene conto di molte delle raccomandazioni da esso formulate nei suoi pareri precedenti.

3.2 «**L'obiettivo 3 %** [1]». Il Comitato appoggia in particolare l'obiettivo del 3 %, che è basato sugli attuali investimenti in R&S dei concorrenti a livello mondiale. A livello dell'UE è necessario aumentare considerevolmente a tal fine le risorse disponibili per il programma quadro e per il programma Euratom, in linea con gli obiettivi di Lisbona e anche con la nuova Europa allargata a 25.

3.2.1 **Raddoppiamento delle risorse dell'UE necessarie a questo fine**. Secondo la proposta della Commissione, verrebbero raddoppiate le risorse messe a disposizione complessivamente per tutte le misure. Ciò riflette anche la raccomandazione del Comitato, da esso già formulata nel parere sul Sesto programma quadro [2].

3.2.2 **Stati membri e industria**. Per raggiungere l'obiettivo del 3 % il raddoppiamento delle risorse deve essere affiancato anche da un aumento corrispondente dei bilanci nazionali R&S e delle spese R&S dell'industria. Per entrambi i casi il Comitato nutre una forte preoccupazione che ciò non avvenga o avvenga in misura insufficiente. nel caso della ricerca e dello sviluppo industriali si può persino osservare che in molti casi gli investimenti R&S vengono destinati a centri situati all'esterno dell'UE. Il Comitato raccomanda di individuare le ragioni di questa spiacevole tendenza in modo che si possano adottare misure per far raggiungere l'obiettivo del 3 % anche alla ricerca e allo sviluppo portati avanti dall'industria europea.

3.2.3 **Appello del Comitato.** Il Comitato esorta nuovamente il Consiglio, il Parlamento e i governi degli Stati membri, e in modo speciale anche l'industria, ad allineare a tale obiettivo le rispettive decisioni e ad adeguarvi i bilanci nazionali e del settore privato in materia di ricerca e sviluppo. Il Comitato sa perfettamente che questo non è un compito facile, se si considera l'attuale difficile situazione finanziaria generale. Tuttavia, gli investimenti proposti dalla Commissione in materia di R&S sono non soltanto modesti, ma anche in grave ritardo rispetto alla concorrenza internazionale. **Alle parole devono ora seguire i fatti**.

3.2.4 **Sviluppo dinamico.** A questo proposito si deve evitare di guardare alla situazione in modo statico. Nell'ambito della concorrenza globale la politica europea deve essere impostata in funzione dello sviluppo futuro all'esterno dell'Europa [3]. Se l'obiettivo del 3 % viene raggiunto troppo tardi, gli obiettivi di Lisbona non saranno conseguiti. A più lungo termine quindi gli investimenti in R&S devono essere ulteriormente aumentati.

3.3 **Poli d'eccellenza a livello europeo**. Il Comitato approva l'obiettivo generale di creare e sostenere dei poli d'eccellenza a livello europeo: ciò apporta un valore aggiunto europeo, stabilisce criteri per valutare la qualità e aumenta la capacità di attrazione della ricerca e dello sviluppo europei. L'auspicata collaborazione internazionale tra centri di ricerca, università e imprese deve costituire anche in futuro l'elemento centrale della politica di sostegno attraverso il programma quadro di R&S (compreso Euratom). In tale quadro il massimo rilievo deve essere dato alle priorità tematiche di ricerca.

3.3.1 **Prerequisito.** Il prerequisito per il conseguimento di tale obiettivo è in ogni caso l'esistenza di centri o gruppi d'eccellenza, dalla cui cooperazione ci si possano aspettare risultati «eccellenti» [4].

3.3.2 Si dovrebbe inoltre spiegare con maggiore chiarezza che il concetto «polo di eccellenza» non rappresenta un nuovo strumento di sostegno (cfr. infra) bensì un concetto più generale, che comprende gli strumenti di sostegno che perseguono tale obiettivo, come ad esempio «Network of Excellence» (NoE), «Integrated Projects» (IP) oppure «Specific Targeted Research Projects» (STREPs).

3.4 **Strumenti di sostegno per la ricerca** [5] **(struttura dei progetti)**. Facendo riferimento alla lodevole intenzione della Commissione di utilizzare modalità di esecuzione più efficaci, il Comitato ribadisce [6] le proprie richieste di chiarezza, semplicità, continuità e, in particolare, anche di flessibilità degli strumenti di sostegno alla ricerca. Flessibilità significa che i proponenti devono poter adeguare gli strumenti in funzione della struttura e delle dimensioni necessarie e ottimali di ciascun progetto. Solo in questo modo è possibile evitare che vengano creati dei progetti le cui dimensioni e struttura si adattino agli strumenti prefissati piuttosto che ai requisiti ottimali sul piano tecnico-scientifico. Gli strumenti devono servire le condizioni di lavoro e gli obiettivi di ricerca e sviluppo, e in nessun caso deve avvenire il contrario. L'impegno per la presentazione delle proposte e gli oneri amministrativi devono essere compensati dal risultato.

---

[1] GU C 112 del 30.4.2004.

[2] (L'aumento del bilancio raccomandato in tale parere si riferiva al fabbisogno dell'Europa a 15 e deve quindi essere adeguato all'Europa a 25 - GU C 260 del 17.9.2001).

[3] Cfr. punto 1.2.

[4] Cfr. a tale proposito anche il punto 4.2 e segg.

[5] Cfr. a tale proposito anche il punto 4.6.

[6] Cfr. a tale proposito anche il punto 5.4 (GU C 95 del 23.4.2003).

3.5 **Ricerca di base e concorrenza europea**. Allo stesso modo il Comitato ribadisce le affermazioni principali contenute nel suo recente parere ([1]) in materia, vale a dire la necessità di dare un'importanza immediatamente evidente al sostegno della ricerca di base — come fondamento di tutti i successivi progressi in materia di ricerca e sviluppo, e ciò in un contesto europeo concorrenziale con libera scelta dei temi da parte dei proponenti. La concorrenza a livello europeo apporta valore aggiunto europeo.

3.6 **Dimensione internazionale della ricerca**. A questo proposito non si può tuttavia ignorare che la dimensione internazionale della ricerca, che oltrepassa i confini dell'UE, riveste la stessa importanza. L'eccellenza in materia di ricerca e sviluppo si estende oggi ad un ambito globale, internazionale ([2]) di cooperazione aperta e allo stesso tempo di concorrenza mondiale. Anche questo aspetto deve essere sostenuto e preso in considerazione tramite l'adozione di adeguate misure (ad es. programma di mobilità, accordi di cooperazione, ecc.).

3.7 **Interconnessione ed equilibrio tra le categorie della ricerca** ([3]). A tale proposito il Comitato fa riferimento ancora una volta all'interconnessione necessaria per l'innovazione e il progresso, alle fruttuose interazioni e ai passaggi fluidi tra le categorie della ricerca: ricerca di base, ricerca applicata (detta talvolta anche ricerca precompetitiva) e sviluppo (di prodotti e processi). Quest'interconnessione, così importante per la competitività della Comunità e per gli obiettivi di Lisbona, interessa anche la cooperazione e la reciproca integrazione tra la ricerca e lo sviluppo portati avanti dall'industria e la ricerca effettuata nelle università e negli istituti di ricerca finanziati dallo Stato. Essa deve quindi rispecchiarsi anche nell'equilibrio del sostegno destinato alle diverse categorie come pure nei singoli compiti e sottotemi delle rispettive priorità/azioni tematiche. Va dunque garantito l'accesso di tutte le summenzionate categorie di ricerca ai rispettivi assi di sostegno del programma quadro. In fin dei conti è su questo che si basa l'effetto di leva tra la spesa in R&S del settore pubblico e quella del settore privato dell'economia.

3.8 **Modalità di applicazione efficaci**. Come ultimo punto, ma non per questo meno importante, il Comitato accoglie con favore e sostiene l'intenzione di utilizzare le migliori modalità di esecuzione e di migliorare l'attuazione concreta del programma quadro. A questo proposito il Comitato nota che vi è un gran bisogno di misure che richiedano minori oneri amministrativi, che meglio di prima siano adeguate alla «Comunità scientifica» e all'industria e corrispondano alle loro regole interne, alle loro esperienze e condizioni di lavoro. I protagonisti dello spazio europeo della ricerca sono i ricercatori con il loro entusiasmo per la scoperta: essi hanno bisogno di uno spazio per realizzarsi e di condizioni quadro ottimali. Di tutto ciò occorre tenere conto.

4. Osservazioni specifiche

4.1 **Pareri recenti**. Gran parte delle seguenti osservazioni sono già state accennate o formulate nei recenti pareri sulla politica europea della ricerca ([4]).

4.2 **Criterio determinante**. Il criterio determinante per la selezione dei progetti e il sostegno alla ricerca deve essere l'eccellenza scientifica e tecnologica, affinché l'UE possa acquisire e mantenere una posizione concorrenziale di primo piano a livello mondiale. Soltanto in questo modo possono essere conseguiti gli obiettivi formulati nella comunicazione della Commissione, ossia creare *«eccellenza ed innovazione, chiavi della competitività industriale europea»* e *«stimolare la creatività della ricerca fondamentale tramite la concorrenza tra equipe a livello europeo»*.

4.2.1 **Eccellenza**. L'eccellenza e le prestazioni di alto livello sono il risultato di un processo di sviluppo e di selezione lungo, complesso e faticoso, che si svolge secondo regole stabilite dalla stessa «Comunità scientifica»; in esso ricorrono diversi fattori importanti e collegati di cui si deve tenere conto.

4.2.2 **Società e politica**. La società e la politica devono quindi far sì che siano presenti o vengano creati i presupposti per la nascita e il mantenimento di condizioni di eccellenza e di prestazioni di alto livello.

4.2.3 **Criteri non pertinenti**. L'impiego di criteri non pertinenti o troppo astratti aumenta gli oneri burocratici, induce in errore e rischia di condurre a decisioni sbagliate, con tutte le conseguenze negative che ne derivano, non soltanto per il conseguimento degli obiettivi di Lisbona, ma anche per la ricerca nel suo complesso.

4.3 **Il potenziale dell'Europa a 25**. Allo stesso tempo occorre anche — e il Comitato condivide appieno questa intenzione della Commissione — sviluppare e sfruttare pienamente l'Europa a 25. A questo fine occorre creare i presupposti per prestazioni di alto livello sia nelle strutture di ricerca dell'Europa allargata, qualora non siano già presenti, sia nelle regioni che non dispongono di sufficienti attrezzature di ricerca.

4.3.1 **Sussidiarietà**. Conformemente al principio di sussidiarietà, rientra nelle competenze degli Stati membri il compito di sviluppare tali capacità tecnico-scientifiche nazionali e le relative attrezzature di base, come fondamento per creare «eccellenza» e ottenere prestazioni di alto livello.

([1]) GU C 110 del 30.4.2004.
([2]) Ad es. Canada, Cina, India, Giappone, Corea, Russia e Stati Uniti.
([3]) Questo tema, come pure altri problemi fondamentali collegati, è trattato in modo esauriente al punto 7 **Ricerca e innovazione tecnica** del parere del Comitato sul tema dello «spazio europeo della ricerca».
([4]) GU C 95 del 23.4.2003; GU C 110 del 30.4.2004.

4.3.2 **Fondi strutturali e fondo europeo per gli investimenti**. Ove sia necessario e appaia promettente, il suddetto compito dovrebbe essere sostenuto e finanziato, in modo mirato ed efficace, tramite i fondi strutturali e il fondo europeo per gli investimenti dell'UE. Per questo motivo il Comitato condivide l'intento della Commissione, anche in vista di una efficace politica di coesione, di sfruttare appieno la complementarità tra i fondi strutturali e i programmi europei di ricerca. Il Comitato raccomanda però di includervi il **fondo europeo per gli investimenti,** nonché di assegnare un parte delle risorse di tali fondi allo sviluppo di capacità di ricerca e infrastrutture.

4.3.3 A tal fine è inoltre necessario un finanziamento iniziale sufficiente delle misure di R&S nei nuovi Stati membri, in quanto in tali paesi le istituzioni scientifiche non sono ancora nelle condizioni di anticipare esse stesse per il momento le risorse richieste per i progetti sostenuti dall'UE. A titolo integrativo dovrebbero però di volta in volta essere creati a tale scopo anche corrispondenti sistemi di sostegno nazionali.

4.4 **Infrastrutture di ricerca.** Anche in riferimento a ciò, il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di sviluppare le infrastrutture di ricerca [1] a livello europeo. Finora i consistenti finanziamenti attribuiti a grandi installazioni scelte in base al criterio della «geometria variabile» si sono dimostrati efficaci: si dovrebbe quindi proseguire sulla stessa strada. Il Forum europeo sulle infrastrutture di ricerca (ESFRI) svolge in tale ambito un'utile funzione consultiva. Su questa base dovrebbe essere elaborato un progetto europeo in materia di infrastrutture.

4.4.1 **Infrastrutture di media grandezza**. In base alle risorse disponibili e all'utilità riconosciuta per i progetti comunitari, la misura di cui al precedente paragrafo non dovrebbe essere limitata esclusivamente alle grandi installazioni, poiché in molti settori della ricerca sono necessarie anche infrastrutture complesse di media grandezza; esse possono, nello stesso tempo, contribuire al conseguimento degli obiettivi di ricerca di più Stati membri.

4.5 **Rafforzamento delle priorità tematiche e della mobilità**. Come già indicato, il Comitato appoggia la proposta della Commissione di raddoppiare le risorse disponibili per il Settimo programma quadro e il programma Euratom (rispetto all'attuale Sesto programma quadro). Tale aumento dovrebbe favorire principalmente [2] le priorità/azioni/progetti tematici (compresi quelli di Euratom) e il programma di mobilità [3] (compreso il sostegno alle nuove generazioni di scienziati e ai ricercatori di alto livello).

4.6 **Strumenti di sostegno della ricerca**. Per rendere più chiare le sue raccomandazioni in materia, il Comitato suggerisce di attenersi ai seguenti principi:

— il numero degli strumenti deve essere limitato,

— gli strumenti devono essere ben definiti e i loro obiettivi trasparenti,

— la loro utilizzazione deve essere la più semplice possibile,

— essi dovrebbero essere preferibilmente destinati al sostegno immediato di attività di R&S e ai ricercatori che vi sono impegnati,

— la scelta degli strumenti e/o dello strumento per un determinato obiettivo o progetto dovrebbe spettare al proponente. Quindi i diversi elementi delle priorità tematiche non dovrebbero mai essere abbinati a priori ad uno strumento specifico [4]; allo stesso modo la Commissione dovrebbe offrire consulenza a questo proposito e spiegare i motivi per cui dà preferenza a un certo strumento per certi temi,

— anche per quanto concerne gli strumenti bisogna garantire una sufficiente continuità evitando, in particolare, un repentino «cambiamento dei parametri», in modo da mantenere gli oneri amministrativi per tutti gli interessati entro limiti ragionevoli,

— la priorità dovrebbe essere data all'assegnazione di «Grants» o «STREPs» (Specific Targeted Research Projects), ossia all'autorizzazione di strumenti facilmente controllabili e gestibili. A questo proposito il Comitato rammenta le proprie precedenti esortazioni e le successive osservazioni in materia di PMI.

In linea con tali principi viene tra l'altro raccomandato, per quanto riguarda il NoE (Networks of Excellence), di sostenere non soltanto gli oneri derivanti dal coordinamento, bensì anche una parte delle spese dirette di R&S (come, ad esempio, già avviene nel caso delle associazioni del programma di fusione Euratom).

4.6.1 **La relazione Marimon** [5]. È con grande soddisfazione che il Comitato prende nota del fatto che le proprie raccomandazioni coincidono con quelle avanzate nella relazione Marimon di recentissima pubblicazione, di cui appoggia con forza le affermazioni.

---

[1] Cfr. a tale proposito anche il punto 5.4 (GU C 95 del 23.4.2003).
[2] Cfr. anche le raccomandazioni al punto 3.5.
[3] In questo contesto riveste particolare importanza il programma Marie-Curie, di cui si raccomanda il potenziamento.
[4] Il Comitato deplora nuovamente che le sue precedenti raccomandazioni, dello stesso tenore, non siano state prese in considerazione.
[5] Relazione del comitato di esperti presieduto dal prof. Marimon, 21 giugno 2004, Sesto programma quadro.

4.6.2 **Continuità.** Per sottolineare e chiarire una volta di più l'importanza di questo aspetto: si dovrebbe garantire in generale la massima continuità possibile nella transizione dal sesto al settimo programma quadro. Per il mondo scientifico e per l'industria (soprattutto per le PMI) il cambiamento delle condizioni di sostegno, delle modalità di candidatura, dei criteri di valutazione, delle condizioni quadro e degli strumenti giuridici e dei modelli di costo comporta un onere con una corrispondente perdita d'efficienza. Per assicurare tale continuità si dovrebbe evitare di introdurre strumenti del tutto nuovi e ulteriori procedure; al contrario gli strumenti e le procedure utilizzate fino a un certo momento devono essere semplificati e adeguati in funzione delle esperienze acquisite e delle raccomandazioni espresse. L'obiettivo principale deve quindi essere la continuità, associata alla semplificazione e alla chiarificazione, oltre che la flessibilità nella scelta degli strumenti per i proponenti.

4.7 **Piattaforme tecnologiche.** Il Comitato approva espressamente l'iniziativa della Commissione e dell'industria di istituire delle piattaforme tecnologiche che riuniscano a livello europeo imprese, istituti di ricerca, il mondo della finanza, autorità e gli organismi di normazione. Il loro compito è quello di stabilire un programma di ricerca comune, attraverso il quale si intende mobilitare una massa critica di risorse nazionali e europee, sia pubbliche che private.

4.7.1 **Progetti di sviluppo comunitari**. Quest'iniziativa appare al Comitato positiva nel caso di progetti di sviluppo comunitari tecnico-scientifici di ampia portata e costosi, con obiettivi ben definiti, come per esempio il progetto Galileo, al fine di mettere in atto una collaborazione concertata dei partner. Ciò può avvenire sotto forma di «Progetti integrati» oppure di «Imprese comuni», conformemente all'articolo 171 del Trattato CE [1]. Tuttavia, anche in questi casi, si dovrebbe accuratamente esaminare [2] in che modo si possa evitare di far lievitare le spese organizzative e amministrative e si possa favorire un'adeguata partecipazione delle PMI e di istituti o gruppi di ricerca di più piccole dimensioni.

4.7.2 **Spese amministrative e organizzative**. Considerate le ingenti spese organizzative, amministrative e legali (per esempio per le questioni della proprietà intellettuale) a tal fine richieste, prima dell'istituzione di nuove piattaforme tecnologiche si dovrebbe, innanzitutto, acquisire esperienza con quelle attualmente in corso di costruzione e inoltre si dovrebbe chiarire che, anche in questo contesto, si può applicare un criterio di «geometria variabile». Inoltre si dovrebbe di volta in volta esaminare se l'obiettivo sia stato chiaramente definito e se esso non possa essere conseguito con l'ausilio o lo sviluppo di procedure più semplici, per evitare di originare maggior confusione e oneri di coordinamento sproporzionati, a causa di un ulteriore aumento del numero di strumenti, che in parte si sovrappongono.

[1] «La Comunità può creare imprese comuni o qualsiasi altra struttura necessaria alla migliore esecuzione dei programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione comunitari.»

[2] Cfr. anche punto 4.7.2.

4.8 **Piccole e medie imprese (PMI)**. Le PMI contribuiscono già adesso in misura notevole al processo d'innovazione ovvero dispongono del potenziale per farlo in futuro. Pertanto, le condizioni di partecipazione per le PMI alle priorità tematiche dovrebbero essere configurate in modo ancora più flessibile e essere semplificate, anche attraverso un'attribuzione flessibile e un'opzione di scelta di temi e strumenti (CRAFT, Collective research, Eureka). In generale, al momento di adeguare gli strumenti di sostegno e di strutturare i progetti si dovrebbe vegliare più attentamente di quanto fatto finora a coinvolgere in modo appropriato le PMI competenti, sia nel settore delle alte che in quello delle basse tecnologie. A questo fine si rivelano più adatti strumenti di sostegno come gli «Specific Targeted Research Projects — STREPs», che permettono l'avvio di raggruppamenti e di progetti più piccoli e favoriscono anche un approccio dal basso verso l'alto.

4.8.1 **PMI e trasferimento delle conoscenze.** Questo obiettivo va tuttavia trattato in modo distinto dal compito, altrettanto importante, di portare al livello dei ricercatori e tecnici che lavorano nell'industria, e particolarmente nelle PMI, le nuovissime conoscenze, con un potenziale di applicazione, ottenute dalla ricerca di base condotta nelle università e negli istituti di ricerca sostenuti dallo Stato e di dare a tali ricercatori e tecnici accesso a tali conoscenze, in modo da accelerare il trasferimento di conoscenze necessario per l'innovazione e la competitività dell'industria. Anche a tale proposito il Comitato ha già più volte fornito suggerimenti [3], riguardanti anche gli scambi di personale (mobilità) tra il mondo accademico e l'industria, che vanno chiaramente migliorati e resi più interessanti.

4.8.2 **Imprenditorialità e politica industriale**. Soprattutto la creazione di piccole imprese fornisce un impulso fondamentale all'innovazione e alla crescita economica. Spesso, però, il problema di tali nuove imprese non consiste principalmente in un sostegno insufficiente alle attività di ricerca e sviluppo, bensì in questioni relative alla gestione aziendale e al marketing, e soprattutto in una copertura finanziaria a lungo termine insufficiente per poter affrontare senza problemi le fasi iniziali caratterizzate da perdite. In questo contesto, quindi, la politica industriale e quella della ricerca devono cercare insieme soluzioni per creare incentivi e possibilità di successo per una maggiore imprenditorialità in Europa.

4.8.3 **Il programma statunitense SBIR**. Il Comitato raccomanda inoltre di avvalersi delle esperienze acquisite in questo settore dagli Stati Uniti con il programma «Small business innovation research (SBIR)», nel cui quadro il governo statunitense sostiene, attraverso diverse agenzie, misure di R&S orientate al mercato nel quadro delle piccole e medie imprese [4].

[3] Cfr. per esempio i punti 7 e 8 (GU C 204 del 18.7.2000).

[4] Cfr. http://sbir.us/pm.html e http://www.zyn.com/sbir/funding.htm

4.9 **Coordinamento aperto**. Il Comitato si è già pronunciato ripetutamente a favore dell'applicazione del metodo aperto di coordinamento da parte della Commissione, ma ha anche sempre sottolineato che gli Stati membri possono adottare questo approccio solo su base volontaria.

4.10 **Organizzazione e coordinamento autonomi**. Il Comitato ha richiamato più volte l'attenzione anche sull'autogestione e l'autocoordinamento — intesi come processo articolato dal basso verso l'alto — dei vari attori del mondo tecnico-scientifico comunitario che, nelle rispettive discipline, si conoscono per mezzo di pubblicazioni, congressi e *workshop*, influenzando di propria iniziativa la definizione dei programmi e — in una dialettica di concorrenza e cooperazione (cfr. più sotto) — contribuiscono al coordinamento. Iniziative, programmi e organismi di ricerca internazionali di importanza decisiva e di spicco a livello mondiale sono nati in questo modo, preparando così il progetto dello spazio europeo della ricerca. Questo fatto andrebbe riconosciuto e sfruttato.

4.11 **Promozione della concorrenza**. In questo contesto il Comitato si compiace che la Commissione consideri la promozione della concorrenza uno dei suoi sei grandi obiettivi e appoggia la sua aspettativa di ottenere un valore aggiunto mediante la concorrenza a livello europeo. Ribadisce inoltre quanto affermato in precedenza ([1]), e cioè che la scienza e la ricerca vivono di concorrenza per trovare le idee, le procedure e i risultati migliori, come pure della riproduzione (o smentita) indipendente dei risultati, ossia della «certificazione» delle nuove conoscenze, nonché della loro diffusione, estensione e approfondimento. È quindi necessario rendere possibili e sostenere approcci e strutture di ricerca pluralistici e interdisciplinari, al fine di stimolare e di sfruttare la concorrenza che ne deriva per le migliori idee e i migliori risultati.

4.12 **Concorrenza, cooperazione e coordinamento**. Tra gli obiettivi di concorrenza, cooperazione e coordinamento possono crearsi delle incompatibilità tanto più profonde quanto più le attività svolte sono legate allo sviluppo dei prodotti. Tenuto conto di questo, occorre delimitare i rispettivi campi di applicazione ottimali — e quindi anche scegliere gli strumenti adeguati, fermo restando il principio: tutta la concorrenza possibile, tutta la cooperazione necessaria.

4.13 **Massa critica e concorrenza globale**. Gli obiettivi della R&S come ad esempio le grandi infrastrutture o determinati progetti tecnologici di grandi dimensioni che, anche presi singolarmente, hanno una massa critica che va oltre le capacità dei singoli Stati membri e, quindi, fondamentalmente può essere ottenuta solo mediante una cooperazione a livello europeo, devono far fronte anche alla concorrenza globale ancor più di altri settori (cfr. anche il punto 3.6 «Dimensione internazionale della ricerca»), ed affermarsi a livello mondiale. A questo proposito vale anche quanto affermato in merito alle «piattaforme tecnologiche».

([1]) Cfr. punti 4.2.2, 4.2.3 e 4.2.4 (GU C 95 del 23.4.2003).

4.14 **Consiglio europeo della ricerca (CER)**. Il Comitato, come ha già accennato in un suo recente parere ([2]), appoggia l'intenzione della Commissione di creare un Consiglio europeo della ricerca (CER). Tale organismo, il cui compito dovrebbe essere quello di organizzare e promuovere il settore della ricerca di base, dovrebbe essere gestito dalla «comunità scientifica» e svolgere la propria attività in piena autonomia, in base alle regole applicate da organismi analoghi che operano con successo a livello nazionale o negli Stati Uniti. Per sfruttare l'interazione tra le singole categorie della ricerca, il Comitato raccomanda che fra i membri del CER vi siano anche ricercatori di livello eccellente provenienti dal mondo della ricerca industriale.

4.15 **Valutazione tra pari**. Lo strumento fondamentale per la valutazione dovrebbe essere la valutazione tra pari (*peer review*). Tuttavia, anche per compensare le ben note debolezze (p. es. i conflitti di interesse) insite anche in questo metodo di valutazione, nel CER — e, più in generale, in ogni organizzazione di sostegno alla ricerca ([3]) — dovrebbero lavorare ricercatori di grande esperienza, comprovata dai loro risultati scientifici, e che, dal canto loro, conoscano perfettamente il settore specifico di loro competenza.

4.16 **Favorire le carriere scientifiche**. Il Comitato sostiene espressamente l'obiettivo di rendere più attraenti la scienza, la ricerca e lo sviluppo quali prospettiva di carriera, di creare entusiasmo nei ricercatori più brillanti per questo tipo di scelta professionale e di promuovere di conseguenza le carriere scientifiche. Recentemente il Comitato, in un suo parere ([4]), ha affrontato l'argomento in modo molto dettagliato e si è compiaciuto degli sforzi profusi dalla Commissione.

4.16.1 **Insoddisfacente situazione contrattuale dei ricercatori**. Un problema particolare, in tale contesto, è dato dagli attuali livelli retributivi e dalle vigenti condizioni contrattuali, che in molti Stati membri, soprattutto nel caso dei ricercatori più giovani, presentano netti svantaggi rispetto alle carriere nel settore privato e perfino rispetto ad attività nel pubblico impiego che per il resto sono senz'altro paragonabili. Il Comitato ribadisce che è assolutamente necessario un intervento, soprattutto da parte degli Stati membri.

4.17 **Evitare organismi paralleli e sovrapposizioni**. L'attività di ricerca comporta anche compiti di pianificazione, compiti di tipo imprenditoriale, amministrativo e peritale che devono essere espletati da ricercatori esperti. Visto il proliferare di domande, perizie e processi di monitoraggio, il Comitato ribadisce la sua raccomandazione alla Commissione ([5]) di affrontare questo problema e di adoperarsi a favore di procedure efficaci e coordinate (soprattutto con e tra i vari enti nazionali coinvolti) in grado di evitare il moltiplicarsi di organismi (e procedure) verticali (e anche orizzontali/paralleli) di approvazione, gestione e controllo che operano in modo indipendente gli uni dagli altri, e di evitare quindi l'attività improduttiva che ne consegue.

([2]) GU C 110 del 30.4.2004.

([3]) Per questo motivo il Comitato ha già raccomandato più volte di adottare questo approccio anche in seno ai sevizi della Commissione competenti in materia di sostegno alla ricerca.

([4]) GU C 110 del 30.4.2004 (CESE 305/2004) e CESE 1086/2004.

([5]) CESE 305/2004; punto 5.18 (GU C 110 del 30.4.2004).

4.18 **Scelta dei valutatori**. Al medesimo tempo e ferma restando la necessità di ridurre globalmente l'attuale carico di lavoro dei valutatori, si deve però anche prestare attenzione ad ottenere per tale attività i ricercatori di maggior successo e particolarmente esperti nelle singole discipline poiché, altrimenti, vi sarebbe un maggior rischio di valutazioni sbagliate. A tal fine occorre però liberare le procedure di selezione dei valutatori dagli attuali eccessivi oneri burocratici, che sono caratterizzati da una mancanza di flessibilità e spaventano in modo particolare proprio i ricercatori di successo.

4.19 **Procedure di valutazione**. È possibile che alcune procedure criticate dalla comunità scientifica siano il risultato di un tentativo effettuato con la buona intenzione di introdurre e impiegare criteri di valutazione standardizzati in un campo troppo complesso e delicato per simili tentativi, invece di avvalersi dell'esperienza dei ricercatori. Il Comitato, pur approvando l'intenzione di evitare il più possibile le valutazioni soggettive in nome della trasparenza e dell'oggettività, in quanto esse sono contestabili e possono anche dar adito ad abusi, sottolinea che in questo modo si crea un dilemma irrisolvibile. La valutazione delle prestazioni e della creatività scientifiche non può essere automatizzata né delegata a persone inesperte.

4.20 **Due nuovi temi: lo spazio e la ricerca nel campo della sicurezza**. Nella comunicazione della Commissione non vengono ancora trattate le priorità tematiche. L'unica eccezione è data dai cenni alla ricerca di base ([1]) e ai due nuovi temi della ricerca europea: lo spazio e la sicurezza. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di affrontare d'ora in poi anche a livello europeo il tema dello spazio e della ricerca nel campo della sicurezza; in tale contesto ribadisce le sue precedenti raccomandazioni relative al settore spaziale ([2]). Tuttavia, raccomanda anche di non finanziare questi due settori mediante gli stanziamenti destinati al Settimo programma quadro e di collocarli entrambi al di fuori delle priorità tematiche del programma quadro in quanto presentano caratteristiche particolari e diverse, non compatibili con le modalità di gestione del programma quadro.

4.20.1 Nel settore **spaziale** esiste già un programma molto convincente e di grande successo che finora è stato coordinato e gestito soprattutto dall'Agenzia spaziale europea (ESA) e dall'industria aerospaziale europea e al quale hanno già fornito contributi sostanziali anche gli organismi di ricerca degli Stati membri. Per questo motivo la partecipazione della Commissione — senz'altro caldeggiata dal Comitato — dovrebbe avvenire ed essere finanziata in una sede diversa, vale a dire nel quadro del vigente accordo di cooperazione tra l'ESA e la Commissione, e quindi al di fuori del Programma quadro. Il Comitato auspica di poter avere informazioni più dettagliate in materia.

4.20.2 Per quanto riguarda la **ricerca nel campo della sicurezza**, in tutta Europa vi è un forte interesse per un'azione a livello comunitario. In seno al Comitato se ne è già discusso e lo si è sottolineato più volte e, pertanto, il Comitato è decisamente favorevole ad affrontare l'argomento. Tuttavia, questo comporta anche questioni relative alla segretezza e alla possibile applicazione dei compiti di difesa interna o esterna, aspetti che vanno affrontati in modo diverso rispetto alle priorità tematiche del programma quadro (in cui, ad esempio, è richiesta la trasparenza). Anche in questo caso, quindi, andrebbe sviluppato un progetto a sé stante, che non dovrebbe essere finanziato a titolo del programma quadro, di cui non dovrebbe utilizzare gli strumenti.

([1]) Cfr. punto 3.5.
([2]) (GU C 112 del 30.4.2004).

5. **Sintesi**

5.1 Il Comitato sottolinea l'importanza decisiva della ricerca e dello sviluppo per la competitività dell'Europa a livello globale, e quindi anche per il conseguimento degli obiettivi di Lisbona. Appoggia pertanto le misure proposte nella comunicazione della Commissione e gli obiettivi ivi descritti.

5.2 Questo vale soprattutto per l'obiettivo del 3 % e per la conseguente proposta di raddoppiare gli stanziamenti comunitari destinati alla R&S (per il programma quadro e il programma Euratom). Il Comitato esorta vivamente il Consiglio e il Parlamento europeo a dar seguito a tale proposta, fa appello ai governi degli Stati membri affinché realizzino questo obiettivo anche nei loro bilanci nazionali dedicati alla R&S e invita l'industria ad aumentare a sua volta gli investimenti nelle attività di ricerca e sviluppo effettuate in Europa, conformemente al summenzionato obiettivo.

5.3 Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che l'obiettivo del 3 % riflette l'attuale situazione concorrenziale e che, pertanto, in futuro andrà adeguato alle tendenze all'aumento registrate soprattutto negli Stati Uniti e nel Sud-Est asiatico.

5.4 Appoggia l'intenzione della Commissione di impiegare inoltre una parte degli stanziamenti dei fondi strutturali per lo sviluppo delle capacità e delle infrastrutture di ricerca, per sfruttare appieno il potenziale dell'Europa dei Venticinque e per tener conto anche della situazione di transizione nei nuovi Stati membri. Raccomanda inoltre di utilizzare a tal fine anche il Fondo europeo per gli investimenti.

5.5 Il Comitato è favorevole alla proposta della Commissione di utilizzare modalità di attuazione più efficaci possibile e di migliorare il funzionamento pratico del programma. Raccomanda pertanto di semplificare i vari strumenti e renderli più flessibili, garantendo al tempo stesso la continuità. I proponenti devono poter adeguare gli strumenti alla struttura ottimale necessaria per i singoli compiti da espletare e alle dimensioni dei progetti. Questo vale anche per la creazione di «piattaforme tecnologiche». Il Comitato condivide quanto affermato nella relazione Marimon.

5.6 Il Comitato raccomanda di coinvolgere le PMI idonee nelle attività di ricerca e sviluppo e nel processo di innovazione maggiormente di quanto non sia avvenuto finora e richiama l'attenzione sul programma SBIR messo a punto a tal fine negli Stati Uniti. Raccomanda inoltre di creare un'interazione tra la politica a favore delle imprese e quella in materia di ricerca per poter promuovere e sfruttare appieno il potenziale delle PMI e delle nuove imprese ai fini dell'innovazione e della crescita economica.

5.7 Il Comitato appoggia l'intenzione della Commissione di introdurre due nuove priorità tematiche: lo spazio e la sicurezza; esorta tuttavia a gestire e finanziare questi due settori come categorie separate, al di fuori del programma quadro (e spiega il motivo di questa sua raccomandazione).

5.8 Il Comitato è favorevole anche alla proposta della Commissione di inserire nel programma quadro la ricerca di base in quanto tale, di promuoverla in un contesto competitivo a livello europeo, e di creare a tal fine un Consiglio europeo della ricerca (CER) indipendente.

5.9 Il Comitato sottolinea l'importanza fondamentale dei rapporti tra le seguenti categorie della ricerca: ricerca di base, ricerca applicata (ricerca precompetitiva) e sviluppo. In questo contesto è necessario sostenere tutti e tre i tipi di ricerca in modo equilibrato.

5.10 Il Comitato appoggia l'intenzione della Commissione di rendere l'Europa più interessante per i migliori ricercatori, di indurre i giovani brillanti ad intraprendere una carriera scientifica e di garantire la possibilità di svolgere effettivamente una tale carriera. A questo proposito è necessario un intervento, soprattutto da parte degli Stati membri.

Per molte altre importanti e dettagliate riflessioni, raccomandazioni e osservazioni critiche si rimanda ai precedenti punti 3 e 4.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati e che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio

COM(2004) 177 def. — 2004/0065 (COD)

(2005/C 157/21)

Il Consiglio, in data 21 aprile 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 44, paragrafo 2, lettera g), del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 settembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **Frank von FÜRSTENWERTH**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 86 voti favorevoli, 3 contrari e 1 astensione.

1. **Introduzione**

1.1 La proposta della Commissione per una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati, recante modifica delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio, va considerata nel contesto delle altre misure previste dall'UE nel quadro del piano di azione per i servizi finanziari. A questo riguardo sono di particolare importanza la comunicazione della Commissione «Modernizzare il diritto delle società e rafforzare il governo societario nell'Unione europea — Un piano per progredire» (COM(2003) 284 def.), l'applicazione dei principi contabili internazionali a partire dal 2005 e le direttive sugli abusi di mercato e sul prospetto informativo.

1.2 La Commissione europea persegue fin dal 1996 l'obiettivo di migliorare e armonizzare la qualità della revisione legale dei conti nell'Unione europea. Un risultato intermedio è stato raggiunto nel maggio 2003 con la presentazione di un piano d'azione in dieci punti (comunicazione della Commissione «Rafforzare la revisione legale dei conti nell'UE», COM(2003) 286 def.). Un punto del piano d'azione riguarda l'aggiornamento dell'ottava direttiva societaria (84/253/CEE). La proposta di direttiva attualmente all'esame sostituirà l'ottava direttiva.

1.3 Le misure proposte sono intese a ripristinare la fiducia nella revisione contabile e nei mercati finanziari. Tuttavia, la proposta di direttiva non è una reazione diretta ai recenti scandali in materia di bilanci, bensì la conseguenza della politica perseguita dal 1996 nel settore della revisione legale dei conti. Nelle varie considerazioni si è però tenuto conto anche dei recenti scandali.

2. **Proposte della Commissione**

2.1 La proposta di direttiva prevede norme relative all'abilitazione dei revisori legali e delle imprese di revisione contabile, alla formazione continua e al mutuo riconoscimento transfrontaliero.

2.2 Tutti i revisori legali e le imprese di revisione contabile saranno tenuti al rispetto di norme di deontologia professionale. Tali principi riguardano la responsabilità globale del revisore legale o dell'impresa di revisione contabile nei confronti del pubblico, la loro integrità e la loro obiettività, nonché la loro competenza professionale e diligenza.

2.3 Gli Stati membri devono assicurare che i revisori legali e le imprese di revisione contabile che sono stati abilitati siano iscritti in un albo.

2.4 I revisori legali e le imprese di revisione contabile devono essere indipendenti dall'impresa sottoposta alla revisione contabile e non devono essere in alcun modo coinvolti nelle decisioni prese dalla sua direzione. Il revisore legale o l'impresa di revisione contabile devono evitare di effettuare la revisione legale dei conti di un ente con il quale hanno relazioni finanziarie, d'affari, di lavoro o di altro genere che potrebbero compromettere la loro indipendenza.

2.5 Per tutte le revisioni legali dei conti effettuate nell'UE sarà obbligatorio applicare i principi internazionali di revisione contabile non appena saranno stati recepiti nel diritto comunitario.

2.6 Gli Stati membri dovranno organizzare un sistema efficace di controllo pubblico al quale siano soggetti tutti i revisori legali e tutte le imprese di revisione contabile. Tale controllo deve soddisfare determinati principi (p. es. per quanto riguarda la composizione e le competenze del sistema di controllo e la trasparenza dei controlli).

2.7 Il revisore legale o l'impresa di revisione contabile sono designati dall'assemblea generale degli azionisti dell'ente sottoposto alla revisione contabile. Tuttavia gli Stati membri possono prevedere che tale designazione sia subordinata all'approvazione preventiva di un'autorità di vigilanza competente o che sia effettuata da un tribunale o da un altro organismo indicato dal diritto nazionale.

2.8 I revisori legali e le imprese di revisione contabile possono essere revocati solo per motivi validi, fermo restando che eventuali divergenze di opinioni in merito ad un trattamento contabile o a procedure di revisione non costituiscono un valido motivo di revoca.

2.9 In base alla proposta della Commissione, gli Stati membri dovranno assicurare che siano in vigore regole adeguate in grado di garantire un'effettiva comunicazione tra il revisore legale o l'impresa di revisione contabile e l'ente sottoposto alla revisione contabile. La comunicazione dovrà essere adeguatamente registrata dall'ente sottoposto alla revisione contabile.

2.10 La proposta di direttiva prevede disposizioni specifiche in materia di revisione legale dei conti degli enti di interesse pubblico. Gli enti di interesse pubblico sono gli enti che presentano un interesse pubblico significativo per via della natura della loro attività, delle loro dimensioni o del numero di dipendenti, in particolare le società i cui strumenti finanziari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato di uno Stato membro, così come le banche, gli altri istituti finanziari e le imprese di assicurazioni. Tali enti devono ad esempio dotarsi di un comitato per la revisione contabile composto dai membri non esecutivi dell'organo di amministrazione o dai membri dell'organo di vigilanza dell'ente ed almeno un membro indipendente competente in materia di contabilità e/o di revisione contabile. Inoltre sono previste norme più severe in materia, tra l'altro, di indipendenza, controllo della qualità, controllo pubblico e designazione dei revisori legali o delle imprese di revisione contabile.

2.11 Su base di reciprocità, gli Stati membri dovranno poter abilitare revisori di paesi terzi alla funzione di revisori legali a condizione che le persone in questione dimostrino di essere state abilitate in qualità di revisori contabili, di possedere conoscenze teoriche, competenze pratiche e doti di integrità equivalenti a quelle previste dalla direttiva all'esame, nonché le conoscenze giuridiche necessarie per l'esercizio della revisione legale dei conti in tale Stato membro. Inoltre vengono proposte ulteriori basi per la cooperazione internazionale e lo scambio di informazioni.

2.12 Verrà costituito un comitato (comitato di regolamentazione per la revisione contabile) composto di rappresentanti degli Stati membri per assistere la Commissione nell'elaborazione delle misure di esecuzione.

2.13 La modifica delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE introduce l'obbligo di rendere pubblici gli onorari versati al revisore legale o all'impresa di revisione contabile nel corso dell'esercizio finanziario per la revisione legale dei conti annuali, per altri servizi di verifica *(assurance services)*, per i servizi di consulenza fiscale e per altri servizi diversi dalla revisione contabile.

2.14 Gli Stati membri sono tenuti ad adottare e pubblicare, anteriormente al 1º gennaio 2006, le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva in esame.

3. **Osservazioni generali**

3.1 Il Comitato economico e sociale europeo accoglie con favore la proposta di direttiva intesa a garantire che gli investitori e le altre parti interessate possano essere sicuri dell'esattezza della revisione dei conti delle imprese.

3.2 Con la nuova direttiva viene creato un quadro legislativo europeo comune per la revisione legale dei conti e il Comitato se ne compiace.

3.3 Il Comitato prende atto del fatto che la Commissione, in seguito alle vicende della Parmalat, intende prendere ulteriori iniziative. Tra le varie iniziative, si prevede di accelerare i tempi per quanto riguarda la presentazione delle proposte annunciate nel piano d'azione del maggio 2003 sull'ammodernamento del diritto delle società e il rafforzamento del governo societario (*corporate governance*). Tali proposte riguardano (1) la definizione del ruolo degli amministratori senza incarichi esecutivi, (2) la chiarificazione delle responsabilità dei membri del consiglio di amministrazione in materia di informazioni finanziarie e non finanziarie, (3) l'obbligo di fornire maggiori informazioni sulle operazioni all'interno del gruppo e con le parti affiliate, (4) l'obbligo di fornire informazioni complete sulle società *off-shore* nei bilanci e un controllo molto più rigoroso del contenuto di tali informazioni da parte dei revisori contabili del gruppo.

3.4 Il Comitato si riallaccia alla posizione espressa dalla Commissione nella comunicazione «Rafforzare la revisione legale dei conti nella UE», secondo la quale la responsabilità del revisore rappresenta un punto di riferimento importante per la qualità della revisione ([1]). Resta però dell'avviso ([2]) che tale responsabilità debba essere proporzionata all'eventuale danno occasionato alla società sottoposta a revisione e ai suoi azionisti e si compiace pertanto dell'intenzione della Commissione di esaminare l'ulteriore impatto economico delle norme sulla responsabilità dei revisori legali. Esorta inoltre la Commissione a portare avanti rapidamente gli studi avviati in materia.

4. **Osservazioni specifiche**

4.1 L'obiettivo delle disposizioni proposte in materia di abilitazione e formazione continua dei revisori legali e delle imprese di revisione contabile è tra l'altro quello di garantire la competenza tecnica necessaria per esercitare tale professione. Pertanto, il Comitato accoglie con favore le norme proposte.

4.2 Esprime un giudizio sostanzialmente favorevole anche sui principi di deontologia professionale proposti. Nel documento all'esame si propone inoltre di conferire alla Commissione la facoltà di adottare misure di esecuzione in materia di deontologia professionale. Tali norme deontologiche devono essere di eccellente qualità e, a parere del Comitato, devono orientarsi a testi riconosciuti a livello internazionale (codice deontologico della Federazione internazionale dei revisori) o europeo (raccomandazione della Commissione europea, del 16 maggio 2002, relativa all'indipendenza dei revisori legali dei conti nell'UE) ([3]).

4.3 Il Comitato reputa che l'indipendenza dei revisori legali e delle imprese di revisione contabile sia molto importante; appoggia pertanto nella sostanza la proposta della Commissione di garantirla mediante la definizione di principi in materia. Questi principi devono valere per tutte le società soggette a revisione dei conti e particolarmente per gli enti di interesse pubblico in quanto questi ultimi sono tenuti in misura ancora maggiore a garantire la trasparenza nei confronti dei loro azionisti e dei potenziali investitori.

4.4 Il Comitato si compiace dell'interesse che la Commissione riserva ai principi internazionali di revisione contabile (*International Standards on Auditing*, ISA) e ricorda che la loro applicazione è una conseguenza conforme all'obbligo che avranno le imprese orientate al mercato dei capitali di redigere i bilanci annuali, dal 2005, in base ai principi contabili internazionali (*International Accounting Standards*, IAS) e ai principi internazionali di informativa finanziaria (*International Financial Reporting Standards*, IFRS) ([4]). La definizione dei principi internazionali di revisione contabile dovrebbe avvenire in base a determinati principi e la loro qualità dovrebbe soddisfare requisiti elevati. Per questo motivo il Comitato appoggia, in linea di principio, il procedimento proposto dalla Commissione per il riconoscimento di tali standard. Tuttavia, la definizione di principi di revisione contabile riconosciuti a livello internazionale presuppone che si tenga conto degli interessi di tutte le parti coinvolte e del pubblico nel quadro di un procedimento di standardizzazione trasparente (*due process*). La Commissione deve pertanto presentare le proprie proposte con fermezza e in una fase iniziale del processo di standardizzazione.

4.5 Il Comitato è sostanzialmente favorevole alla proposta della Commissione in base alla quale gli Stati membri dovranno organizzare un controllo pubblico di tutti i revisori legali e di tutte le imprese di revisione contabile e tale controllo dovrà soddisfare determinati principi.

4.6 Quanto alla revoca dei revisori legali e delle imprese di revisione contabile, la Commissione propone che le divergenze di opinioni in merito ad un trattamento contabile o a procedure di revisione non costituiscano un valido motivo di revoca. In linea di principio, però, è possibile che un'impresa applichi un trattamento contabile riconosciuto ampiamente, ma non dal revisore. Ci si chiede come si debba procedere in casi simili se non è prevista la possibilità di revocare il revisore legale o l'impresa di revisione contabile.

4.7 Il Comitato, in linea di principio, accoglie favorevolmente anche quanto previsto in materia di comunicazione tra l'ente sottoposto a revisione contabile e il revisore legale o l'impresa di revisione.

4.8 Il Comitato è favorevole alla proposta della Commissione di introdurre disposizioni specifiche in materia di revisione legale dei conti degli enti di interesse pubblico. I requisiti particolari devono però essere proporzionati agli ulteriori oneri che l'applicazione di tali disposizioni comporta. Gli ulteriori oneri, infatti, alla fine vengono sostenuti dai clienti e dagli azionisti dell'impresa in questione.

4.9 La Commissione propone di introdurre l'obbligo di rendere pubblici gli onorari versati al revisore legale o all'impresa di revisione contabile nel corso dell'esercizio finanziario per la revisione legale dei conti annuali, per altri servizi di verifica (*assurance services*), per i servizi di consulenza fiscale e per altri servizi diversi dalla revisione contabile. Il Comitato, in linea di principio, è favorevole a una maggiore trasparenza. Ciò nondimeno, rileva che obblighi simili non aumenteranno necessariamente la qualità della revisione contabile. Una maggiore trasparenza potrebbe ad esempio accrescere la pressione per un adeguamento dei costi dei servizi di revisione contabile.

([1]) GU C 236 del 2.10.2003, pag. 9, punto 3.10.

([2]) Cfr. il parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Rafforzare la revisione legale dei conti nella UE» (COM(2003) 286 def.), GU C 80 del 30.3.2004, pag. 18, punto 4.7.

([3]) GU L 191 del 19.7.2002.

([4]) A parere del Comitato, disporre di interpretazioni uniformi dei principi contabili internazionali (ISA) e dei principi internazionali di informativa finanziaria (IFRS) è un presupposto fondamentale per un'elevata qualità della revisione.

5.10 La Commissione propone che spetti ai singoli Stati membri assicurare che vigano regole in grado di garantire che gli onorari richiesti per la revisione legale dei conti siano di un livello tale da consentire una revisione dei conti di buona qualità, non siano influenzati dalla prestazione di servizi aggiuntivi all'ente sottoposto alla revisione contabile, né subordinati ad alcuna condizione. Il Comitato prende atto del fatto che tali disposizioni sono intese ad evitare che i servizi di revisione contabile vengano offerti sotto costo; si chiede tuttavia come esse possano venir applicate. È infatti dell'idea che non si debba arrivare, come conseguenza di tali regole, alla fissazione delle tariffe della revisione da parte degli Stati membri.

5.11 Il Comitato è favorevole anche alla procedura proposta dalla Commissione per l'adozione delle modalità di attuazione, nonché alla costituzione di un comitato di regolamentazione per la revisione contabile, purché le modalità di applicazione non siano in contrasto con le dichiarazioni internazionali ed europee menzionate al punto 4.2.

5. **Aspetti internazionali**

5.1 Il Comitato giudica positivamente il fatto che la Commissione proponga anche norme per la cooperazione internazionale, soprattutto per quanto riguarda la cooperazione con gli Stati Uniti. In tale contesto richiama l'attenzione sul fatto che occorre rispettare le vigenti norme nazionali obbligatorie in materia di segreto professionale e di protezione dei dati.

5.2 La proposta di direttiva prevede che i revisori di paesi terzi siano abilitati su una base di reciprocità, a condizione che dimostrino di possedere determinati requisiti. Il presupposto per una cooperazione con i paesi terzi è che il sistema di controllo del paese terzo sia equivalente a quello europeo. La valutazione di tale equivalenza verrà effettuata dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri e la decisione in merito verrà adottata dalla Commissione in base alla procedura per l'adozione delle misure di esecuzione. In tale contesto il Comitato parte dal presupposto che l'esercizio della professione da parte di revisori di paesi terzi sia soggetto alle medesime condizioni di abilitazione applicabili ai revisori legali provenienti dagli Stati membri dell'UE.

5.3 Non è possibile stabilire con certezza se il modello per la cooperazione internazionale tenga sufficientemente conto di tutti gli aspetti. A parere del Comitato è necessario che la Commissione precisi ulteriormente fino a che punto il modello proposto è ben accetto soprattutto alle autorità competenti degli Stati Uniti.

6. **Conclusioni**

6.1 Il Comitato esprime parere favorevole in merito alla proposta della Commissione per una direttiva sulla revisione legale dei conti annuali e dei conti consolidati e che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE. Reputa che la proposta affronti quasi tutti gli aspetti importanti della revisione contabile. La piena attuazione della direttiva contribuirà in modo sostanziale al rafforzamento e a una maggiore uniformazione della revisione contabile, come è appunto nelle intenzioni della Commissione.

6.2 Il Comitato si è soffermato su determinati aspetti della proposta di direttiva per fornire alla Commissione indicazioni e suggerimenti concreti, anche in vista di riflessioni ed analisi più approfondite. Nel sottolineare l'importanza della proposta di direttiva in esame, il Comitato auspica un iter legislativo rapido.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente testo, corrispondente alle ultime due frasi del punto 4.3 del parere della sezione specializzata, è stato soppresso e sostituito con il testo di un emendamento approvato in sessione plenaria, ma per il suo mantenimento si sono espressi più di un quarto dei votanti.

Punto 4.3

(…) Reputa tuttavia che l'introduzione di una sostituzione dell'impresa di revisione contabile nel caso della revisione legale dei conti degli enti di interesse pubblico non sia idonea a migliorare la qualità della revisione in quanto la trasmissione di conoscenze specifiche su un determinato cliente a un nuovo revisore comporta una perdita di conoscenze tecniche, rendendo quindi inevitabile l'abbassamento della qualità della revisione rispetto a quella che risulterebbe da un'esperienza pluriennale con un determinato cliente. Inoltre, vi è il rischio che una disposizione simile porti a una concentrazione del mercato a favore delle grandi imprese di revisione contabile, a detrimento dei revisori che operano nel quadro di piccoli-medi uffici di revisione.

Esito della votazione sulla soppressione di una parte del testo del punto 4.3 del parere della sezione specializzata:

voti favorevoli:: 50

voti contrari:: 21

astensioni:: 4.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e differire l'uscita dal mercato del lavoro

(COM(2004) 146 def.)

(2005/C 157/22)

Procedura

La Commissione, in data 3 marzo 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla: comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore DANTIN.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 125 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

Premessa

I. In un parere di iniziativa dell'ottobre 2000 il Comitato economico e sociale europeo osservava quanto segue: «*Il Comitato ha ritenuto che la questione dei lavoratori più anziani rivestisse un'importanza tale da richiedere un parere d'iniziativa che esaminasse i diversi aspetti della problematica. Con tale parere il Comitato ha inoltre voluto sottolineare la necessità di adottare un approccio positivo alla questione dei lavoratori più anziani, dal momento che il trattamento spesso loro riservato non solo si fonda su un concetto di società poco solidale e discriminatoria, ma comporta in molti casi la perdita di personale altamente qualificato, con la conseguenza di un abbassamento del livello globale della competitività. Il Comitato ritiene d'altro canto che, dinanzi all'allungarsi della vita delle persone grazie ai progressi della scienza, per parte sua la società deve fare tutto il possibile per riempire degnamente gli anni così guadagnati*» ([1]).

II. Le considerazioni espresse in questo parere d'iniziativa, adottato quasi all'unanimità in sessione plenaria, rappresentano un punto fermo nei lavori del Comitato e riflettono lo stadio cui sono pervenuti il suo impegno di riflessione e le sue prese di posizione su questa problematica.

III. Nel presente parere il Comitato esaminerà la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e differire l'uscita dal mercato del lavoro» alla luce delle premesse, delle analisi, delle raccomandazioni e delle conclusioni formulate nel parere d'iniziativa citato al punto I, allo scopo di richiamare l'attenzione sui nuovi elementi emersi nel frattempo.

1. Introduzione

1.1 Il Consiglio europeo di Lisbona ha assegnato all'Unione europea un obiettivo ambizioso in materia di tasso occupazionale. Questo dovrebbe salire a una «percentuale che si avvicini il più possibile al 70 % entro il 2010», mentre «il numero delle donne occupate» dovrebbe passare «dall'attuale media del 51 % a una media superiore al 60 % entro il 2010». Questi due obiettivi sono giustificati da ragioni di ordine sia sociale che economico. In effetti, se da una parte l'occupazione resta il migliore antidoto contro l'esclusione sociale, dall'altro, sul fronte delle imprese e dell'economia in generale, l'aumento del tasso occupazionale dei lavoratori anziani è indispensabile per evitare o ridurre la carenza di mano d'opera sfruttando appieno il potenziale delle persone attive disponibili. Visto il calo che si profila nel numero delle persone in età da lavoro, tale aumento servirebbe anche a sostenere la crescita economica, a favorire il gettito fiscale e a salvaguardare i sistemi di protezione sociale.

1.2 Per la maggior parte degli Stati membri la progressiva realizzazione di quest'obiettivo implica inevitabilmente, per prima cosa, l'innalzamento del tasso di occupazione dei lavoratori anziani.

1.2.1 È proprio per questo motivo che la promozione dell'invecchiamento attivo costituisce uno dei due obiettivi complementari fissati dall'Unione europea. Il Consiglio europeo di Stoccolma del 2001 ha in effetti stabilito che entro il 2010 la metà della popolazione europea fra i 55 e i 64 anni di età dovrà avere un lavoro. Il Consiglio europeo di Barcellona del 2002 ha poi concluso che entro il 2010 «occorrerebbe aumentare gradualmente di circa 5 anni l'età media effettiva di cessazione dell'attività lavorativa nell'Unione europea».

1.3 Nella propria relazione di sintesi al Consiglio europeo della primavera 2004 ([2]) la Commissione ha additato l'invecchiamento attivo come uno dei tre ambiti d'intervento prioritari che richiedono iniziative sollecite per realizzare la strategia di Lisbona.

([1]) Parere d'iniziativa sul tema «I lavoratori anziani», GU C 14 del 16.1.2001 punto 1.5 (relatore: Dantin).

([2]) Relazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera «Promuovere le riforme di Lisbona nell'Unione allargata» (COM(2004) 29).

1.4 La comunicazione oggetto del presente parere mira dunque ad alimentare il dibattito sui progressi realizzati nel raggiungimento degli obiettivi di Stoccolma e di Barcellona e a porre in evidenza il ruolo dei governi e delle parti sociali nella promozione dell'invecchiamento attivo. Essa fa pure seguito alla richiesta, formulata dal Consiglio europeo di Barcellona, di analizzare una volta all'anno, prima di ogni Consiglio di primavera, i progressi compiuti in questo ambito.

1.5 Il presente parere rappresenta il contributo del Comitato al dibattito sul tasso occupazionale dei lavoratori anziani, dibattito già arricchito dalla comunicazione in esame e che dovrà concludersi provvisoriamente nel prossimo mese di dicembre.

2. **La comunicazione**

2.1 Secondo la comunicazione, man mano che la popolazione attiva invecchia e si riduce, i lavoratori anziani dovranno essere riconosciuti per ciò che sono: un elemento essenziale dell'offerta di mano d'opera e un fattore chiave per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea.

2.2 La Commissione giudica pertanto essenziale attuare strategie intese a mantenere l'offerta di mano d'opera e a garantire l'occupabilità dei lavoratori rientranti nella fascia d'età considerata, anche durante i periodi in cui la dinamica occupazionale registra battute d'arresto.

2.3 A tal fine essa evidenzia che l'orientamento principale delle politiche da attuare deve basarsi su un approccio preventivo volto a sfruttare appieno, in una prospettiva di ciclo di vita, il potenziale degli individui di tutte le fasce di età.

2.3.1 In tale contesto, propone in sostanza che gli Stati membri definiscano e realizzino strategie globali per l'invecchiamento attivo tali da includere:

— incentivi finanziari per scoraggiare i pensionamenti anticipati e rendere la permanenza al lavoro più interessante sotto il profilo finanziario,

— l'accesso a strategie di formazione e d'istruzione lungo l'intero arco della vita,

— politiche del mercato del lavoro attive ed efficaci,

— buone condizioni di lavoro sotto il profilo della salute, della sicurezza e della flessibilità del lavoro, che invoglino a restare occupati.

2.3.2 La comunicazione indica la necessità di un maggiore coinvolgimento e impegno delle parti sociali nella formulazione e nell'attuazione di strategie globali per l'invecchiamento attivo. Queste ultime, precisa, devono svolgere un ruolo particolarmente importante attraverso i contratti collettivi.

2.4 Da parte sua il Comitato rileva che la comunicazione non analizza le cause delle diverse situazioni e dei relativi sviluppi (cause che vengono illustrate in maniera particolareggiata e precisa in altra sede), e che il documento è abbastanza laconico per quanto riguarda le decisioni del Consiglio di Barcellona. Il Comitato si riserva di ritornare su questi punti in un capitolo successivo del presente parere.

3. **I fatti**

3.1 Entro il 2030, il numero delle persone di età superiore ai 65 anni nell'Unione europea a 25 passerà dai 71 milioni del 2000 a ben 110 milioni, e la popolazione attiva, attualmente pari a 303 milioni di persone, scenderà a 280 milioni, facendo scendere da 4,27 a 2,55 il rapporto fra questi due fattori.

3.2 Parallelamente a questa evoluzione, negli ultimi vent'anni la distribuzione dell'attività lavorativa nell'arco di una vita ha subito profondi cambiamenti.

3.2.1 I giovani accedono più tardi al mercato del lavoro a causa del prolungamento della scolarità, della formazione e delle difficoltà a trovare un'occupazione appropriata ([3]).

3.2.2 In questi ultimi 30 anni il tasso occupazionale della popolazione complessiva appartenente alla fascia di età superiore ai 55 anni ha accusato un forte declino in Europa, ma anche una contrazione, seppur meno marcata, oltre Atlantico: nel 1999 era del 37 % nell'Unione europea e del 55 % negli Stati Uniti ([4]). Nel 2002, in Europa si riscontrava una netta differenza fra gli uomini (50,1 %) e le donne (30,25 %), con una media complessiva del 40,1 %.

3.2.3 Dagli anni '70 fino a poco tempo fa, il tasso degli occupati ha accusato una flessione marcata e continua, accentuatasi sensibilmente fra il 1980 e il 1985 ([5]): fra il 1971 e il 1999 questo tasso si è contratto del 47,4 % in Francia, del 45,8 % nei Paesi Bassi, del 39 % in Spagna, del 38,7 % in Germania, del 30 % in Irlanda, e, infine, del 29 % in Portogallo e nel Regno Unito. Nel 2002, per la fascia di età compresa fra i 55 e i 64 anni era del 40,1 % nell'UE a 15 e del 38,7 % nell'UE a 25. L'allegato riporta l'andamento globale per i singoli Stati membri nel periodo 1997-2002 ([6]). Si potrebbe certamente parlare di una tendenza a dinamiche diverse a seconda delle persone, però questo non rispecchia sempre un ampliamento delle possibilità di scelta dei singoli. In taluni Stati membri l'abbandono precoce è, nella maggioranza dei casi, più un'imposizione che una scelta: la flessibilità alla fine della carriera lavorativa riflette piuttosto gli imperativi dettati dalla situazione del mercato del lavoro, le strategie delle politiche attuate dalle imprese e, contestualmente, dai pubblici poteri ([7]) nei confronti della mano d'opera, e spesso la concezione dei regimi pensionistici.

([3]) Parere CESE in merito alla disoccupazione giovanile, GU C 18 del 22.1.1996 (relatore: Rupp).
([4]) Eurostat, Contributo della Commissione europea al Consiglio sociale di Lisbona.
([5]) Eurostat, *Etude de la population active* («Analisi della popolazione attiva»), 1999.
([6]) Cfr. Allegato 1.
([7]) Guillemard, 1986; Casey et Laczko, 1989.

3.3 La vita lavorativa si è dunque tendenzialmente accorciata per le fasce di età alle due estremità della scala, e riguarda oggi per lo più le fasce intermedie.

3.4 La fascia compresa fra i 50 e i 64 anni presenta un'importanza particolare per la politica occupazionale. Nell'Unione europea a 15 la sua percentuale rispetto alla popolazione totale passerà dal 25 % del 1995 al 34,40 % nel 2025, con un incremento che sarà nettamente più rapido nei paesi scandinavi ([8]).

3.5 Questa dinamica suscita particolari preoccupazioni nella prospettiva del forte invecchiamento demografico che si profila per l'Unione europea ([9]). La fine del primo decennio di questo secolo sarà caratterizzata da una tendenza la cui portata simbolica non potrà celarne il carattere inquietante: il fatto, cioè, che il numero delle persone di meno di 20 anni scenderà al di sotto di quello delle persone di oltre 60 anni. È il primo passo di un'evoluzione che nei prossimi cinquant'anni potrebbe comportare il raddoppio della popolazione uscita dal mercato del lavoro rispetto a quella in età lavorativa (la proporzione passerebbe infatti da 4 a 10 a 8 a 10) ([10]).

3.6 Nella comunicazione in esame si constata tuttavia che di recente sono stati compiuti dei progressi nella realizzazione degli obiettivi di Stoccolma e di Barcellona. In effetti, nel 2002 la percentuale dei lavoratori anziani occupati è aumentata del 5,4 %, comportando un incremento dell'1,3 % del tasso occupazionale, che ha raggiunto il 40,1 %. L'età media di uscita dal mercato del lavoro è passata da 60,4 anni nel 2001 a 60,8 anni nel 2002.

3.6.1 La comunicazione precisa tuttavia che sarebbe prematuro interpretare l'innalzamento dell'età di uscita dal mercato del lavoro come il segno netto di una tendenza positiva, poiché i dati disponibili riguardano solo un biennio.

3.6.2 Malgrado le difficoltà inerenti alla recente attuazione di talune riforme, sarebbe utile procedere a un'analisi quanto più possibile accurata — e più approfondita rispetto a quella della Commissione — dei motivi all'origine di tale miglioramento, allo scopo di individuare eventuali prassi.

3.6.3 In questo contesto sarebbe pure necessario osservare quale parte del miglioramento è legata all'introduzione di dispositivi con l'obiettivo principale — se non unico — d'innalzare il tasso occupazionale dei lavoratori anziani, e quale è piuttosto ascrivibile alle conseguenze, ossia agli effetti indiretti, di modifiche apportate a sistemi sociali nell'intento precipuo di assicurarne la sostenibilità economica destabilizzata dalla situazione e dalle previsioni demografiche.

3.7 Ciò non toglie che, riguardo alla fascia di età 55-64 anni, e durante il periodo 1995-2002, in media solo il **35** % dei lavoratori dipendenti ha lasciato il mercato del lavoro all'età pensionabile prevista dalla legge. In effetti, il **22** % ha ottenuto il pensionamento anticipato, il **17** % ha lasciato il lavoro per invalidità imputabile a malattia, il **13** % ha perduto il lavoro in seguito a licenziamento individuale o collettivo e un altro **13** % per motivi vari ([11]).

3.7.1 Per quanto siano migliorate in questi ultimi anni, queste statistiche rimangono significative. Infatti, se negli anni '80 si era potuto pensare che il numero considerevole dei pensionamenti anticipati — e degli abbandoni del lavoro per invalidità imputabile a malattia (soluzione che talvolta si può considerare un'alternativa al pensionamento anticipato) — fosse dovuto alle profonde ristrutturazioni industriali di allora, oggi, visto il persistere della situazione, questa spiegazione non sembra sufficiente, dato che solo il 35 % dei lavoratori dipendenti lascia il mercato del lavoro al compimento dell'età pensionabile.

4. **Spunti per soluzioni: le proposte della comunicazione**

4.1 Il riequilibrio del rapporto fra attivi e inattivi, l'evoluzione dell'età media di uscita dal mercato del lavoro, il mantenimento di un volume ottimale della mano d'opera rispetto alle previsioni demografiche dell'Unione europea richiedono innanzitutto l'innalzamento del tasso di attività dei lavoratori dipendenti che hanno più di 55 anni, beninteso nel contesto degli equilibri auspicabili fra lavoro e pensionamento, tempo libero e lavoro, che rappresentano i valori del modello sociale europeo.

4.2 Una tale conversione va programmata nel medio periodo, introducendo una politica intesa a salvaguardare l'occupabilità durante tutto l'arco della vita lavorativa e a provvedere alla riqualificazione dei lavoratori dipendenti (uomini e donne) di età superiore ai 40 anni. In proposito non è infatti immaginabile che questo processo si svolga senza scosse, cioè che basti invertire la tendenza del mercato del lavoro per indurre le imprese a mantenere il personale meno giovane.

4.2.1 Al di là delle iniziative concrete da intraprendere, sotto il profilo psicologico è fondamentale fare tutto il necessario **per giungere a un cambiamento di mentalità e per sensibilizzare sia le imprese che i dipendenti**. Occorre far sì che lavorare dopo i 55 anni sia visto dagli interessati come un fattore valorizzante e che le imprese o i servizi pubblici siano consapevoli dei vantaggi che possono trarre dai lavoratori anziani (esperienza maturata, *know-how*, capacità di trasmettere le proprie conoscenze ad altri, ecc.). **Le misure concrete che si potranno adottare non risulteranno pienamente efficaci se mancherà questo processo di sensibilizzazione collettiva**.

([8]) Eurostat, *Proiezioni demografiche 1997* (scenario di base).

([9]) Relazione informativa sul tema «La situazione e le prospettive demografiche nell'Unione europea», (relatore: Burnel).

([10]) Consiglio economico e sociale francese, *Ages et emplois à l'horizon 2010* («Fasce di età e posti di lavoro nella prospettiva del 2010»), ottobre 2001 (relatore: Quintreau).

([11]) Eurostat, *Enquête sur la force de travail, Résultat de Printemps 2003* («Indagine sulla forza lavoro, risultati relativi alla primavera 2003»).

4.2.2 A tale scopo, nel proprio parere d'iniziativa dell'ottobre 2000 ([12]) sull'argomento, il Comitato aveva suggerito alla Commissione di promuovere, con la collaborazione degli Stati membri, un'ampia campagna informativa ed esplicativa per favorire una percezione positiva del ruolo che i lavoratori già maturi possono svolgere nelle imprese come nei pubblici servizi.

4.2.2.1 Il Comitato si compiace che il «Rapporto del gruppo ad alto livello sull'avvenire della politica sociale in un'Unione europea allargata» (trad. provv.), pubblicato alla fine del primo semestre 2004, tenga conto della proposta del Comitato.

4.2.3 Inoltre, occorre dare maggiormente atto dell'importanza che le persone mature hanno nell'economia sociale, sia per il ruolo che svolgono nell'ambito della famiglia, sia per il loro lavoro di volontariato nella società civile, nelle istituzioni democratiche, nelle ONG e più in generale nella vita associativa. Tutto ciò permetterà di valutare concretamente il loro potenziale di dinamismo, innovazione ed efficacia.

4.3 Nella sua comunicazione la Commissione presenta le «Condizioni fondamentali della promozione dell'occupazione dei lavoratori anziani».

4.3.1 Pensionamenti anticipati e incentivi finanziari

Dopo aver constatato che oltre il 20 % dei lavoratori dipendenti (pari a circa 3 milioni di persone) lascia l'ultimo posto di lavoro mediante pensionamenti anticipati, la comunicazione suggerisce di riesaminarne gli «*incentivi finanziari*» per far sì che la loro permanenza sul mercato del lavoro risulti una soluzione economicamente conveniente.

4.3.1.1 A giudizio del Comitato, questa proposta, comparabile alla comunicazione sul tema «Modernizzazione della protezione sociale: rendere il lavoro proficuo» ([13]), va considerata positivamente in funzione della qualità e della natura degli elementi da attuare. Tuttavia, per quanto utile, quest'idea non può cancellare il peso determinante degli elementi obiettivi della situazione dei lavoratori dipendenti, cioè il loro livello di occupabilità, la gestione delle risorse umane durante l'intero arco della carriera, specie della sua seconda parte, e più in generale la posizione loro riservata nel quadro della politica attuata nell'impresa. Su un altro piano, si possono prendere anche in considerazione i singoli progetti del lavoratore nel quadro della sua vita privata.

4.3.1.2 Infatti, dinanzi alla dinamica costante ed esponenziale del sistema produttivo e dei processi di fabbricazione, in un'economia in perpetuo sviluppo e sullo sfondo di un mercato anch'esso in continua evoluzione, le imprese devono adattarsi, evolvere, ristrutturarsi per progredire in un contesto globalizzato, e al tempo stesso trovare quell'equilibrio tra fattori sociali ed economici che è l'unico in grado di assicurare loro dinamismo e crescita. Di conseguenza, le imprese sono alla ricerca di margini di manovra e di spazi vitali.

4.3.1.3 Spesso esse trovano questi spazi in termini di quantità e qualità di occupazione nei lavoratori dipendenti anziani. Ciò avviene soprattutto con i cosiddetti «ammortizzatori sociali» successivi alle ristrutturazioni.

4.3.1.4 Al di là di questi «ammortizzatori sociali», l'introduzione dei pensionamenti anticipati consente alle imprese di sostituire i lavoratori anziani giudicati poco produttivi o con competenze obsolete con lavoratori più giovani, ma spesso in numero più ridotto. In questo modo ritengono di poter migliorare la loro competitività, ridimensionando al tempo stesso il monte salari e riequilibrando la piramide di età. Malgrado le difficoltà, questa situazione rispecchia talvolta una gestione inadeguata delle risorse umane e un'insufficiente gestione previsionale degli impieghi e delle qualifiche. In generale, a seconda degli Stati membri, tali situazioni sono state rese possibili dai meccanismi introdotti dai pubblici poteri e/o dai sistemi di sicurezza sociale.

4.3.1.5 Ciò non toglie che anche le scelte degli stessi lavoratori abbiano un loro peso: basti considerare che, tra quanti sono stati posti in pensionamento anticipato, solo 4 su 10 avrebbero voluto proseguire la loro attività professionale ([14]). In effetti, a parte i lavoratori affetti da una vera invalidità, non si può ignorare il frequente desiderio di partecipare — attraverso il pensionamento anticipato — a una nuova e interessante formula di distribuzione dei benefici della crescita; né si può ignorare il tedio di un lavoro, compiuto magari da oltre quarant'anni, caratterizzato il più delle volte da compiti poco o per nulla diversificati, da mansioni scarsamente o niente affatto valorizzate e da possibilità scarse o inesistenti di avvicendamento nel posto occupato, il che induce molti lavoratori ad aspirare a un altro stile di vita. Ed è spesso con la sensazione di «avere già dato» che tanti optano spontaneamente per il pensionamento anticipato, visto che non viene loro prospettato alcun nuovo posto di lavoro più rispondente alle loro capacità.

4.3.1.6 Attualmente si può dire che tra il lavoratore e la sua impresa spesso esiste una convergenza d'interessi o, in altre parole, un'alleanza obiettiva, la quale si traduce in genere in contratti collettivi stipulati dalle parti sociali ai vari livelli della contrattazione, incluso quello aziendale.

([12]) Sul tema «I lavoratori anziani», GU C 14 del 16.1.2001 (relatore: Dantin).

([13]) Cfr. SOC/162: (Relatrice: St-Hill).

([14]) Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, *La lutte contre les barrières d'âge dans l'emploi* («La lotta contro i limiti d'età nell'occupazione»), 1999.

4.3.1.7 I pensionamenti anticipati si «giustificano» con i problemi e le osservazioni finora esposte. Pertanto, se si vuol modificare l'attuale stato di cose, occorre tener presente tale quadro, unitamente alla situazione illustrata qui di seguito al punto 4.3.2.

4.3.2 Riformare i pensionamenti anticipati

La comunicazione in esame accenna anche, in termini generali, alla necessità di riformare il sistema dei pensionamenti anticipati. Dal canto suo il Comitato accoglie con favore questo orientamento generale a condizione che sia volto unicamente a permettere ai lavoratori anziani di mantenere il loro posto di lavoro, e non a lasciarli disoccupati, giacché il fine è proprio quello di accrescere il tasso occupazionale. Infatti, è corretto sottolineare, come fa la Commissione, che tutti gli incentivi al mantenimento dell'occupazione per i lavoratori anziani devono evidentemente trovare riscontro in prospettive di lavoro reali. Fino a ora, infatti, i pensionamenti anticipati hanno costituito in pratica solo uno strumento messo a disposizione del mercato del lavoro per ridimensionarne i costi sociali in termini di disoccupazione di lunga durata e di esclusione. In altri termini, i pensionamenti anticipati sono serviti da strumento per una «politica dell'occupazione» o, meglio ancora, per una politica «anti-disoccupazione». Si può notare che in vari Stati membri essi si sono spesso tramutati in un vantaggio sociale e in un diritto acquisito, e come tali sono stati considerati dalle imprese e dai lavoratori.

4.3.2.1 D'altro canto, però, vi sono due casi di pensionamento anticipato che meritano riflessione, attenzione e soprattutto prudenza:

— i pensionamenti anticipati nel contesto di grandi ristrutturazioni, poiché è vero che in termini di coesione sociale un pensionato «giovane» è meglio di un «vecchio» disoccupato di lunga durata senza prospettive di reimpiego. A questo riguardo va tenuto presente che l'epoca delle trasformazioni industriali non è completamente passata, soprattutto se si considera il recente allargamento dell'Unione,

— i pensionamenti anticipati, totali o parziali, contro corrispondenti assunzioni di persone in cerca di lavoro, poiché anche in questo caso un pensionato è preferibile a un disoccupato cui non viene offerta alcuna prospettiva d'inserimento nella vita attiva.

4.3.2.2 Inoltre, i pensionamenti anticipati possono offrire una soluzione per i lavoratori anziani che hanno lavorato in condizioni particolarmente difficili. Infatti, per quanto nell'insieme le prospettive di vita si siano allungate, la situazione non è certo uguale per tutti. Forti disparità, ad esempio, si riscontrano a seconda dei gruppi sociali, in particolare fra la categoria dei «dirigenti» e quella degli «operai»: lo dimostra il fatto che nel 1999 l'aspettativa di vita all'età di 35 anni era di 44,5 anni per un dirigente e di 38 anni per un operaio ([15]). Queste statistiche dovranno essere prese in considerazione in tutte le analisi sulla durata della vita sul lavoro e al di fuori del lavoro. Ridurre queste disuguaglianze rappresenta una sfida importante.

4.3.3 Buone condizioni di salute e di sicurezza sul lavoro

Come la comunicazione sottolinea giustamente, il secondo motivo che induce i lavoratori a lasciare il mercato del lavoro è costituito dalla malattia di lunga durata o dall'invalidità, fenomeni che in effetti interessano oltre il 15 % della popolazione in esame.

4.3.3.1 Questa situazione va sicuramente relativizzata, visto che taluni Stati membri hanno «convogliato» un certo numero di lavoratori verso l'invalidità o si sono serviti di quest'ultima come alternativa ai pensionamenti anticipati ([16]).

4.3.3.2 In ogni caso, è chiaro che il miglioramento delle condizioni di lavoro porta a una maggiore tutela della salute e dell'integrità fisica nell'intero arco della vita lavorativa, contribuendo così a mantenere l'occupazione. Anche l'ergonomia, lo studio dei posti di lavoro e dello sforzo fisico che comportano, la definizione, la modifica e il miglioramento dei compiti, **in sostanza l'obiettivo generale di un impiego di qualità lungo tutta la vita lavorativa**, sono tematiche centrali ai fini del mantenimento dei lavoratori anziani al lavoro durante l'ultimo periodo della loro carriera.

4.3.3.3 In ogni caso, l'invalidità non può essere considerata nel complesso una condizione che comporti sistematicamente l'uscita dal mercato del lavoro. In effetti, i lavoratori dipendenti che diventano disabili durante la loro vita professionale rappresentano un capitale umano potenzialmente molto prezioso. Infatti, grazie ai necessari adattamenti, alla riabilitazione e a vari tipi di formazione complementare essi possono conseguire notevoli abilità per espletare compiti diversi da quelli che ormai non possono più svolgere a causa del loro handicap. Sotto questo profilo, e ai fini di una maggiore efficienza, potrebbe essere utile considerare il potenziale impatto cumulativo dei redditi derivanti dalla pensione d'invalidità e dei redditi salariali.

4.3.4 Forme flessibili di organizzazione del lavoro

4.3.4.1 La flessibilità dell'orario lavorativo negli anni precedenti al raggiungimento dell'età pensionabile è un altro aspetto delle condizioni di lavoro che può indurre i lavoratori anziani a proseguire la loro attività. Le statistiche nazionali disponibili mostrano che molti di questi lavoratori preferirebbero un pensionamento graduale, in particolare a causa dei problemi di salute dovuti all'avanzare degli anni, ma anche per rendere meno traumatica la cessazione dell'attività lavorativa. Anziché implicare una cesura netta, il pensionamento anticipato dovrebbe piuttosto diventare un processo scelto dai lavoratori per ridurre progressivamente le ore di lavoro.

([15]) Op. cit.: v. nota 9.

([16]) Op. cit.: v. nota 1 (punto 3.3.3).

4.3.4.2 Nella pratica, sinora, si è presa in considerazione quasi esclusivamente l'età del pensionamento senza mettere in conto le condizioni di lavoro dei lavoratori anziani. Sui provvedimenti positivi per organizzare la fine della carriera lavorativa, come i prepensionamenti progressivi, ha per lo più prevalso il mantenimento dei prepensionamenti totali, per cui non vi è stato alcuno sviluppo auspicabile in materia. Questa situazione deve cambiare: la pensione, infatti, da essere un momento che si cerca di anticipare il più possibile, dovrebbe piuttosto diventare un processo «volontario e progressivo», che consenta ai lavoratori di ridurre progressivamente il tempo di lavoro nel contesto di una serie di garanzie collettive.

4.3.5 L'accesso permanente alla formazione

Per l'avvenire occorrerà tener presente che «*il degrado del potenziale produttivo dei lavoratori anziani non è legato al passare degli anni, bensì all'obsolescenza delle qualifiche, situazione alla quale si può ovviare grazie alla formazione*» ([17]).

Detto ciò, va notato che non basta prevedere una politica rivolta ai lavoratori ultraquarantenni e ultracinquantenni. Infatti, come ha osservato giustamente il Consiglio superiore del lavoro belga, «*una politica intesa a modificare la problematica dei lavoratori anziani è destinata ad arrivare troppo tardi se contempla unicamente questa categoria di lavoratori. Per questo motivo occorre una gestione del personale che tenga conto dell'età sin dal momento in cui ha inizio la vita lavorativa*» ([18]).

4.3.5.1 Se l'idea dell'istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita è ormai acquisita e costituisce una delle chiavi di volta della politica europea dell'occupazione, è molto preoccupante constatare che la percentuale di mano d'opera che partecipa all'istruzione e alla formazione è, in media, di appena il 14 % per la fascia di età 25-29 anni, e che si riduce progressivamente con l'aumentare dell'età per attestarsi al 5 % circa per la fascia compresa fra i 55 e i 64 anni ([19]). In questi ultimi anni queste percentuali hanno registrato un aumento estremamente contenuto, per non dire nullo.

4.3.5.2 In un sistema di produzione in cui il lavoro richiede sempre più capacità tecniche e *know-how*, questo stato di cose appare preoccupante in riferimento non solo al tasso occupazionale dei lavoratori anziani, ma anche alla competitività europea. È auspicabile, per non dire indispensabile, rimediare a questa situazione. A tal fine:

— le imprese devono integrare la formazione nella loro strategia alla stessa stregua di un investimento a medio e a lungo termine, senza pretendere che i loro investimenti in questo campo producano un ritorno rapido o addirittura immediato,

— i lavoratori dipendenti hanno talvolta difficoltà a seguire corsi di formazione o per mancanza di entusiasmo (è il caso di quelli con qualifiche scarse o nulle), o perché non si sentono all'altezza non avendo completato gli studi, o ancora perché non ne vedono l'utilità data l'imminenza della pensione.

4.3.5.3 Manifestamente, in questa problematica può risultare determinante il ruolo delle parti sociali a tutti i livelli della contrattazione. A tale scopo, il «Quadro d'azione per lo sviluppo delle competenze e delle qualifiche lungo tutto l'arco della vita» convenuto dalle parti sociali europee costituisce un'iniziativa capitale per promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in tutte le fasce di età. Al tempo stesso, un ruolo di primo piano compete anche ai pubblici poteri, i quali devono garantire la creazione di un contesto propizio allo sviluppo della formazione lungo tutto l'arco della vita.

4.3.5.4 Tuttavia, la formazione professionale, la formazione e istruzione lungo tutto l'arco della vita non devono essere viste in forma isolata, bensì come aspetti correlati della gestione della carriera dei lavoratori dipendenti. La loro funzione è quella di assicurare una motivazione, indipendentemente dall'età, valorizzando le competenze e dando impulso ai percorsi professionali. Sotto questo profilo i bilanci delle competenze e la convalida delle conoscenze personali costituiscono altrettanti strumenti da sviluppare nel quadro di progetti professionali individuali, in funzione delle finalità dell'impresa.

4.3.5.5 Sotto questo profilo l'Unione europea si trova di fronte a una sfida non indifferente, dal cui esito dipende in parte il successo della strategia di Lisbona. In generale occorre accrescere la partecipazione dei lavoratori dipendenti alla formazione professionale, innalzando in questo modo il livello generale delle conoscenze e delle competenze dei lavoratori meno giovani.

4.3.6 Politiche attive efficaci del mercato del lavoro

4.3.6.1 Il CESE condivide l'idea, espressa nella comunicazione in esame, secondo la quale «*per far sì che i lavoratori possano rimanere più a lungo nel mondo del lavoro, è essenziale anticipare i cambiamenti e gestire con successo le necessarie ristrutturazioni economiche*». Quest'analisi è in linea con una delle cause enucleate al punto 4.3.1.4 del presente parere, cioè «*un'insufficiente gestione previsionale degli impieghi e delle qualifiche*».

4.3.6.2 Il Comitato condivide altresì la conclusione secondo cui «*è d'importanza cruciale porre in atto approcci personalizzati che rispondano alle esigenze individuali, in particolare tramite servizi d'orientamento, una formazione specifica e sistemi di riqualificazione esterna*». A tal fine può essere utile — come fa la Commissione e come è prassi in taluni Stati membri — far leva sulle prestazioni ai disoccupati in modo che contribuiscano all'offerta e all'aggiornamento delle qualifiche per agevolare l'assunzione dei lavoratori anziani disoccupati, salvaguardando nel contempo il diritto alle indennità di disoccupazione e offrendo un orientamento che incoraggi il passaggio a un altro posto di lavoro o a un'attività autonoma.

([17]) OCSE, *International Adult Literacy Survey*
([18]) («Indagine internazionale sull'alfabetizzazione degli adulti»).
([19]) Op. cit.: v. nota 1 (punto 4.3.2).

4.3.6.3 Attuare «politiche del mercato del lavoro attive ed efficaci» significa puntare al tempo stesso sulla domanda e sull'offerta di lavoro. Il Comitato si compiace che tutte le raccomandazioni che formano il grosso della comunicazione in esame si ispirino a questo principio, perché questo equilibrio è una delle condizioni per realizzare progressi tangibili.

4.3.7 Miglioramento della qualità del lavoro

4.3.7.1 La comunicazione sottolinea a ragione che la qualità del lavoro è, in generale, cruciale per far tornare o mantenere i lavoratori anziani sul mercato del lavoro. In effetti, il numero dei lavoratori anziani che abbandonano un'attività lavorativa di qualità mediocre è di quattro volte superiore a quello dei lavoratori anziani con lavori di qualità superiore, e il doppio di quello dei giovani con impieghi di qualità mediocre ([20]). Questa parte della comunicazione sarebbe risultata più precisa e avrebbe potuto dar vita a un dibattito se avesse cercato di definire il concetto di «qualità del lavoro» e di tratteggiare una soluzione praticabile. Sarebbe stato utile quanto meno riepilogare le impostazioni adottate in testi precedenti (ad esempio il COM(2003) 728 del 26 novembre 2003 e la relazione «L'occupazione in Europa 2002»).

4.4 *Altre proposte e riflessioni*

— In generale, al pari degli orientamenti di Lisbona, la strategia volta ad «aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e differire l'uscita dal mercato del lavoro» potrà essere realizzata con maggiore efficacia se andrà di pari passo con un tasso di crescita propizio all'occupazione.

— Il metodo aperto di coordinamento viene applicato per i vari aspetti legati alle pensioni. Per quanto riguarda tuttavia «l'invecchiamento attivo», la comunicazione accenna a un «programma di valutazione interpari» attuato nel quadro della strategia europea per l'occupazione. Ora, è difficile comprendere le ragioni che indurrebbero a seguire due diverse procedure. Per praticità, e ai fini di una maggiore efficacia, sembra utile continuare a far leva sul concetto di «età di uscita dal mercato del lavoro», e quindi globalmente dell'età pensionabile, privilegiando quindi il metodo aperto di coordinamento.

— Circa gli orientamenti del Consiglio europeo di Stoccolma, e fermo restando quanto è detto nei capitoli che precedono, il Comitato condivide le linee d'azione additate nella comunicazione in esame. Quanto alla *task-force* Occupazione, si rimanda al parere del Comitato sull'argomento ([21]).

([20]) Op. cit.: v. nota 10.

([21]) «Migliorare la qualità del lavoro: un'analisi degli ultimi progressi» (COM(2003) 728).

È tuttavia possibile avanzare e precisare altre proposte e riflessioni.

4.4.1 Le assunzioni

Per quanto le assunzioni costituiscano un fattore strategico nel tasso di occupazione dei lavoratori anziani ([22]), tale aspetto è stato di recente trascurato nel lavoro di riflessione generale. La comunicazione non concentra la sua attenzione su questo elemento, il quale ha a che vedere con la dimensione psicologica del problema, con la discriminazione, e dunque con il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4.4.1.1 Eppure, è essenziale combattere qualsiasi forma di discriminazione in tema di assunzioni e, in particolare, quelle legate all'età, trattandosi dell'argomento oggetto della comunicazione in esame. Il fattore età non deve essere determinante nei criteri di assunzione: in tale sede, al contrario, si deve cercare di individuare e di valorizzare le competenze individuali acquisite nel corso dell'intera carriera. È beninteso importante tener conto delle aspirazioni e delle scelte dei lavoratori anziani, e in particolare delle richieste di lavoro differenziato (in termini di durata, ripartizione, orari, ecc.).

4.4.1.2 Sotto questo profilo è interessante constatare, ad esempio, che in taluni Stati membri numerosi concorsi per l'accesso al pubblico impiego prevedono spesso, fra i criteri di selezione, anche l'età massima, in genere intorno ai quarant'anni. Ciò significa che una persona proveniente dal privato e che abbia già compiuto i quarant'anni non può aspirare a un posto di lavoro pubblico. Ciò si traduce in una sorta di segregazione tanto più inammissibile in quanto impedisce a un disoccupato — anche se qualificato o altamente qualificato, e rispondente al profilo professionale previsto per il posto da coprire — di aspirare a un tale posto, e priva al tempo stesso il pubblico impiego dell'esperienza di un lavoratore proveniente dal settore concorrenziale. Per quanto riguarda l'Unione europea, si rammenta che solo nell'aprile 2002, in seguito all'intervento del Mediatore europeo, la Commissione ha accettato di sopprimere i limiti di età nelle procedure di assunzione. Più di recente, nel luglio 2004, quest'ultimo, in seguito a un ricorso, ha chiesto alla Commissione di abolire il limite d'età per l'assunzione di tirocinanti, ritenendo che esso costituisse una discriminazione ingiustificata. Del resto, secondo il ricorrente, questo criterio sarebbe incompatibile con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

4.4.1.3 Inoltre, va notato che il moltiplicarsi delle partenze anticipate ha ulteriormente assottigliato l'interesse per i lavoratori anziani sul mercato del lavoro, e quindi per la loro assunzione. L'abbassamento dei limiti di età per agevolare l'uscita anticipata dal mercato del lavoro ha avuto conseguenze notevoli per questi lavoratori in quanto, agli occhi dei datori di lavoro, ha modificato l'età alla quale possono iniziare a essere considerati «troppo anziani».

([22]) Parere del CESE sul tema «Misure di sostegno all'occupazione», GU C 110 del 30.4.2004 (Relatrice: Hornung-Draus, correlatore: Greif).

4.4.1.4 Al tempo stesso, dal punto di vista psicologico, il comportamento delle imprese ha contribuito a minare la fiducia in se stessi nei lavoratori anziani o non più giovani, i quali finiscono implicitamente per considerarsi non più come prossimi all'età pensionabile e alla quiescenza, bensì come persone «incapaci» di lavorare o ormai «inoccupabili». In effetti, quando quasi la metà dei pensionati lascia il lavoro grazie al sistema dell'invalidità, com'è avvenuto in taluni paesi dell'UE, la pensione viene vista non già come diritto al riposo, bensì come conseguenza dell'incapacità di lavorare. Una tale percezione dell'età, effetto di una tendenza all'incasellamento, incide inevitabilmente sui comportamenti individuali poiché finisce non solo con l'influenzare il lavoratore psicologicamente, ma anche, nella pratica, col farlo sentire marginale tanto sul mercato del lavoro, e quindi sotto il profilo delle possibilità di assunzione, quanto nell'impresa e, in fin dei conti, nella società stessa.

4.4.1.5 La direttiva 2000/78/CE, in sintonia con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ha predisposto un quadro generale a favore della parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro. Essa vieta, a talune condizioni, le discriminazioni fondate, in particolare, sull'età. La direttiva avrebbe dovuto essere recepita nelle legislazioni nazionali entro il dicembre 2003: sarà utile quindi procedere quanto prima a un bilancio della sua applicazione cogliendo l'occasione per misurarne l'efficacia.

4.4.2 La flessibilità

Al punto 4.3.2 si è esaminato il concetto di età flessibile del pensionamento e l'attuazione della flessibilità dell'organizzazione del lavoro per i prepensionamenti. Le medesime osservazioni valgono per l'uscita dal mercato del lavoro al compimento dell'età pensionabile prevista dalla legge. Infatti, dato che quattro lavoratori su dieci avrebbero preferito proseguire la loro attività ([23]) per ragioni professionali, familiari o d'interesse personale ([24]), appare opportuno prevedere modalità di pensionamento più flessibili per tener conto di tali aspirazioni.

4.4.2.1 È necessario permettere ai lavoratori dipendenti di lasciare progressivamente il lavoro, e non, come avviene oggi, cessando l'attività all'età prevista per legge, bruscamente, da un giorno all'altro. Alla fine della carriera i lavoratori dovrebbero poter beneficiare di disposizioni tali da consentire loro di lavorare a tempo parziale (tre quarti, un terzo o metà tempo). Per facilitare l'applicazione di questo principio converrebbe valutare il possibile impatto derivante dalla fissazione di una retribuzione proporzionalmente superiore alla percentuale delle ore lavorate.

4.4.2.2 Questa presenza sul posto di lavoro potrebbe ad esempio servire a trasmettere l'esperienza maturata ai collaboratori più giovani, in particolare istituendo una funzione di *tutor,* di sostegno e di cooperazione al tirocinio ([25]), e tornare utile a tutti i vari sistemi di formazione in alternanza scuola/lavoro. Soluzioni del genere tornerebbero a beneficio di tutti: del lavoratore volontario, che potrebbe svolgere un'attività gratificante, dell'impresa, che conserverebbe e anzi potrebbe far beneficiare gli altri collaboratori dell'esperienza e del *know-how* del collega più anziano, grazie alle sue capacità didattiche, e dell'interesse generale, perché aumenterebbe il tasso di occupazione.

4.4.3 Le donne e le pari opportunità

La comunicazione sottolinea il forte divario fra il tasso di occupazione delle donne e degli uomini anziani: rispettivamente 30,5 % e 50,1 %. La disparità tra uomini e donne appare invece modesta per quanto riguarda l'uscita dal mercato del lavoro ([26]) (Cfr. tabella nell'Allegato 3).

4.4.3.1 La differenza dei tassi occupazionali di questa categoria di età corrisponde a un effetto di coorte che rispecchia la composizione del mercato del lavoro in generale. Merita notare che questa differenza non ha alcuna incidenza e non si ripercuote sull'età media dell'uscita dal mercato del lavoro.

4.4.3.2 L'innalzamento del tasso occupazionale delle donne anziane è un prerequisito per la realizzazione degli obiettivi di Stoccolma. Il tasso di occupazione di tale categoria di età deriva essenzialmente da quelli delle fasce d'età inferiori. Il problema di fondo è dunque il tasso di attività generale delle donne e non già l'età in cui esse lasciano il mercato del lavoro.

4.4.3.3 Al di là dei problemi economici che ne discendono, si tratta anche di una questione legata a motivi di equità, più volte evidenziati dal Comitato, i quali riguardano l'orientamento scolastico, il livello di formazione, la parità salariale o la responsabilità esercitata a parità di qualifiche.

4.4.3.4 Per aumentare il tasso occupazionale femminile è indispensabile migliorare le condizioni di accesso delle donne al mercato del lavoro. A tal fine occorre prevedere dispositivi che permettano sia agli uomini che alle donne, in eguale misura, di conciliare la vita privata e la vita professionale, sviluppando una rete di servizi sociali capaci di fornire quell'attenzione e quelle cure che sono normalmente disponibili nella vita privata: per i minorenni (e in particolare la disponibilità di sistemi di custodia destinati ai bambini: cfr. tabella dell'Allegato 3), per le persone non autonome (anziani, malati, ecc.), e così via.

([23]) Op. cit.: v. nota 11.
Op. cit.: v. nota 11; Commissione europea, *Age and Attitudes-Main Results from a Eurobarometer Survey* («Età e comportamenti: principali risultati di un indagine dell'Eurobarometro»), 1993.

([24]) Op. cit.: v. nota 1 (punto 3.3.5).

([25]) Op. cit.: v. nota 1 (punto 4.3.4).

([26]) Cfr. Allegato 2.

4.4.4 La contrattazione collettiva

Nella comunicazione della Commissione si afferma che «nonostante la recente evoluzione della situazione, le parti sociali dovranno allargare e intensificare i loro sforzi, sia a livello nazionale che a livello comunitario, per creare una nuova cultura in materia di invecchiamento e di gestione del cambiamento. I datori di lavoro continuano tuttora, troppo spesso, a privilegiare regimi di pensionamento anticipato».

4.4.4.1 In proposito il Comitato si compiace dell'impostazione adottata nel documento, secondo cui il dialogo sociale è in sostanza una *condicio sine qua non* per poter aspirare a progressi significativi. Il Comitato approva e appoggia l'iniziativa e l'intento della Commissione, ma ritiene che sarebbe opportuno spingersi oltre. Infatti, se il dialogo sociale, anzi la contrattazione collettiva, vanno intensificati a livello nazionale e dell'Unione, la seconda va estesa per poter trovare soluzioni che tengano conto delle esigenze specifiche, visto che sempre di meno è possibile fare affidamento su soluzioni *passe-partout* generalmente applicabili. Sotto questo profilo le contrattazioni collettive, per tener conto delle specificità professionali (faticosità, condizioni e organizzazione del lavoro, livello di qualificazione, ecc.), devono altresì coinvolgere i settori professionali, europei e nazionali, e di riflesso anche le imprese. Solo così le disposizioni di carattere generale potranno risultare pienamente efficaci.

5. **Innalzamento dell'età media di uscita dal mercato del lavoro**

5.1 Il punto 32 delle conclusioni della Presidenza del Consiglio di Barcellona prevede che, riguardo alle attuali politiche in materia di occupazione, occorrerebbe, fra le altre cose,

— aumentare gradualmente di circa 5 anni l'età media effettiva di cessazione dell'attività lavorativa nell'Unione europea.

5.2 L'insieme delle analisi e delle disposizioni esaminate nei punti che precedono — e che riguardano più in particolare le decisioni del Consiglio di Stoccolma, il quale «ha convenuto di fissare a livello di Unione un obiettivo di aumento del tasso medio di occupazione nell'UE degli anziani (donne e uomini dai 55 ai 64 anni) fino al 50 % entro il 2010» — contribuiscono all'attuazione degli orientamenti di Barcellona. In effetti, ogni lavoratore di età compresa fra i 55 e 64 anni che rinvia la sua uscita dal mercato del lavoro contribuisce a innalzare l'età media di cessazione dell'attività professionale nell'UE.

5.3 L'applicazione delle decisioni di Stoccolma rappresenta il motore essenziale dell'evoluzione positiva perseguita con l'orientamento del Consiglio di Barcellona. Infatti, l'obiettivo di «aumentare gradualmente di circa 5 anni l'età media effettiva di cessazione dell'attività lavorativa» non può essere esaminato né valutato astraendo dall'obiettivo «di (un) aumento del tasso medio di occupazione nell'UE degli anziani (donne e uomini dai 55 ai 64 anni)».

5.4 Effettivamente, viste le difficoltà constatate per accrescere il tasso di attività dei lavoratori di età compresa fra i 55 e i 64 anni, non sarebbe ragionevole considerare l'obiettivo di Barcellona come a sé stante. Per conseguirlo si potrebbe essere infatti tentati di ritardare l'età pensionabile prevista dalla legge.

5.5 Un'ipotesi del genere non sarebbe coerente, visto che già ora i lavoratori dipendenti che lo desiderino non sempre riescono a portare a termine la loro carriera lavorativa.

6. **Conclusioni e raccomandazioni**

6.1 Il Comitato conferma l'orientamento generale del proprio parere d'iniziativa sul tema «*I lavoratori anziani*» dell'ottobre 2000, in cui tiene a «*sottolineare la necessità di adottare un approccio positivo alla questione dei lavoratori più anziani, dal momento che il trattamento spesso loro riservato non solo si fonda su un concetto di società poco solidale e discriminatoria, ma comporta in molti casi la perdita di personale altamente qualificato, con la conseguenza di un abbassamento del livello globale della competitività*.»

6.1.1 Nel quadro di questo indirizzo il Comitato si compiace che il Consiglio europeo della primavera del 2004 abbia additato **l'invecchiamento attivo** come uno dei tre ambiti prioritari che richiedono interventi rapidi per realizzare la strategia di Lisbona. Sotto questo profilo esprime soddisfazione per il fatto che la Commissione abbia scelto, tramite la comunicazione in esame, di alimentare il dibattito sui progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi di Stoccolma e di Barcellona e di evidenziare il ruolo dei governi e delle parti sociali nella promozione dell'invecchiamento attivo.

6.2 In generale il CESE approva la scelta dei grandi temi d'intervento su cui è imperniata la comunicazione in esame. Tali grandi temi corrispondono ad altrettanti approcci risolutivi e possono essere giudicati positivamente, a condizione che le misure che si deciderà di attuare presentino una qualità e una natura soddisfacenti e che si tenga conto delle osservazioni formulate nel presente parere. Ciò vale per tutti gli aspetti esaminati: pensionamenti anticipati e incentivi finanziari, riforma dei prepensionamenti, flessibilità nell'organizzazione del lavoro, condizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, o ancora il miglioramento della qualità dell'occupazione.

6.2.1 A giudizio del Comitato, tuttavia, al di là dei grandi temi indicati più sopra e delle azioni concrete da intraprendere, è imperativo che, sotto il profilo psicologico, **si faccia tutto il possibile per operare un cambiamento di mentalità e creare una maggiore consapevolezza da parte sia delle imprese che dei dipendenti.** Occorre che i lavoratori si sentano valorizzati se continuano a lavorare dopo i 55 anni e che le imprese e i pubblici servizi siano consapevoli dei vantaggi che possono trarre dai lavoratori anziani. **Senza questa presa di coscienza collettiva le eventuali misure concrete adottate non potranno avere piena efficacia.**

6.2.2 A tal fine, come già aveva fatto nel parere d'iniziativa dell'ottobre 2000, il Comitato suggerisce alla Commissione di promuovere, di concerto con gli Stati membri, una vasta campagna di sensibilizzazione, d'informazione e di chiarificazione rivolta ai principali attori e alla società in generale, per contribuire a creare una percezione positiva del ruolo che i lavoratori non più giovani possono svolgere sia nelle imprese che nei servizi pubblici, oltre che per l'insieme della società.

6.2.2.1 Il Comitato è lieto di constatare che il «Rapporto del gruppo ad alto livello sull'avvenire della politica sociale in un'Unione europea allargata» (trad. provv.), pubblicato alla fine del primo semestre 2004, abbia accolto tale suggerimento del Comitato.

6.3 Il Comitato economico e sociale europeo ritiene inoltre che:

6.3.1 Tutte le azioni intraprese per portare avanti la realizzazione delle decisioni di Stoccolma o di Barcellona devono indurre esclusivamente i lavoratori anziani a mantenere il loro lavoro o a trovare una nuova occupazione. L'obiettivo perseguito è quello d'innalzare il tasso occupazionale e ritardare l'età di uscita dal mercato del lavoro, e le modifiche alle situazioni attuali, specie per quanto riguarda i pensionamenti anticipati, non devono assolutamente provocare disoccupazione. In generale è corretto far presente, come fa la Commissione, che con tutta evidenza «gli incentivi a favore dei lavoratori anziani per il mantenimento del posto di lavoro devono essere confermati da prospettive di impiego reali».

6.3.2 Il Comitato ritiene che per accrescere il tasso occupazionale globale, o quello della fascia di età compresa fra i 55 e i 64 anni, occorra anche aumentare il tasso di occupazione delle categorie di potenziali lavoratori dipendenti meno «utilizzati». A tale scopo occorre, da un lato, intervenire energicamente per mobilitare tutte le riserve di manodopera disponibili nell'Unione, in particolare i giovani afflitti da una disoccupazione che non solo è demotivante, ma desta anche preoccupazione per la dinamica futura del tasso di occupazione complessivo, nonché le donne e i disabili.

6.3.3 La formazione professionale e l'istruzione lungo tutto l'arco della vita non possono essere viste in modo isolato, bensì come una componente della gestione della carriera dei lavoratori dipendenti. Ciò che conta in proposito è assicurare, grazie alla formazione, **la motivazione a qualsiasi età**, valorizzando le competenze e dinamizzando il percorso professionale. Solo a questa condizione sarà possibile assicurare un livello di competenze adeguato e quindi l'occupabilità dei lavoratori anziani.

6.3.3.1 In generale il Comitato sottolinea che, al di là della formazione, tutte le azioni rientranti in una strategia intesa ad accrescere l'occupazione dei lavoratori anziani non vanno intraprese solo per i lavoratori che hanno già superato i 40-50 anni. In effetti, una politica intesa ad affrontare i problemi dei lavoratori anziani interverrebbe troppo tardi se contemplasse solo questa categoria di lavoratori dipendenti: è quindi necessaria una gestione del personale che tenga conto del fattore età sin dalla prima assunzione dei lavoratori.

6.3.4 Al centro di questa problematica va messa la questione delle assunzioni, visto che occorre combattere qualsiasi forma di discriminazione legata all'età. Sotto questo profilo è opportuno fare il punto dell'applicazione della direttiva 2000/78/CE, la quale ha istituito un quadro generale per la parità di trattamento in materia di condizioni di lavoro, che contempla il divieto, a determinate condizioni, di qualsiasi discriminazione basata in particolare sull'età. Ciò vale per tutte le fasce di età, sia che si tratti di lavoratori anziani che di giovani.

6.3.5 Che si tratti di pensionamenti anticipati o di pensionamenti normali, deve essere possibile lasciare progressivamente il lavoro. In effetti, la fine dell'attività lavorativa non deve più costituire uno stacco netto e un evento che si cerca di anticipare il più possibile, bensì diventare un processo scelto liberamente e a carattere graduale, grazie al quale, nel quadro di un complesso di garanzie contrattuali, i lavoratori dipendenti hanno la facoltà di ridurre progressivamente la durata del lavoro. Questo potrebbe costituire un tema prioritario di ricerca e di azione nel quadro degli orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione per il 2005.

6.3.6 Occorre intensificare il dialogo sociale, o meglio ancora, le contrattazioni collettive sia al livello dell'Unione europea che a livello nazionale. Dato che le misure generiche risultano sempre meno efficaci, è opportuno estendere tali contrattazioni collettive in modo da trovare soluzioni appropriate per singoli casi specifici. Ciò significa che, per poter tener conto delle specificità professionali (mansioni logoranti, condizioni e organizzazione del lavoro, livello delle qualifiche, ecc.), le contrattazioni collettive devono interessare anche i comparti professionali, a livello europeo e nazionale e, di riflesso, le imprese.

6.3.6.1 A partire dal 2006 sarebbe utile assegnare all'invecchiamento attivo un'importanza prioritaria nel quadro della nuova agenda per la politica sociale.

6.3.7 Il Comitato ritiene che l'orientamento positivo del Consiglio di Barcellona sia stato possibile grazie all'attuazione di quanto era stato deciso dal Consiglio di Stoccolma e reputa che l'innalzamento dell'età media effettiva alla quale cessa l'attività professionale non possa essere esaminato o valutato astraendo dall'aumento del tasso occupazionale dei lavoratori di età compresa fra i 55 e i 64 anni.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al libro bianco sulla revisione del regolamento 4056/86, che determina le modalità di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato ai trasporti marittimi (trad. provv.)

COM(2004) 675 def.

(2005/C 157/23)

La Commissione europea, in data 13 ottobre 2004, 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 bianco sulla revisione del regolamento 4056/86, che determina le modalità di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato ai trasporti marittimi* (trad. provv.)

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione è stata incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha nominato relatrice generale **BREDIMA-SAVOUPOULOU** e ha adottato il seguente parere con 148 voti favorevoli, 12 voti contrari e 10 astensioni.

1. **Introduzione**

1.1 Il trasporto marittimo, attività internazionale e globalizzata per eccellenza, viene essenzialmente effettuato tramite due tipi di servizio: servizi di linea e servizi con navi da carico non regolari, servizi non di linea (*tramp*). Dal 1875 i trasporti marittimi di linea sono organizzati in conferenze marittime, ossia associazioni di trasportatori marittimi che forniscono servizi di linea per il trasporto di merci con orari stabiliti e notificati, applicando tariffe uniformi o comuni su specifiche tratte entro limiti geografici determinati. Nel settore del trasporto non di linea, il servizio di nave portarinfuse per liquidi e solidi viene effettuato tramite trasporti su tratte non regolari e non pubblicate, e le tariffe sono liberamente negoziate ad hoc caso per caso, in funzione delle condizioni dell'offerta e della domanda. Come è stato molto acutamente osservato, i servizi di linea funzionano alla stregua di autobus, mentre i servizi non di linea possono essere paragonati a taxi del mare, vale a dire che le conferenze marittime offrono servizi programmati con partenze e arrivi prestabiliti, mentre i servizi non di linea offrono servizi di trasporto su misura in funzione della domanda.

1.2 Nel 1974 la Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (Unctad) ha adottato il codice di comportamento per le conferenze marittime al fine di rispondere alle aspirazioni dei paesi in via di sviluppo, che auspicavano una maggiore partecipazione delle loro navi al trasporto merci di linea. Il codice di comportamento per le conferenze di linea prevedeva una formula di ripartizione del carico tra vettori del paese esportatore e del paese importatore di 40 %-40 %, lasciando il rimanente 20 % del trasporto di linea controllato dalle conferenze marittime a vettori di paesi terzi. Tale codice di comportamento, ratificato da numerosi Stati membri come pure da altri paesi sviluppati (OCSE) e paesi in via di sviluppo, è entrato in vigore il 6 ottobre 1983: esso è pertanto lo strumento giuridico fondamentale che disciplina i trasporti di linea in tutto il mondo. Il regolamento n. 954/79/CEE ([1]) pone le condizioni affinché l'applicazione del codice sia compatibile con il Trattato CE. Dal punto di vista della Commissione, al momento dell'adozione, il regolamento in questione ([2]) (il cosiddetto «pacchetto di Bruxelles») costituiva un compromesso equilibrato tra l'auspicio dei paesi in via di sviluppo di avere accesso alle conferenze marittime e il rispetto dei principi commerciali dell'OCSE e dei principi fondamentali del Trattato CE.

1.3 Nel 1986 è stato adottato il regolamento n. 4056/86/CEE che determina le modalità di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CE ai trasporti marittimi. Nel regolamento viene fatta esplicita menzione del regolamento n. 954/79/CEE e del codice di comportamento dell'Unctad; i suoi «considerando» sono indicativi in tal senso. In esso viene fatta una distinzione tra conferenze marittime aperte e conferenze chiuse, a seconda che l'accesso sia automatico o richieda l'approvazione da parte dei membri della conferenza. Tramite il regolamento n. 4056/86 la Comunità ha adottato il sistema di conferenze chiuse accompagnate da scambi aperti, vale a dire salvaguardando l'effettiva concorrenza da parte dei non aderenti e non consentendo altre restrizioni della concorrenza da parte delle conferenze marittime. A differenza della maggioranza delle norme di concorrenza, il regolamento in questione è un regolamento del Consiglio, il che costituisce un riconoscimento delle peculiarità del trasporto marittimo e del suo carattere internazionale.

([1]) Regolamento del 15 maggio 1979 concernente la ratifica da parte degli Stati membri della Convenzione delle Nazioni Unite relativa al codice di comportamento per le conferenze marittime o l'adesione di tali Stati alla convenzione.

([2]) Cfr. Bredima-Savopoulou/Tzoannos *The Common Shipping Policy of the EC*, North Holland, Asser Institute 1978, 1990; L. Schmdt - O. Seiler *The Unctad Code of Conduct for Liner Conferences*, Amburgo 1979; A. Mc Intosh *Anti-Trust Implications of Liner Conferences* Lloyds Maritime and Commercial Law Quarterly, May 1980 p. 139; Clough/Randolph *Shipping and EC Competition Law*, Butterworths. 1991, Bellamy/Child *Common Market Law of Competition* Sweet & Maxwell, 1993, 2001; P. Ruttley *International Shipping and EEC Competition Law* (1991) 2 ECLR, 5; Kreis *European Community Competition Policy and International Shipping* (1989) Fordham International Law Journal, p. 411, vol. 13; J. Erdmenger, *Conference on EEC Shipping Law*, 4-5/2/1988, Rotterdam; Bredima *The Common Shipping Policy of the EEC*, 18 Common Market Law Review, 1981, p. 9-32.

1.4 Ai sensi del regolamento n. 4056/86 alle conferenze marittime veniva concessa un'esenzione di categoria a determinate condizioni e subordinatamente al rispetto di taluni obblighi. L'esenzione di categoria era di durata indefinita. Le conferenze erano autorizzate a svolgere diverse attività (ad esempio, la ripartizione fra i membri del tonnellaggio trasportato e delle entrate, il coordinamento degli orari, il coordinamento o la ripartizione dei viaggi tra i membri della conferenza) compatibili con le normative comunitarie in materia di concorrenza e a operare inoltre due restrizioni fondamentali della concorrenza: la determinazione orizzontale dei prezzi e l'utilizzo della capacità. L'esenzione per categoria in questi due settori fondamentali era giustificata dal fatto che le conferenze esercitano un effetto stabilizzante sulle tariffe delle navi di linea, forniscono servizi indispensabili ed efficaci ai caricatori e devono affrontare un'effettiva concorrenza da parte di compagnie esterne. Il regolamento 4056/86 costituisce la più generosa esenzione per categoria mai concessa a un settore industriale nell'Unione europea. Nessun altro settore gode di un'esenzione dalle regole europee di concorrenza relative alla fissazione dei prezzi. L'originalità del regolamento risiede inoltre nel fatto che l'esenzione di categoria concessa ha durata indefinita.

1.5 Dal 1986 la Commissione e il Tribunale europeo di primo grado, in numerose cause [1], hanno preso in esame diversi aspetti delle attività delle conferenze. Il tribunale ha adottato numerosi principi giuridici nell'applicazione del regolamento n. 4056/86/CEE. Tali principi sono stati applicati dalle conferenze operanti nei traffici di linea nell'UE. Nel corso degli anni le attività delle conferenze si sono drasticamente ridotte sia nelle dimensioni che nella portata, a seguito dei mutamenti delle condizioni del mercato. Più in particolare:

a. le conferenze non possono più fissare i prezzi per la tratta dei trasporti terrestri nel quadro dei trasporti multimodali;

b. le tariffe non devono soltanto essere comuni o uniformi tra i membri della conferenza, ma anche per quanto riguarda tutti i caricatori dello stesso prodotto;

c. le conferenze non possono porre delle restrizioni per quanto concerne i membri che desiderino concludere un contratto di servizio individuale con i caricatori;

d. la gestione della capacità è consentita solo a condizione che essa non crei un periodo artificiale «di punta» in collegamento con eventuali aumenti delle tariffe.

1.6 Inoltre il regolamento n. 4056/86/CEE stabiliva che i servizi non di linea e di cabotaggio non rientravano nel suo campo di applicazione. In assenza di un regolamento specifico, gli articoli 85 e 86 del Trattato CE erano direttamente applicabili a tali attività. Il settore *tramp* era considerato come uno dei rari esempi di concorrenza perfetta nel mondo, e dei servizi di cabotaggio si riteneva che non producessero alcun risultato significativo anti-concorrenziale nel quadro del commercio CE.

1.6.1 Le caratteristiche fondamentali del trasporto marittimo non di linea possono essere riassunte in dieci punti:

— opera in mercati competitivi a livello globale,

— è vicino al modello di concorrenza perfetta,

— si suddivide in diversi segmenti di mercati settoriali in risposta alle esigenze del consumatore,

— vi opera una concorrenza fra mercati settoriali per le merci,

— è soggetto a una domanda volatile e imprevedibile,

— è caratterizzato da molte piccole attività imprenditoriali,

— adotta modelli commerciali globali,

— è connotato da facilità di ingresso e di uscita,

— presenta un ottimo rapporto costi-ricavi,

— si mostra reattivo allo sviluppo dei mercati e alle esigenze dei caricatori.

1.6.2 In generale il mercato dei servizi non di linea si presenta molto frammentato [2]. Negli ultimi trent'anni sono emersi *bulk pool* e attività specializzate per rispondere alle esigenze specifiche dei caricatori e dei noleggiatori. Perciò nella grande maggioranza dei casi questo tipo di mercato ha funzionato a vantaggio dei caricatori/noleggiatori senza presentare problemi di rilievo rispetto alle norme in materia di concorrenza sia nell'UE sia a livello internazionale.

1.7 Attualmente vi sono nel mondo 150 conferenze marittime, 28 delle quali operano in traffici per e dall'UE, essenzialmente sulle tratte principali: transatlantica, Europa-Asia orientale ed Europa-Australia/Nuova Zelanda. I membri di tali conferenze comprendono compagnie di linea sia europee che non europee. Inoltre, altre conferenze operano sulla tratta UE/America del Sud, UE/Africa occidentale ed altre aree.

1.8 La maggior parte dei paesi dell'OCSE riconosce il sistema delle conferenze marittime e ha loro accordato qualche tipo di immunità rispetto alle leggi antitrust. Gli Stati Uniti tengono conto di tale sistema nel quadro *dell'Ocean Shipping Reform Act* [3] (Legge di riforma delle spedizioni marittime oceaniche) (OSRA) del 1999. L'Australia concede un'esenzione limitata per le conferenze marittime nel quadro dell'*Australian Trade Practices Act* (Legge sulle pratiche del commercio australiano) del 1974 (parte X), riveduta nel 1999 e che è attualmente sottoposta a riesame. Il Canada, il Giappone e la Cina riconoscono tale sistema e concedono alle conferenze l'immunità dalle leggi antitrust oppure esenzioni a certe condizioni.

[1] Ad es. TACA rivisto (14 novembre 2002 GU L 26 del 31.1.2003, pag. 53), TAA, FEFCTSCA, EATA, Eurocorde; CEWAL, COWAC, UKWAL (GU L 34 del 10.2.1993, pag. 20), *French-West African Shipowners Committees* GU L 134 del 18.5.1992, pag.1.

[2] Secondo i *Clarkson Research Studies*, *The Tramp Shipping Market* (aprile 2004) vi sono circa 4.795 compagnie che possiedono navi portarinfuse, e solo 4 hanno più di 300 navi (cioè il 2 % della quota di mercato); il numero medio di navi è pari a 5 per ciascuna compagnia.

[3] Legge che modifica l'*US Merchant Shipping Act* del 1984.

1.9 Nel frattempo il codice di comportamento, come strumento internazionale fondamentale che regolamenta i trasporti marittimi di linea tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, e il sistema delle conferenze marittime, in quanto sistema internazionale per il coordinamento delle attività nel quadro dei trasporti di linea, sono stati accolti in diversi strumenti giuridici adottati dall'UE:

— gli accordi europei (la maggior parte dei quali risulta attualmente superflua, a seguito dell'allargamento del 2004) contenevano un riferimento standard ai principi del codice di comportamento delle conferenze di linea e alle conferenze marittime come i criteri principali da seguire nella regolamentazione del trasporto di linea,

— l'accordo UE/Russia (articolo 39, paragrafo 1, lettera a)) e l'accordo UE/Ucraina sono formulati negli stessi termini,

— infine, nei negoziati OMC in corso sui servizi, le «offerte» tra l'UE e gli altri paesi sono basate sul riconoscimento del fatto che il codice delle conferenze di linea è uno strumento applicabile.

1.10 Recenti sviluppi del sistema di regolamentazione dei trasporti di linea indicano che i paesi più sviluppati (Stati Uniti, Australia, Canada, Giappone) si sono avvicinati al sistema dell'UE e hanno disciplinato il sistema delle conferenze marittime in modo analogo all'UE. L'evoluzione del mercato è degna di nota: dagli anni '80 gli operatori di linea indipendenti (*outsider*) hanno aumentato le loro quote di mercato sulle tratte principali da e per l'Europa, a detrimento delle conferenze. Ciò può essere dimostrato tramite un'analisi tratta per tratta, ma nel complesso le attività sono rimaste aperte ad un'effettiva concorrenza. Nel quadro delle conferenze si sono affermate anche altre prassi, ad esempio vettori di linea membri di una conferenza che offrono servizi sulla base di contratti di servizio conclusi con dei caricatori, contratti con cui lo spedizioniere si impegna ad affidare al vettore in questione una certa quantità di merci in un periodo determinato con tariffe concordate individualmente con il vettore.

1.10.1 La pratica che prevede contratti di servizio è stata regolamentata dalla giurisprudenza dell'UE e dalla legislazione degli Stati Uniti (OSRA 1999) come se si trattasse di fornitura di servizi ad uno spedizioniere. Nei fatti, il trasporto merci di linea per il 90 % nella tratta transatlantica e per il 75 %-80 % nella tratta Europa/Australia/Nuova Zelanda viene effettuato mediante contratti di servizio, i quali sono conclusi in modo strettamente confidenziale tra lo spedizioniere e il vettore.

1.10.2 I trasporti effettuati a mezzo di navi portacontainer (containerizzazione) hanno prodotto sviluppi importanti nei trasporti di linea. Gli operatori di linea hanno cooperato in misura sempre crescente in consorzi che effettuano diversi servizi di trasporto di linea ma non sono coinvolti nella fissazione dei prezzi nell'ambito dei consorzi. Il trasporto mediante container è un'attività ad alta intensità di capitale, ma consente economie di scala. A certe condizioni, ai consorzi è stata concessa un'esenzione per categoria, nel quadro dei regolamenti n. 479/1992 ([1]) e 870/1995 ([2]), modificati dal regolamento n. 823/2000 ([3]), che giungerà a scadenza il 25 aprile 2005. I consorzi di trasportatori di linea costituiscono una forma di cooperazione ampiamente diffusa nel trasporto marittimo di linea.

1.10.3 Un'altra forma di cooperazione sono i cosiddetti *discussion agreement*, che sono emersi a partire dagli anni '80 e sono riconosciuti in altre giurisdizioni (Stati Uniti, Asia, Australia e America del Sud).

1.11 Nel 2003 la Commissione europea ha abrogato la parte relativa alle procedure del regolamento n. 4056/86, sostituendola con il regolamento n. 1/2003 ([4]), che è attualmente in vigore e si applica a tutti i settori di attività economica. Quindi, le stesse disposizioni sul decentramento delle procedure di concorrenza valgono per il settore dei trasporti di linea come per gli altri settori. L'articolo 32 del regolamento n. 1/2003 prevede, tuttavia, una deroga per i trasporti marittimi internazionali non di linea (*tramp*) e per i trasporti marittimi di cabotaggio che si effettuano esclusivamente fra i porti di uno stesso Stato membro.

1.12 Nel frattempo, il segretariato dell'OCSE, in una relazione del 2002 ([5]), ha concluso che le esenzioni dalla normativa antitrust concesse alle conferenze marittime per attività di fissazione dei prezzi dovrebbero essere riesaminate in vista della loro revoca, eccetto quando siano specificamente ed eccezionalmente giustificate, lasciando tale scelta al singolo Stato membro. La relazione dell'OCSE è stata duramente contestata e quindi è stata pubblicata specificando che si trattava di una relazione che impegnava il solo segretariato dell'OCSE. Stati importanti quali il Canada, gli Stati Uniti, il Giappone e l'Australia hanno dichiarato di non avere per ora l'intenzione di modificare i loro attuali sistemi.

2. **Il Libro bianco della Commissione del 2004**

2.1 La Commissione europea, sollecitata dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, ha avviato una revisione del regolamento n. 4056/86. Infatti, il Consiglio di Lisbona ha invitato la Commissione ad «accelerare la liberalizzazione in settori quali gas, energia elettrica, servizi postali e trasporti». Il processo di revisione ha avuto inizio nel marzo 2003 con la pubblicazione di un documento di consultazione e di 36 contributi da soggetti interessati (caricatori, vettori, Stati membri, consumatori). L'Università Erasmus di Rotterdam ha assistito la Commissione nell'elaborazione delle risposte. In seguito, nel dicembre 2003 ha avuto luogo un'audizione pubblica e nel maggio 2004 è stato pubblicato un documento di discussione, rivolto agli Stati membri. Il 13 ottobre 2004 la Commissione ha pubblicato un Libro bianco, accompagnato da un allegato, in cui viene presa in considerazione l'ipotesi di revocare l'esenzione per categoria delle conferenze marittime. Nel documento ci si chiede se sia il caso di mantenere, modificare, abrogare l'attuale regolamento oppure di sostituirlo con regimi facoltativi come proposto dall'*European Liner Affairs Association* (ELAA). Per i servizi di trasporto non di linea si propone una qualche forma di orientamento. La Commissione invita tra l'altro il Comitato a pronunciarsi entro due mesi.

([1]) GU L 55 del 29.2.1992, pag. 3.
([2]) GU L 89 del 21.4.1995, pag. 7.
([3]) GU L 100 del 20.4.2000, pag. 24.
([4]) GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1.
([5]) DSTI/DOT (2002) 2 del 16 aprile 2002.

2.2 Il Libro bianco affronta diverse questioni fondamentali, ad esempio se sia ancora giustificata la concessione alle conferenze marittime di un'esenzione di categoria per la fissazione dei prezzi e l'utilizzo della capacità ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE. La Commissione conclude che nell'attuale situazione del mercato il mantenimento dell'esenzione per categoria a favore delle conferenze marittime non sia giustificato in quanto la stabilità dei prezzi può essere conseguita con altre forme di cooperazione meno restrittive e altresì in quanto le quattro condizioni poste dall'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE, invocate per giustificare tale esenzione, non sono più soddisfatte.

2.2.1 Il Libro bianco esamina l'opportunità di adottare un altro strumento giuridico in grado di coprire un nuovo quadro economico di cooperazione nei trasporti di linea. In conclusione, sono bene accetti suggerimenti da parte delle parti interessate per quanto riguarda un adeguato strumento giuridico e un quadro alternativo di cooperazione tra i servizi di linea.

2.3 Nel Libro bianco ci si chiede se vi sia ancora una giustificazione per escludere i servizi non di linea e cabotaggio dalle regole in materia di concorrenza del regolamento n. 1/2003 e giunge alla conclusione che non sono stati presentati argomenti credibili per accordare un trattamento differente a tali servizi rispetto a tutti gli altri settori dell'economia. Propone quindi che, a garanzia della certezza del diritto, venga considerata la possibilità di pubblicare qualche tipo di orientamento per agevolare l'autovalutazione degli accordi di pool da parte dei vettori.

2.4 Va notato che la *European Liner Affairs Association* (ELAA), recentemente istituita (2003) per affrontare questa tematica, ha proposto un nuovo quadro economico per la cooperazione tra servizi di navigazione di linea. In particolare, essa propone un nuovo quadro economico di discussione tra i trasportatori di linea riguardo all'utilizzo della capacità, alle quote di mercato, agli sviluppi del trasporto merci, ad un indice dei prezzi pubblicamente accessibile, all'esame di sovraccarichi/carichi aggiuntivi.

3. **Osservazioni di carattere generale**

3.1 Il CESE ha seguito da vicino gli sviluppi in materia fin dagli anni '80 e ha inoltre adottato due pareri nel 1982 ([1]) e nel 1985 ([2]) alle cui sollecitazioni è stato dato seguito con il regolamento n. 4056/86. Pertanto il Comitato accoglie con favore il Libro bianco e la consultazione lanciata dalla Commissione, sperando di dare un contributo significativo per creare un sistema di concorrenza valido nell'UE e a livello mondiale.

3.1.1 L'allegato al Libro bianco fornisce un'analisi della compatibilità delle conferenze marittime con i quattro criteri cumulativi dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE. Tuttavia, negli ultimi anni, l'utilizzo di capacità viene autorizzato, in base alla giurisprudenza dell'UE, solo a condizione che esso non crei una «stagione di punta» artificiale in connessione con l'aumento delle tariffe, mentre il potere delle conferenze di determinare i prezzi è quasi scomparso. Pertanto ci si può chiedere se i quattro criteri cumulativi dell'articolo 81, paragrafo 3, possano ancora essere soddisfatti.

3.1.2 Il Comitato vorrebbe che fossero condotte analisi ulteriori sull'aumentato ruolo degli *outsider* a partire dagli anni '80. I dati a disposizione indicano che le conferenze non hanno ostacolato l'affermarsi di *outsider*, che hanno acquisito quote di mercato rilevanti. Quindi una concorrenza effettiva esiste e il quarto criterio cumulativo dell'articolo 81, paragrafo 3, è soddisfatto (non vi è eliminazione della concorrenza). Allo stesso modo, i dati disponibili riguardanti la quota relativa ai costi di trasporto nei prezzi al dettaglio di beni di consumo indicano che tale quota corrisponde ad una percentuale marginale. Quindi si può discutere se vi sia una fissazione di prezzi da parte delle conferenze che vada a scapito dei consumatori.

3.1.3 Il regolamento n. 4056/86 è stato il risultato delle condizioni di mercato prevalenti negli anni '80. Esso fa parte di un pacchetto composto di quattro regolamenti marittimi adottati nel 1986 come fondamento della politica comune in materia di trasporti marittimi. Grazie a tale pacchetto, le conferenze hanno ottenuto un trattamento giuridico favorevole per 18 anni nel quadro della legislazione comunitaria.

3.2 Il Comitato osserva che mentre la Commissione fa riferimento alla posizione internazionale delle conferenze marittime e al contesto normativo negli Stati Uniti e in Australia, il documento non affronta le possibili conseguenze legali. Quattordici Stati membri e la Norvegia hanno firmato o aderito al codice di comportamento delle conferenze di linea e se il regolamento n. 4056/86 venisse revocato essi dovrebbero denunciare il codice. È degno di nota il fatto che a norma dell'articolo 50 del suddetto codice, la denuncia delle sue disposizioni ha effetto dopo un anno dal ricevimento da parte del depositario. Inoltre, il regolamento n. 954/79 dovrebbe essere abrogato e le «offerte» dell'UE all'OMC modificate di conseguenza. Il Libro bianco non affronta i problemi giuridici riguardanti il Trattato che deriverebbero da un'eventuale abolizione del sistema delle conferenze marittime; a ciò si aggiunge il fatto che l'UE dovrà rinegoziare gli accordi UE/Ucraina e UE/Russia.

3.3 Le conferenze potrebbero rimanere in vita e dedicarsi allo sviluppo di attività legittime, invece di essere abolite. Una conferenza organizza i trasporti di linea tra paesi sviluppati e in via di sviluppo: ci si chiede quindi cosa accadrà all'altra parte, se viene abolita la parte UE di una conferenza. Esistono ad esempio conferenze UE/America del Sud e UE/Africa occidentale, cui si applica il codice di comportamento delle conferenze di linea. Questi sono problemi che il Libro bianco non affronta.

([1]) GU C 77 del 21.3.1983, pag. 13.
([2]) GU C 344 del 31.12.1985, pag. 31.

3.4 Se una conferenza può esercitare attività che non sono restrittive della concorrenza, perché si dovrebbe abolire il sistema delle conferenze? Questa alternativa non è contemplata nel Libro bianco. Attività quali la ripartizione fra i membri del tonnellaggio trasportato o delle entrate, il coordinamento degli orari, il coordinamento o la ripartizione dei viaggi tra i membri della conferenza possono superare il test dei quattro criteri cumulativi. In un recente documento di discussione ([1]) i governi olandese e tedesco esplorano possibili forme di cooperazione e possibili strumenti giuridici: tale iniziativa dovrebbe essere presa in considerazione. Inoltre, anche alcune altre attività proposte dall'ELAA e dal documento di discussione tedesco e olandese potrebbero superare la prova dei quattro criteri cumulativi. Pertanto non è la sospensione dell'esenzione per categoria a porre problemi, ma piuttosto l'abolizione unilaterale del sistema di conferenze marittime da parte dell'UE senza alcuna consultazione con gli altri paesi industrializzati (OCSE) o con i paesi in via di sviluppo.

3.5 È evidente da quanto detto che, mentre da un lato si può contemplare la revoca dell'esenzione per categoria, dall'altro l'abolizione delle conferenze marittime comporta una gran quantità di problemi legali che dovrebbero essere affrontati per primi. Inoltre, occorre rendere possibile la compatibilità del nuovo sistema dell'UE con il quadro regolamentare internazionale. Non è ipotizzabile un'azione unilaterale dell'UE, dato che le conferenze marittime fanno parte di un sistema applicato in tutto il mondo. Il Libro bianco non esamina a sufficienza le implicazioni internazionali a livello normativo (ad esempio, gli impegni internazionali dell'UE e degli Stati membri) e neanche i problemi giuridici relativi al Trattato che vengono creati dall'abolizione delle conferenze marittime.

3.6 Il Comitato sostiene che, a prescindere dalle carenze e dal carattere obsoleto, il codice di comportamento — e il sistema di conferenze da esso previste — continuano ad essere i fondamenti del pacchetto di quattro regolamenti marittimi del 1986, che costituiscono la fase I della politica comune europea nel settore dei trasporti marittimi. Di tali regolamenti, tre su quattro sono basati sul codice e fanno riferimento diretto ad esso: in particolare, il regolamento n. 4055/86, il regolamento n. 4056/86 ed il regolamento n. 4058/86 ([2]). Il suddetto pacchetto è frutto di negoziati articolati protrattisi per diversi anni, che hanno creato un equilibrio delicato fatto di concessioni reciproche tra gli Stati membri. Prima di procedere all'abrogazione del regolamento n. 4056/86, si dovrebbero modificare sostanzialmente anche i regolamenti n. 4055/86 e 4058/86.

3.7 Poiché il sistema delle conferenze è attualmente in fase di revisione in altre giurisdizioni, sarebbe più ragionevole per l'UE — invece di procedere in modo unilaterale — cooperare con tali giurisdizioni al fine di adottare un nuovo sistema internazionale compatibile con il resto del mondo. Altrimenti potrebbe accadere che, nel momento stesso in cui gli Stati Uniti e l'Australia si sono avvicinati al sistema dell'UE, quest'ultima intenda abolirlo senza consultazioni e coordinamento. Questo tema potrebbe inoltre essere sollevato nell'ambito dell'*International Competition Network* (ICN) di cui la Commissione è membro fondatore (2001). L'iCN costituisce un forum di punta per la discussione della politica internazionale della concorrenza a livello multilaterale. L'impatto di tale abolizione sarebbe estremamente pregiudizievole e penalizzante per gli operatori europei, i quali, nonostante una forte concorrenza da parte di compagnie non appartenenti all'UE (specialmente asiatiche) sono in cima alla classifica delle società marittime mondiali (le prime quattro compagnie della lista sono europee). Per le ragioni su esposte, la revisione del regolamento 4056/86 dovrebbe essere discussa nel quadro dell'ICN.

3.8 Il Comitato è consapevole del fatto che un'azione di questo tipo potrebbe richiedere molto tempo. Per questo, finché non verrà concordato un nuovo sistema a livello internazionale per sostituire il codice di comportamento delle conferenze di linea e non sarà stato instaurato un coordinamento tra diverse giurisdizioni per quanto riguarda la sostituzione del sistema delle conferenze marittime a livello di regolamentazione, il Comitato propone di abrogare il regolamento n. 4056/86 introducendo un nuovo regolamento della Commissione. Il nuovo regolamento dovrebbe prevedere un'esenzione per categoria nel quadro di un'applicazione rigorosa compatibile con i criteri specifici della giurisprudenza dell'UE (ad esempio, la causa TACA e altre).

3.9 Attuare una deregolamentazione totale senza adottare un nuovo strumento giuridico non è un percorso auspicabile, anche per altre ragioni: nel quadro della neoistituita *European Competition Network* (ECN) (una rete di pubbliche autorità che applicano le regole di concorrenza comunitarie in stretta cooperazione) ([3]) vi sarà un decentramento della gestione dei casi in materia di concorrenza da parte delle autorità nazionali. Con l'allargamento dell'UE, i dieci nuovi Stati membri possono chiedere consulenza sia sul contenuto che sulla procedura, e bisognerà prevedere un periodo di transizione perché essi possano familiarizzarsi con l'economia di mercato, specialmente se si tiene conto dell'assenza, in alcuni di essi, di autorità in materia di concorrenza. Sarà necessario un regolamento che introduca criteri specifici su eventuali pratiche anti-concorrenziali nel quadro di diverse forme di cooperazione nei traffici di linea. Altrimenti il sistema diventerà un «paradiso per gli avvocati», che comporterà applicazioni divergenti della legislazione dell'UE negli Stati membri.

3.10 Il Comitato ritiene che il decentramento delle procedure in materia di concorrenza non dovrebbe coincidere con la deregolamentazione del sistema dei trasporti di linea. Per tutte queste ragioni, la deregolamentazione non è consigliabile in questa fase. Inoltre, essa può aumentare la concentrazione e ridurre il numero di vettori sul mercato.

3.11 La proposta contenuta nel Libro bianco riguardante il trattamento dei servizi non di linea (*tramp*) e del cabotaggio può essere accettata. È previsto che nella maggior parte dei casi non vi saranno problemi di concorrenza ([4]). Per garantire la certezza del diritto, tuttavia, è ragionevole che la Commissione fornisca un'assistenza giuridica ai *bulk pool* e alle attività specializzate nella loro autovalutazione per quanto concerne la compatibilità con l'articolo 81, tenendo conto che non sono più consentite notifiche di accordi e procedure di opposizione.

([1]) Ottobre 2004.

([2]) Il regolamento (CEE) n. 4055/86 del 22 dicembre 1986 («che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi») è basato sul codice di comportamento per la conferenza di linea dell'Unctad; l'art. 4. (a) e (b) dispone una graduale abolizione degli accordi esistenti in materia di ripartizione del carico con un diretto riferimento al codice di comportamento. Il regolamento n. 4058/86 del 22 dicembre 1986 («concernente un'azione coordinata intesa a salvaguardare il libero accesso ai trasporti marittimi nei traffici transoceanici») è basato sul codice di comportamento. L'art. 1 prevede delle azioni dipendenti da traffici contemplati dal codice ed esterni ad esso - GU L 378 del 31.12.1986, pag. 4.

([3]) Regolamento n. 1/2003.

([4]) I servizi non di linea sono stati in effetti definiti un modello di concorrenza perfetta: William Boyes, Michael Melvin, *Microeconomics*, Boston, Houghton Mifflin, 1999.

4. **Osservazioni specifiche**

4.1 Il Libro bianco non affronta il tema della tutela giuridica della posizione degli *outsider*, dando per scontato che vi sia stato un aumento delle loro quote di mercato sin dagli anni '80 e supponendo che tale tendenza continui in futuro. Tuttavia, le specifiche norme di salvaguardia contenute nel regolamento 4056/86 vanno mantenute in qualsiasi nuovo regolamento per evitare limitazioni delle loro attività e mantenere aperti i traffici.

4.2 Il Libro bianco ammette che la revoca dell'immunità antitrust possa condurre ad una maggiore concentrazione, ad esempio a fusioni e acquisizioni che a loro volta possono produrre un aumento unilaterale di potere di mercato o un maggiore rischio di collusione dovuti alla diminuzione dei soggetti sul mercato (pagina 19, parr. 73, 74, dell'allegato al Libro bianco). Dato che non vi sono nuovi concorrenti nei traffici di linea, visti i costi elevati e la volatilità del mercato, che non garantisce risultati, come può il regolamento vigente sul controllo delle fusioni tutelare i traffici? Non è realistico aspettarsi che compagnie piccole o medie, che già lottano per sopravvivere, possano avviare protratti e costosi procedimenti legali nel quadro del regolamento sulle fusioni per evitare le fusioni che danno luogo a grandi compagnie. La legge dovrebbe prevedere delle forme di salvaguardia.

4.3 La Commissione sostiene (pag. 17, par. 64, dell'allegato al Libro bianco) che se la natura ciclica del mercato dei container rimane esente dall'azione collettiva, essa può generare un flusso continuo di compagnie che entrano ed escono dal mercato: vettori inefficienti vendono le loro navi e nel mercato entrano nuove compagnie efficienti. Questa è una valutazione piuttosto semplicistica del mercato. Attualmente è difficile trovare nuove compagnie che entrino nei trasporti di linea, particolarmente in quelli a lungo raggio, a causa dei costi elevati che ciò comporta e della volatilità dei traffici che non garantiscono un profitto. Inoltre, la distinzione tra vettori efficienti e inefficienti non è corretta. I vettori inefficienti non possono sopravvivere nei traffici di linea, che sono altamente competitivi.

4.4 Per le ragioni illustrate al punto 3, la disposizione riguardante il conflitto di leggi dovrebbe essere mantenuta nel nuovo regolamento.

5. **Conclusioni**

5.1 Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa di pubblicare il Libro bianco e la discussione approfondita lanciata dalla Commissione sulla base delle sue osservazioni.

5.2 Qualsiasi nuovo quadro giuridico deve essere compatibile con l'articolo 81 del Trattato CE; esso deve anche essere equilibrato, rispondendo ad esempio alle richieste sia dei caricatori che dei vettori. Esso dovrebbe soddisfare equamente l'aspetto di domanda e offerta del settore dei traffici di linea; deve inoltre essere trasparente e prevedere traffici di linea aperti (ad es. *outsider*).

5.3 Il Comitato ritiene che in caso di adozione di una nuova normativa si debba ricorrere a un regolamento della Commissione, piuttosto che del Consiglio, al fine di armonizzarlo con altri regolamenti dell'UE in materia di concorrenza. In questo caso bisognerebbe tuttavia affidare alla Commissione un controllo più accurato delle specificità del trasporto marittimo e delle conseguenze a livello internazionale del nuovo regime giuridico. Il Comitato giudica positivamente il fatto che il Libro bianco inviti alla presentazione di punti di vista su sistemi alternativi.

5.4 In tutte le giurisdizioni è tradizione che le conferenze godano di qualche tipo di immunità rispetto alle norme in materia di concorrenza, e nessuna delle autorità competenti, riesaminando tale situazione (ad esempio Stati Uniti, Canada, Australia, Giappone) ha finora revocato tale immunità. Il mercato dei trasporti di linea è attualmente sottoposto a profonde trasformazioni e continuerà in questo senso. Le quote di mercato delle conferenze si sono considerevolmente ridotte e la maggior parte dei contratti conclusi sono contratti di servizio individuali, preferiti dai caricatori e riconosciuti da altre giurisdizioni. Inoltre gli accordi di discussione e i consorzi/alleanze stanno proliferando in tutto il mondo.

5.5 Se il regolamento n. 4056/86 viene abrogato, senza essere sostituito da un nuovo regolamento che conceda un'esenzione per categoria, occorrerà uno sforzo giuridico immane per negoziare e rinegoziare gli accordi conclusi con diversi paesi terzi come pure un grande impegno a livello della legislazione dell'UE per modificare l'*acquis* comunitario (ad esempio, i regolamenti n. 954/79, 4055/86 e 4058/86). In aggiunta, gli Stati membri dell'UE dovranno denunciare il codice di comportamento delle conferenze di linea. Il Comitato invita la Commissione ad affrontare tutti questi problemi giuridici prima di esaminare i sistemi alternativi alle conferenze marittime e l'abolizione dell'attuale esenzione per categoria.

5.6 In considerazione della moltitudine di problemi giuridici che verranno creati dall'abolizione delle conferenze, il Comitato invita la Commissione ad avviare uno studio giuridico delle modifiche regolamentari necessarie, se le conferenze vengono abolite dall'UE e mantenute nel resto del mondo. Uno studio di questo tipo dimostrerà che potrebbe non esserci valore aggiunto in una deregolamentazione del mercato dei traffici di linea in questo momento, tanto più in quanto coinciderebbe con una fase di decentramento dell'autorità che regola la concorrenza verso gli Stati membri. In caso contrario ci si troverà con un vuoto giuridico senza norme specifiche che disciplinino il settore.

5.7 Nel frattempo, il Comitato ritiene che vi sia ancora una giustificazione per mantenere le conferenze marittime nell'UE finché un nuovo sistema regolamentare non sarà adottato a livello mondiale. Il sistema delle conferenze è pertanto ancora necessario perché esso costituisce la base della regolamentazione dei servizi di trasporto di linea a livello mondiale. Gli effetti sul quadro internazionale dell'abolizione da parte dell'UE dell'esenzione per categoria, sia rispetto ai paesi in via di sviluppo che agli altri paesi dell'OCSE, saranno complessi e rilevanti.

5.8 Secondo il Comitato il regolamento 4056/86 dovrebbe essere abrogato e sostituito da un nuovo regolamento della Commissione che preveda una nuova esenzione per categoria. Il nuovo sistema dovrebbe seguire rigorosamente i criteri stabiliti dalla giurisprudenza del Tribunale europeo di primo grado e della Commissione (ad esempio la causa TACA). Il sistema delle conferenze dovrebbe essere mantenuto anche per difendere la competitività degli armatori comunitari nel mondo. Mentre per le grandi «alleanze» di vettori e altri tipi di cooperazione gli accordi possono essere adatti, i vettori di piccole e medie dimensioni hanno ancora bisogno di conferenze per mantenere le loro quote di mercato specie nel commercio con i paesi in via di sviluppo. L'abolizione dell'esenzione può avere effetti anticoncorrenziali per questi piccoli vettori, rafforzando la posizione dominante di quelli di maggiori dimensioni.

5.9 Tale periodo transitorio e provvisorio dovrebbe essere impiegato dalla Commissione per monitorare gli sviluppi del mercato dei traffici di linea, comprese le tendenze al consolidamento. Inoltre, la Commissione dovrebbe avviare delle consultazioni con altre organizzazioni (OCSE) per giungere all'adozione di un adeguato sistema alternativo compatibile a livello mondiale.

5.10 Il Comitato appoggia le proposte del Libro bianco relative al trattamento dei servizi non di linea e di cabotaggio, poiché la grande maggioranza dei casi in questi settori non solleverebbe problemi di concorrenza. Tuttavia, in nome della certezza giuridica, chiede alla Commissione di fornire un orientamento giuridico per quanto riguarda l'autovalutazione da parte dei *bulk pool* e delle attività specializzate per quanto concerne la compatibilità con l'articolo 81 del Trattato CE.

5.11 Il Comitato si augura di poter prestare la propria assistenza nelle fasi che seguiranno l'azione di consultazione avviata dal Libro bianco.

Bruxelles, 16 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del parlamento europeo e del consiglio che istituisce un programma comunitario pluriennale inteso a promuovere un uso più sicuro di internet e delle nuove tecnologie on-line

COM(2004) 91 def. — 2004/0023 COD

(2005/C 157/24)

Il Consiglio, in data 26 marzo 2004, 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 specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 ottobre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore RETUREAU e dalla correlatrice DAVISON.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 147 voti favorevoli e 1 astensione.

1. **Sintesi del progetto di parere**

1.1 La Commissione propone di istituire un nuovo programma «Safer Internet», perfezionandolo però in considerazione del rapido evolversi della società dell'informazione con riguardo alle reti di comunicazioni. Il programma è perciò denominato «Safer Internet Plus» (2005-2008).

1.2 Oltre alla proposta di decisione del Parlamento e del Consiglio presentata dalla Commissione, il CESE ha esaminato la relazione di valutazione ex ante di Safer Internet Plus (2005/2008) contenuta in un «Commission staff working paper» SEC (2004) 148 e nel COM(2004) 91 def.. Il Comitato appoggia l'ampliamento del campo di azione del nuovo programma e dei suoi obiettivi al fine di tener conto della rapida evoluzione e della diversificazione dei mezzi di accesso *on-line* nonché della rapidissima crescita del numero degli accessi ad alta velocità e delle connessioni permanenti. Nelle sue osservazioni generali e particolari, esso formula una serie di raccomandazioni complementari circa le azioni politiche e normative, in particolare con riguardo ai seguenti aspetti:

— le norme tecniche e giuridiche (imperative e di autodisciplina),

— l'istruzione-formazione degli utilizzatori,

— gli obblighi dei fornitori di spazio web e di accesso e degli altri soggetti interessati (società emittenti di carte di credito, responsabili di motori di ricerca…),

— la responsabilità degli autori di software e dei fornitori dei sistemi di sicurezza informatica,

— la protezione delle persone vulnerabili contro le frodi o le informazioni di dubbia attendibilità (truffe di vario tipo, «libera» vendita di sostanze medicinali, terapie o consulenze fornite da persone prive di qualifiche mediche…).

2. **Proposte della Commissione (sintesi)**

2.1 Il programma proposto mira a promuovere un uso sicuro di Internet e delle tecnologie *on-line* per l'utilizzatore finale, in particolare per i bambini ed i giovani, a casa o a scuola. A tal fine, è previsto il cofinanziamento dei progetti, elaborati da associazioni ed altri soggetti (gruppi di ricerca, programmatori di software, istituzioni scolastiche…), volti a consentire lo sviluppo di strumenti di tutela (ad esempio, *hotlines*, sistemi anti-*spam* e programmi antivirus, filtri di navigazione «intelligenti»).

2.2 Il precedente programma per un Internet sicuro (1992-2002) era stato prorogato per il periodo 2003-2004.

2.3 Il sito Internet della Commissione indica i progetti già realizzati nell'ambito del programma *Safer Internet* («Internet più sicuro») fino alla fine del 2003 [1].

2.4 La proposta attuale (2005-2008) si estende altresì ai nuovi mezzi di comunicazione *on-line*: in proposito, essa intende intensificare la lotta ai contenuti illegali e nocivi, ivi compresi i virus e gli altri contenuti dannosi o non richiesti (*spam*).

2.5 Per le istituzioni comunitarie, questa intensificazione della lotta è giustificata una serie di motivi, di cui i principali sono:

— il rapido sviluppo delle connessioni ad alta velocità — sia di lunga durata che permanenti — dei privati, delle imprese, delle amministrazioni e delle organizzazioni private (ONG),

— la diversificazione dei mezzi e metodi di accesso ad Internet e a nuovi contenuti *on-line*, molti dei quali non richiesti (*e-mail, SMS*), nonché la maggiore capacità di attrazione dei contenuti disponibili (multimedialità),

— la vertiginosa espansione dei contenuti non richiesti e potenzialmente nocivi o inopportuni, che comporta nuovi pericoli per il pubblico in generale (virus: invasione degli spazi di memoria, «distrazione» o distruzione di dati, impiego non autorizzato dei mezzi di comunicazione della vittima; messaggi non richiesti (*spam*): utilizzo abusivo della banda passante (larghezza di banda) e delle memorie (di massa), invasione delle caselle di posta elettronica (la cui capacità è spesso limitata), il che impedisce o disturba un uso efficiente di Internet e delle comunicazioni e determina costi notevoli, non sostenuti dai mittenti dei messaggi indesiderati bensì dall'utilizzatore finale). A nuovi pericoli sono esposte poi determinate certe categorie sensibili di utilizzatori, come i bambini (*spam* dagli espliciti contenuti sessuali, messaggi sconvenienti e richieste d'incontro da parte di pedofili nelle aree riservate alla discussione diretta fra utenti (*chat room*)),

— i contenuti non appropriati cui i bambini hanno facilmente accesso a causa della scarsa efficacia delle tecnologie di filtraggio attualmente a disposizione di quanti hanno, appunto, la responsabilità di bambini.

2.6 Il programma è principalmente destinato a proteggere i bambini e coloro che ne hanno la responsabilità (genitori, insegnanti, educatori, ecc.) o difendono i loro interessi sotto il profilo morale o materiale. Il programma coinvolge inoltre le ONG attive nei seguenti ambiti: settore sociale, diritti dell'infanzia, lotta al razzismo, alla xenofobia [2] e ad ogni altra forma di discriminazione, tutela dei consumatori, difesa dei diritti civili, etc.

2.7 Esso tocca inoltre da vicino i governi, le autorità legislative, giudiziarie e di pubblica sicurezza, nonché le autorità di regolamentazione. È necessario adeguare la normativa sostanziale e processuale, come pure formare e dotare di mezzi un numero sufficiente di addetti.

2.8 Il programma interessa altresì l'industria, che necessita di un ambiente sicuro per accrescere la fiducia dei consumatori.

2.9 Le università e la ricerca possono illustrare l'uso che i bambini fanno dei nuovi media. Il modo migliore per convogliare i messaggi relativi alla sicurezza è quello di rendere noti su questi mezzi di comunicazione i modi di procedere dei criminali, di cercare nuove soluzioni tecniche, e di fornire un punto di vista indipendente sul contemperamento degli interessi coinvolti nelle procedure di regolamentazione ed autoregolamentazione.

2.10 Il programma presenta un duplice profilo. Sul piano sociale, esso investe principalmente settori in cui la regolamentazione e il mercato non sarebbero da soli sufficienti a garantire la sicurezza degli utilizzatori. Sul piano economico, esso cerca di promuovere l'uso sicuro di Internet e delle tecnologie *on-line*, stabilendo un clima di fiducia.

2.11 È previsto un finanziamento di circa 50 milioni di euro per potenziare gli strumenti tecnici e giuridici, il software e l'informazione, onde contrastare più efficacemente le intrusioni nelle reti e nei terminali o il loro uso fraudolento per mezzo di messaggi recanti contenuti indesiderati e potenzialmente nocivi sul piano morale, sociale od economico.

[1] http://www.europa.eu.int/information_society/programmes/iap/index_en.htm (sito disponibile unicamente in inglese).

[2] Tali temi avevano formato oggetto di una precedente richiesta del Comitato.

3. **Osservazioni generali del Comitato**

3.1 Il Comitato richiama le posizioni espresse in precedenza con riguardo alla tutela dei minori sulla rete Internet ed al primo programma ([1]). Esso accoglie con favore la proposta di un nuovo programma di lotta ai contenuti illegali o nocivi nelle comunicazioni *on-line* (v. sezione 1. Sintesi, all'inizio del presente documento) ed assicura il suo sostegno agli obiettivi e alle priorità del programma Safer Internet Plus, poiché si tratta di un meccanismo destinato a migliorare la sicurezza su Internet. Il Comitato tiene d'altro canto a far presente l'ampiezza del problema e la particolare esigenza d'iniziative a livello internazionale e di regolamentazioni per contrastare il fenomeno.

3.2 La rete Internet e le nuove tecnologie di comunicazione *on-line* (ad esempio, la telefonia mobile o i PDA con funzioni multimediali e in grado di connettersi in rete, in piena espansione) costituiscono, ad avviso del Comitato, strumenti fondamentali per lo sviluppo dell'economia della conoscenza, dell'*e-economy* e dell'amministrazione *on-line*. Essi sono strumenti proteiformi di comunicazione, di trasmissione di cultura, di lavoro e di divertimento. È quindi fondamentale garantire la sicurezza e la continuità di funzionamento delle reti di comunicazione, poiché si tratta di un servizio pubblico essenziale che deve restare aperto e accessibile e di cui tutti gli utenti devono potersi fidare, affinché sia in grado di svolgere le sue molteplici funzioni nelle migliori condizioni possibili. Uno dei sistemi più utili per comunicare con un gran numero di persone, in base a una valutazione del rapporto costo-efficacia, consisterebbe nel completare l'informazione sull'uso sicuro d'Internet nell'ambito dei diversi programmi e-Europe, specie sul fronte della formazione.

3.3 La libertà di espressione e comunicazione che regna su Internet è agevolata dai costi relativamente modesti delle connessioni, ivi comprese quelle ad alta velocità, che consentono un accesso sempre più agevole ai contenuti multimediali. Solo alcuni paesi poco democratici pretendono di controllare le comunicazioni e i contenuti teoricamente disponibili per i loro cittadini, al prezzo di una costante violazione delle libertà individuali. Il Comitato ritiene che si debba garantire una maggiore sicurezza, salvaguardando e promovendo nello stesso tempo le libertà di informazione, di comunicazione e di espressione.

3.4 Tuttavia, come avviene anche per gli altri mezzi di comunicazione, questo spazio di libertà di espressione e d'informazione costituito da Internet è altresì utilizzato per attività illegali come la pedofilia o la diffusione di contenuti razzisti e xenofobi. Determinati contenuti, come, appunto, la pornografia o i giochi d'azzardo (questi ultimi sono peraltro persino vietati in alcuni paesi) e svariate attività criminali (uso indebito della banda passante o uso fraudolento di dati e di *server*), possono anche rivelarsi nocivi per determinati utenti e in particolare per i minori. Il Comitato approva quindi l'ampliamento del programma all'insieme dei mezzi di comunicazione elettronica suscettibili di accesso non sollecitato o ostile da parte di terzi.

3.5 La regolamentazione di questo nuovo spazio in piena crescita è resa complessa dal suo carattere di rete internazionale aperta e accessibile a tutti a partire da qualsiasi *server* o *client* liberamente connesso da ogni paese del mondo. Numerosi paesi, tuttavia, hanno legislazioni inadeguate o che non funzionano a dovere, e ciò consente a siti vietati nell'Unione europea di proseguire le loro attività. È molto importante che l'Unione europea si pronunci, e si attivi, a favore di un'azione internazionale, segnatamente di concerto con i principali paesi in cui le connessioni Internet a banda larga hanno ampia diffusione, nell'America settentrionale e in Asia. Ciò al fine di proteggere i soggetti più vulnerabili e contrastare più efficacemente l'invio di contenuti non sollecitati (*spam*), i quali mettono a repentaglio lo sviluppo delle comunicazioni via e-mail, nonché la propagazione di virus, che insidia l'economia digitale. Occorre mettere a punto strumenti adeguati capaci di affrontare questi problemi nel contesto non solo comunitario, ma anche e soprattutto globale.

3.6 Nella misura in cui non esistano accordi internazionali, il divieto di certi contenuti in determinati paesi può anche formare oggetto di un ricorso avanti all'OMC, nell'ambito dei TBT ([2]) (Accordi sugli ostacoli tecnici agli scambi), e questo aspetto potrebbe essere trattato nel quadro dei negoziati in corso.

3.7 Il principio di territorialità del diritto e la diversità delle normative nazionali costituiscono un problema difficile da risolvere. Lo stato della tecnologia consente inoltre alle persone di scambiarsi direttamente *files* di ogni natura (*P2P, peer to peer*), ivi compresi *files* criptati il cui contenuto non è controllabile. Ogni macchina o rete *on-line* può essere utilizzata per memorizzare e inviare contenuti sempre più sofisticati, ed è possibile connettersi ad ogni *server* in modo anonimo e non tracciabile, nonché impiegare metodi crittografici estremamente resistenti alla decrittazione o addirittura impossibili da decrittare.

3.8 La moda dei siti personali e degli *weblog*, lo sviluppo dei siti di *e-commerce* o servizi finanziari elettronici, e la moltitudine di siti d'informazione, educativi, scientifici o tecnici, ma anche pornografici o di giochi d'azzardo, etc., fanno sì che nel mondo esistano centinaia di milioni di siti web. Un certo controllo è peraltro possibile grazie alla creazione di indici di parole chiave da parte dei motori di ricerca. I fornitori di accesso ad Internet possono inoltre controllare la creazione di connessioni dirette e di siti preposti all'invio automatico di contenuti, come i messaggi non richiesti (*spam*): la pubblicità commerciale ed altri contenuti non richiesti così inviati possono avere carattere nocivo in generale (uso indebito della banda passante, virus) o in particolare per determinati destinatari come i bambini (cui possono arrecare pregiudizio sul piano morale o psicologico).

([1]) Pareri del CESE sul tema «Programma di protezione dei minori su Internet» (relatrice: DAVISON), GU C 48 del 21.2.2002, in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Sicurezza delle reti e sicurezza dell'informazione: proposta di un approccio strategico europeo» (relatore: RETUREAU), GU C 48 del 21.2.2002 e sul tema «Libro verde sulla tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e di informazione» (relatrice: BARROW), GU C 287 del 22.9.1997.

([2]) «Technical Barriers to Trade». Accordi per la rimozione delle barriere non tariffarie, bensì di carattere tecnico, agli scambi e alle prestazioni di servizi. Cfr. ad esempio la controversia in materia di giochi d'azzardo *offshore* che oppone gli Stati Uniti ad Antigua e Barbuda: il lodo emesso dal collegio arbitrale incaricato di dirimerla è stato impugnato dinanzi all'OMC (http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/distabase_wto_members1_f.htm), documento 03-4429, n. WT/DS285/3, del 26 agosto 2003. Il procedimento di appello è tuttora in corso.

3.9 La rete Internet è utilizzata da organizzazioni di tipo mafioso, truffatori, autori di virus, pirati informatici, persone dedite allo spionaggio industriale ed altri delinquenti per svolgervi le proprie attività criminose. La repressione del crimine informatico non è affatto agevole, anche se in molti paesi esistano alcuni servizi speciali delle forze di polizia incaricati di identificare e localizzare questi criminali onde perseguirli penalmente e porre fine alle attività criminose accertate. In genere ciò presuppone una cooperazione a livello internazionale che sarebbe opportuno promuovere maggiormente.

3.10 Come contrastare attività criminose come quelle intraprese mediante siti per pedofili? Se da un lato il loro divieto non pone, né deve porre, alcuna difficoltà sul piano giuridico, dall'altro occorre apprestare i mezzi per localizzare i responsabili nella rete. Come proteggere anche i bambini dai pedofili che agiscano nelle *chat room* — particolarmente apprezzate dai giovani — per cercare di ottenere appuntamenti? In questi casi particolari, il dibattito non verte insomma sulla legittimità del divieto e della repressione, bensì sui mezzi da predisporre per la loro attuazione.

3.11 I fornitori di spazi web e di accesso ad Internet (FAI) non possono sorvegliare e controllare tutti i siti che essi «ospitano» e tutte le comunicazioni dei loro utenti (le quali costituiscono corrispondenza privata). Per contro, su eventuale richiesta della magistratura o della polizia, oppure di un servizio abilitato alla protezione dell'infanzia, i FAI devono ottemperare immediatamente alle richieste o decisioni riguardanti la chiusura di tali siti e l'identificazione delle persone che li utilizzano. Ciò implica la necessità di conservare per un congruo periodo di tempo informazioni concernenti l'immissione di contenuti in rete e le connessioni ai siti.

3.12 Tuttavia, servendosi di indizi quali determinate parole chiave o certe ubicazioni geografiche, le società emittenti di carte di credito, i responsabili dei motori di ricerca e i fornitori di accesso alla rete dovrebbero effettuare controlli (ad esempio su campione) volti a rintracciare siti web legati alla pedofilia, o i cui contenuti siano comunque penalmente illeciti, e riferire alla polizia sull'esito delle loro ricerche. Gli stessi metodi dovrebbero essere utilizzati per identificare i «clienti» che ordinano, mediante carte di credito, pornografia infantile «su misura» o *snuff movies* ([1]). Ove necessario, tali controlli andrebbero imposti per legge. I responsabili dei motori di ricerca dovrebbero inoltre rendere più difficile per gli utenti che navigano nella rete il reperimento su Internet di pornografia infantile o di altri contenuti penalmente illeciti per mezzo di determinate parole o espressioni chiave.

3.13 Tutto ciò presuppone inoltre, da parte delle autorità pubbliche, il ricorso a strumenti di contrasto idonei, a personale qualificato, a una cooperazione transfrontaliera generalizzata e a normative equilibrate a livello nazionale, comunitario ed internazionale, che non incidano sulle libertà di coloro che navigano su Internet, consentendo al contempo di rendere inoffensivi gli individui e le organizzazioni che utilizzano tali reti per trasmettervi contenuti illegali e di bloccare volontariamente la ricezione dei contenuti inopportuni o nocivi.

3.14 Analogamente, per essere efficace, questa azione di contrasto deve coinvolgere direttamente tutti gli utenti di Internet, i quali devono essere formati ed informati sulle precauzioni da adottare e sui mezzi da impiegare per premunirsi contro la ricezione di contenuti nocivi o indesiderati, o per evitare di essere utilizzati come intermediari di tali contenuti. A giudizio del Comitato, la parte del programma relativa alla formazione e all'informazione deve quindi accordare assoluta priorità al coinvolgimento degli utenti, al fine di responsabilizzarli per la loro condotta e per quella dei loro dipendenti. Ad esempio, un problema è costituito dai siti, dedicati a temi inerenti alla salute, che non sono soggetti ad una regolamentazione. Per proteggersi, le imprese devono parimenti curare la formazione del proprio personale e provvedere alla sicurezza delle proprie reti aziendali nonché dei propri siti di commercio elettronico; ma anche le amministrazioni ed istituzioni pubbliche e private devono ricorrere alle medesime politiche di sicurezza e garantire l'assoluta riservatezza dei dati trattati, in particolare di quelli personali. Di pari passo con una maggiore sensibilizzazione, si dovrebbe incoraggiare la messa in rete di contenuti di qualità, nonché invogliare alla pratica di attività sane *off-line* in alternativa alla navigazione prolungata su Internet o alla partecipazione a determinati giochi di ruolo, che alla lunga possono avere effetti negativi su talune personalità immature.

3.15 Gli utenti devono poter disporre dei mezzi idonei a segnalare, presso appositi *call center*, organismi riconosciuti o servizi speciali delle forze di polizia, i contenuti illegali da essi riscontrati nella rete, ed avvertire così i pubblici poteri affinché questi adottino, se necessario, provvedimenti adeguati. I genitori andrebbero messi in guardia nei paesi in cui è frequente lo sfruttamento dei bambini ai fini della pornografia su *Internet* e altri supporti tecnologici, ad esempio alle frontiere esterne dell'Unione. Iniziative del genere potrebbero essere comprese in alcuni programmi di cooperazione RELEX.

3.16 Il Comitato approva gli obiettivi specifici del programma (possibilità per gli utenti di segnalare, attraverso *hotline*, contenuti illegali; sviluppo di tecnologie efficaci di filtraggio di contenuti indesiderati; adeguamento dei sistemi di classificazione dei contenuti; lotta allo *spam*; sostegno alle azioni di autoregolamentazione dell'industria e diffusione della conoscenza dell'uso sicuro delle tecnologie). Nelle sue osservazioni particolari, il Comitato suggerisce alcuni obiettivi ulteriori che ritiene utile siano presi in considerazione.

4. **Osservazioni particolari del Comitato**

4.1 In precedenza il Comitato aveva già chiesto alla Commissione di ridurre gli eccessivi fardelli burocratici imposti dai programmi finanziati dall'UE, in particolare al fine di agevolare l'accesso al finanziamento di microprogetti o di ONG locali. Esso appoggia l'idea di un monitoraggio che si concentri sui risultati tangibili conseguiti grazie al programma e sull'efficacia delle soluzioni proposte, la cui divulgazione dovrebbe essere sottoposta a minori restrizioni.

4.2 Secondo il Comitato, dei provvedimenti normativi a favore della protezione degli utenti finali dovrebbero essere presi in considerazione nel quadro del programma in esame o, se ciò non è possibile, da un'eventuale nuova iniziativa della Commissione.

([1]) Pellicole in cui gli omicidi, le torture e gli altri gravi atti di violenza filmati sono reali.

4.3 Occorre coinvolgere appieno la responsabilità degli autori di software di accesso ad Internet, di sistemi operativi dei *server* o di sistemi per contrastare le intrusioni. Per parte loro, gli utilizzatori dovrebbero avere la garanzia che tali autori di software si avvalgano delle migliori tecniche disponibili e aggiornino regolarmente i loro prodotti. Le garanzie offerte ai clienti dovrebbero essere rafforzate mediante disposizioni di autoregolamentazione e, in mancanza di queste, da una disciplina comunitaria.

4.4 I fornitori d'accesso dovrebbero proporre — e molti di loro di fatto già propongono — l'adozione di strumenti di facile impiego per contrastare i virus a partire dal sito (ancor prima, cioè, che essi infettino i messaggi di posta elettronica o *files* ad essi allegati), nonché di strumenti di filtraggio preliminare della posta elettronica contro gli *spam*. Ciò può assicurare un vantaggio commerciale ai fornitori che si sforzano seriamente di proteggere i loro clienti. Dato che, quando si tratta di Internet, i bambini tendono a essere più intraprendenti dei genitori, è indispensabile preinstallare filtri specifici per la posta e sistemi per l'eliminazione dei virus, la protezione contro le intrusioni e il controllo parentale che possano essere utilizzati e gestiti facilmente da persone prive di particolari conoscenze tecniche.

4.5 Il programma dovrebbe altresì promuovere la ricerca sui software specializzati e gli altri strumenti di verifica dell'«impenetrabilità» del codice macchina dei diversi software di sicurezza e protezione ed incoraggiare o eventualmente obbligare i fornitori a rendere rapidamente disponibili le *patches* (correzioni) volte a rimediare ai difetti, che consentirebbero intrusioni, constatati o segnalati nei programmi e a sviluppare l'efficacia di *firewall* hardware e software come pure i metodi di filtraggio e d'identificazione dell'origine effettiva dei contenuti.

4.6 Il Comitato gradirebbe che gli fosse fornita una valutazione dell'efficacia e dei risultati ottenuti nell'ambito del precedente programma Safer Internet, classificati per categoria di problemi affrontati. Occorrerebbe inoltre dare maggiore diffusione a questo tipo di valutazioni e assicurarsi che vengano mantenuti attivi, e siano meglio conosciuti dai destinatari, tutti i *link* che riguardano i progetti finanziati. Allo scopo di diffondere le conoscenze e promuovere gli scambi o le cooperazioni utili, il sito della Commissione dovrebbe inoltre informare sulle iniziative assunte e le esperienze acquisite negli Stati membri o in paesi terzi.

4.7 È perfettamente possibile intraprendere azioni legali. I fornitori di spazi web e di accesso ad Internet (FAI), le società che emettono carte di credito e i motori di ricerca possono essere tutti soggetti a regolamentazione, e taluni hanno già adottato il sistema dell'autoregolamentazione. Le sanzioni penali contro i siti che promuovono il terrorismo, il razzismo, il suicidio o la pornografia infantile dovrebbero essere pesanti e dissuasive. Occorre attivarsi maggiormente a livello internazionale per identificare e localizzare tali siti onde ottenerne la chiusura nel maggior numero possibile di casi e, ove ciò non sia possibile, avviare negoziati a tale scopo con i paesi dove si trovano i relativi *host*.

5. **Conclusioni**

Pur appoggiando il proseguimento e l'ampliamento del programma «Safer Internet Plus», il Comitato ritiene che il rischio di abusi, soprattutto nei confronti dei bambini, sia talmente grave e di tale portata da richiedere interventi legislativi urgenti e complementari, nonché, tra le altre, misure pratiche dei seguenti tipi:

— previsione dell'obbligo generale, per tutti gli operatori interessati, di proteggere i bambini e, più in generale, gli utenti, in particolare i più vulnerabili,

— installazione automatica («per default») di filtri,

— apposizione di messaggi chiari di sicurezza su tutte le pagine iniziali (*home pages*) e i portali di accesso alle *chatrooms,*

— sostegno alle associazioni che creano linee dirette (*hotlines*) per la segnalazione di siti e attività *on-line* molto dannosi per i bambini,

— divieto dell'uso di carte di credito per ordinare pornografia infantile e altri contenuti criminosi disponibili su Internet, o per operazioni di riciclaggio di denaro sporco,

— segnalazioni e attività mirate dirette a genitori ed educatori, nonché alle autorità dei paesi in cui gli abusi nei confronti di bambini a scopi pornografici costituiscono un problema preoccupante,

— ulteriori interventi nei casi in cui s'instaurino legami fra lo sfruttamento dei bambini a scopi pornografici e il crimine organizzato,

— introduzione di sistemi d'identificazione e informazione sui contenuti nocivi e di soppressione dei contenuti razzisti, diffusione d'informazioni sui tentativi di truffa o sulla vendita di sostanze pericolose per la salute mediante Internet, per proteggere le persone vulnerabili o male informate,

— ricerca, a livello internazionale, di metodi di cooperazione e regole comuni per contrastare più efficacemente lo *spam*,

— cooperazione a livello internazionale (migliorando il sistema di segnalazione tempestiva) e previsione di sanzioni penali dissuasive per quanti diffondono virus informatici e utilizzano illecitamente le reti private e pubbliche per scopi criminosi (intrusioni per occupare la rete a scopi di spionaggio industriale, utilizzo abusivo di banda passante o di altro tipo).

Bruxelles, 16 dicembre 2004.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La futura accessibilità dell'Europa via mare: anticipare gli sviluppi

(2005/C 157/25)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 1º luglio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: La futura accessibilità dell'Europa via mare: anticipare gli sviluppi.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore SIMONS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 124 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. **Introduzione**

1.1 I trasporti marittimi fra gli Stati membri dell'Unione europea e quelli fra la stessa UE e i paesi terzi sono estremamente importanti. Infatti, ogni anno il traffico merci via mare che tocca i porti marittimi dell'UE (oltre 1 000) supera i 3 500 milioni di tonnellate. Vi si aggiungono i circa 350 milioni di passeggeri che ogni anno utilizzano le navi traghetto e le navi da crociera.

1.2 Oltre il 90 % dei trasporti fra l'Europa e il resto del mondo avviene attraverso i porti marittimi. Viene effettuato via mare anche il 40 % dei trasporti intraeuropei. I trasporti marittimi presentano vantaggi notevoli sotto il profilo sia energetico che ambientale: rispetto ai trasporti su strada possono infatti essere 13 volte meno inquinanti per quanto riguarda le emissioni di anidride carbonica (CO_2) e di particelle e persino 19 volte meno inquinanti per quanto riguarda gli idrocarburi (CHx) ([1]).

1.3 Il settore dei trasporti marittimi conta circa 250 000 addetti (nei porti e nel relativo settore dei servizi). Complessivamente, in Europa l'intero *cluster*, incluso l'indotto, dà lavoro a circa due milioni e mezzo di persone e genera un valore aggiunto che si aggira intorno a 111 miliardi di euro, cifra che evidenzia l'importanza di questo settore per l'Europa.

1.4 Il volume dei trasporti marittimi all'interno dell'Europa e fra questa e i paesi terzi va aumentando di anno in anno. È quindi vitale che l'UE segua attentamente la crescita di tali flussi e incoraggi tempestivamente l'adozione di misure appropriate, o, se necessario, le adotti direttamente, per tener conto delle esigenze derivanti dalla crescita del settore.

1.5 I trasporti marittimi possono essere classificati in vari tipi e categorie. A seconda delle finalità si può distinguere fra trasporti a uso ricreativo e commerciale; secondo la forma: tra servizi di trasporto con navi da carico non regolari (*tramps*) e trasporti di linea; secondo l'area geografica: trasporto marittimo a lungo (*deep sea*) e a corto raggio (*short sea*); secondo il carico: passeggeri o merci. Le categorie che interessano principalmente il mercato interno e su cui si concentra il presente parere sono il trasporto commerciale e le ultime quattro categorie qui menzionate.

1.6 La distinzione più evidente nei trasporti passeggeri è quella fra navi da crociera e traghetti/navi ro-ro. I trasporti merci marittimi vanno distinti fra tipologia di carico:

— carico secco alla rinfusa: questo tipo di carichi (ad esempio minerali, carbone e cereali) è trasportato alla rinfusa in appositi mercantili,

— carico liquido alla rinfusa: per questo tipo di carico (ad esempio petrolio greggio, prodotti petroliferi e prodotti chimici) vengono usate navi cisterna,

— collettame: a sua volta questo tipo di carico si distingue in roll-on e roll-off, altro tipo di collettame e container.

2. **Quadro generale della situazione del mercato a seconda delle diverse categorie**

2.1 Sia le navi da crociera che i traghetti/navi ro-ro interessano i trasporti di passeggeri, però con specificità assai diverse. La navigazione da crociera è una forma di turismo, mentre il traffico mediante traghetti comporta collegamenti fra località prestabilite, che nel caso delle navi ro-ro consente peraltro anche il trasporto di merci. Nell'UE il trasporto marittimo interessa complessivamente 350 milioni di passeggeri, dei quali 4 milioni nel comparto della navigazione da crociera.

([1]) Fonte: ESPO (*European Sea Ports Organisation*: Organizzazione europea dei porti marittimi) - opuscolo: *Ports creating opportunities by connecting people, products and business - by connecting Europe*.

2.2 I maggiori porti europei per la navigazione da crociera sono Barcellona (832 000 passeggeri), Palma di Maiorca (665 000), Venezia (634 000), Napoli (534 000), Southampton (533 000) e Civitavecchia (520 000). Quest'anno è stata inaugurata la più grande nave da crociera del mondo, la Queen Mary II, lunga 345 metri, larga 41 metri e un pescaggio di 10,3 metri.

La sua lunghezza equivale all'incirca a quella dei maggiori mercantili per carichi alla rinfusa e delle navi portacontainer. Questo tipo di grandi navi da crociera non dovrebbe avere grandi difficoltà di accesso ai maggiori porti.

2.3 Generalmente i traghetti vengono anche utilizzati per il trasporto merci ro-ro e costituiscono navi per il trasporto combinato passeggeri-merci. Nell'Unione europea i traghetti sono impiegati fra, da un lato, la parte continentale dell'Europa e, dall'altro, il Regno Unito, l'Irlanda, la Scandinavia, i Paesi baltici e le Canarie. Nel mar Mediterraneo esiste una rete particolarmente densa di collegamenti con traghetti che interessa anche paesi terzi. I più grandi traghetti/navi ro-ro sono il *Pride of Rotterdam* e il *Pride of Hull*, navi «gemelle» della società armatoriale *P&O North Sea Ferries*. Hanno una lunghezza di 215 m, una larghezza di 32 m e un pescaggio di 6,3 m.

2.4 A prescindere da eventuali difficoltà proprie di talune località, per il momento questo tipo di naviglio non incontra più problemi strutturali di accesso ai porti europei, che è quindi già assicurato per l'avvenire, lasciando quindi spazio per una possibile futura crescita.

2.5 I carichi secchi e liquidi alla rinfusa sono importanti per l'approvvigionamento delle industrie europee: negli anni '60 e '70 l'Europa ha conosciuto un enorme aumento di questo tipo di trasporti in termini di volume di carichi e di dimensioni delle navi.

2.6 La chiusura del canale di Suez seguita alla guerra dei sei giorni e il costante aumento della domanda di petrolio greggio hanno portato al moltiplicarsi delle dimensioni delle navi adibite ai carichi liquidi, passate dalle 85 000 DWT ([2]) del 1968 alle 560 000 DWT del 1976. Parecchi porti europei hanno fatto il necessario per consentire l'accesso di queste navi. Con la prima crisi petrolifera del 1973 si è però concluso che non erano più redditizie e se ne è decisa la demolizione. Dopo la costruzione di nuove navi cisterna negli anni '80 e '90 le dimensioni delle navi non hanno più registrato ulteriori cambiamenti: attualmente sono attestate intorno alle 300 000 DWT. Nel 2002 sono state di nuovo costruite un paio di ULCC (*Ultra Large Crude Carrier*: petroliere di portata superiore alle 280 000 t) di 400 000 DWT, che possono ancora aver accesso ai porti.

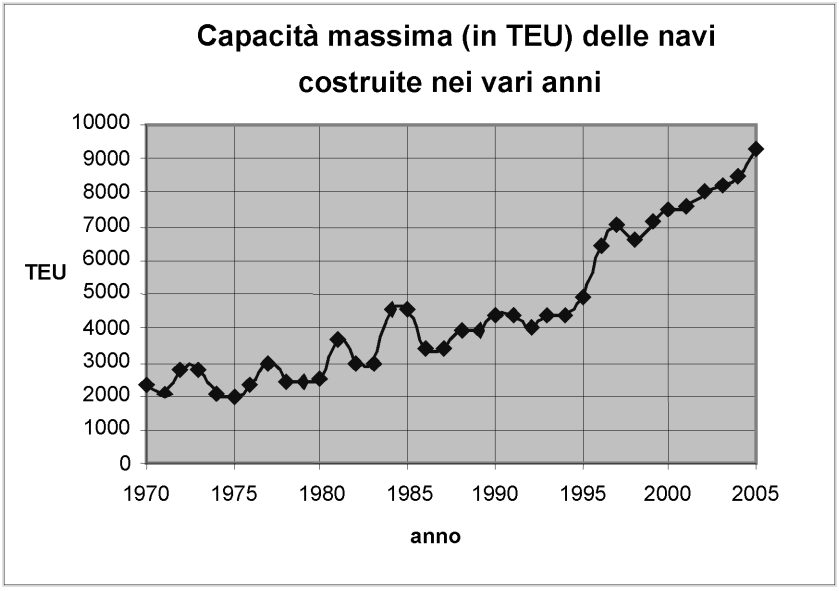
2.7 Un'evoluzione analoga si è prodotta dopo la fine degli anni '60 per le navi adibite al trasporto di carichi secchi alla rinfusa: si è così arrivati alla grande *Berge Stahl*, di 365 000 DWT, che da 18 anni trasporta minerale di ferro dal Brasile a Rotterdam, ha un pescaggio di 23 metri (76 piedi) ed è unica al mondo nel suo genere. La stragrande maggioranza delle nuove navi per il trasporto di merci alla rinfusa entrate in funzione dagli anni '80 ha invece dimensioni comprese fra le 150 000 e le 175 000 DWT. Ciò indica che i comparti dei trasporti di carichi secchi e liquidi alla rinfusa hanno ormai raggiunto l'apice del loro sviluppo. Per parte loro i porti marittimi europei usati come scali per questi tipi di trasporti si sono già adeguati, e sono accessibili persino per la più grande nave in assoluto adibita ai carichi alla rinfusa. Dato che non si prevede più alcun aumento né dei carichi, né delle dimensioni delle navi, per l'avvenire non si annuncia alcun problema di accessibilità nemmeno per queste categorie di trasporti.

2.8 Per il collettame vengono utilizzate navi *general cargo* e polivalenti (*multipurpose*). Da quando sono stati introdotti i container è fortemente diminuito il ricorso a questi trasporti a collettame, che sono limitati a mercati di nicchia, come i trasporti in Africa e le navi frigorifere nel commercio specializzato di frutta. Le dimensioni delle navi sono limitate a circa 40 000 DWT e non si prevede alcun aumento.

2.9 Per i trasporti mediante container oggigiorno si registra invece una crescita strutturale senza precedenti, sia per proporzioni che per dimensioni delle navi. Nel 1966 la *Fairland* è stata la prima nave a trasportare container intercontinentali dagli Stati Uniti all'Europa. Questa nave portacontainer, della società armatrice *Sea-Land*, aveva una capacità di 266 container di 35 piedi. Attualmente la *CSCL Europe* (8 500 TEU, ossia *Twenty Foot Equivalent Unit*), è la più grande nave portacontainer del mondo, ma sono già in costruzione navi da 9 200 TEU. La *CSCL Europe* ha una lunghezza di 334 m, 42,8 m di larghezza e un pescaggio massimo di 14,5 m.

Il diagramma che segue indica la nave portacontainer più grande costruita in ciascuno degli anni di riferimento ed evidenzia l'aumento spettacolare delle dimensioni iniziato soprattutto nel 1995. Al momento sono state ordinate 156 navi con una capacità superiore alle 7 000 TEU.

([2]) DWT (*Deadweight Tonnage*, ossia TPL: tonnellate di portata lorda): si tratta del peso totale in t che una nave può trasportare. Per le navi portacontainer la capacità è espressa in numero di TEU (*Twenty Foot Equivalent Unit*), ossia il numero massimo di container di una certa misura (TEU) che esse possono trasportare. Dato che un container vuoto occupa lo stesso spazio di uno pieno, il DWT non può servire come unità di misura per questo tipo di navi.



2.10 Si prevede che non si tarderà a ordinare ai cantieri navi da 10 000-12 000 TEU, che richiedono ancora un unico motore. Si è persino calcolato ([3]) quale sarà il limite massimo in termini di dimensioni. Stando al prof. WIJNHOLST della *Technische Universiteit* di Delft, l'elemento determinante sarà il rilievo roccioso sottomarino dello Stretto di Malacca, che è il passaggio obbligato delle rotte marittime verso l'Asia: esso impedirà di superare le 18 000 TEU, fermo restando che con una capacità del genere occorreranno allora due motori, con conseguente sensibile aumento del costo dei trasporti mediante container. La crescita delle navi portacontainer adibite ai trasporti intercontinentali fino a toccare i limiti consentiti dal progresso tecnologico e dalle configurazioni geografiche non è quindi necessariamente automatica, com'è del resto avvenuto negli ultimi decenni per il naviglio destinato al trasporto intercontinentale di carichi secchi e liquidi alla rinfusa.

2.11 In questi ultimi anni si sono notevolmente intensificati i trasporti con container intercontinentali da e per i porti europei. La crescente globalizzazione e l'imporsi della Cina come paese produttore di primo piano hanno ad esempio portato, sempre negli ultimi anni, ad una crescita strutturale superiore al 10 % annuo in porti dell'Europa nordoccidentale come Amburgo e Le Havre. Anche i porti del Mediterraneo hanno messo a segno una forte crescita.

2.12 Le grandi navi portacontainer provenienti, ad esempio, dall'Estremo Oriente attraccano solo a un numero limitato di porti europei, perché, da un lato, esse sono troppo grandi per molti porti e, dall'altro, sono così costose da rendere proibitive le perdite di tempo nei porti. In Europa le navi più grandi fanno scalo solo in 2 o 3 porti del Mediterraneo e in circa 4 porti dell'Europa nordoccidentale, dai quali i container vengono poi trasportati in varie parti d'Europa: o via mare mediante navi *feeder*, attraverso una vasta rete di collegamenti, oppure via terra, fermo restando che in questo caso si fa sempre maggior ricorso alle ferrovie e alla navigazione interna.

([3]) Niko Wijnolst, AA.VV: Malacca-Max, *The Ultimate Container Carrier*, TUDelft.

2.13 Sempre più spesso, però, soprattutto nei porti container più importanti d'Europa ([4]), i crescenti traffici container provocano congestioni nelle operazioni di sbarco e imbarco nei terminal portuali e nelle successive operazioni di trasbordo. Oltre ai provvedimenti adottati per ovviare a questi problemi al livello dei terminal (fra cui anche il loro ampliamento), occorre assicurare, nei porti stessi, che le operazioni a monte e a valle del trasporto vero e proprio si svolgano senza intoppi, sia a terra che sul mare.

2.14 Va inoltre tenuto presente che anche i nuovi adempimenti per la sicurezza richiedono grande attenzione da parte del personale nei porti, che deve assicurare il disbrigo quanto più agevole possibile delle operazioni di trasbordo e di trasporto nonostante i crescenti controlli.

2.15 Visto l'aumento delle dimensioni delle navi illustrato ai punti 2.9 e 2.10, non sembra probabile che il traffico container a lungo raggio via mare verso altri porti europei s'intensifichi. Ciò è dovuto a ragioni importanti, come le caratteristiche fisiche (ad esempio l'insufficiente profondità), e/o le attrezzature/facilitazioni di vario tipo, e/o le rotte che richiedono troppo tempo, e/o volumi di carico non sufficienti ([5]) per giustificare le distanze supplementari. Un'intensificazione su queste rotte non è tuttavia assolutamente esclusa perché la dinamica economica può portare a una maggiore attività nei porti di minori dimensioni.

3. **I collegamenti a monte e a valle**

3.1 La maggior parte dei container trasbordati in porti europei devono poi essere inoltrati verso altre destinazioni. Una parte viene trasportata verso altri porti mediante piccole

([4]) Per un panorama dei principali porti container d'Europa sotto forma sia di tabella che di cartina geografica vedere l'allegato.

([5]) Questi sono ad esempio i motivi per cui la parte settentrionale dell'Adriatico, del Regno Unito, dell'Irlanda e del Baltico non figura sulle rotte delle maggiori navi portacontainer. I carichi vengono trasportati da e verso i porti di tali regioni mediante servizi *feeder* che assicurano dunque il collegamento con i porti di attracco delle navi container.

navi (*feeder*), ma la maggior parte è convogliata verso l'entroterra europeo mediante camion, battelli fluviali o ferrovia. La capacità dei collegamenti verso l'entroterra deve quindi tenere il passo con la crescita del traffico container: al riguardo, conformemente alla politica dell'Unione europea, viene incoraggiato par quanto possibile l'uso della navigazione interna, delle ferrovie e dei trasporti marittimi a corto raggio/delle navi *feeder* senza per questo ostacolare i necessari trasporti su strada.

3.2 In proposito l'Unione europea appoggia, ad esempio, decisamente i trasporti marittimi intraeuropei a corto raggio. A ciò si aggiunge il programma *Motorways of the Sea* (Autostrade del mare), che dovrà peraltro essere ancora messo a punto più concretamente nel contesto delle nuove reti transeuropee di trasporto (RTE). In particolare, stando a nuove proposte del 16 luglio 2004 gli stanziamenti per le RTE-T sarebbero di 20,35 miliardi di euro, mentre il programma MARCO POLO II contemplerebbe le autostrade del mare e misure intese ad ovviare alla congestione del traffico, con un bilancio che arriverebbe a 740 milioni di euro.

3.3. L'idea delle *Motorways of the Sea* è stata promossa dalla Commissione europea in aggiunta al sostegno che essa ha dato agli altri modi di trasporto nel contesto delle reti transeuropee di trasporto (RTE). Una tale «Autostrada del mare» costituisce una valida alternativa, su piede di parità, ai trasporti su strada all'interno dell'Europa, non comporta procedure eccessive e assicura collegamenti intermodali efficienti. Il programma si propone di allentare la congestione sugli assi di transito europei e di migliorare l'accessibilità delle regioni e degli Stati periferici e insulari.

3.4 Per promuovere i trasporti marittimi a corto raggio si possono potenziare le strutture portuali e migliorare la collaborazione fra i porti stessi. La chiave del successo in questo campo sta nell'intensificare i servizi, il che richiede però grandi volumi di carico. Il potenziale del mercato e lo sfruttamento commerciale sono quindi importanti per la capacità di sopravvivenza (ed efficienza economica) dei collegamenti marittimi a corto raggio.

3.5 Nell'Unione europea occorre prestare molta attenzione anche ai trasporti interni: ciò è peraltro evidenziato dalla politica europea dei trasporti (che in questo contesto comprende anche le relative infrastrutture) per il fatto che essa ricerca l'efficacia e l'efficienza attraverso la libera formazione del mercato entro i limiti consentiti da altri valori, come la sostenibilità, che interessano la società nel suo insieme.

3.6 La relativa regolamentazione è già arrivata in porto ed è in fase di applicazione per quanto riguarda, rispettivamente, i trasporti su strada e la navigazione interna, mentre per le ferrovie l'iter legislativo sull'intera rete europea è stato finalmente avviato solo ora. L'accelerazione di questo processo, insieme agli sviluppi qui sopra illustrati per il traffico container, sarà estremamente positiva.

4. **Categorie portuali**

4.1 Nell'ambito del processo decisionale dell'Unione europea ([6]) si distinguono unicamente tre categorie di porti rientranti nelle reti transeuropee (RTE):

a) Porti marittimi internazionali con un volume annuo di trasbordo non inferiore a 1,5 milioni di tonnellate o 200 000 passeggeri.

b) Porti marittimi con un volume di trasbordo annuo non inferiore a 0,5 milioni di tonnellate o compreso fra i 100 000 e i 199 000 passeggeri che dispongono di attrezzature per i trasporti marittimi a corto raggio.

c) Porti marittimi regionali che non soddisfano i criteri previsti per le categorie A e B e che si trovano in isole o regioni periferiche.

4.2 Sinora questa differenza non ha indotto a operare alcun approccio diverso sotto il profilo del contenuto perché i porti non sono menzionati né nell'elenco aggiornato delle priorità delle RTE, né in relazione alla priorità delle «Autostrade del mare». Fatte le debite eccezioni, né le autorità né il mondo economico hanno ancora mostrato alcuna propensione a operare distinzioni più precise fra i porti per strumenti di cofinanziamento specifici dell'Unione europea, destinati ai giganteschi investimenti che i porti utilizzati da navi portacontainer per la navigazione a lungo raggio dovrebbero sostenere per carichi per lo più in transito, che offrono ai porti un valore aggiunto relativamente scarso.

Il Comitato appoggia recenti inviti della Conferenza delle regioni marittime periferiche d'Europa (20 luglio 2004) affinché al riguardo si cerchi di equilibrare le esigenze delle autostrade del mare con quelle dell'accessibilità tenendo conto anche dei porti di piccole e medie dimensioni.

4.3 Alla luce di quanto precede il Comitato esorta la Commissione a studiare il problema della congestione nei porti europei, e in particolare in quelli utilizzati da navi portacontainer, e ad esaminare possibili soluzioni per porvi rimedio.

4.4 Malgrado ciò, i più grandi porti container d'Europa ([7]), equamente distribuiti fra il Mediterraneo e l'Europa nord-occidentale, al pari dei porti veramente grandi e di medie dimensioni che non sono adibiti esclusivamente ai container, ma rivestono importanza anche per il trasbordo di carichi alla rinfusa e di collettame, devono risolvere vari problemi particolari imputabili alla crescita costante:

— con quale sollecitudine predisporre una capacità di carico supplementare, sul mare come anche a terra, nel rispetto delle attuali legislazioni rigorose in materia di inquinamento sonoro, ambiente e sicurezza esterna?

([6]) Orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporti (decisione n. 1692/96), che include nelle RTE i porti marittimi, i porti interni e i terminal intermodali.

([7]) Cfr. l'allegato, citato anche nella nota n. 2.

— Come adeguarsi al futuro aumento delle navi di dimensioni superiori alle 8.000 TEU per quanto riguarda l'accessibilità dal mare, la profondità all'attracco e le dimensioni degli impianti di trasbordo?

— Come assicurare ai collegamenti fra i porti e il rispettivo entroterra in Europa una capacità adeguata per far fronte al flusso crescente di container?

— Come assicurare che le operazioni logistiche nei porti possano procedere con la massima flessibilità malgrado i crescenti controlli?

4.5 Tenuto conto degli obiettivi dell'agenda di Lisbona, per continuare a tener testa alla concorrenza nell'arena mondiale l'Europa ha tutto l'interesse ad assicurare che i porti siano in grado di far fronte effettivamente a queste sfide e di proporre soluzioni. L'Unione europea dovrà pertanto intervenire in proposito nei limiti del suo raggio d'azione.

4.6 Sotto il profilo della sicurezza, i porti, e in particolare quelli esaminati nel presente capitolo, costituiscono anche le vie di accesso all'Unione europea. Il Comitato rammenta precedenti pareri in cui chiedeva alla Commissione europea di stilare uno studio d'impatto globale sul costo della sicurezza dei porti e di studiare un sistema a livello europeo per il relativo finanziamento.

4.7 L'attenzione supplementare auspicata per i grandi porti utilizzati dalle navi portacontainer non è in contraddizione con le iniziative a favore dei trasporti marittimi a corto raggio e con l'idea delle «Autostrade del mare». I grandi porti container nel quadro dei trasporti a lungo raggio sono per lo più utilizzati anche per la navigazione a corto raggio. Inoltre essi dispongono delle dimensioni, delle infrastrutture e dell'entroterra necessari per poter generare carichi sufficienti e aiutare così, attraverso le «Autostrade del mare», la crescita degli altri porti utilizzati nel quadro dei trasporti marittimi a corto raggio.

5. **Le iniziative concrete possibili per l'Europa**

5.1 Occorre evitare che distorsioni della concorrenza e/o carenze infrastrutturali e/o una politica dei trasporti inefficiente impediscano l'efficacia o l'ottimizzazione dei grandi investimenti che i maggiori porti container hanno già effettuato o effettueranno fra breve per far fronte alle sfide menzionate al punto 4.3 e per proporre delle soluzioni. Viste le strette relazioni fra i porti container e i trasporti a corto raggio per effetto sia dei collegamenti con navi *feeder* e dell'uso delle «Autostrade del mare», sia dei collegamenti con l'entroterra, una tale politica produce un grande impatto e torna utile all'intero settore dei trasporti.

5.2 Di conseguenza l'Unione europea dovrà anzitutto assicurare che sia soddisfatta appieno la condizione di fondo della concorrenza leale, ossia che in proposito tutte le parti si trovino su un piede di parità. Occorre garantire che i porti (intendendo con questo termine i soggetti economici operanti nel settore) si trovino a competere unicamente fra di loro, cioè che il gioco della concorrenza funzioni fra i porti e al loro interno.

5.3 Viste le esperienze maturate nei trasporti merci da altri modi di trasporto già liberalizzati, una certa liberalizzazione del mercato per i porti marittimi sembra utile e promettente per ottimizzarne le possibilità d'impiego. All'ultimo momento, su proposta del commissario ai trasporti DE PALACIO, la Commissione uscente ha presentato al Consiglio una nuova direttiva sull'accesso al mercato per i servizi portuali. Dato che questa gli offrirà nuovamente ([8]) la possibilità di pronunciarsi in maniera particolareggiata con un parere, il Comitato si astiene dal prender posizione al riguardo nel presente parere.

5.4 Dev'essere fatta ben maggiore chiarezza, soprattutto in materia di aiuti di Stato, su ciò che è e che non è lecito: ad esempio, fino a che punto le autorità pubbliche possono coprire i costi infrastrutturali di un porto, che sono direttamente correlati alle crescenti dimensioni delle navi? Dato che le autorità nazionali e portuali devono sapere come stanno le cose in proposito, è urgente avere indicazioni chiare in materia. Il Comitato prende atto dell'intenzione della Commissione di presentare orientamenti sugli aiuti di Stato ai porti e la esorta a farlo sollecitamente, a prescindere dall'adozione della nuova proposta di direttiva sui porti.

5.5 È indispensabile prestare la massima attenzione all'applicazione e al rispetto delle regolamentazioni. In effetti, dato che al livello del recepimento nelle legislazioni nazionali esiste per lo più un certo margine interpretativo, l'UE dovrebbe essere molto più vigilante per garantire l'applicazione uniforme della propria legislazione, tanto più che un problema analogo è emerso sinora nell'applicazione delle disposizioni regolamentari e legislative dell'UE già in vigore, che risulta carente e poco coerente. Dato che fra gli Stati membri si delineano divergenze manifeste specie nell'interpretazione delle disposizioni riguardanti l'ambiente, la natura e la sicurezza, il Comitato giudica inopportuno che tali disposizioni vengano sfruttate ai fini della concorrenza fra i porti.

5.6 Per comprendere meglio le modalità di finanziamento dei porti occorre assicurare la trasparenza della loro contabilità, e in particolare dei flussi finanziari da e verso le pubbliche autorità ai vari livelli (locale, regionale e nazionale). L'Unione europea dovrà mettere a punto strumenti efficaci anche a questo scopo. Nella pratica non sono state sinora tratte le debite conseguenze dalla conclusione, espressa dal Comitato nel parere del 2001 testé citato ([9]), secondo cui in proposito la Commissione dispone di strumenti abbastanza efficaci grazie all'applicazione, a tutti i porti RTE, della cosiddetta «Direttiva sulla trasparenza» combinata agli articoli del Trattato riguardanti la concorrenza e gli aiuti di Stato e alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia.

([8]) Il Comitato ha emesso un parere in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali» (TEN/075 - relatore: RETUREAU, GU C 48 del 21.2.2002, pag. 122).

([9]) Cfr. nota n. 7.

6. **Sintesi e conclusioni**

6.1 Il volume dei trasporti marittimi all'interno dell'Unione europea, da questa verso i paesi terzi e viceversa va aumentando di anno in anno. Vista la grande importanza di questi flussi marittimi per l'Unione europea, questa deve seguirli con particolare attenzione e incoraggiare per tempo l'adozione di idonei provvedimenti in proposito o, se del caso, adottarli direttamente per far fronte a tale crescita.

6.2 Esistono vari tipi e categorie di trasporti marittimi. Ad esempio, a seconda delle finalità essi possono essere ad uso ricreativo o commerciale, a seconda delle rotte coperte: a lungo raggio (deep sea) e a corto raggio (short sea) e a seconda del carico: passeggeri o merci. Sono i trasporti a carattere commerciale e le ultime due categorie qui menzionate a interessare maggiormente il mercato interno, ed è su di essi che verte il presente parere.

6.3 I trasporti marittimi di passeggeri dell'Unione europea sono un comparto di grande rilevanza in quanto trasportano ogni anno 350 milioni di persone. Per quanto la tendenza all'incremento di questo tipo di trasporti meriti di essere seguita da vicino, il tasso di espansione e il *trend* relativo alle dimensioni delle navi non sono tali da richiedere un'attenzione supplementare dell'Unione europea per le infrastrutture di questo comparto. Un aspetto che invece presenta grande importanza è la sicurezza delle navi da crociera, visto il numero relativamente elevato di passeggeri americani.

6.4 I trasporti di carichi secchi e liquidi alla rinfusa hanno anch'essi registrato un forte aumento negli anni '60 e '70, per cui a suo tempo sono state prese misure adeguate per assicurare che i porti potessero far fronte alle dimensioni crescenti delle navi. Si tratta di un comparto che ha ormai raggiunto l'apice del suo sviluppo. I trasporti convenzionali di collettame sono manifestamente entrati in una fase di declino. Per quanto importanti, anche i trasporti ro-ro, al pari dei traghetti, sono ormai un comparto maturo.

6.5 I trasporti di container, invece, conoscono oggigiorno una crescita strutturale senza precedenti per quanto riguarda l'entità sia della flotta che delle navi.

6.6 I fenomeni di congestione nello smaltimento di questi flussi crescenti di container si vanno intensificando sempre più sia negli appositi terminal sia nella fase del successivo inoltro delle merci. Oltre ai provvedimenti necessari per farvi fronte nei terminal, fra cui anche l'ampliamento di questi ultimi, nei porti stessi occorre assicurare l'efficienza dello svolgimento delle operazioni di trasporto a molte e a valle, alla stessa stregua di idonei provvedimenti per quanto riguarda le flotte e gli impianti a terra.

6.7 Vista la tendenza all'aumento delle dimensioni delle navi portacontainer, probabilmente il mercato dei trasporti marittimi non si orienterà verso una maggiore ripartizione dei flussi di container, a favore di altri porti europei, attraverso i trasporti a lungo raggio. Ciò non significa però che la dinamica economica non consentirà un'espansione dei porti più piccoli.

6.8 Alla luce di quanto precede il Comitato esorta la Commissione a studiare il problema della congestione nei porti europei, specie in quelli utilizzati da navi portacontainer, e ad esaminare possibili soluzioni per porvi rimedio al di là delle misure intraprese nel quadro delle RTE.

6.9 Il processo volto a promuovere l'efficacia e l'efficienza dei trasporti, che è già arrivato in porto per i trasporti su strada, la navigazione interna e i trasporti marittimi, sembra ora già avviato anche per tutta la rete ferroviaria europea. Ciò non toglie che un'accelerazione di questo processo sarebbe più che auspicabile.

6.10 Affinché l'Europa intera possa continuare a tener testa alla concorrenza mondiale è importante che i maggiori porti container siano in grado di risolvere al meglio le difficoltà e di proporre soluzioni. L'Unione europea deve dare anch'essa un contributo ai porti, nella misura del suo raggio d'azione, senza però contemplare proposte che vadano al di là delle sue attuali possibilità di sostegno finanziario. In effetti, per quanto nuove forme di aiuto possano essere giustificate (soprattutto nel caso dei trasporti di container), sinora né le autorità né il mondo economico sembrano propensi a operare, fra i porti, distinzioni più precise di quelle attualmente previste per le RTE.

6.11 I porti costituiscono anche vie di accesso all'Unione europea, con conseguenti implicazioni sotto il profilo della sicurezza. In proposito il Comitato rammenta precedenti pareri in cui chiedeva alla Commissione europea di stilare uno studio d'impatto globale sul costo della sicurezza dei porti e di studiare un sistema a livello europeo per il loro finanziamento.

6.12 L'Unione europea può assicurare sin d'ora, concretamente, pari condizioni fra le varie parti ai fini di una concorrenza leale, promuovere una certa liberalizzazione del mercato per quanto riguarda i porti marittimi, prevedere orientamenti ben definiti per fare maggiore chiarezza in materia di aiuti di Stato, prestare grande attenzione all'applicazione e al rispetto delle regolamentazioni in vigore e imporre la trasparenza in materia di flussi finanziari.

Bruxelles, 16 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali per quanto riguarda la proroga del programma PEACE e la concessione di nuovi stanziamenti d'impegno

COM (2004) 631 def.

(2005/C 157/26)

Il Consiglio, in data 9 dicembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 413a sessione plenaria del 16 dicembre 2004, ha nominato relatore generale SIMPSON e ha adottato il seguente parere all'unanimità.

1. **Introduzione**

1.1 L'Unione europea ha sostenuto le attività volte a favorire il processo di pace e di riconciliazione nell'Irlanda del nord e nella corrispondente regione frontaliera dell'Irlanda fin dal 1995 attraverso due diversi programmi per la pace: il programma speciale di sostegno della pace e della riconciliazione 1995-1999 (PEACE I) e il programma dell'Unione europea per la pace e la riconciliazione 2000-2004 (PEACE II).

1.2 I due programmi hanno erogato circa 100 milioni di euro all'anno a favore della regione ammessa al contributo, che comprende l'intera Irlanda del nord e la corrispondente regione frontaliera dell'Irlanda. Ambedue i programmi hanno l'obiettivo di «rafforzare il progresso verso una società pacifica e stabile e promuovere la riconciliazione»; essi finanziano azioni tese a favorire la rivitalizzazione del tessuto economico e l'integrazione sociale e la loro realizzazione è affidata a organi di esecuzione locali.

1.3 Attualmente il programma PEACE II ha una dotazione finanziaria quinquennale di 531 milioni di euro, pari a 106 milioni di euro all'anno, di cui circa 85 milioni di euro sono destinati all'Irlanda del nord e circa 22 milioni di euro alla regione frontaliera dell'Irlanda. I due Stati membri partecipano con un cofinanziamento del 25 % e fanno in modo che le esigenze addizionali del programma vengano soddisfatte.

2. **Scopo della proposta di regolamento del Consiglio**

2.1 Si raccomanda una proroga biennale del programma PEACE II considerando che non è stato ancora completamente raggiunto il livello di progresso politico nell'Irlanda del nord auspicato nel 1998 e che non si è ancora conseguita la stabilità delle istituzioni politiche. Il processo di pacificazione e riconciliazione mantiene un'importanza fondamentale.

2.2 Nel 2003 si è proceduto simultaneamente a una valutazione ex-post di PEACE I e a una valutazione intermedia di PEACE II. La valutazione ex-post di PEACE I è arrivata alla conclusione che il programma aveva efficacemente incentivato la partecipazione e la riconciliazione, oltre ad aver dato risultati positivi, chiari e misurabili, in termini di creazione di posti di lavoro, di formazione e di sviluppo imprenditoriale. La valutazione intermedia di PEACE II ha confermato l'opportunità della scelta di concentrarsi sui criteri della pace e della riconciliazione nella fase di selezione dei progetti, e ha evidenziato l'elevata percentuale di progetti di dimensioni transcomunitarie. I due programmi hanno avuto impatti significativi in termini di creazione di posti di lavoro e di sviluppo imprenditoriale.

2.3 Dalla valutazione intermedia è emersa la chiara esigenza di proseguire le attività di pacificazione, oltre alla raccomandazione di puntare maggiormente sulle attività atte a promuovere direttamente la riconciliazione. La proroga del programma al 2006, proposta dalla Commissione, darebbe seguito alle raccomandazioni della valutazione intermedia, sostenendo gli interventi del programma più rispondenti all'attuale esigenza di sostenere la riconciliazione.

2.4 Il 18 maggio 2004 il primo ministro del Regno Unito e il Taoiseach (primo ministro) dell'Irlanda hanno scritto al Presidente della Commissione europea mettendo in rilievo le realizzazioni dei due programmi PEACE finanziati dall'Unione europea e i contributi che hanno fornito al processo di pace nell'Irlanda del nord. Essi hanno chiesto la proroga del programma PEACE II fino al dicembre 2006.

2.5 Il 16 giugno 2004 il Presidente della Commissione europea ha risposto che era intenzione della Commissione mantenere questo impegno. Il 17 e 18 giugno 2004, su richiesta dei due primi ministri di Regno Unito e Irlanda, il Consiglio europeo ha preso atto delle difficoltà che attraversa attualmente il processo di pace nell'Irlanda del nord, e ha confermato il proprio sostegno agli sforzi dei due governi per tentare di ricostituire le istituzioni decentrate. A sostegno di tali sforzi, il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione di esaminare la possibilità di allineare gli interventi previsti dal programma PEACE II con i programmi dei Fondi strutturali che giungono a scadenza nel 2006.

2.6 In pratica ciò equivale a prorogare di due anni il programma PEACE II.

3. **Proposta di regolamento del Consiglio**

3.1 Il documento COM (2004) 631 def. è la risposta della Commissione alla richiesta del Consiglio. Esso propone una proroga di due anni del programma PEACE II con risorse pari a 60 milioni di euro annui, di cui 41 milioni di euro destinati all'Irlanda del nord e 19 milioni di euro per la regione frontaliera irlandese. Ciò corrisponde alla richiesta avanzata dai due Stati membri nel settembre 2004, dopo una pubblica consultazione.

3.2 Per permettere la proroga del programma PEACE II e per attribuirgli gli ulteriori stanziamenti necessari, la proposta di regolamento del Consiglio modifica il regolamento (CE) n. 1260/1999 recante disposizioni generali sui fondi strutturali per quanto riguarda la durata del programma PEACE II e il totale annuo degli stanziamenti d'impegno dei fondi strutturali fino al 2006.

3.3 La proposta di regolamento del Consiglio, al fine di consentire il finanziamento di questa proroga a valere sul bilancio dei fondi strutturali, modifica la disposizione del regolamento relativa al totale delle risorse disponibili per gli impegni nell'ambito dei Fondi strutturali, portandolo da 195 miliardi di euro a 195,1 miliardi di euro. Una modifica collegata aumenta l'importo massimo dei Fondi strutturali disponibili per l'obiettivo 1 (compreso il sostegno transitorio) portandolo da 135,9 a 136 miliardi di euro [1].

3.4 La proposta di regolamento del Consiglio modifica il programma PEACE II estendendone il periodo di durata dal 2000-2004 al 2000-2006.

4. **Conclusioni**

4.1 Il Comitato economico e sociale europeo accoglie con favore il contributo dell'Unione europea al consolidamento della pace, della stabilità e della riconciliazione sull'isola d'Irlanda.

4.2 Il Comitato ha osservato con interesse i progressi conseguiti dal 1995 in poi, anno di adozione del programma PEACE I. Il Comitato ha altresì preso atto, apprezzandole, delle raccomandazioni rivolte alla Commissione dallo *Special EU Programmes Body (Organo speciale per i programmi UE)*, l'organismo responsabile dell'attuazione e del monitoraggio di PEACE II; secondo tali raccomandazioni si dovrebbe semplificare il funzionamento del programma, il quale dovrebbe incentrarsi sulle attività in materia di riconciliazione.

4.3 Il Comitato riconosce altresì che costruire la pace attraverso il coinvolgimento della popolazione nello sviluppo delle rispettive comunità è un processo continuo. Il Comitato manifesta quindi apprezzamento per il contributo positivo dei partenariati strategici locali istituiti in Irlanda del Nord grazie al programma PEACE II, nel promuovere il ruolo dei partenariati sociali e della società civile. Il Comitato si compiace del successo riportato dai partenariati strategici locali per quanto riguarda l'istituzione di partenariati tra il governo locale ed altri organismi pubblici da un lato e le parti sociali dall'altro. Così facendo, i partenariati strategici locali, insieme con organismi di finanziamento intermediari, hanno promosso la riconciliazione delle divisioni che attraversano la società nordirlandese. Il Comitato esprime la propria gratitudine per il modo in cui le istituzioni comunitarie hanno agevolato lo sviluppo di tali partenariati, che possono fungere da modello per la società civile in altre aree e per altre società divise dell'Unione.

4.4 In linea con la raccomandazione, contenuta nella valutazione intermedia del programma PEACE II, secondo cui questo dovrebbe concentrarsi maggiormente su attività direttamente rivolte a promuovere la riconciliazione, il Comitato auspica che, l'estensione del programma sia utilizzata per finanziare progetti più direttamente connessi agli obiettivi specifici della pace e della riconciliazione e meno dipendenti da criteri meramente economici, i quali hanno uno scarso impatto sui settori della comunità più colpiti dalle tensioni civili. Il Comitato auspica inoltre che, l'estensione di PEACE II serva a finanziare progetti che affrontano i problemi del razzismo ed altri problemi incontrati dai lavoratori migranti che intendano avvalersi delle politiche comunitarie in materia di libera circolazione.

4.5 Il Comitato si esprime pertanto a favore dell'adozione della proposta di regolamento.

Bruxelles, 16 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

[1] Rettifica tecnica: la proposta di regolamento afferma erroneamente che l'importo destinato all'obiettivo 1 è di 135,6 miliardi di euro, mentre l'articolo 7 del regolamento originario (1260/1999) menziona l'importo di 135,9 miliardi. (NdT: non riguarda la versione italiana, che riporta la cifra corretta).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS) a motivo dell'adesione della Repubblica ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia all'Unione europea

COM(2004) 592 def. — 2004/0202 (COD)

(2005/C 157/27)

Il Consiglio, in data 10 dicembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 413a sessione plenaria del 15 e 16 dicembre 2004, ha nominato relatore generale **TÓTH** e ha adottato il seguente parere all'unanimità.

1. Il Comitato approva l'iniziativa della Commissione volta a modificare il regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS) a motivo dell'adesione della Repubblica ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia all'Unione europea.

1.1 Il Comitato suggerisce alla Commissione di procedere ad un controllo, paese per paese, degli allegati I, II e III del regolamento (CE) n. 1059/2003 per garantire l'utilizzazione corretta della terminologia e delle lingue degli Stati membri riguardo alle NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3 e alle unità amministrative esistenti, anche quelle di piccole dimensioni.

2. A parere del Comitato ciò aiuterà ad integrare la classificazione delle unità territoriali dei nuovi Stati membri nella classificazione statistica della Comunità.

Bruxelles, 16 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema I rapporti fra le generazioni

(2005/C 157/28)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema: I rapporti fra le generazioni.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore BLOCH-LAINÉ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 143 voti favorevoli, 2 voti contrari e 9 astensioni.

1. **Premessa**

1.1 I rapporti [1] fra generazioni sono uno dei principali fattori che determinano il grado di coesione di qualsiasi società, nel caso specifico delle nostre, e quindi dell'entità geopolitica in evoluzione costituita dalla loro **unione**.

1.2 I paesi europei sono caratterizzati dall'invecchiamento delle loro popolazioni. Si tratta di un fenomeno che ha conseguenze pesanti e presenta tutta una serie di problemi complessi che dovranno essere valutati e gestiti in modo quanto più lungimirante possibile, trovando nel contempo soluzioni opportunamente articolate. Spetta agli stessi paesi europei definire e attuare quella che può essere definita una «politica delle età» [2], ossia non già azioni episodiche, frammentarie e compartimentate, bensì piuttosto una strategia d'insieme, globale e sistemica, che miri a favorire, nel tempo, l'intesa e la solidarietà fra le generazioni sempre più numerose che coesistono l'una accanto all'altra all'interno di questi paesi.

1.3 A prescindere dalle differenze e dalle specificità nazionali, l'analisi dell'attuale situazione su questo fronte rivela che sono stati compiuti notevoli errori. Il Comitato è convinto che questo problema sia di capitale importanza per il futuro dell'Europa, e per l'avvenire intende dedicargli un'attenzione costante e tenerlo particolarmente presente nel proprio programma di lavoro.

Alla luce di tali motivazioni il presente parere si propone:

— anzitutto, di formulare alcune constatazioni e riflessioni (capitolo 2) e quindi

— di esporre alcuni orientamenti e raccomandazioni (capitolo 3).

2. **Constatazioni e riflessioni**

2.1 È incontrovertibile che, negli ultimi cinquant'anni, i nostri paesi e le loro istituzioni comuni non si sono avvalsi appieno degli strumenti e delle tecniche — più che mai potenti — a loro disposizione per definire e attuare le politiche nell'ambito in esame, ossia per trovare il modo più idoneo per intervenire sui vari aspetti e componenti della problematica considerata.

2.1.1 Esprimendo un giudizio in proposito occorre evitare, fra l'altro, di esagerare in tre sensi opposti:

2.1.1.1 Da una parte si può esagerare affermando che sarebbe stato molto facile fare previsioni precise. Si tratta però di un'affermazione erronea, perché, se è vero che la scienza demografica permette, grazie a metodi collaudati, di tracciare prospettive illuminanti sul medio e lungo termine, queste possono (com'è noto) dipendere da variabili economiche, sociologiche e politiche piuttosto aleatorie. Ad esempio, le nascite, i decessi e i flussi migratori dipendono sì da fluttuazioni loro proprie, ma al tempo stesso anche da fattori esterni, estrinseci, quali la crescita o il rallentamento dell'economia, l'insicurezza sociale, l'evolvere dei costumi, l'ambiente politico e il grado di fiducia dei cittadini nell'avvenire. Inoltre, a partire dai dati demografici, gli esperti avanzano ipotesi centrali basate su medie, che differiscono però a seconda degli esperti.

2.1.1.2 D'altra parte si può sbagliare sottovalutando i programmi lungimiranti e tenaci e i successi conseguiti in questi ultimi cinquant'anni in materia di sanità, protezione sociale, solidarietà, formazione, attrezzature e infrastrutture, pianificazione territoriale, dialogo sociale, vita associativa, ecc.

2.1.1.3 Infine, un terzo errore consisterebbe nello sminuire le iniziative innovatrici e promettenti, rivolte all'avvenire, intraprese o varate in vari campi dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione.

[1] Il presente parere considera tali rapporti sotto diversi punti di vista: economico, sociale, politico, ecc.

[2] Quest'espressione deriva da un rapporto presentato da Jean BILLET al Consiglio economico e sociale francese nel 2004.

2.1.2 Dalla fine della seconda guerra mondiale si è tuttavia palesata una scarsa perspicacia e lungimiranza nel fronteggiare alcune conseguenze, nefaste per la società, dell'invecchiamento delle popolazioni dei nostri paesi. Questo fenomeno demografico risulta dalla combinazione di due tendenze previste e segnalate da parecchio tempo: l'allungamento della vita media e il calo della natalità. A prescindere dalle differenze e dalle sfumature nelle diagnosi degli esperti in previsioni, non possono esserci dubbi sul carattere ineluttabile di questo fenomeno.

2.1.3 È impossibile negare in buona fede che siano stati commessi omissioni, dimenticanze ed errori nel tener conto, con misure idonee, di una realtà ben presente, destinata a protrarsi e a comportare ricadute pesanti: il coesistere sempre più frequente di tre, o addirittura quattro, generazioni (anziché due).

2.1.4 L'incapacità di provvedimenti tempestivi si è purtroppo manifestata su vari fronti, ad esempio:

— il finanziamento delle pensioni: non è esagerato affermare che, in vari nostri paesi, si è procrastinato troppo e il problema è stato fronteggiato solo quando è apparso ormai improrogabile, sfociando in situazioni conflittuali che avrebbero potuto essere evitate,

— le posizioni e i contributi rispettivi che il personale appartenente alle diverse fasce d'età più consistenti dà al funzionamento delle imprese e delle amministrazioni: per risolvere i problemi dell'organico e alleggerire i costi di gestione sono state adottate misure episodiche e scoordinate, senza preoccuparsi troppo dei «danni collaterali» e degli effetti perversi di espedienti poco lungimiranti,

— formazione continua: vari aspetti dei problemi connessi all'allungamento della vita attiva sono stati troppo spesso trascurati perché riguardavano i problemi dei lavoratori «meno giovani»,

— urbanistica, habitat e localizzazione delle infrastrutture collettive e commerciali: le concezioni che hanno sinora prevalso hanno spesso ignorato i bisogni specifici rispettivi dei più giovani, dei più anziani e delle famiglie (siano esse unite o disgregate),

— trasmissione dei patrimoni materiali: i dispositivi giuridici e fiscali non sono stati affatto rivisti e adattati per tener conto della dinamica demografica,

— rapporti fra il mondo della scuola e il mondo del lavoro: in questo campo solo pochi paesi hanno compiuto progressi, mentre molti altri, ben più numerosi, hanno accumulato ritardi,

— preservazione, valorizzazione, utilizzo e condivisione del bagaglio di esperienze e memorie: il progresso tecnologico, le innovazioni manageriali, una certa tendenza a valorizzare eccessivamente i giovani non hanno prestato attenzione al rischio di sprecare conoscenze, capacità, esperienza e memorie,

— le culture: talvolta, con troppa facilità, si è forse attribuito eccessivo valore a culture emergenti [1], senza distinguere a sufficienza fra i risultati di mode e i progressi invece duraturi. Si è lasciato che s'innescassero fenomeni di «amnesia», di timore, di rimpianto, oppure atteggiamenti di sufficienza, provocando quindi il reciproco isolamento delle generazioni.

2.1.5 **Validità degli indicatori del «welfare»**: il Comitato giudica positivamente il lavoro compiuto dal sottocomitato «Indicatori» del comitato di coordinamento per la protezione sociale, e in particolare la definizione degli indicatori proposti (o il perfezionamento degli indicatori precedenti). Ciò consente ora di ripartire per gruppi di età una serie d'indicatori riguardanti, fra l'altro, il rischio di povertà. Il Comitato insiste sulla necessità che questo lavoro prosegua, soprattutto allo scopo di completare e consolidare una serie d'indicatori utili per valutare sempre meglio la condizione dei vari gruppi di età da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo.

3. **Orientamenti e raccomandazioni**

3.1 È lecito chiedersi per quale motivo, in questi ultimi anni, problemi così reali e fondamentali siano stati trascurati. Si tratta però di un tema importante, complesso e vasto, che si presta a una riflessione sociologica e politica non adatta ad essere compiuta in maniera sbrigativa nel presente parere. In quanto organo consultivo, il Comitato è comunque decisamente convinto di essere meno esposto ai vincoli e alle pressioni del momento di quanto non lo siano gli attori con poteri decisionali. La varietà della sua composizione, l'abitudine dei suoi membri di lavorare insieme liberamente e in maniera continuativa, di confrontare le loro esperienze, conoscenze, informazioni e preoccupazioni, e di mettere in comune intuizioni ed analisi, la loro attitudine a formulare proposte circa i metodi da seguire, la loro forte adesione e il loro impegno nei confronti della cosiddetta «democrazia partecipativa», sono tutti punti forti e facilitazioni che gli schiudono ambiti d'azione nei quali ha la facoltà, e il dovere, d'impegnarsi più di quanto già non faccia. Uno di questi ambiti è appunto quello delle «Relazioni fra le generazioni».

3.1.1 Per intervenire in un campo così complesso occorre dar prova di cautela e lucidità:

3.1.1.1 il Comitato deve agire nei limiti delle proprie attribuzioni, evitando di fare propri obiettivi che eccedono le proprie capacità o che non sono conformi ai compiti che gli sono assegnati.

---

[1] In taluni casi anche a secondi fini, non da ultimo commerciali, …

3.1.1.2 La riflessione anticipatrice, che si definisce anche «di prospettiva», non va confusa né con la programmazione né con la futurologia.

3.1.1.3 Gli scienziati più seri fanno spesso presente che le loro conoscenze altro non sono che «una serie di errori in attesa della riprova del contrario»: se di per sé l'economia non è una scienza esatta, tantomeno lo è la scienza sociale, per cui le previsioni di carattere socioeconomico sono inevitabilmente a rischio di errore.

3.1.1.4 Fra i numerosi ambiti d'intervento legati ai rapporti fra le generazioni taluni implicano oggi iniziative riparatrici, mentre altri, infine, richiedono una grande capacità di ricerca e d'invenzione. Occorre identificare bene questi due fronti diversi, operare le debite distinzioni e diffidare sempre delle utopie pericolose o sterili.

3.1.2 Quanto al metodo che intende adottare per assolvere a dovere il ruolo che discende dalle sue ambizioni in proposito, il Comitato ha deciso una linea di condotta che consisterà nell'agire nella più stretta cooperazione possibile con le istituzioni dell'Unione (Consiglio, Parlamento e Commissione). Questo modo di procedere è non solo la logica conseguenza di quanto considerato ai punti 2.1.1.3 e 3.1.2 che precedono e della volontà di rispettare sia la lettera che lo spirito dei testi istituzionali, ma discende anche dagli imperativi dettati dal semplice buon senso.

3.1.2.1 Dato che il tema dei rapporti fra le generazioni è particolarmente vasto, in questa sede si poteva solo cominciare col tracciarne un inventario abbastanza generale.

3.1.2.2 In questo primo parere il Comitato ha deciso di sottoporre alle istituzioni dell'Unione il seguente elenco di argomenti di riflessione (non in ordine di priorità) che esse potranno affrontare in collaborazione con lo stesso Comitato, con modalità da stabilire purché sempre attente alle correlazioni, qualora lo giudichino opportuno:

— ampiezza, peso e limiti dei ruoli e delle responsabilità che per l'avvenire incomberanno alle famiglie nell'organizzazione della società: giovani, adulti, genitori, nonni,

— accesso delle donne al mercato del lavoro e strutture di accoglienza per l'infanzia,

— solitudine e isolamento nelle società europee: anziani ([1]), giovani svantaggiati («infanzia povera»),

— i cosiddetti «contratti fra generazioni» e la solidarietà fra le generazioni: come organizzare sul piano sociale e politico degli arbitraggi soddisfacenti (che cioè tengano presenti le prospettive per l'avvenire) prendendo in considerazione i vincoli e le pressioni attuali e il silenzio di altri «titolari di diritti», i quali non possono far valere le loro istanze perché assenti,

— scelte riguardanti l'urbanistica, l'habitat e i rapporti fra le generazioni: le concezioni e le scelte adottate in questi ultimi anni risultano aver spesso trascurato l'emergere di forti esigenze da parte delle diverse generazioni, originate in particolare:

  — dallo sviluppo (felice) dell'autonomia residenziale degli anziani e dei rapporti fra questi e le generazioni più giovani, i bambini e gli adolescenti,

  — dalla coabitazione forzata di adulti ancor giovani e non coniugati in alloggi familiari non progettati a tale scopo,

  — dall'esigenza di alloggiare, con modalità non segregative e temporanee, le famiglie considerate «difficili»,

— quali ruoli utili possono e devono essere svolti dalla «democrazia partecipativa» nell'organizzazione dei rapporti fra le generazioni?

3.2 Il Comitato ha deciso di occuparsi sin d'ora, sotto forma di raccomandazioni, in forma più dettagliata e a più breve termine, di due aspetti della problematica generale che possono formare anch'essi oggetto di una collaborazione con le istituzioni dell'Unione qualora esse vi acconsentano.

3.2.1 **La durata della vita attiva**: è uno dei dati che meglio rivelano la scarsa lucidità e lungimiranza dei paesi europei nei confronti dei problemi posti dall'invecchiamento delle loro popolazioni, peraltro previsto da tempo.

3.2.1.1 L'accorciarsi delle carriere professionali comporta una perdita di potenziale economico, sociale e culturale. Non ha infatti prodotto gli effetti sperati sotto il profilo della distribuzione del lavoro e della crescita dell'occupazione giovanile. In vari paesi è stato considerato e utilizzato come una «variabile di regolazione», ossia un espediente a breve.

3.2.1.2 Pregiudizi e idee preconcette sia dei decisori politici che delle imprese e di parte dell'opinione pubblica hanno indotto, a torto, a considerare i lavoratori anziani come relativamente incapaci di adattarsi all'evolvere delle tecniche di produzione e dei metodi di gestione, frenando così i guadagni di produttività.

([1]) Cfr. in particolare il parere del CESE sul tema «Verso il Settimo programma quadro per la ricerca: Le esigenze di ricerca nel campo dei cambiamenti demografici - Qualità di vita degli anziani ed esigenze tecnologiche», relatrice: HEINISCH - CESE 1206/2004 del 15 settembre 2004.

3.2.1.3 E tutto ciò malgrado da vari anni venissero formulati analisi sensate, moniti energici e raccomandazioni assennate. In proposito giova sottolineare la perspicacia, la continuità e la qualità delle iniziative intraprese dalla Commissione in questo difficile ambito. Vanno pure ricordati i lavori autorevoli compiuti dall'OCSE e da numerosi istituti di ricerca, organizzazioni professionali e consigli economici e sociali di vari paesi.

3.2.1.4 Il ventaglio di strumenti da utilizzare per invertire la tendenza è ora ben definito e noto: provvedere maggiormente all'occupabilità dei lavoratori meno giovani perfezionando i metodi di formazione continua, migliorare la qualità dei posti di lavoro e accrescere la flessibilità degli orari per assicurare un migliore equilibrio fra il tempo di lavoro e la vita personale, sviluppare *équipe* composte di lavoratori di età diverse nelle imprese e nelle amministrazioni, infondere nei lavoratori più anziani maggiore fiducia in se stessi, rafforzare le misure per la protezione della loro salute, assicurare, in maniera continuata, una migliore pianificazione delle carriere, adottare incentivi sul fronte delle pensioni e delle imposte, (...).

3.2.1.5 In particolare a Lisbona e a Stoccolma, il Consiglio dell'Unione ha proclamato la volontà di prolungare la durata della vita attiva con strumenti diretti a stimolare scelte spontanee.

3.2.1.6 Ciò non impedisce però di constatare quanto segue negli Stati membri (eccezione fatta per un numero esiguo di paesi):

— i sistemi fiscali e di sicurezza sociale, come pure i contratti collettivi e gli accordi aziendali, presentano caratteristiche e disposizioni che favoriscono, in maniera esplicita o implicita, i pensionamenti anticipati,

— le dichiarazioni e le intenzioni formulate durante riunioni del Consiglio non trovano, concretamente, un'eco adeguata nei singoli Stati membri.

3.2.1.7 È generalmente riconosciuto che una «conversione rapida» non determinerebbe un'inversione di tendenza o un deciso cambiamento nei costumi.

In effetti, l'evoluzione auspicata implica l'instaurazione di strategie globali abbastanza complesse a causa della forza delle abitudini, della varietà dei tipi, dimensioni e «culture» delle imprese e delle amministrazioni, delle difficoltà — normali e legittime — insite nel dialogo sociale su un tema come questo, nel cui ambito non sarebbe possibile pronunciarsi puramente e semplicemente per l'abolizione delle conquiste in campo sociale, perché proposte del genere sarebbero subito votate al fallimento. Un'evoluzione prenderà inevitabilmente tempo, e questo è un ulteriore motivo per non tergiversare e per passare direttamente alla messa a punto e all'attuazione di queste strategie.

3.2.2 **Il Comitato auspica vivamente che i decisori politici al livello dell'Unione**, ossia il Parlamento e il Consiglio, s'impegnino in maniera più chiara, precisa e fattiva, negli Stati membri che li hanno, rispettivamente, eletti o designati, per tradurre coerentemente nei fatti le politiche enunciate. Operando in questo modo, nell'interesse comune di un'Unione europea che ha manifestato l'ambizione di essere un polo economico di primo piano a livello mondiale, essi dovrebbero poter:

— ben individuare, nei sistemi giuridici e contrattuali in vigore nei rispettivi paesi, disposizioni che, esplicitamente o implicitamente, ostacolino il prolungamento volontario della vita attiva,

— attivarsi a loro volta, di più e meglio di quanto non facciano ora, per dar seguito alle raccomandazioni autorevoli della Commissione ed applicarne più sollecitamente le direttive, con accresciuta determinazione,

— svolgere azioni intese a informare, incentivare e persuadere gli altri decisori e le parti economiche e sociali, nonché provvedere ad una comunicazione più efficace con i media dei rispettivi Stati membri.

3.2.3 **Riequilibrare le strutture di età in Europa**: in proposito basta rammentare le prospettive decisamente allarmanti illustrate in numerosi studi sulle conseguenze, per la dinamica demografica dell'Unione europea, del calo della fecondità e della natalità: un ricambio generazionale insufficiente, che certo non verrà compensato dalla nuova immigrazione, finirà inevitabilmente per provocare un ridimensionamento della posizione dell'Europa nel mondo e per comportare difficoltà economiche e finanziarie nonché rischi di fratture e conflitti deprecabili fra le generazioni all'interno dell'Europa.

3.2.3.1 Qualora si ritenga opportuno, come obiettivo a lungo termine, riequilibrare le strutture d'età dei paesi europei, l'Unione europea dovrebbe allora adoperarsi per incoraggiare maggiormente la natalità negli Stati membri e, a tale scopo, impegnarsi maggiormente nelle politiche familiari ivi attuate. L'Unione europea non ha certamente trascurato i problemi delle famiglie: in effetti il Consiglio dell'UE ha più volte formulato proposte che le riguardano. Il problema è che gli orientamenti delineati al livello dell'Unione permangono frammentari e si prefiggono obiettivi, indubbiamente ragionati e interessanti, che restano comunque molto parziali [1].

3.2.3.2 Manifestamente, non sarebbe facile fare di più e meglio su questo fronte, visto che le politiche attuate dagli Stati membri sono decisamente eterogenee: le politiche a favore della natalità sono costose, e per di più, sia gli esperti che i decisori non sono affatto concordi nel valutarne l'effettiva incidenza ed efficacia specifica. Detto ciò, il Comitato ritiene che queste considerazioni, benché pregnanti, non dovrebbero costituire un alibi per giustificare la relativa latitanza delle istituzioni dell'Unione in questo campo.

[1] Famiglie in difficoltà, custodia dei bambini, congedo di maternità e congedo parentale.

3.2.3.3 Il Comitato giudica opportuno che in proposito le istituzioni summenzionate definiscano una vera strategia, che tenga conto dei numerosi aspetti della problematica, e che esse incitino gli Stati membri a condurre politiche familiari intese a riequilibrare, nel lungo periodo, le strutture di età nei diversi paesi dell'Unione.

3.2.3.4 Il Comitato è pronto, e tiene, a cooperare, attivamente e nella misura dei suoi mezzi, ai lavori resi necessari da eventuali iniziative in tal senso.

4. **Conclusione**

4.1 Le società degli Stati membri dell'Unione europea, e la società europea che esse si sono proposte di costruire insieme, sono, e saranno normalmente, esposte a rischi di fratture sociali, politiche, etniche e culturali. È importante adoperarsi al massimo per evitare che vi si aggiungano minacce di fratture fra le generazioni.

4.2 Per loro stessa natura i problemi posti dai rapporti fra le generazioni s'inquadrano nel lungo termine, e questo vale anche per la ricerca delle loro soluzioni.

4.3 La molteplicità e la complessità delle componenti settoriali da considerare non esime dal concepire e sviluppare un approccio globale e sistemico, perché in questo, come anche in altri ambiti, le realtà non sono né compartimentate né dissociabili. Non va poi dimenticato che una gestione soddisfacente dei rapporti fra le generazioni avrebbe ricadute economiche molto positive.

4.4 Se, da un lato, in certi campi non è possibile prendere iniziative affrettate, né si possono ignorare le regole del principio di sussidiarietà, d'altro canto occorre evitare gli atteggiamenti dilatori o la ricerca del minimo comune denominatore.

4.5 Il Comitato economico e sociale europeo annette un'importanza cruciale al lavoro di riflessione su questa problematica, che manifestamente suscita crescente attenzione ma non assume ancora l'importanza che merita nelle preoccupazioni politiche dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

4.6 Il presente parere raccoglie una sfida, quella di contribuire, per il futuro, ad una maggiore concertazione su una problematica di fondamentale importanza, che implica l'intervento coordinato e prolungato di svariati soggetti, richiede che si eviti il prevalere d'interessi a breve termine e presuppone la continuità di un disegno costruttivo. Si tratta in pratica di forgiare progressivamente **un nuovo patto fra le generazioni nell'intera Unione europea** [1].

4.7 Il presente parere è tutt'altro che un documento compiuto, nel senso che non pretende di presentare soluzioni già fatte, anzi, segna il primo passo di un lavoro di lungo periodo che si protrarrà verosimilmente per vario tempo.

4.8 In questa fase il Comitato raccomanda che, in tempi realistici, venga organizzato un convegno pubblico per riflettere su quest'ampia problematica, che dovrebbe riunire, fra gli altri, decisori politici, rappresentanti delle istituzioni europee, attori della società civile ed esperti. Il Comitato è pronto ad avviare e organizzare quest'iniziativa.

4.9 È in stretta collaborazione con le istituzioni dell'Unione che il Comitato potrà, e dovrà, impegnarsi in un campo così vasto, costantemente e durante l'intera durata dei lavori.

Bruxelles, 16 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

[1] In proposito è opportuno ricordare il rapporto del gruppo di alto livello del maggio 2004 sull'avvenire della politica sociale in un'Unione europea allargata.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La coesistenza tra colture geneticamente modificate, convenzionali e biologiche

(2005/C 157/29)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, conformemente all'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema La coesistenza tra colture geneticamente modificate, convenzionali e biologiche.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 21 settembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **VOSS**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere, con 47 voti favorevoli, 13 voti contrari e 4 astensioni.

1. **Introduzione**

1.1 Il CESE ritiene necessario elaborare e adottare delle norme che in un quadro di sostenibilità, certezza del diritto e attuabilità disciplinino la coesistenza tra colture geneticamente modificate, convenzionali e biologiche in maniera compatibile con la tutela della natura e valgano per il settore alimentare in generale, per la produzione agricola, ittica e forestale in particolare, ivi comprese le colture a fini farmaceutici e non alimentari e per la ricerca.

1.2 Dal momento che la Commissione europea, da un lato, intende lasciare alle legislazioni nazionali il compito di regolamentare importanti aspetti della coesistenza e, dall'altro, vuole definire la questione — di importanza centrale per la configurazione futura di tale coesistenza — di come affrontare la presenza accidentale, o tecnicamente inevitabile, di organismi geneticamente modificati (OGM) nelle sementi non GM nel quadro della procedura di comitato prevista dalla direttiva 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di OGM, e delle direttive in materia di commercializzazione di sementi, il Comitato non è consultato su tali aspetti. Vi è quindi motivo di partecipare al dibattito in corso con un parere d'iniziativa, per analizzare in particolare gli aspetti economici e sociali e prendere una posizione al riguardo di fronte al Consiglio, alla Commissione e al Parlamento.

1.3 Il presente parere di iniziativa si propone, da un lato, di chiarire i principali aspetti della coesistenza in termini di contenuto e, dall'altro, di presentare le proposte del Comitato circa gli aspetti che vanno regolamentati a livello europeo e quelli da disciplinare a livello nazionale e circa le prescrizioni e indicazioni pratiche che devono essere destinate agli operatori economici coinvolti, in particolare nel settore agricolo.

1.4 È estremamente urgente definire gli aspetti pratici della coesistenza perché lo scorso maggio la Commissione ha posto termine alla moratoria in vigore dal 1998 sull'immissione in circolazione degli OGM come prodotti alimentari e si propone di pronunciarsi fra breve sulla coltivazione di OGM ([1]).

2. **Osservazioni preliminari e definizioni**

2.1 Di fronte all'autorizzazione ad immettere sul mercato gli OGM

— per le colture vegetali e microbiologiche e per l'allevamento,

— a scopo di ricerca,

— per l'alimentazione umana ed animale,

— come materie prime da utilizzare in altri settori, quali le colture a fini farmaceutici,

— per influenzare l'ambiente naturale (eliminando, ad esempio, eventuali sostanze tossiche) e

— come ausilio all'agricoltura e alla silvicoltura (antiparassitari e diserbanti),

si rende necessaria l'elaborazione di disposizioni pratiche per regolamentare l'applicazione di tali autorizzazioni e il trattamento da riservare ai derivati di tali prodotti presenti negli alimenti e nei mangimi, nonché in natura.

2.2 A livello europeo esiste già una regolamentazione in materia di:

— valutazione e gestione dei rischi ([2]),

([1]) Communication for an orientation debate on Genetically Modified Organisms and related issues (Comunicazione su un dibattito orientativo in materia di OGM ed aspetti correlati, trad. provv.)
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/118|0|RAPID&lg=EN
GVO-Zulassungen nach EU-Recht - Stand der Dinge (Autorizzazioni relative agli OGM: situazione attuale - trad. provv.)
http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/com_stand_gvo_28_01_04.pdf
Fragen und Antworten zur GVO-Regelung in der EU (Regolamentazione degli OGM nell'UE: domande e risposte - trad. provv.)
http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/com_fragen_antworten_28_01_04.pdf

([2]) Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio
GU L 106 del 17.4.2001, pag. 1.

— autorizzazione,

— etichettatura di alimenti e mangimi ([1]),

— tracciabilità ([2]) e

— trasporti transfrontalieri al di fuori dell'UE (in applicazione del Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza) ([3]).

2.3 Manca invece una regolamentazione europea in materia di:

— etichettatura di sementi e di materiale riproduttivo, tema su cui la Commissione sta attualmente preparando una proposta ([4]) e

— modalità pratiche da adottare di fronte alle conseguenze economiche, sociali e culturali di un utilizzo degli OGM ([5]): di questo tema si occupano attualmente i governi e i parlamenti degli Stati membri, nel quadro dell'applicazione della direttiva 2001/18/CE e con la messa a punto delle rispettive legislazioni nazionali per quanto riguarda in particolare le colture e la responsabilità civile.

2.4 La normativa comunitaria già in vigore stabilisce che gli OGM debbano essere oggetto di un esame e di una valutazione specifica dei rischi ad essi correlati, di una gestione del rischio, di un'etichettatura sistematica e di tracciabilità costante. Essa parte dal principio che dev'essere possibile rinunciare all'utilizzo attivo e passivo di OGM e vieta tassativamente l'impiego di tali organismi nell'agricoltura e nella produzione alimentare biologiche (fatta eccezione per alcuni prodotti veterinari). Prevede inoltre la possibilità, previa verifica caso per caso, di subordinare a precise condizioni o di vietare categoricamente il rilascio di OGM in determinate zone.

2.5 Gli OGM sono organismi viventi in grado di moltiplicarsi e diffondersi in natura. I sistemi biologici nei quali essi vengono introdotti quali elementi costitutivi e dai quali non possono essere poi agevolmente rimossi, non possono essere sigillati ermeticamente, né controllati e gestiti com'è invece possibile negli impianti chiusi, utilizzati a scopi scientifici, industriali o artigianali. La biosfera è fondamentalmente un sistema aperto, interconnesso a livello mondiale, che obbedisce a leggi e a comportamenti finora noti solo in parte e, di conseguenza, solo in parte gestibili.

2.6 Non a caso dunque il legislatore europeo ha adottato per gli OGM un approccio basato sul principio di precauzione e su una valutazione e una regolamentazione appropriate per ciascun caso specifico. Ha inoltre assegnato importanza primaria alla trasparenza e alla libertà di scelta nell'utilizzo di OGM.

2.7 Ciò avviene nel momento in cui la maggioranza dei cittadini europei ha un atteggiamento critico, se non apertamente contrario, nei confronti del ricorso agli OGM in agricoltura e silvicoltura, nonché negli alimenti e nei mangimi.

2.8 La coesistenza di forme di gestione e di sfruttamento del suolo con o senza OGM riguarda pertanto:

— l'agricoltura, la silvicoltura e la pesca, ivi compresa l'amministrazione fondiaria,

— l'intero settore alimentare (lavorazione, commercio, ristorazione),

— l'assetto territoriale e lo sviluppo economico a livello regionale e comunale,

— la protezione dei consumatori,

— la tutela ambientale

in un quadro spaziale e temporale di volta in volta diverso.

2.9 In alcuni pareri non vincolanti, la Commissione ha finora ridotto la coesistenza agli aspetti puramente economici della vicinanza tra forme diverse di agricoltura ed ha pertanto proposto di lasciare in sostanza ai singoli Stati membri il compito di disciplinare tali aspetti. È una posizione che suscita tuttavia perplessità in sede di Consiglio dei ministri, nonché critiche da parte del Parlamento europeo ([6]).

([1]) Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati
GU L 268 del 18.10.2003, pag. 1.

([2]) Regolamento (CE) n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati
GU L 268 del 18.10.2003, pag. 24.
Regolamento (CE) n. 65/2004 della Commissione, del 14 gennaio 2004, che stabilisce un sistema per la determinazione e l'assegnazione di identificatori unici per gli organismi geneticamente modificati
GU L 10 del 16.1.2004, pag. 5

([3]) Regolamento (CE) n. 1946/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2003, sui movimenti transfrontalieri degli organismi geneticamente modificati
GU L 287 del 5.11.2003, pag. 1

([4]) Commissione europea, Domande e risposte sugli OGM nelle sementi, settembre 2003
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=MEMO/03/186|0|RAPID&lg=IT&type=PDF

([5]) Commissioner FISCHLER, June 2005: Communication to the Commission on the Coexistence of Genetically Modified, Conventional and Organic Crops (Comunicazione del commissario FISCHLER alla Commissione - La coesistenza di colture geneticamente modificate, convenzionali e biologiche), giugno 2003
http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/Communication_Fischler_02_2003.pdf

([6]) Risoluzione del Parlamento europeo sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche (2003/2098 (INI))
GU C 91 E del 15.4.2004, pag. 680.

3. **Aspetti essenziali della coesistenza (classificazione)**

3.1 *Stato delle conoscenze*

3.1.1 Per poter regolamentare la coesistenza sono indispensabili sia una base scientifica adeguata per effettuare valutazioni riguardanti l'ibridazione e la diffusione nello spazio e nel tempo degli OGM di specie vegetali diverse (come pure, eventualmente, la diffusione dei microrganismi e delle specie animali), sia conoscenze e valutazioni affidabili e pratiche delle possibili modalità di diffusione degli OGM in fase di produzione, immagazzinamento, trasporto e lavorazione.

3.1.2 In proposito la Commissione ha raccolto un certo numero di pareri, anche tecnici ([1]), che però non consentono ancora di tracciare un quadro coerente, e ha commissionato ulteriori studi. I ricercatori intervenuti nel novembre 2003 al primo simposio sulla coesistenza ([2]) hanno segnalato un elevato bisogno di ricerca ed hanno dichiarato di essere solo parzialmente in grado di formulare delle conclusioni definitive sulle possibilità di coesistenza. Un parere elaborato dal comitato scientifico dell'UE nel 2001 ([3]) evidenziava le forti incertezze esistenti e non presentava una posizione chiara riguardo ai valori limite proposti dalla Commissione per i prodotti alimentari, i mangimi e le sementi.

3.1.3 L'attuale stato delle conoscenze circa la tendenza all'ibridazione, la diffusione e la persistenza delle piante geneticamente modificate non consente di fare previsioni affidabili sulle possibilità di coesistenza.

3.1.4 Ciò vale in particolare per quanto riguarda le previsioni a lungo termine, i differenti ecosistemi e le differenti condizioni di coltivazione.

3.1.5 Le possibilità di coesistenza con determinati OGM vanno valutate individualmente per ciascuna specie vegetale, tenendo conto delle condizioni regionali e dei differenti sistemi di produzione. Nel farlo occorre valutare anche i cambiamenti intervenuti nei metodi di coltivazione, come ad esempio l'impiego di erbicidi totali, reso possibile da una specifica resistenza.

3.1.6 Le previsioni e i controlli sono particolarmente difficili nel caso di specie vegetali che hanno uno scambio genetico con piante selvatiche affini presenti in natura. La colza, che ha in Europa il suo luogo di origine genetico, può incrociarsi direttamente o indirettamente con numerose altre piante, coltivate e selvatiche: cavolo, rapa, senape (rucola), ravanello selvatico, rucola selvatica, erucastro francese, senapino, brassica cretese e senape canuta. Lo stesso vale per la barbabietola.

3.2 *Gestione del rischio, monitoraggio e registrazione delle colture*

3.2.1 L'identificazione e l'etichettatura degli OGM sono condizioni imprescindibili per effettuare la registrazione delle colture e il monitoraggio degli OGM ai sensi della direttiva 2001/18/CE, nonché per ritirare dal commercio determinati OGM qualora ciò sia reso necessario da nuove scoperte scientifiche o dalla scadenza del periodo di validità dell'autorizzazione. L'etichettatura degli OGM in grado di riprodursi è in questo caso di importanza fondamentale per un'efficace gestione del rischio, specie nell'eventualità di dover adottare misure d'emergenza. Non ci si può pertanto limitare a considerare se ciò porterà o meno a un superamento delle soglie minime di etichettatura previste per gli OGM presenti negli alimenti e nei mangimi, tanto più che una soppressione dell'autorizzazione comporta automaticamente la soppressione delle soglie previste ai fini dell'informazione del consumatore.

3.2.2 La valutazione dei rischi derivanti dagli OGM dev'essere effettuata a norma della direttiva 2001/18 e delle disposizioni analoghe di altre direttive e regolamenti comunitari e costituisce il presupposto della loro autorizzazione. Tuttavia l'effettiva possibilità di applicare, come previsto dalla direttiva, misure efficaci per limitare la coltivazione e circoscrivere e osservare le relative conseguenze, nonché per revocare eventualmente un'autorizzazione dipende in modo decisivo dalle modalità pratiche di coltivazione. Pertanto la questione della coesistenza non può essere circoscritta ai soli aspetti economici della coltivazione, ma costituisce invece parte integrante della gestione del rischio e della prevenzione previste dalla legge.

3.3 *Tracciabilità e controllo della catena alimentare umana e animale attraverso la raccolta di campioni, l'effettuazione di prove e la documentazione*

3.3.1 Le disposizioni in materia di identificazione ed etichettatura degli OGM all'interno della catena alimentare sono contenute nella direttiva sull'etichettatura e la tracciabilità degli OGM (che è stata inserita tra i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare ([4])). Tali disposizioni non si limitano a prescrivere la notifica della presenza di OGM nei prodotti finiti, in quanto ora tale menzione è obbligatoria anche sull'etichetta dei prodotti finiti in cui le tracce di OGM non sono più rilevabili.

([1]) Centro comune di ricerca, Scenarios for co-existence of genetically modified, conventional and organic crops in European agriculture (Scenari per una coesistenza tra colture OGM e colture convenzionali nell'agricoltura europea, trad. provv.), 2002
http://www.jrc.cec.eu.int/download/gmcrops_coexistence.pdf
Tavola rotonda sui risultati della ricerca condotta in materia di coesistenza di colture OGM e non OGM
http://europa.eu.int/comm/research/biosociety/news_events/news_programme_en.htm

([2]) Prima conferenza europea sulla coesistenza di colture geneticamente modificate e colture convenzionali e biologiche, 13-14 novembre 2003, Helsingor, Danimarca
http://www.agrsci.dk/gmcc-03/

([3]) Opinion of the Scientific Committee on Plants concerning the adventitious presence of GM seeds in conventional seeds (Parere del comitato scientifico Piante sulla presenza accidentale di sementi GM nelle sementi convenzionali, trad. provv.)
http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out93_gmo_en.pdf

([4]) Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

3.3.2 Le informazioni necessarie per identificare un OGM saranno raccolte in un registro unico e pubblicate ([1]).

3.3.3 Il Centro comune di ricerca dell'UE è attualmente impegnato a normalizzare e a testare le procedure di campionamento e di sperimentazione necessarie a tal fine.

3.3.4 Le attuali tecniche di analisi consentono di identificare lo specifico DNA o una specifica proteina di un OGM sulla base di percentuali variabili tra lo 0,001 e lo 0,05 del campione. Attualmente un esame non specifico, di tipo qualitativo, della presenza di OGM costa da 100 a 150 euro, mentre il prezzo per gli esami specifici e di tipo quantitativo va da 250 a 500 euro.

3.3.5 A tutt'oggi nella Comunità emergono considerevoli differenze per quanto riguarda l'affidabilità e la disponibilità delle procedure di rilevazione e delle capacità tecniche per la loro esecuzione. Tali procedure e capacità sono disponibili in quantità adeguata solo in pochi Stati membri e mancano del tutto in altri.

3.3.6 Le analisi, soprattutto quelle specifiche e quantitative, volte a verificare la presenza di OGM comportano tuttora considerevoli difficoltà, specialmente se il produttore non fornisce una procedura di rilevazione o materiali di riferimento adeguati. Ciò vale in particolare per gli OGM non autorizzati nell'UE, ma di cui non si può escludere la presenza nelle sementi o nelle materie prime importate.

3.4 *Le buone prassi nel settore agricolo*

3.4.1 Occorre rispettare le buone prassi professionali lungo l'intero ciclo di produzione di generi alimentari:

— nella ricerca e nello sviluppo, ma in particolare anche nel rilascio di OGM per usi scientifici (parte B della direttiva 2001/18),

— nello sviluppo delle sementi, in particolare per quanto riguarda le caratteristiche del materiale genetico di base e i vari stadi delle sementi di base,

— nella coltivazione e nella moltiplicazione finalizzate al mantenimento,

— nelle operazioni di moltiplicazione, preparazione, trattamento e imballaggio delle sementi,

— nelle operazioni di coltivazione, trattamento, raccolta e trasporto dei prodotti vegetali,

— nella scelta e nella preparazione delle sementi per la riproduzione,

— nelle operazioni di acquisto, preparazione, stoccaggio e trasporto delle materie prime e dei prodotti agricoli,

— nelle successive fasi di lavorazione dei prodotti alimentari e dei foraggi,

— nelle operazioni di condizionamento, distribuzione ed etichettatura dei prodotti finiti.

3.4.2 Le buone prassi sono già in grande misura regolamentate nella maggior parte dei settori. Ai fini dell'attuazione pratica delle disposizioni di legge sulla gestione dei rischi e sulla tracciabilità ed etichettatura degli OGM è indispensabile integrare le buone prassi professionali con disposizioni specifiche sul trattamento degli OGM. In tale contesto occorre intervenire soprattutto nei settori della produzione di sementi e di prodotti agricoli, come pure dell'acquisto, dello stoccaggio e del trasporto dei prodotti agricoli.

3.4.3 Tanto i risultati quanto i presupposti delle buone prassi professionali dipendono in misura considerevole dalla riuscita della loro applicazione nelle fasi precedenti della produzione.

3.4.4 Per evitare ibridazioni indesiderate e altre forme di diffusione degli OGM nei terreni coltivati e in natura, nonché il rischio di commistione tra raccolti OGM e non OGM (tenuto conto della cultura locale e delle specificità regionali) occorre adottare determinate misure. Nei propri orientamenti in materia di coesistenza ([2]) la Commissione ha fornito un elenco indicativo di misure, invitando gli Stati membri ad adottare i provvedimenti del caso. Queste misure riguardano sia gli agricoltori che ricorrono agli OGM che quelli contrari al loro utilizzo. Interessano anche le imprese agricole che forniscono servizi per conto terzi e quelle commerciali, comprese quelle che si occupano dello stoccaggio e del trasporto, nonché le autorità competenti in materia di pratiche agricole e le istituzioni attive nella tutela del paesaggio e dell'ambiente.

([1]) Decisione della Commissione del 23 febbraio 2004 che stabilisce disposizioni dettagliate per il funzionamento dei registri destinati alla conservazione delle informazioni sulle modificazioni genetiche degli OGM di cui alla direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (notificata con il numero C(2004) 540) (2004/204/CE)
GU L 65 del 3.3.2004, pag. 20.

([2]) Raccomandazione della Commissione, del 23 luglio 2003, recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche [notificata con il numero C(2003) 2624]
GU L 189 del 29.7.2003, pag. 36.

3.5 *Caratteristiche, controllo ed etichettatura delle sementi*

3.5.1 Le sementi costituiscono il punto di inizio della catena di produzione: esse si moltiplicano per un fattore che varia da 40 a 1 000 secondo la specie e possono mantenersi a lungo nel terreno. Gli OGM presenti nelle sementi fecondano per impollinazione incrociata le piante delle coltivazioni contigue e gli eventuali esemplari selvatici presenti nelle vicinanze. Nel corso di tale processo i semi e il polline possono essere trasportati a grande distanza. I ricercatori concordano nel ritenere che, date le suddette dimensioni spaziali e temporali, la presenza di OGM nelle sementi svolga un ruolo essenziale nel quadro della coesistenza.

3.5.2 Per determinati gruppi di prodotti la direttiva 2001/18/CE prevede la possibilità di fissare una soglia minima sotto la quale — a determinate condizioni — non vi è obbligo di indicare sull'etichetta la presenza di OGM. Per quanto riguarda gli alimenti e i mangimi, il regolamento specifico che li concerne [1] e quello sulla tracciabilità [2] fissano una soglia dello 0,9 %.

3.5.3 Nel quadro delle direttive sulle piante e le sementi, la Commissione aveva proposto di fissare tale soglia a un valore compreso tra lo 0,3 e lo 0,7 %. Per ragioni di carattere giuridico, però, nell'ottobre 2003 ha ritirato la proposta e ne ha preparata una nuova, che precisava valori limite, pari allo 0,3 %, solo per i semi di colza e di mais. Tuttavia, nel settembre 2004 la Commissione ha ritirato anche questa proposta. Sono previste adesso ulteriori valutazioni di impatto, che serviranno a trovare una base scientifica più solida per la decisione a venire e, specialmente, per stimare meglio le implicazioni economiche. È certo che i requisiti di purezza che saranno stabiliti per le sementi non OGM hanno ripercussioni di ampia portata sulla possibilità di coesistenza tra determinate specie vegetali e determinate modalità di produzione, nonché sui relativi costi.

3.5.4 I governi degli Stati membri e le organizzazioni e le imprese direttamente interessate hanno posizioni diverse riguardo alla questione di stabilire se e a quale livello fissare una soglia minima per la presenza accidentale e tecnicamente inevitabile di OGM nelle sementi.

3.5.5 A differenza dell'etichettatura dei prodotti per l'alimentazione umana ed animale, l'etichettatura delle sementi non è intesa a garantire la libertà di scelta dei consumatori finali, bensì a fornire, nel rispetto delle normative, informazioni essenziali per coloro che immettono OGM nell'ambiente, e per le autorità responsabili dell'applicazione della direttiva sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati. La mancanza di informazioni sulla presenza di OGM in determinate sementi renderebbe praticamente impossibile osservare le norme in materia di registrazione, di monitoraggio (post-market monitoring) e, nel caso di un divieto introdotto successivamente, ritiro.

3.5.6 Per esempio, se un determinato OGM dovesse rivelarsi in un secondo tempo un allergene, oppure se il trasferimento delle sue qualità alle piante selvatiche della stessa specie producesse dei vantaggi concorrenziali e quindi un'alterazione indesiderata dell'equilibrio ecologico, allora occorrerebbe vietarlo e ritirarlo dalla circolazione. In tale prospettiva valori limite come quelli proposti dalla Commissione risulterebbero del tutto inaccettabili. Se dovesse infatti risultare che tutte le sementi della specie in questione sono contaminate da questo OGM in una misura che va fino allo 0,5 %, le misure di recupero e di emergenza dovrebbero estendersi all'intera produzione delle sementi interessate.

3.5.7 L'esperienza pratica di un'azione di richiamo dei prodotti effettuata negli Stati Uniti illustra sia le difficoltà che i possibili costi. Il divieto di utilizzazione della varietà di mais «Starlink», imposto nel 2000 dall'agenzia federale per l'ambiente EPA a causa di un possibile effetto allergenico, ha comportato costi pari a circa 1 miliardo di dollari nell'intera catena di produzione. Le sementi e i raccolti contaminati sono stati acquistati e ritirati dal mercato in massa. Ciò nonostante, a tutt'oggi non è stato possibile eliminare del tutto la contaminazione; ancora nel 2003 l'1 % dei campioni esaminati negli Stati Uniti presentava tracce dello «Starlink».

3.5.8 Per di più, la presenza di OGM nelle sementi non geneticamente modificate incide fortemente sui costi a carico dei settori «più a valle» dell'agricoltura e della trasformazione. Se a causa delle contaminazioni consentite dalla legislazione diventa necessario controllare regolarmente i prodotti non geneticamente modificati per accertare che il loro grado di contaminazione non oltrepassi la soglia di legge pari allo 0,9 %, oltre la quale per gli alimenti e i mangimi scatta l'obbligo dell'indicazione nell'etichetta, o un livello ancora minore per quanto riguarda i prodotti più a monte, occorrerà far fronte a impegni molto gravosi e costosi in termini di esami e controlli.

3.5.9 Inoltre, la contaminazione da OGM di sementi tradizionali o biologiche avrà un ruolo importante nella procedura di individuazione del responsabile di danni economici dovuti al superamento delle soglie di etichettatura dei prodotti alimentari e dei mangimi e ai conseguenti valori limite più restrittivi che verranno imposti dalle imprese del settore commerciale e della trasformazione. Evidentemente, i possibili responsabili chiederanno la prova che tali danni dipendono proprio dalla trasmissione di OGM nei campi e non invece, almeno in parte, dalle caratteristiche delle sementi.

[1] Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati
GU L 268 del 18.10.2003, pag. 1.

[2] Regolamento (CE) n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati
GU L 268 del 18.10.2003, pag. 24.

3.5.10 Infine, la presenza di OGM nelle sementi convenzionali e biologiche condiziona negativamente la possibilità che gli agricoltori hanno di riutilizzare e di riprodurre le proprie sementi: infatti la contaminazione originaria può accumularsi nelle generazioni successive, specie quando vi si somma la contaminazione proveniente dalle coltivazioni adiacenti. Ciò non solo può comportare considerevoli perdite finanziarie per gli agricoltori colpiti, ma rischia anche di pregiudicare la varietà delle sementi e il loro grado di adattamento alle condizioni locali.

3.6 *Responsabilità del produttore e responsabilità ambientale*

3.6.1 In base alla direttiva 85/374/CEE in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, i produttori di OGM e coloro che li immettono in circolazione sono responsabili dei danni causati da prodotti difettosi, per colpa o negligenza, all'integrità fisica (lesioni o morte) o al patrimonio ([1]). Tuttavia tale responsabilità è limitata ai prodotti finali, destinati all'uso e al consumo privati, e non comprende le sementi né i danni finanziari connessi alla riduzione di valore del raccolto e dei prodotti che da esse derivano.

3.6.2 Questa limitazione comunitaria, senza eccezioni, della responsabilità del produttore rende più difficile disciplinare a livello nazionale la responsabilità diretta, anche civile, di chi immette in circolazione un OGM: essa fa infatti ricadere per intero la responsabilità civile sull'utilizzatore (agricoltore) in quanto produttore immediato del prodotto finale.

3.6.3 «Qualsiasi rilascio deliberato nell'ambiente, trasporto e immissione in commercio di organismi geneticamente modificati definiti nella direttiva 2001/18/CE» rientrerà nel campo di applicazione della nuova direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, la quale consente agli Stati membri, ma non a singoli cittadini, di imporre ai responsabili la rimozione e il risanamento dei danni ambientali causati per dolo o per colpa, qualora si possa accertare che essi sono stati provocati dall'attività di singoli operatori ([2]). Gli Stati membri dovranno recepire questa direttiva entro il 30 aprile 2007. Il fatto che nella Comunità venga autorizzata l'immissione in circolazione di un OGM esclude di regola le fattispecie della colpa e del dolo, a meno che non siano state infrante specifiche disposizioni relative all'immissione in circolazione. Nel parere sulla direttiva in materia di responsabilità ambientale ([3]) il Comitato aveva affermato che «Nella definizione della biodiversità si dovrebbe tenere conto dell'incidenza, a breve e a lungo termine, degli organismi geneticamente modificati».

3.7 *Responsabilità civile*

3.7.1 La presenza indesiderata di OGM in prodotti, impianti e superfici di produzione può provocare danni finanziari agli agricoltori, ai responsabili della trasformazione e ai commercianti di alimenti e mangimi qualora renda più difficoltosa, ostacoli o addirittura impedisca la produzione e la vendita di prodotti non OGM, oppure richieda l'adozione di speciali misure di controllo o di rimozione. Tale presenza, inoltre, può rendere necessari interventi di ripristino delle condizioni originarie in aree (come le regioni sensibili dal punto di vista ecologico) in cui il rilascio di OGM non è consentito né previsto, producendo così costi aggiuntivi.

3.7.2 Le compagnie assicurative escludono al momento un'assicurazione che copra questa forma di responsabilità civile.

3.7.3 La Commissione ritiene che la regolamentazione della responsabilità civile in relazione a tali costi dovrebbe essere di competenza degli Stati membri, il che si ripercuoterà ovviamente sulle condizioni di concorrenza all'interno dell'UE. In effetti, la presenza di regolamentazioni nazionali differenti in questo settore potrebbe provocare considerevoli distorsioni della concorrenza nel mercato comune, come pure una situazione d'incertezza giuridica, nel caso in cui la causa e gli effetti oltrepassino i confini interni della Comunità.

3.7.4 Sul piano giuridico è difficile introdurre una responsabilità individuale per i costi che gravano su altri soggetti per la prevenzione dei danni (prove, controlli e altre misure volte a evitare l'ibridazione e la contaminazione con OGM). A differenza dei costi relativi a danni effettivamente verificatisi, questi costi, pur rilevanti, che si presenteranno in tutte le regioni in cui vengono coltivati OGM, non potranno essere recuperati attraverso le disposizioni sulla responsabilità civile. Essi potrebbero tuttavia venire rimborsati agli agricoltori, alle imprese e alle amministrazioni coinvolte attingendo ad apposite riserve che verrebbero finanziate dalle imprese e dagli agricoltori responsabili.

3.8 *Costi macroeconomici e microeconomici*

3.8.1 La coltivazione di OGM rende necessario introdurre misure atte a monitorare e ad evitare la presenza indesiderata di OGM nell'intera catena produttiva di alimenti e di mangimi. Essa può anche influire sulle condizioni di mercato di alcune regioni e su certi tipi di produzione e prodotti, come quelli contraddistinti da marchi di qualità regionali, e quelli biologici. Ad essere direttamente interessati non sono solo gli operatori dei mercati, ma anche determinate autorità e istituzioni degli Stati membri e dell'UE.

([1]) Direttiva del Consiglio del 25 luglio 1985 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi (85/374/CEE) http://europa.eu.int/eur-lex/it/consleg/main/1985/it_1985L0374_index.html

([2]) Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56, artt. 3 e 4 e allegato III http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=IT&numdoc=32004L0035&model=guicheti

([3]) Parere del Comitato economico e sociale in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (COM(2002) 17 def. - 2002/0021 (COD)), CES 868/2002, GU C 241 del 7.10.2002, pagg. 37-45.

3.8.2 Le misure di controllo e di prevenzione richieste per garantire la coesistenza comportano talvolta mutamenti rilevanti delle prassi e delle tradizioni agricole, artigianali e industriali. Non si è ancora provveduto a studiare e a descrivere sistematicamente le conseguenze economiche, sociali e culturali, in particolare per gli agricoltori e le imprese alimentari artigianali, ma occorrerà farlo tempestivamente, per evitare che la loro sopravvivenza economica e la loro concorrenzialità vengano compromesse e per prevenire conseguenze negative sulla struttura dei prezzi e dei mercati.

3.8.3 Per valutare le misure e le disposizioni più appropriate ed efficaci da adottare in materia di coesistenza è necessaria una visione globale dei relativi costi. Le informazioni e le valutazioni attualmente disponibili sono però scarse e frammentarie ([1]).

3.8.4 Il Comitato ritiene che per regolamentare in modo lungimirante e sostenibile la coesistenza sia indispensabile disporre di un quadro esaustivo e di una valutazione dei costi delle misure di coesistenza che ricadono sui singoli operatori di mercato nel quadro di determinate forme di produzione e in determinate regioni, nonché sulle pubbliche amministrazioni. È necessario definire in modo chiaro, vincolante e affidabile chi deve farsi carico di tali costi e chi li deve invece evitare.

3.8.5 Negli orientamenti in materia di coesistenza la Commissione scrive giustamente che «in linea di principio durante la fase di introduzione di un nuovo tipo di produzione in una determinata regione, gli operatori (agricoltori) che la introducono dovrebbero essere responsabili dell'applicazione delle misure gestionali necessarie a limitare il flusso di materiale genetico. I coltivatori dovrebbero poter scegliere il tipo di coltivazione che preferiscono senza imporre ai coltivatori vicini l'obbligo di cambiare un sistema di produzione già avviato.»

3.8.6 Occorre evitare che il prezzo al consumo risenta dell'aumento dei costi di produzione dovuto alle misure necessarie per la coesistenza. Ciò limiterebbe infatti la libertà di scelta dei consumatori, specie di quelli socialmente più deboli. Parimenti, la produzione agricola e artigianale di alimenti non a base di OGM non dev'essere messa a rischio a causa di aumenti dei costi e dei prezzi legati alla coesistenza o essere relegata a una posizione di nicchia.

4. **Raccomandazioni del Comitato**

4.1 *Principi della coesistenza*

4.1.1 Le regole che disciplinano la coesistenza dovrebbero ispirarsi ai principi di precauzione e mantenimento della biodiversità naturale e delle colture, di minimizzazione dei costi e massimizzazione delle opportunità economiche e sociali, di promozione della diversità regionale e della responsabilizzazione economica, nonché al principio secondo cui «chi inquina paga». Dovrebbero inoltre essere durature, solide, realistiche e ammettere un certo margine di errore.

4.1.2 Le misure necessarie e i relativi costi devono essere in linea di principio a carico degli operatori economici che se ne rendono responsabili attraverso l'immissione in circolazione e l'impiego di OGM. Occorre limitare il più possibile la ricaduta di tali misure su coloro che intendono produrre e consumare senza OGM ed evitare che determinino un aumento dei loro costi di produzione e dei prezzi o ricadano sui contribuenti.

4.1.3 Le misure rivolte a prevenire la comparsa e la diffusione di OGM devono essere applicate, in linea di principio, allo stadio in cui comportano il minimo di impegno e di costi e in cui risultano più efficaci.

4.1.4 La coltivazione di un OGM dev'essere vietata quando rende impossibile o eccessivamente difficile la produzione tradizionale di piante della stessa coltura o di colture affini.

4.2 *Sviluppo di basi scientifiche e atteggiamento nei confronti dell'attuale stato delle conoscenze*

4.2.1 Fintanto che le basi scientifiche saranno inadeguate o persino inesistenti, occorrerà definire le condizioni di coesistenza rispettando il principio di precauzione, onde evitare mutamenti irreversibili o difficilmente reversibili, di cui non è possibile misurare adeguatamente le conseguenze sulla coesistenza stessa. La precauzione deve vigere anche per gli aspetti economici, sociali e colturali della coesistenza.

4.2.2 La Commissione dovrebbe mettere a punto un programma interdisciplinare di ricerca coerente e pragmatico, che ponga rimedio alle gravi lacune nelle conoscenze in materia di coesistenza.

4.2.3 Il parere del Comitato scientifico per le piante ([2]), cui la Commissione fa riferimento nel quadro della discussione sui valori limite di OGM nelle sementi, è insoddisfacente. Esso non indica infatti quali valori limite siano richiesti per rispettare le disposizioni della direttiva 2001/18. Mancano inoltre dati adeguati circa le conseguenze pratiche di un determinato grado di contaminazione delle sementi in termini di contaminazione del raccolto e del prodotto finale. Pertanto la Commissione dovrebbe nuovamente presentare domande precise in materia al Comitato scientifico dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA).

([1]) Direzione generale Agricoltura, «Economic Impacts of Genetically Modified Crops on the Agri-Food Sector» (Impatto economico della produzione di OGM sul settore agroalimentare) (2000) http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/gmo/fullrep/index.htm

([2]) Opinion of the Scientific Committee on Plants concerning the adventitious presence of GM seeds in conventional seeds (parere del comitato scientifico «piante» sulla presenza accidentale di sementi GM nelle sementi convenzionali, trad. provv.) http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out93_gmo_en.pdf

4.2.4 Inoltre, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, l'Agenzia europea dell'ambiente e il Centro comune di ricerche dovrebbero raccogliere e mettere a disposizione degli Stati membri i risultati delle ricerche scientifiche e pratiche eseguite a livello nazionale e regionale.

4.2.5 Si raccomanda alla Commissione di eseguire, insieme con varie regioni d'Europa, degli esperimenti pratici sulla coesistenza, su vasta scala e in differenti condizioni. In tale contesto tutte le parti in causa dovrebbero sperimentare e studiare nella pratica la coltivazione di varietà non geneticamente modificate e chiaramente riconoscibili di mais, colza, patate, barbabietole e pomodori, la prevenzione di ibridazioni, il ricorso a differenti distanze di sicurezza, la pulitura delle macchine, la separazione durante il trasporto, lo stoccaggio e la lavorazione e altre misure di coesistenza.

4.3 *Precauzione e uso delle migliori tecniche disponibili nella gestione del rischio*

4.3.1 L'etichettatura e le buone prassi dovrebbero servire a monitorare con la massima precisione possibile la diffusione e l'impatto degli OGM. Esse dovrebbero inoltre consentire di eliminare nel modo più completo possibile un determinato OGM dall'ambiente, dalle sementi e dai prodotti.

4.3.2 La definizione di valori limite nel quadro dell'etichettatura e le prescrizioni in merito alle buone prassi non dovrebbero in alcun caso ostacolare o rendere impossibile il rispetto dei requisiti e degli obiettivi della direttiva 2001/18 e dei regolamenti 1829/2003 e 1830/2003.

4.3.3 Occorre quindi disporre che la coltivazione, il trasporto, la lavorazione, l'importazione e l'esportazione di OGM avvengano nel rispetto delle migliori tecniche disponibili e delle migliori prassi.

4.3.4 In tale contesto occorrerà inoltre tenere conto delle esigenze particolari di tutela dell'ambiente e della varietà del sistema ecologico europeo.

4.4 *Raccolta e conservazione delle informazioni necessarie per l'identificazione e l'etichettatura*

4.4.1 Nel quadro dell'identificazione e dell'etichettatura degli OGM nelle varie fasi della produzione occorre in linea di principio prevedere che tali informazioni siano raccolte in modo quanto più possibile preciso all'inizio della catena di produzione e vengano trasmesse con la massima completezza ai successivi stadi di quest'ultima.

4.4.2 Occorre in linea di principio prevenire la perdita d'informazioni. Indipendentemente dai valori limite stabiliti, le informazioni raccolte devono essere documentate e formare oggetto di un'ampia diffusione.

4.4.3 Le imprese e gli enti che all'interno o all'esterno della Comunità immettono sul mercato o rilasciano per scopi di ricerca un determinato OGM devono predisporre e verificare le relative procedure di prova e documentazioni di riferimento, provvedendo ad aggiornarle allo stato della tecnica e a metterle a disposizione di tutte le parti interessate al prezzo più basso possibile.

4.4.4 Specialmente nella parte iniziale del ciclo di produzione le procedure di campionamento vanno scelte in modo che forniscano il massimo possibile di certezza e d'informazioni. Dovranno pertanto basarsi sugli standard tecnici più affidabili e non già sui valori limite stabiliti per l'etichettatura.

4.5 *Il rispetto, in tutte le fasi della produzione, di norme vincolanti, attuabili, verificabili e solide in materia di buona prassi costituisce un requisito decisivo della coesistenza*.

4.5.1 Tali norme vanno definite in modo da garantire a lungo termine gli obiettivi della coesistenza e della precauzione e da potere essere adeguate al progresso della scienza e della tecnica.

4.5.2 Per evitare distorsioni del mercato comune di alimenti e mangimi, nonché della legislazione agricola comunitaria e della concorrenza, le regole attinenti alla buona prassi professionale devono essere armonizzate o predisposte ad un livello elevato su scala comunitaria, tenendo opportunamente conto, con una certa flessibilità, delle differenti condizioni di coltivazione e di lavorazione.

4.6 *L'etichettatura delle sementi e le relative norme di purezza sono decisive ai fini della coesistenza*

4.6.1 Pertanto, nel definire i valori limite per l'etichettatura relativa agli OGM nelle sementi si dovrebbe perseguire in linea di principio il massimo livello tecnicamente e praticamente possibile di precisione e di trasparenza. Mentre la soglia tecnicamente affidabile di rilevabilità in un campione raggiunge attualmente lo 0,01 %, le dimensioni e il numero di campioni che si possono ragionevolmente prelevare suggeriscono una soglia dello 0,1 %, riferita ad un intero lotto di sementi.

4.6.2 Il valore limite per l'indicazione della presenza di OGM nelle sementi non geneticamente modificate deve essere pari al limite pratico di rilevabilità.

4.6.3 Inoltre, le varie direttive in materia di sementi devono prescrivere disposizioni rigorose circa la purezza (soglie massime) delle sementi non geneticamente modificate ai fini della loro commercializzazione.

4.7 *Apposite disposizioni in merito alla responsabilità civile devono coprire senza lacune la compensazione dei danni finanziari*

4.7.1 In considerazione del potenziale di moltiplicazione degli OGM e del fatto che la loro presenza, qualora indesiderata, può causare danni economici agli interessati, è necessario adeguare le disposizioni nazionali di diritto civile relative alla copertura di questo tipo di danni.

4.7.2 Tali disposizioni devono garantire che gli interessati siano chiamati a rispondere dei danni solo nella misura in cui sono capaci di contribuire ad evitarli. Saranno gli utilizzatori di un determinato OGM a rispondere dell'applicazione della buona prassi e di eventuali ulteriori prescrizioni circa l'immissione in circolazione. In caso di danni verificatisi nonostante il rispetto della buona prassi deve essere chiamato a rispondere colui che ha immesso in circolazione l'OGM. A tal fine occorrerà modificare le disposizioni comunitarie in materia di responsabilità.

4.7.3 Si dovrà infine prevedere l'obbligo di dimostrare l'esistenza di una copertura assicurativa o di altro tipo in relazione ai danni che possono derivare dall'immissione in circolazione o dall'utilizzazione di OGM.

4.8 *I costi complessivi della coesistenza devono essere determinati, ridotti al minimo e ripartiti equamente sulla base del principio per cui «chi inquina paga»*

4.8.1 Si invita la Commissione a procedere ad una valutazione ampia e sistematica dei costi, delle modifiche delle condizioni di mercato e degli effetti che la coesistenza comporta per i vari settori e tipi di attività agroalimentari, in particolare per le piccole e medie imprese, per l'agricoltura tradizionale, compresa quella praticata come seconda attività, per la produzione artigianale tradizionale di generi alimentari, per il settore agroalimentare biologico e per le aziende attive nella produzione e nella moltiplicazione di sementi. Dovrebbero essere prese in considerazione in particolare anche le conseguenze sull'occupazione.

4.8.2 La Commissione dovrebbe inoltre descrivere dettagliatamente l'impatto che le misure necessarie alla coesistenza e la separazione dei mezzi di produzione e dei flussi di merci avranno sul raggiungimento degli obiettivi della politica agricola comune e della sua riforma. In tale contesto occorrerà dedicare particolare attenzione alle ripercussioni sulla struttura delle imprese e sui programmi locali e regionali di coltivazione, lavorazione, garanzia di origine e di qualità e sulla relativa etichettatura.

4.8.3 La Commissione dovrebbe inoltre specificare come verranno compensati e ripartiti, in base al principio per cui chi inquina paga, i costi aggiuntivi derivanti dalla coesistenza e quali ulteriori misure siano necessarie, per prevenire in modo affidabile effetti negativi sui prezzi dei prodotti alimentari non OGM nel mercato interno.

4.8.4 Quando si verifica l'appropriatezza di determinate misure bisogna considerarne le conseguenze sull'intero ciclo produttivo.

4.9 *Raccomandazioni per una legislazione comunitaria e per una legislazione nazionale*

4.9.1 Devono essere regolamentati a livello europeo i seguenti aspetti della coesistenza:

— le disposizioni di etichettatura relative alla presenza di OGM nelle sementi non geneticamente modificate,

— le disposizioni sulla purezza delle sementi non geneticamente modificate in relazione alla possibile presenza di OGM nel quadro delle attuali direttive in materia di sementi,

— i requisiti in termini di obiettivi, risultati, quadro giuridico e standard minimi di buone prassi professionali nella coltivazione degli OGM, e il finanziamento dei costi aggiuntivi derivanti dal loro rispetto, nonché

— la responsabilità civile di chi utilizza e di chi mette in circolazione degli OGM per i danni che si possono verificare nel contesto della coesistenza.

4.9.2 Devono invece essere regolamentati a livello nazionale e regionale gli aspetti seguenti:

— misure specifiche, adeguate alle condizioni locali, volte a evitare l'ibridazione e la propagazione indesiderate di OGM,

— disposizioni regionali per la coltivazione di determinati OGM sulla base dell'appropriatezza economica del rapporto, a livello locale, tra i costi e i benefici della coltivazione e delle misure di prevenzione richieste; tali misure possono giungere fino al divieto di coltivare determinati OGM,

— misure per la protezione delle zone di tutela della natura, a norma della direttiva Fauna-flora-habitat 92/43 ([1]) e della direttiva sulla protezione degli uccelli 79/40923, e di altre zone ecologicamente sensibili, nonché

— misure per la tutela degli interessi economici e culturali regionali.

([1]) Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, GU L 206 del 22.7.1992 pagg. 7-50 http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=IT&numdoc=32004L0035&model=guicheti

5. **Aspetti pratici e attuali della coesistenza**

5.1 Per avere un quadro concreto della situazione attuale e di quella futura, il Comitato economico e sociale ha invitato alcuni operatori provenienti dall'intera catena di produzione interessata ad un'audizione, che si è svolta nel mese di luglio del 2004. Tra i risultati emersi si segnalano i seguenti:

5.2 I test e la tracciabilità degli OGM lungo tutta la catena di produzione comportano inevitabilmente costi supplementari di considerevole entità. Attualmente il prezzo per test semplici, di tipo qualitativo oscilla tra 100 e 150 euro, e quello per test differenziati e di tipo quantitativo tra 250 e 400 euro. In entrambi i casi il campione viene testato su un solo tipo di sequenza genetica. Dato il numero delle altre varietà di OGM che potrebbero essere presenti, si deve prevedere anche un corrispondente aumento del prezzo.

5.3 Il primo caso in cui un OGM (il mais «Starlink» negli USA) è stato ritirato dal mercato, in quanto ritenuto pericoloso per la salute, è finora costato oltre un miliardo di dollari. Ciononostante, a oltre due anni dall'avvio delle relative misure, il ritiro totale di tale prodotto non è ancora stato completato.

5.4 L'importo e la ripartizione dei costi per l'esecuzione dei test e la tracciabilità variano essenzialmente a seconda che l'assenza di modificazioni genetiche di determinati prodotti costituisca una norma generalmente accettata e rispettata sul mercato, salvo in alcuni casi specifici, o che invece i produttori, le industrie di trasformazione e i commercianti siano ogni volta tenuti a dimostrare l'assenza di OGM nei propri prodotti.

5.5 Una volta che un OGM viene introdotto sul mercato, diventa generalmente impossibile garantire la sua assenza in altre specie. È tuttavia possibile mantenere il grado di contaminazione casuale, e tecnicamente inevitabile, di ogni OGM al di sotto della soglia dello 0,1 %, vale a dire il limite pratico e affidabile al di là del quale scatta l'obbligo di etichettatura.

5.6 La protezione delle sementi dalla contaminazione involontaria con sementi geneticamente modificate rappresenta un'ulteriore grande sfida per i produttori. Più è basso il valore minimo fissato, più sono elevati i costi di controllo e di contenimento dei rischi a livello della produzione e della moltiplicazione delle sementi.

5.7 Indipendentemente dalla forma di moltiplicazione delle singole specie vegetali, la garanzia di assenza di OGM nelle sementi è data solo dal rispetto di una considerevole distanza fisica tra una coltivazione e l'altra e da una separazione totale nei processi di lavorazione, imballaggio e distribuzione. È inoltre fondamentale il rispetto delle norme ISO e dei protocolli delle analisi dei rischi e dei punti critici di controllo (HACCP), che sono talvolta ancora in fase di elaborazione, nonché dei controlli esterni.

5.8 Un produttore di sementi di fama internazionale ha dimostrato in modo evidente che anche negli Stati Uniti, dove si coltivano OGM in grandi quantità e dove gli agricoltori producono negli stessi impianti sementi OGM e non, è necessario attenersi al limite dello 0,1 % quale garanzia di purezza delle sementi.

5.9 Attualmente, nel settore della produzione di sementi, non esistono, né a livello europeo, né a livello internazionale, dei valori limite e degli standard pratici e vincolanti relativi alle contaminazioni da organismi geneticamente modificati. Oggi, nell'UE, il controllo delle sementi è regolamentato in modo diverso in ciascuno Stato membro, e diverso è anche l'approccio delle varie autorità nazionali (il limite di ammissibilità è compreso tra un valore inferiore allo 0,1 % e lo 0,5 %).

5.10 Mentre i produttori di sementi si rifiutano esplicitamente di garantire la totale assenza di OGM nei loro prodotti, in Italia, grazie a trattative dirette tra l'associazione nazionale degli agricoltori Coldiretti e i principali produttori di sementi, è stato possibile concordare un sistema di garanzie sottoposto al controllo di terzi. In Austria vige dal 2002 il divieto di immettere in circolazione semi contenenti OGM in misura superiore allo 0,1 %. I controlli effettuati, benché intensi, non hanno accertato alcuna infrazione.

5.11 Secondo i dati forniti dall'industria, i costi supplementari per la produzione e la moltiplicazione delle sementi oscillano tra il 10 e il 50 per cento.

5.12 Per quanto riguarda la moltiplicazione di sementi senza tecniche genetiche, ove in una regione vengano commercializzati degli OGM, occorrerà individuare grandi aree di coltivazione protette, come già avviene in vari paesi per diverse colture. La coltivazione della colza, soprattutto, richiede distanze particolarmente ampie.

5.13 Gli operatori del mercato, ad eccezione dei produttori di sementi, concordano tutti nel ritenere che il rispetto di norme rigorose sulla purezza delle sementi (etichettatura al di là del limite di registrazione dello 0,1 %) costituisca una premessa fondamentale per garantire la sopravvivenza di prodotti non geneticamente modificati anche in futuro.

5.14 L'acquisto dei raccolti di mais e la loro trasformazione comportano già oggi, se si vuole garantire l'assenza di OGM al di sopra della soglia dello 0,1 %, come richiesto dai produttori di generi alimentari, amido e alimenti per animali domestici, costi supplementari di circa 3 euro a tonnellata. Qualora le coltivazioni di OGM fossero estese a grandi superfici, questi costi aumenterebbero considerevolmente. Inoltre, nel caso di una contaminazione che non si sia riusciti ad evitare e che risulti superiore al limite di tolleranza consentito, il rischio economico oscilla, in base all'estensione della parcella interessata, tra 150 000 e 7,5 milioni di euro.

5.15 L'acquisto parallelo di raccolti di OGM e di materie prime senza OGM in una stessa località non sembra praticabile: è infatti indispensabile una separazione totale a livello della raccolta, dello stoccaggio, dell'essiccazione e del trasporto.

5.16 Le aziende e le cooperative di acquisto garantiscono già ora l'assenza di OGM nei loro prodotti attraverso accordi contrattuali con gli agricoltori che li riforniscono. Tali accordi prevedono, tra l'altro, la fornitura di un elenco delle varietà di sementi accettate e testate di cui si dichiara l'utilizzo, nonché un sistema di controllo garantito che segue il prodotto dal campo alla consegna e al controllo della fornitura.

5.17 Dal punto di vista delle cooperative di acquisto, qualunque sistema inteso a garantire l'assenza di OGM al di sotto del valore limite attualmente accettato dai loro clienti non può prescindere dalla separazione geografica tra le coltivazioni con OGM e quelle prive di OGM. Si calcola che i costi di una simile organizzazione delle coltivazioni sarebbero compresi tra i 150 e i 250 euro per ettaro, e quelli supplementari per la separazione del trasporto e dello stoccaggio tra i 10 e i 20 euro a tonnellata.

5.18 Analoghi sistemi di IP (Identity preservation) e di garanzia della qualità sono utilizzati anche nella fase della trasformazione, come ad esempio dai mulini, a cui attualmente sono richieste garanzie di purezza che oscillano tra 0,1 ed un massimo di 0,5 %. Qui tutti i prodotti presi in consegna vengono regolarmente sottoposti a test PCR a posteriori; inoltre, i fornitori vengono sottoposti a verifiche e devono dimostrare che i prodotti da loro acquistati e trasformati sono esclusivamente di tipo non OGM. Quanto alla fase del trasporto, si cerca di evitare, nella misura del possibile, qualsiasi rischio di promiscuità e contaminazione, come ad esempio l'uso, per prodotti non OGM, di magazzini in cui, nel quadro di trasporti via terra e marittimi, vengono stoccati prodotti OGM.

5.19 Secondo le stime dell'industria molitoria, attualmente i costi supplementari per prevenire il rischio di contaminazione corrispondono, nel caso del mais, ad una maggiorazione di 2,50 euro sul prezzo, già maggiorato (v. sopra), praticato dai fornitori. Poiché questi costi, che dovrebbero applicarsi unicamente alla parte di prodotto per cui viene chiesta la garanzia, finiscono in realtà per ripercuotersi sull'intero quantitativo del prodotto trasformato, i prezzi del prodotto finale risultano notevolmente più elevati nel caso di prodotti senza OGM. Nel caso ad esempio del mais, la semola di mais rappresenta solo il 50 % della materia prima e ciò significa che per essa i costi supplementari (2,50 più 3,00 = 5,50 euro) incidono nella misura di 11 euro per ogni tonnellata di prodotto. I rischi, nel caso di contaminazione non evitata e di consegna di un prodotto contenente OGM oltre la soglia di purezza garantita, possono ammontare, proporzionalmente alla superficie coltivata e al grado di trasformazione del prodotto, a decine di milioni. Attualmente per questi rischi non è possibile ottenere alcuna forma di copertura assicurativa.

5.20 A seguito della cauta politica di acquisto da parte dell'industria di trasformazione, anche intere regioni caratterizzate da un rischio di contaminazione più elevato, a causa della presenza di coltivazioni di OGM, vengono escluse dall'acquisto, indipendentemente dall'effettiva contaminazione delle loro singole parti. La presenza in un *Land* tedesco di una sola coltivazione sperimentale di grano geneticamente modificato è bastata a far sì che il più grosso gruppo industriale tedesco di mulini rinunciasse ad acquistare grano proveniente da detto *Land*.

5.21 Negli anni scorsi la politica della maggior parte delle catene di grande distribuzione e dei produttori di articoli di marca dell'UE consistente nel garantire in linea di massima l'assenza di OGM nella propria merce ha originato una proliferazione di sistemi di qualità estremamente completi, in cui le singole aziende investono decine di milioni ogni anno. I sistemi comportano, da un lato, un dispositivo di obbligo di documentazione e audit per i fornitori e, dall'altro, regolari campionature dei prodotti offerti. Finora questi costi supplementari non sono di massima stati trasferiti sul cliente. Attualmente non si dispone ancora di una quantificazione sistematica per i singoli prodotti e gruppi di prodotto.

5.22 Dal punto di vista regionale le condizioni per una coesistenza di coltivazioni OGM con coltivazioni senza OGM variano molto. In particolare, nelle regioni con un'agricoltura parcellizzata la coltivazione parallela non sembra praticabile. Ad esempio, dal registro delle colture risulta che in Toscana il 90 % delle superfici agricole coltivabili non è «adatto alla coesistenza». Ciò vale anche per numerose altre regioni d'Europa. In questo contesto è inoltre importante ricordare che le misure, tecnicamente complesse, di separazione, di controllo e di pianificazione delle colture risulterebbero generalmente troppo onerose proprio per i piccoli agricoltori o per coloro che praticano l'agricoltura come attività secondaria. La stessa cosa può dirsi per i centri regionali di lavorazione artigianale dei prodotti agricoli.

5.23 I marchi regionali di qualità e le garanzie di provenienza, che rivestono una sempre maggiore importanza per la commercializzazione dei più costosi prodotti di qualità, hanno finora rinunciato all'uso di OGM. Nella regione d'origine interessata l'utilizzo di prodotti geneticamente modificati avrebbe pesanti effetti negativi sia rispetto ai reali costi di produzione, sia in termini di immagine dei prodotti stessi. Questo è uno dei motivi per cui, nel frattempo, molte regioni d'Europa si sono dichiarate zone libere da OGM, nonostante il quadro legislativo rimanga ancora controverso e richieda di essere chiarito attraverso misure legislative europee e nazionali. La possibilità che, praticando delle colture OGM autorizzate dal diritto europeo, singoli agricoltori possano provocare cospicui aumenti dei costi e dei rischi a discapito di una serie di vicini e delle aziende di una regione appare particolarmente preoccupante per gli interessati e dannosa per la pace sociale.

5.24 Le autorità regionali, le associazioni di agricoltori e l'industria della trasformazione sono inoltre preoccupate per la possibilità che future specie di OGM, diversamente da quelle attuali, debbano essere separate ermeticamente, anche per ragioni di tutela della salute (per es. le cosiddette specie farmaceutiche), dalla produzione di cibi e di alimenti per animali domestici. Negli Stati Uniti ciò ha già provocato molti nuovi problemi e incertezze.

5.25 In alcuni Stati membri dell'UE è stata approvata, o è in fase di completamento, una regolamentazione che disciplina la coesistenza delle colture. Già ora, nei vari Stati, si stanno delineando delle soluzioni normative e procedurali divergenti, le cui differenze non sono riconducibili a fattori regionali. È facile prevedere sin d'ora la necessità di un'armonizzazione per garantire la coesistenza.

5.26 La coesistenza di colture con e senza OGM e la possibilità di garantire un'alimentazione priva di OGM è un obiettivo politico dichiarato nell'UE. Se dovesse risultare che tale obiettivo non è raggiungibile con l'impianto normativo attuale, sarà necessario adeguare quanto prima i regolamenti e le direttive in materia nell'interesse dei consumatori, degli agricoltori e degli altri attori economici coinvolti.

Bruxelles, 16 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Qui di seguito si riportano gli emendamenti che, pur essendo stati respinti durante il dibattito, hanno però ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Punto 3.5.10

Sopprimere.

Motivazione

Dato che nella definizione delle soglie si è tenuto conto delle contaminazione proveniente dalle coltivazioni adiacenti, e dato che le disposizioni relative alla coesistenza tra le colture biologiche e tradizionali tengono conto della contaminazione involontaria, il timore espresso in questo punto non è giustificato.

Esito della votazione

Voti favorevoli:: 25

Voti contrari:: 55

Astensioni:: 10

Punto 4.2.1

Sopprimere.

Motivazione

Quando gli OGM vengono ammessi al mercato, vengono esaminati tutti gli aspetti che possono avere effetti negativi sulla salute delle persone e degli animali, nonché sull'ambiente. Non esiste alcun motivo per appellarsi, in questa sede, al principio di precauzione. La sicurezza totale, di per sé poco realistica, non potrà mai essere garantita.

Esito della votazione

Voti favorevoli:: 22

Voti contrari:: 60

Astensioni:: 5

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici

COM(2004) 415 def.

(2005/C 157/30)

La Commissione, in data 15 ottobre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **VOSS**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 70 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. **Introduzione**

1.1 Il numero delle aziende agricole biologiche nell'Unione europea è aumentato notevolmente negli ultimi quindici anni. Dal 1995 al 2002 la superficie e il numero di tali aziende nell'UE dei Quindici sono passati rispettivamente da 100 000 ettari e 6 300 imprese a 4,4 milioni di ettari e 150 000 imprese, con un incremento della percentuale della superficie coltivata destinata all'agricoltura biologica dallo 0,1 % al 3,3 %. Il fatturato degli alimenti biologici è pari a 11 miliardi di euro in Europa e a 23 miliardi di euro a livello mondiale.

1.2 In pratica, l'agricoltura biologica si è sviluppata a partire dal 1920, essenzialmente ad opera degli agricoltori con il sostegno di consumatori interessati. Negli anni Settanta si è affermata una domanda costante da parte dei consumatori su mercati specializzati, mentre negli anni Ottanta si è assistito per la prima volta ad un aumento, alla promozione e al controllo della produzione e commercializzazione dei prodotti biologici da parte di vari attori sociali ed economici.

1.3 Con il regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio l'Unione europea, sulla base dei pluriennali lavori preparatori effettuati dalle pertinenti associazioni di agricoltori che applicano metodi di produzione biologici, ha adottato le prime disposizioni legislative in materia di agricoltura biologica applicabili in tutta l'UE. Il sostegno comunitario è stato accordato per la prima volta nel 1992, con l'inserimento di questo tipo di agricoltura nella politica agroambientale.

1.4 Il Consiglio Agricoltura, nel giugno 2001 e nel dicembre 2002, ha esortato la Commissione a presentare un piano d'azione per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici. Nel frattempo la Commissione ha effettuato una consultazione su Internet alla quale hanno partecipato 1 136 cittadini e organizzazioni. I risultati di tale consultazione sono confluiti tra l'altro nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla fattibilità di un piano d'azione europeo a favore dell'alimentazione e dell'agricoltura biologiche. Nel luglio 2003 il Parlamento europeo ha organizzato un'audizione in materia e, nel gennaio 2004, la Commissione ha tenuto una prima conferenza sul piano d'azione, con un'ampia partecipazione delle organizzazioni e dei governi europei e del pubblico.

1.5 Il piano d'azione costituisce un contributo fondamentale per lo sviluppo della politica agricola comune e illustra chiaramente il ruolo particolare di questo tipo di agricoltura per la futura politica agroambientale. Un simile potenziamento richiede la collaborazione degli attori economici, e in primo luogo dei produttori, e deve quindi tener conto degli interessi economici delle aziende. Inoltre, affinché il programma abbia successo, è fondamentale coinvolgere fin dalle prime fasi i dipartimenti governativi nazionali e regionali degli Stati membri.

1.6 Il Comitato accoglie con favore il Piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici. Rileva tuttavia che l'amministrazione comunitaria deve disporre di risorse umane e finanziarie sufficienti per poter espletare in modo soddisfacente, in futuro, i compiti ad esso inerenti. In tale contesto rileva con soddisfazione che il Parlamento europeo, in prima lettura, ha deciso di iscrivere il piano d'azione alla linea di bilancio relativa alle azioni di promozione, tra cui quelle volte a promuovere la politica di qualità dei prodotti agricoli.

2. **Contenuto del documento della Commissione**

2.1 La Commissione rileva che l'agricoltura biologica fornisce un contributo sostanziale a diverse misure di politica comunitaria intese a garantire un elevato livello di protezione ambientale. Vengono segnalati i seguenti aspetti problematici: pesticidi, sostanze nutritive per le piante, protezione del suolo e delle specie, tutela ambientale, benessere degli animali e sicurezza alimentare.

2.2 Per la Commissione è importante sviluppare costantemente il settore dell'agricoltura biologica e sfruttarne il potenziale di mercato. In tale contesto va prestata un'attenzione particolare al reddito delle imprese agricole, tenendo conto di entrambe le funzioni dell'agricoltura biologica: a) la coltivazione di prodotti biologici che hanno necessariamente prezzi più elevati in quanto, rinunciando ad impiegare strumenti di produzione aventi un impatto ambientale, il raccolto è minore e b) la fornitura di beni che rivestono un interesse per la collettività, ma non possono essere venduti al prezzo di mercato e, pertanto, necessitano di finanziamenti pubblici.

2.3 Il piano d'azione prevede le tre seguenti priorità:

— conseguire uno sviluppo del mercato dei prodotti alimentari biologici fondato sull'informazione e sensibilizzare i consumatori,

— rendere più efficienti gli aiuti pubblici a favore dell'agricoltura biologica e

— migliorare e rafforzare le norme comunitarie applicabili all'agricoltura biologica, nonché le disposizioni in materia di importazioni e di controlli.

2.4 Il piano prevede 21 azioni, due delle quali hanno un impatto sul bilancio e sono subordinate alla disponibilità di risorse finanziarie. L'attuazione del piano d'azione dipende inoltre anche dalla disponibilità di risorse umane alla Commissione. Per il resto, la Commissione adotterà senza indugio le misure necessarie per procedere nella direzione indicata. Il piano d'azione non contempla disposizioni vincolanti circa gli obiettivi da raggiungere e il calendario previsto.

3. **Osservazioni generali**

3.1 *Riforma della politica agricola comune*

3.1.1 Le decisioni di Lussemburgo sulla riforma agricola del giugno 2003 prevedono una riduzione dei prezzi istituzionali e un indebolimento della rete di sicurezza per molti prodotti. In seguito all'ampio disaccoppiamento dei pagamenti diretti dalla produzione, che è uno dei punti centrali delle decisioni sulla riforma della PAC, la Commissione prevede una stabilizzazione e perfino un aumento dei prezzi dei prodotti agricoli. Dato che il livello dei prezzi alla produzione per i prodotti biologici dipende dal livello generale dei prezzi alla produzione, per le aziende che praticano l'agricoltura biologica possono aprirsi nuove opportunità di guadagno. Il Comitato sottolinea che questo, però, è possibile solo a condizione di mantenere la preferenza comunitaria ad un livello adeguato per l'insieme delle produzioni agricole.

3.1.2 La promozione dell'agricoltura biologica dipende anche dal volume complessivo delle risorse destinate al secondo pilastro della PAC. In ogni caso, non è previsto alcun obbligo per gli Stati membri di promuovere questo metodo di produzione. Il Comitato rileva che, nei paesi europei e nelle regioni in cui vengono promosse l'agricoltura biologica e la produzione di alimenti biologici, questo settore economico è particolarmente importante ed è caratterizzato da un alto livello di stabilità. Andrebbe osservato attentamente quale dinamica si produrrà negli Stati membri con la definizione e l'attuazione del nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

3.1.2.1 Il Comitato segue con grande preoccupazione le decisioni che andranno adottate sulle prospettive finanziarie dell'Unione. Soprattutto gli stanziamenti destinati allo sviluppo rurale rischiano di essere ridotti. Il Comitato segnala che tali risorse hanno un'importanza fondamentale per una stabilizzazione e uno sviluppo innovativo delle regioni rurali in Europa. Il Comitato ha già preso posizione su questo tema con il proprio parere d'iniziativa sulla futura politica di sviluppo delle zone rurali ([1]), nonché con il parere, attualmente in via di elaborazione, relativo al progetto di regolamento sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale ([2]).

3.1.3 La cerchia delle persone interessate a ricevere i finanziamenti destinati allo sviluppo rurale si allarga sempre più e, con l'adesione dei dieci nuovi Stati membri, si registra un ulteriore aumento. Anche se l'80 % dell'importo ricavato dalla modulazione dev'essere utilizzato negli Stati membri da cui provengono tali risorse, gli ulteriori fondi disponibili sono comunque limitati.

3.1.4 L'agricoltura biologica, ancor più di altre pratiche agricole, ha buone potenzialità in termini di fornitura di beni che rivestono un interesse per la collettività. Il Comitato esorta la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo ad assicurarsi che le modifiche della PAC decise nel giugno 2003 non pregiudichino il buon utilizzo del suolo e chiede che gli importi destinati al secondo pilastro e allo sviluppo rurale siano sufficienti per rispondere alle priorità comunitarie.

4. **Osservazioni specifiche**

4.1 *Il mercato dei prodotti alimentari biologici*

4.1.1 I prodotti biologici dal punto di vista dei consumatori

4.1.1.1 Gli attori del mercato dell'agricoltura biologica, e in particolare i produttori, hanno già conquistato una quota apprezzabile del mercato dei generi alimentari — un segmento che, a giudizio del Comitato, non ci si può più limitare a definire come mercato di nicchia in tutti gli Stati membri. In numerose regioni dell'UE, così come per alcuni prodotti, la quota delle aziende biologiche e degli alimenti biologici è già molto elevata. Moltissime materie prime per la produzione di alimenti per neonati, ad esempio, provengono già ora dall'agricoltura biologica.

([1]) Parere d'iniziativa del CESE su «Il 2° pilastro della PAC: le prospettive di adattamento della politica di sviluppo delle zone rurali (Il seguito della conferenza di Salisburgo)».

([2]) Parere del CESE (attualmente in preparazione) in merito alla proposta di regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

4.1.1.2 In Europa vengono posti accenti specifici a livello regionale e di prodotti per quanto riguarda la produzione, la trasformazione, l'accesso al mercato, nonché la ricerca, la formazione e il perfezionamento professionale nel settore degli alimenti biologici. Questo può essere dovuto alle naturali particolarità regionali, ma anche ad un'interazione dinamica tra i vari attori economici locali. Il Comitato esorta la Commissione a prestare un'attenzione particolare, nel quadro del programma d'azione all'esame, a questa creazione di *cluster* riscontrata in Europa nel settore dell'agricoltura biologica.

4.1.1.3 Soprattutto in agricoltura, ma anche nei settori della trasformazione e della commercializzazione, la produzione di alimenti biologici si è rivelata un'opportunità di sopravvivenza per molte aziende.

4.1.2 Meccanismi di mercato

Il fatto che i prezzi nel settore della produzione, della trasformazione e del commercio al dettaglio siano più elevati è dovuto in parte sicuramente ai maggiori costi della catena di distribuzione dei prodotti biologici. Il Comitato accoglie pertanto con grande favore le iniziative concernenti le strutture regionali di trasformazione e distribuzione in quanto possono portare a un maggior ravvicinamento tra produttori e consumatori e a meccanismi di formazione dei prezzi comprensibili. D'altro canto non si può negare che, in taluni Stati membri, nel commercio di generi alimentari si siano verificati forti movimenti di concentrazione, con una notevole pressione sui prezzi alla produzione anche nel settore dell'agricoltura biologica.

4.1.3 Una domanda fondata sull'informazione

Il Comitato si compiace espressamente delle misure proposte nel quadro dell'azione 1 a sostegno delle attività di informazione e promozione. Esse dovrebbero tuttavia tener conto delle esperienze dei singoli Stati membri, in quanto nel settore delle cucine aziendali, delle mense, delle scuole ecc. vi è una pressione particolare sui prezzi d'acquisto. Le cucine aziendali che preparano pasti per i bambini, le persone anziane e i malati costituiscono un mercato particolare.

4.1.4 Problemi di mercato a causa di norme divergenti

La prevista creazione di una banca dati su Internet per comparare le varie norme nazionali e regionali può essere uno strumento utile per promuovere lo scambio di merci nel mercato comune. Tuttavia, la pretesa di ridurre completamente tutte le differenze sarebbe eccessiva poiché queste ultime hanno spesso radici regionali, settoriali e culturali e fungono pertanto da motore per l'innovazione, per un ulteriore sviluppo delle norme e per il miglioramento della qualità dei prodotti.

4.1.5 Monitoraggio e analisi della domanda e dell'offerta

È opportuno migliorare la rilevazione di dati statistici riguardanti la produzione e il mercato dei prodotti biologici (azione 3). Nel quadro della raccolta ed elaborazione dei dati bisogna però fare attenzione che gli operatori di mercato (poche imprese commerciali di grandi dimensioni dalla parte degli acquirenti e un gran numero di piccole e medie imprese agricole sul lato dell'offerta) possano avvalersi in ugual misura di tali dati, o perlomeno che non ne derivino gravi svantaggi per il settore agricolo. Resta da perseguire l'obiettivo della rilevazione e di una rapida pubblicazione dei dati statistici relativi a questo settore nei nuovi Stati membri.

4.2 *Indirizzi politici e agricoltura biologica*

4.2.1 L'agricoltura biologica nel quadro della politica agricola comune

Il Comitato si chiede fino a che punto il modello agricolo europeo di un'agricoltura multifunzionale (al quale il metodo di produzione biologico, con le sue prestazioni ambientali, fornisce un importante contributo) sia sufficientemente promosso in sede di negoziati internazionali all'OMC per garantire la sostenibilità della politica agricola comune e, in particolare, per mantenere nel quadro della scatola verde (*green box*) gli aiuti previsti dal secondo pilastro della PAC.

4.2.2 Sviluppo rurale

Oltre alla messa a punto di un catalogo on-line di tutte le misure comunitarie (azione 5), al fine di promuovere la produzione locale di alimenti biologici si propone di adeguare, in funzione del potenziale di rischio specifico, le norme igienico-sanitarie cui devono attenersi le piccole e medie imprese che operano nel settore della trasformazione e della commercializzazione degli alimenti. Spesso i requisiti fissati per le imprese che trasformano grandi quantitativi di prodotti non sono applicabili alle piccole aziende artigianali che trasformano e vendono quantitativi limitati di prodotti a livello regionale. Inoltre, non di rado rappresentano un ostacolo agli investimenti e, pertanto, alla creazione di posti di lavoro nelle zone rurali. Il Comitato sottolinea in particolare la necessità di norme adeguate per le piccole imprese artigianali regionali di trasformazione e di commercializzazione di prodotti biologici e convenzionali. Ecco perché tali aziende devono beneficiare del regime di deroga applicabile alle imprese di trasformazione. Ovviamente, per il Comitato continua ad avere priorità assoluta il rispetto dei principi della sicurezza degli alimenti enunciati nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare e nella regolamentazione adottata di recente.

4.2.2.1 Nel quadro dell'iniziativa proposta a titolo dell'azione 6 per privilegiare l'agricoltura biologica nelle zone sensibili dal punto di vista ambientale si deve fare attenzione a non creare una situazione di squilibrio sul fronte dell'offerta, provocando di conseguenza, per motivi politici, distorsioni della concorrenza nel settore dell'agricoltura biologica. Va illustrato in modo esauriente che le condizioni di coltivazione in tali zone sono più difficili.

4.2.2.2 A parere del Comitato, il piano d'azione non tiene conto della grande importanza che il settore dell'agricoltura e degli alimenti biologici riveste per la situazione occupazionale, soprattutto nelle regioni rurali. Studi effettuati negli Stati membri hanno dimostrato che in agricoltura e nei settori a monte e a valle la creazione di nuove imprese avviene quasi esclusivamente in ambiti legati all'agricoltura biologica. Parimenti, il Comitato rileva che tutti i prodotti agricoli di qualità con denominazione di origine regionale hanno ripercussioni positive sullo sviluppo delle aree rurali.

4.2.2.3 L'azione 6 riguarda le attività di formazione, di istruzione e di consulenza (servizi di divulgazione agricola). Per promuovere i metodi di produzione biologica, nonché la commercializzazione e la trasformazione dei prodotti biologici, è necessario porre maggiormente l'accento sulla diffusione di informazioni e conoscenze nel quadro dello sviluppo rurale.

4.3 *Ricerca*

4.3.1 Con l'agricoltura biologica disponiamo di un metodo di coltivazione che utilizza e sviluppa ulteriormente, in modo mirato, solo quei metodi, quegli strumenti e quelle tecniche che hanno il minor impatto ambientale possibile.

4.3.2 Il Comitato prende atto della particolare sfida cui deve far fronte la ricerca finanziata con fondi pubblici per quanto riguarda l'agricoltura biologica. I campi della ricerca in cui gli investimenti privati sono scarsi, ma che hanno una grande importanza dal punto di vista sociale, devono essere tra i principali destinatari dei finanziamenti statali alla ricerca. All'agricoltura biologica, così come alla valutazione dell'impatto tecnologico, andrebbe assegnata una posizione prioritaria nel programma quadro di ricerca dell'UE.

4.3.3 Il Comitato è favorevole al potenziamento della ricerca nel settore dell'agricoltura biologica. Gli obiettivi di questa attività di ricerca vanno però formulati in modo più differenziato, valutandone la coerenza con gli altri settori della politica agricola comune. Nel piano d'azione della Commissione andrebbe posto un maggiore accento, anche dal punto di vista finanziario, sull'istruzione, sul trasferimento di conoscenze e sull'importanza di una scienza multidisciplinare in quanto presupposti per uno sviluppo efficace del settore degli alimenti biologici.

4.3.4 Vi è l'urgente necessità di un'attività di ricerca nel campo dell'allevamento di stampo biologico, sia per quanto riguarda i vegetali che per gli animali domestici. In questo contesto, si tratta anche di sviluppare razze e varietà selezionate per garantirne la commerciabilità.

4.4 *Norme e controlli — salvaguardare l'integrità*

4.4.1 La strategia alla base del regolamento

Il fatto che finora non siano ancora stati fissati i principi fondamentali quantunque esista già un regolamento sull'agricoltura biologica si può spiegare solo da un punto di vista storico. In taluni Stati membri in cui questo tipo di agricoltura ha una lunga tradizione esistono già da tempo principi fondamentali. In questo contesto si dovrebbe trovare un'intesa dalla quale scaturisca una definizione (azione 8) che tenga conto delle esperienze dell'IFOAM [1]. A tale riguardo, il Comitato vuole che si tenga presente in modo particolare anche l'evoluzione storica nei nuovi Stati membri.

4.4.1.1 In questo contesto va segnalato che, in base alla concezione di talune organizzazioni nazionali dell'agricoltura biologica, oltre che dei criteri ecologici si deve tener conto anche di principi socioeconomici come la creazione, nelle zone rurali, di posti di lavoro di qualità all'insegna della stabilità sociale. L'adeguamento dei regolamenti sull'agricoltura biologica dovrebbe avvenire caso per caso, mettendo l'accento sul rispetto dei principi fondamentali, e la concessione di periodi transitori con scadenze prestabilite andrebbe sempre rivista gradualmente (azione 9).

4.4.2 Campo di applicazione delle norme in materia di produzione biologica

Oltre a sollecitare norme semplificate e armonizzate in materia di colture vegetali e di allevamento di bestiame occorre sincerarsi che le piccole e medie imprese agricole continuino ad avere un impatto nel settore dell'allevamento, onde evitare che si creino strutture monopolistiche analoghe, ad esempio, a quelle presenti per molte colture e in avicoltura. In tale settore, infatti, è già diventato impossibile fornire alle aziende razze adatte all'allevamento biologico. Nel quadro dell'applicazione di norme più avanzate in materia di benessere degli animali vanno previsti anche aiuti agli investimenti quale misura di accompagnamento in quanto, come conseguenza di tali norme, spesso possono rendersi necessari costosi lavori di costruzione di nuove stalle o di ristrutturazione di quelle già esistenti. Quanto alle coltivazioni agricole, tuttora non esistono norme per la commercializzazione di varietà locali tradizionali e di antiche varietà di piante agricole che non figurano più nel catalogo delle varietà vegetali. Il Comitato se ne rammarica ed esorta la Commissione a fare quanto occorre per adottare le disposizioni necessarie.

4.4.2.1 All'ultimo trattino dell'azione 10 va chiarito se il termine «biodiversità» sta ad indicare le piante agricole e gli animali da allevamento o se il concetto è inteso in senso più ampio e comprende tutta la flora e la fauna. Il Comitato segnala però anche che, conformemente agli obiettivi della PAC, il compito di preservare la biodiversità non spetta solo alle imprese che praticano l'agricoltura biologica.

4.4.2.2 Anche se le pratiche che risparmiano energia e risorse sono un elemento centrale dell'agricoltura biologica, il Comitato è contrario ad introdurre standard specifici in materia: va data la priorità a disposizioni efficaci applicabili all'intero settore agricolo ed economico.

4.4.2.3 Il Comitato si compiace espressamente del fatto che, per la prima volta, siano previste direttive comunitarie in materia di agricoltura biologica per prodotti come il vino e per l'acquacoltura e, in particolare, rileva l'impatto positivo che ciò avrà sui metodi convenzionali utilizzati in tali settori.

[1] Organizzazione mondiale del movimento per l'agricoltura biologica.

4.5 Il Comitato è favorevole alla proposta, di cui all'azione 11, di costituire un gruppo di esperti indipendenti incaricato di formulare pareri tecnici, purché gli interessati — vale a dire gli agricoltori, gli addetti alla trasformazione e i consumatori — vengano coinvolti in modo adeguato per garantire la fiducia della popolazione in tale organismo. Mancano però indicazioni vincolanti circa il calendario, gli obiettivi e le risorse di bilancio necessarie per attuare con successo tale azione.

4.6 *Organismi geneticamente modificati*

4.6.1 Il Comitato deplora che il piano d'azione, riguardo a questo punto, si soffermi solo sui valori limite e non presenti una strategia globale per garantire la coesistenza quale presupposto per l'agricoltura biologica in Europa.

4.6.2 Il divieto di utilizzare OGM nell'agricoltura biologica assume un significato particolare alla luce dell'attuale discussione sulle norme in materia di coesistenza. Le raccomandazioni formulate al riguardo possono perlopiù essere accolte. Tuttavia, gli oneri che derivano dalla diminuzione dei proventi o dai costi dovuti al rilascio di OGM non devono ricadere sugli altri tipi di agricoltura (convenzionale e biologica) in cui non vengono utilizzati OGM.

4.6.3 Nel caso dell'agricoltura biologica, le soglie generali previste per le sementi devono coincidere con il limite di rilevabilità (azione 12). A parere del Comitato, tale limite deve costituire il valore soglia anche per le sementi convenzionali che non contengono OGM. In caso contrario ci sarebbe da temere un rapido aumento della contaminazione anche dei prodotti biologici con sostanze modificate geneticamente e questo metterebbe in pericolo le basi dell'agricoltura biologica in Europa. A causa dell'estensione delle superfici agricole situate ai confini interni dell'UE e della libera circolazione delle merci, anche in questo settore è necessaria un'armonizzazione.

4.7 *Sistemi di controllo*

Il Comitato è favorevole all'adozione di un approccio basato sull'analisi del rischio nel quadro del miglioramento dei controlli, come previsto dall'azione 13. Segnala però che nella versione tedesca, diversamente che in quella inglese, si afferma che i produttori agricoli presentano i maggiori rischi in termini di pratiche fraudolente. Il Comitato esorta vivamente a correggere questa affermazione. Infatti, nell'analisi dei rischi e nella gestione dei rischi del sistema di controllo si deve tener conto piuttosto dei punti vulnerabili presenti nei settori a monte e a valle quali la trasformazione e il commercio. Il miglioramento dei sistemi di controllo deve comportare una riduzione degli oneri burocratici e dei costi. A tale proposito può essere utile un efficiente collegamento in rete degli organismi di controllo.

4.8 *Importazioni*

4.8.1 Nello sviluppare ulteriormente la regolamentazione in materia di importazione di prodotti biologici si deve tener conto del crescente rischio di una contaminazione con OGM.

4.8.2 Il Comitato raccomanda di tener presente la promozione dell'area economica mediterranea, prestando particolare attenzione alle possibilità offerte dall'agricoltura biologica. Si tratta di rafforzare i centri di produzione biologica e di promuoverne il collegamento.

4.8.3 Per motivi di concorrenza e soprattutto affinché l'agricoltura biologica in Europa conservi le opportunità che ha sul mercato, non è giustificato che negli accordi commerciali internazionali, per i prodotti biologici, siano previste concessioni maggiori di quelle accordate anche alle importazioni convenzionali.

5. **Sintesi**

5.1 Il Comitato si compiace della presentazione del piano d'azione per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici, con il quale la Commissione non soddisfa solo la richiesta del Consiglio Agricoltura, ma anche le aspettative di molti cittadini. Con l'applicazione della condizionalità (*cross compliance*) e la definizione dei criteri relativi alle buone pratiche agricole e ambientali vi sono requisiti più elevati per quanto riguarda uno sviluppo della politica agricola europea orientato alla protezione dell'ambiente.

5.2 Il Comitato è favorevole alle campagne di commercializzazione e di informazione dei consumatori mirate. Auspica tuttavia che non si acuiscano le asimmetrie che vi sono attualmente nel settore del commercio e della trasformazione dei prodotti alimentari.

5.3 Questo settore, che è importante per le sue prospettive occupazionali e in quanto produce beni che rivestono un interesse per la collettività, va tenuto nella giusta considerazione dal FEASR, nel quadro delle misure relative alla qualità dei prodotti agricoli.

5.4 Gli sforzi per armonizzare le norme e i controlli non devono imporre oneri eccessivi alle imprese e devono lasciar spazio alle particolarità regionali. Quanto al logo dell'UE, non si dovrebbe impedire di indicare l'origine sia nel caso dei prodotti comunitari che di quelli provenienti da paesi terzi.

5.5 Riguardo alla questione della coesistenza con gli organismi geneticamente modificati, non vi sono indicazioni su come si possa garantire, in futuro, la produzione biologica in tutta Europa. Per questo motivo, in tutti gli Stati i valori limite per la contaminazione con OGM devono coincidere con il limite di rilevabilità.

5.6 All'agricoltura biologica va accordata una priorità maggiore nel programma quadro di ricerca della Comunità. È necessario porre questo accento a causa del forte interesse che questo tipo di agricoltura riveste per l'intera società e della scarsità dei finanziamenti privati destinati alla ricerca in questo settore.

5.7 Con la decisione del Parlamento europeo di mettere a disposizione del piano d'azione gli stanziamenti iscritti alla voce di bilancio relativa alla promozione della qualità dei prodotti agricoli, i responsabili politici europei hanno iniziato a ridurre le summenzionate carenze di risorse umane e materiali.

5.8 Il Comitato segue con grande preoccupazione il dibattito sulle prospettive finanziarie. Eventuali tagli alle risorse destinate allo sviluppo rurale avrebbero un impatto negativo anche sull'agricoltura biologica e sulla produzione di alimenti biologici in Europa.

Bruxelles, 16 dicembre 2004.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND