

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 221

48° anno

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

8 settembre 2005

Numero d'informazione	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale europeo	
	414^a Sessione plenaria del 9 e 10 febbraio 2005	
2005/C 221/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla XXXIII relazione sulla politica di concorrenza — 2003 SEC(2004) 658 def.	1
2005/C 221/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale (COM(2004) 143 def. — 2004/0049 (COD))	8
2005/C 221/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indennità per inosservanza dei requisiti contrattuali di qualità nei servizi di trasporto ferroviario di merci (COM(2004) 144 def. — 2004/0050 (COD))	13
2005/C 221/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Libro bianco sui servizi di interesse generale COM(2004) 374 def.	17
2005/C 221/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Lo sfruttamento dell'energia geotermica — il calore endogeno della Terra	22

IT

Prezzo:
30 EUR

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

(segue)

2005/C 221/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione della fase di spiegamento e della fase operativa del Programma europeo di radionavigazione via satellite COM(2004) 477 def. — 2004/0156 (COD)	28
2005/C 221/07	Progetto di parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità (Inspire) COM(2004) 516 def. — 2004/0175 (COD)	33
2005/C 221/08	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 — Gestione dei rischi di inondazione — Prevenzione, protezione e mitigazione delle inondazioni COM(2004) 472 def.	35
2005/C 221/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune COM(2004) 489 def. — 2004/0164 (CNS)	40
2005/C 221/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 2759/75, il regolamento (CEE) n. 2771/75, il regolamento (CEE) n. 2777/75, il regolamento (CE) n. 1254/1999, il regolamento (CE) n. 1255/1999 e il regolamento (CE) n. 2529/2001 per quanto riguarda le misure eccezionali di sostegno al mercato COM(2004) 712 def. — 2004/0254 (CNS)	44
2005/C 221/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Pechino, 10 anni dopo: valutazione dei progressi registrati in Europa e nei paesi in via di sviluppo in materia di parità fra uomo e donna	46
2005/C 221/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde — Gli appalti pubblici della difesa COM(2004) 608 def.	52
2005/C 221/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie COM(2004) 139 def. — 2004/0047 (COD)	56
2005/C 221/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla certificazione del personale viaggiante addetto alla guida di locomotori e treni sulla rete ferroviaria della Comunità COM(2004) 142 def. — 2004/0048 (COD)	64
2005/C 221/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'applicazione di uno schema di preferenze tariffarie generalizzate COM(2004) 699 def. — 2004/0242 (CNS)	71
2005/C 221/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento COM(2004) 173 def./3 — 2004/0055 (COD)	77
2005/C 221/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla protezione dei minori e della dignità umana e al diritto di replica relativamente alla competitività dell'industria europea dei servizi audiovisivi e d'informazione COM(2004) 341 def. — 2004/0117 (COD)	87
2005/C 221/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema: La politica occupazionale: il ruolo del CESE dopo l'allargamento e nella prospettiva del processo di Lisbona	94



<u>Numero d'informazione</u>	Sommar io (<i>segue</i>)	<i>Pagina</i>
2005/C 221/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Finanziamento di Natura 2000 COM(2004) 431 <i>def.</i>	108
2005/C 221/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno COM(2004) 2 <i>def.</i> — 2004/0001 (COD)	113
2005/C 221/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Compensazione e regolamento nell'Unione europea — Prospettive future COM(2004) 312 <i>def.</i>	126
2005/C 221/22	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione integrato nel campo dell'apprendimento permanente COM(2004) 474 <i>def.</i> — 2004/0153 (COD)	134
2005/C 221/23	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Verso una maggiore integrazione delle regioni gravate da svantaggi naturali e strutturali permanenti	141
2005/C 221/24	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La politica dei consumatori dopo l'allargamento dell'UE	153



II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

414ª SESSIONE PLENARIA DEL 9 E 10 FEBBRAIO 2005

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla XXXIII relazione sulla politica di concorrenza — 2003

SEC(2004) 658 def.

(2005/C 221/01)

La Commissione europea, 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 XXXIII relazione sulla politica di concorrenza — 2003

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore CHIRIACO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 75 voti favorevoli e 1 astensione.

1. Introduzione

1.1 La relazione annuale del 2003 sulla politica di concorrenza mette in evidenza le modifiche intervenute nella organizzazione interna del settore e nei metodi di lavoro della Commissione e documenta il modo in cui la Commissione assicura la coerenza della struttura della *governance* economica europea.

1.2 La politica di concorrenza dell'UE svolge un ruolo importante nel conseguimento degli obiettivi di competitività enunciati nella Strategia di Lisbona. Essa comprende non solo le norme in materia di antitrust e di concentrazioni, ma anche l'applicazione di una disciplina efficiente e rigorosa in materia di aiuti di Stato.

1.3 La Commissione, per permettere l'ingresso senza ripercussioni negative dei nuovi 10 paesi aderenti, ha elaborato un sistema di regole di concorrenza comuni a tutti gli Stati membri per un'equa applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, evidenziando l'importanza di affrontare gli interventi statali che falsano la concorrenza con lo stesso vigore con cui vengono applicate le norme riguardanti le imprese.

1.4 Nel 2003 si sono registrati 815 nuovi casi di violazione del diritto della concorrenza e, tra gli altri provvedimenti, è stata istituita la figura del «funzionario di collegamento» per assicurare il dialogo permanente con i consumatori europei:

l'interesse dei consumatori è infatti la missione principale della politica della concorrenza, ma la loro voce non trova sufficiente eco in sede di trattazione dei singoli casi o di discussione degli aspetti della politica comunitaria. Le competenze del «funzionario di collegamento» non sono limitate al controllo delle concentrazioni, ma comprendono altresì le intese contrarie alla concorrenza — cartelli e abusi di posizione dominante — nonché altre politiche riguardanti il settore.

1.5 Nel mese di ottobre 2003 la Commissione europea ha pubblicato un progetto di regolamento e delle linee direttrici sugli accordi di trasferimento di tecnologia, su cui già il CESE ha espresso un parere (¹). La proposta di riforma, tenendo conto dell'evoluzione intervenuta in questa tipologia di accordi negli ultimi anni, persegue l'obiettivo di semplificare ed ampliare l'ambito di applicazione del regolamento comunitario di esenzione. Le nuove norme presentano i seguenti vantaggi:

- il regolamento di esenzione per categoria prevederà ormai solo una lista nera: tutto ciò che non è espressamente escluso dall'esenzione beneficia dell'esenzione,
- una netta distinzione viene operata tra accordi tra imprese concorrenti e accordi tra imprese non concorrenti,
- è già prevista l'adozione di un «pacchetto di modernizzazione».

(¹) GU C 80 del 30.03.2004.

1.6 La Commissione ha inoltre nominato un economista capo per la concorrenza, il cui mandato ha preso effetto il 1° settembre 2003, e contemporaneamente ha rafforzato in maniera positiva il ruolo del consigliere auditore. L'economista capo assolverà tre funzioni principali:

- prestare consulenza nelle questioni metodologiche di economia ed econometria inerenti all'applicazione delle regole di concorrenza dell'UE, ed eventualmente contribuire allo sviluppo di strumenti di politica generale,
- prestare una consulenza generale nei singoli casi di concorrenza sin dalle prime fasi del loro trattamento,
- prestare una consulenza dettagliata nei casi principali di concorrenza che pongono questioni economiche complesse e che richiedono in particolare un'analisi quantitativa sofisticata.

1.7 Il Consigliere auditore, da parte sua, assolverà con maggiori poteri ed indipendenza al ruolo di garante del diritto alla difesa in alcuni procedimenti in materia di concorrenza. Esso dipende direttamente dal commissario responsabile e non riceve istruzioni dalla DG Concorrenza. Può intervenire ogni qualvolta emergano questioni legittime di diritto alla difesa; organizza e conduce in modo obiettivo le audizioni orali, decide sul diritto dei terzi interessati ad essere ascoltati e sul fatto se si debba ammettere la presentazione di nuovi documenti. Su tutto riferisce al commissario competente.

2. Applicazione delle norme antitrust — art. 81 e art. 82 del Trattato

2.1 Nell'ottobre del 2003 la Commissione ha avviato la fase finale del processo di riforma del sistema di applicazione delle norme antitrust (cosiddetto pacchetto di modernizzazione) al fine di agevolare l'esercizio dei poteri attribuiti alle autorità garanti della concorrenza e di elaborare i meccanismi di cooperazione con le autorità nazionali della concorrenza ed i giudici nazionali previsti dal regolamento 1/2003.

2.2 In particolare il pacchetto di modernizzazione contiene un nuovo regolamento di applicazione sugli aspetti relativi all'audizione delle parti interessate, nonché una serie di altre questioni procedurali come l'accesso al fascicolo e il trattamento delle informazioni riservate. I sei progetti di comunicazioni riguardano tra l'altro le modalità di cooperazione all'interno della rete delle autorità di concorrenza europee e tra Commissione e giudici nazionali, la nozione di impatto sugli scambi tra gli Stati membri, il trattamento delle denunce e gli

orientamenti da trasmettere alle imprese al fine di assisterle nella valutazione di questioni nuove o irrisolte. Sull'insieme di tale pacchetto di modernizzazione si richiama il parere del CESE⁽¹⁾.

2.3 Nel corso del 2003 la Commissione ha adottato 5 decisioni contro accordi orizzontali illeciti: carni bovine francesi, sorbati, prodotti a base di carbonio e grafite per applicazioni elettriche e meccaniche, perossidi organici e tubi industriali di rame. Le ammende inflitte ammontano a 400 milioni di euro: il loro importo dovrebbe garantire un effetto dissuasivo. Gli accertamenti comportano lo svolgimento di ispezioni presso le imprese. Viene concessa l'immunità totale all'impresa che rivela per prima l'esistenza di un'intesa e che fornisce prove sufficienti a svolgere un accertamento. È previsto che la Commissione esprima invece parere favorevole quando gli accordi tra imprese non limitano la concorrenza sui mercati interessati ed i consumatori traggono vantaggio da queste cooperazioni. Sempre nel 2003 la Commissione si è pronunciata in merito a tre casi di violazione dell'art. 82 relativi:

- alle tariffe imposte da Deutsche Telekom AG alle imprese concorrenti per l'accesso all'infrastruttura locale della propria rete di telecomunicazioni,
- alla politica tariffaria di Wanadoo per i servizi ADSL,
- all'abuso di posizione dominante posto in essere da Ferrovie dello Stato SpA nei mercati dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria, della trazione e del trasporto passeggeri.

3. Sviluppi della politica di concorrenza a livello settoriale

3.1 Nel 2003 si sono registrati progressi significativi, anche se non del tutto soddisfacenti, nel processo di liberalizzazione del settore energetico (elettricità e gas): è di giugno il pacchetto legislativo volto ad assicurare che tutti i consumatori europei possano scegliere il proprio fornitore entro il luglio 2007. Tali disposizioni mirano a garantire l'equilibrio fra gli incentivi alla creazione di nuove infrastrutture e la piena realizzazione del mercato comune.

3.2 Rimangono, tuttavia, tra i consumatori e tra le imprese di diversi paesi dell'Unione sentimenti diffusi di insoddisfazione per i livelli ancora elevati dei prezzi e la relativa efficienza di questi servizi. Inoltre, specie nei nuovi Stati membri, viene fortemente sottolineata dalle parti sociali e dalle organizzazioni dei consumatori l'esigenza che sia pienamente rispettata l'indipendenza delle autorità nazionali garanti della concorrenza e delle autorità di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità.

⁽¹⁾ GU C 80 del 30.03.2004.

3.2.1 Quando è in vigore un'ampia e adeguata legislazione in materia di concorrenza capita a volte, specie nei nuovi Stati membri, che le autorità incaricate del controllo e della regolamentazione incontrino resistenze a svolgere il loro ruolo in maniera indipendente; si è pertanto talvolta verificato che le normative del settore non riuscissero a promuovere né gli interessi dei consumatori né l'efficienza dei mercati. Il Comitato è in favore di un rapporto più funzionale tra politica di concorrenza e politiche di tutela dei consumatori. Un movimento di consumatori meglio organizzato e partecipe potrà contribuire anche alle decisioni delle pubbliche autorità e fornirà informazioni sui mercati e sulle pratiche anticoncorrenziali.

3.3 Nel campo dei servizi postali, la direttiva adottata nel 2002 tende alla realizzazione del mercato interno, in particolare tramite una progressiva riduzione dell'area riservata e la liberalizzazione della posta transfrontaliera in uscita. La Commissione inoltre, sulla base di un accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo, realizzerà nel corso del 2006 uno studio per valutare l'impatto del servizio universale per ciascuno Stato membro. Sulla base dei risultati di questo studio la Commissione adotterà una proposta di apertura totale del mercato postale a partire dal 2009 o qualunque altra misura al fine di garantire la natura del servizio universale.

3.4 Quanto alle comunicazioni elettroniche, nel luglio 2004 è scaduto il termine per il recepimento del nuovo quadro normativo relativo al settore. Nella sua relazione in merito, la Commissione ha in particolare sottolineato i principi seguenti: i mercati devono essere analizzati in base ai principi della concorrenza; possono essere imposti obblighi soltanto alle imprese che detengono una posizione dominante; tutti i servizi e le reti di comunicazione elettronica devono essere trattati in modo non discriminatorio (neutralità tecnologica). Lo sviluppo e l'accesso generalizzato alle comunicazioni elettroniche non potranno assicurare da soli il rilancio della crescita economica. Per raggiungere questo risultato è fondamentale accrescere il livello delle conoscenze e delle competenze di tutti coloro che saranno chiamati a servirsi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

3.5 Nel settore del trasporto aereo, la Commissione ha deciso nel 2003 di avviare con tutti gli interessati al settore un ampio dialogo settoriale, non riferito a casi specifici, allo scopo di elaborare linee guida trasparenti di tutela della concorrenza nel campo delle alleanze e delle concentrazioni tra compagnie aeree.

3.5.1 È stato inoltre portato avanti il lavoro di definizione ed implementazione di orientamenti comuni per l'applicazione delle norme antitrust nel settore ferroviario per quanto riguarda sia il trasporto merci che quello passeggeri.

3.5.2 Il dialogo settoriale si è sviluppato anche nel settore dei trasporti marittimi, della distribuzione degli autoveicoli e delle assicurazioni, allo scopo di rivedere o adottare norme regolamentari appropriate di esenzione per categoria.

3.5.3 Detto dialogo dovrà tenere conto anche di forme comparabili di trattamento fiscale.

3.6 *Media*: la Commissione considera il pluralismo dei mezzi di informazione fondamentale per lo sviluppo sia della UE che dell'identità culturale degli Stati membri, ma ribadisce che il controllo sulla concentrazione dei media spetta in prima istanza agli Stati membri. L'applicazione degli strumenti della politica di concorrenza è circoscritta al mercato interessato, all'impatto economico del comportamento delle imprese di media e al controllo degli aiuti di Stato. Tali strumenti non possono sostituire i controlli a livello nazionale sulla concentrazione di media e le misure interne svolte a garantire il pluralismo. Lo scopo dell'applicazione delle regole di concorrenza è semplicemente quello di risolvere i problemi sollevati dalla creazione o dal rafforzamento di posizioni dominanti sui rispettivi mercati e dall'esclusione di concorrenti da tali mercati.

3.6.1 Avremo modo di osservare che questa impostazione della Commissione, pur formalmente corretta, non è stata in grado di impedire o contrastare, soprattutto in alcuni paesi, posizioni dominanti e relative pratiche anticoncorrenziali. I mercati interessati sono diversi e tra di essi un peso determinante ai fini della tutela del pluralismo ce l'ha sempre più il mercato pubblicitario televisivo, che non è stato finora adeguatamente indagato.

3.6.2 Inoltre, nell'attività di controllo sono stati trascurati i metodi che alcuni gruppi societari attivi nel campo dei media impiegano per rafforzare la posizione dominante, in particolare attraverso il ricorso a misure difensive volte a scoraggiare scalate ostili mediante l'indebitamento della *target company* o attraverso l'attribuzione di diritti di voto multipli che facilitano il controllo della società da parte degli azionisti di minoranza.

3.6.3 La Commissione quindi dovrà essere eccezionalmente vigile nell'applicazione delle norme e delle pratiche concorrenziali.

3.7 *Libere professioni*: La Commissione ha reso accessibile al pubblico uno studio realizzato dall'Istituto di studi avanzati di Vienna, dal quale emerge l'esistenza di livelli diversi di regolamentazione dei servizi prestati dai liberi professionisti tra gli Stati membri e tra le varie professioni. La conclusione dello studio è la seguente: nei paesi dove la regolamentazione è più ristretta e la libertà nell'esercizio delle professioni è maggiore, è possibile creare globalmente più ricchezza.

3.7.1 Inoltre nel corso della Conferenza sulla regolamentazione delle professioni liberali tenutasi a Bruxelles nell'ottobre 2003 si sono dibattuti, alla presenza di 260 rappresentanti delle categorie interessate, gli effetti delle norme e delle regolamentazioni sulla struttura del mercato e sulla tutela dei consumatori.

3.7.2 In questa stessa occasione il commissario Monti ha annunciato l'intenzione della Commissione di elaborare nel 2004 una relazione sulla concorrenza nei servizi professionali. Questa relazione, che contiene orientamenti e linee guida assai importanti, è stata pubblicata il 9 febbraio 2004.

4. Riforma del sistema di controllo delle concentrazioni

4.1 Il 27 novembre 2003 il Consiglio ha raggiunto un accordo politico per la riforma del regolamento sulle concentrazioni, che sostanzialmente incorpora le modifiche proposte dalla Commissione nel dicembre 2002. Tali modifiche includevano misure non legislative intese a razionalizzare il processo decisionale, a migliorare l'analisi economica e a garantire una tutela più efficace dei diritti di difesa. È stato inoltre nominato un economista capo per le questioni della concorrenza e istituito un panel per garantire delle conclusioni totalmente indipendenti. Per quanto riguarda la valutazione delle fusioni si rinvia al parere del CESE in merito alla *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle fusioni transfrontaliere delle società di capital* ⁽¹⁾.

4.2 *Obiettivo:* garantire che il criterio di valutazione sostanziale del regolamento sulle concentrazioni (criterio della posizione dominante) copra effettivamente tutte le concentrazioni anticoncorrenziali assicurando al contempo la continuità della certezza del diritto. Il criterio di valutazione sostanziale è stato confrontato con quello della diminuzione sostanziale della concorrenza («substantial lessening of competition») ed alla fine la nuova formulazione del criterio adottato è la seguente: «*le concentrazioni che ostacolano in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato comune o in una parte sostanziale di esso, in particolare a causa della creazione o del rafforzamento di una posizione dominante, sono dichiarate incompatibili con il mercato comune.*»

4.2.1 La nuova disposizione, quando recita «*in particolare a causa della creazione o del rafforzamento*» fa intravedere un potenziale allargamento dell'ambito di applicazione del divieto non più strettamente vincolato al requisito della dominanza. Tuttavia questa norma andrà interpretata ed applicata alla luce di quanto contenuto nella dichiarazione congiunta del Consiglio e della Commissione sull'art. 2 con riferimento al considerando 25 del regolamento ⁽²⁾ laddove si precisa che tale nozione «*dovrebbe essere interpretata come riguardante, al di là del*

concetto di posizione dominante, solo gli effetti anticoncorrenziali di una concentrazione risultanti dal comportamento non coordinato di imprese che non avrebbero una posizione dominante sul mercato in questione». Ne consegue che l'ambito di applicazione continuerà ad essere definito in corrispondenza alla nozione di dominanza.

4.3 *Orientamenti sulla valutazione delle concentrazioni orizzontali:* ossia le concentrazioni tra imprese concorrenti, o potenzialmente concorrenti. Tali concentrazioni vengono ritenute illegittime solo nella misura in cui rafforzino il potere di mercato delle imprese determinando probabili effetti negativi sui consumatori, in particolare sotto forma di prezzi più elevati, minore qualità dei prodotti o riduzione della scelta. E ciò a prescindere dal fatto se gli effetti anticoncorrenziali derivino dalla creazione o dal rafforzamento di un unico operatore dominante ovvero da una situazione di oligopolio. L'impatto della concentrazione sarà tuttavia valutato in relazione a quanto sarebbe accaduto sul mercato interessato in assenza della concentrazione stessa. Ciò potrebbe significare, ad esempio, che l'acquisizione di una impresa sul punto di fallire non giustificerebbe l'intervento della Commissione.

4.4 *Nuove pratiche di buona condotta (best practices):* nell'ambito del pacchetto di riforme del 2002 si è svolta una consultazione, conclusasi nel febbraio 2003, avente come obiettivo quello di fornire orientamenti alle parti interessate in merito alla gestione ordinaria dei procedimenti relativi al controllo delle concentrazioni dell'UE.

5. Cooperazione internazionale

5.1 La Commissione partecipa attivamente al gruppo di lavoro dell'ICN (International Competition Network) sul controllo delle concentrazioni in un contesto multigiurisdizionale. Le attività di tale gruppo sono state ripartite in tre sottogruppi:

- notificazioni e procedure,
- tecniche di indagine,
- quadro analitico.

5.1.1 La Commissione partecipa alle attività di tutti e tre i sottogruppi. Lo scopo principale è quello di migliorare la comprensione reciproca tra giurisdizioni diverse in modo da rendere più efficiente l'attività di controllo delle concentrazioni.

5.1.2 Più in generale l'ICN si configura come una rete virtuale tra varie autorità garanti della concorrenza, intesa a facilitare la cooperazione internazionale e a formulare proposte per ridurre i costi regolamentari e favorire la convergenza procedurale e sostanziale.

⁽¹⁾ GU C 117 del 30.04.2004.

⁽²⁾ Regolamento 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004.

5.1.3 Nel corso della seconda conferenza della ICN tenutasi nel giugno 2003 a Merida in Messico è stata posta in particolare evidenza la necessità di adottare in materia di tutela della concorrenza un linguaggio chiaro e facilmente accessibile e si è inoltre ribadito il ruolo strategico dell'attività di promozione della concorrenza nell'ambito dei settori regolamentati, al fine di ridurre i costi regolamentari e di superare gli ostacoli che si frappongono alla comprensione tra giurisdizioni per quanto riguarda in particolare le politiche in materia di concentrazioni.

6. Aiuti di Stato

6.1 Il controllo degli aiuti di Stato è focalizzato sugli effetti che gli aiuti concessi alle imprese dagli Stati membri producono sulla concorrenza. *Obiettivo*: garantire che gli interventi pubblici non interferiscano con il buon funzionamento del mercato interno, promuovano la concorrenza e i mercati concorrenziali e rafforzino le riforme strutturali. Va garantito in particolare che gli effetti positivi della liberalizzazione non vengano pregiudicati da misure di aiuto di Stato. *Consiglio europeo di Stoccolma*: gli Stati membri devono ridurre il livello generale degli aiuti e riorientarli verso obiettivi orizzontali di interesse comunitario (rafforzamento della coesione economica e sociale, occupazione, tutela dell'ambiente, promozione di ricerca e sviluppo delle PMI). La Commissione considera il recupero degli aiuti illegalmente concessi dagli Stati membri una sua priorità.

6.1.1 In questo quadro occorre deplorare la mancata apertura, da parte di una serie di Stati membri, delle gare per gli appalti pubblici ai candidati provenienti da altri Stati membri. Nell'UE il settore degli appalti pubblici ha un fatturato annuo di oltre 1.500 miliardi di euro: la prassi, seguita da alcuni Stati membri, di favorire le proprie imprese nazionali pregiudica la concorrenza ed aumenta l'imposizione fiscale sui consumatori.

6.2 *Aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà*. I relativi orientamenti, che sono scaduti nell'ottobre 2004, prevedevano che tali aiuti avrebbero potuto essere considerati legittimi solo se avessero soddisfatto rigorose condizioni. Tali orientamenti hanno formato oggetto di un riesame, il quale si è concentrato in particolare sulle seguenti considerazioni:

- garantire che gli aiuti per il salvataggio siano limitati ad un sostegno finanziario reversibile, transitorio ed a breve termine, concesso soltanto per il periodo necessario a realizzare un piano di ristrutturazione completo,
- concentrare il controllo degli aiuti di Stato sulle grandi imprese attive in tutta l'UE,
- rafforzare il principio secondo cui il beneficiario degli aiuti, in particolare se si tratta di una grande impresa, è tenuto a finanziare buona parte dei costi di ristrutturazione senza gli aiuti di Stato,

- applicare il «principio dell'aiuto unico».

6.3 *Disciplina multisettoriale per i grandi progetti di investimento*: norme rigorose per i settori colpiti da problemi di ordine strutturale. L'elenco di tali settori doveva essere redatto entro la fine del 2003. Poiché per difficoltà metodologiche e tecniche la Commissione ha deciso di rinviare l'adozione di tale elenco, si sono prorogate fino al dicembre 2006 le norme transitorie esistenti relative ai grandi progetti di investimento nei settori «sensibili».

6.4 *Aiuti alla ricerca e sviluppo a favore delle PMI*: gli aiuti alla ricerca ed allo sviluppo possono contribuire alla crescita economica, a rafforzare la competitività e a dare impulso all'occupazione. Nel caso delle PMI essi sono particolarmente importanti.

6.5 *Aiuti per la tutela dell'ambiente, aiuti alla ricerca e sviluppo, aiuti alla formazione, aiuti fiscali*. Nell'ambito degli aiuti fiscali, sono stati in particolare esaminati i metodi di tassazione alternativi quali il metodo «cost plus» (reddito imponibile determinato su base forfetaria e corrispondente ad una percentuale dell'importo delle spese e dei costi di funzionamento). Nell'ambito degli aiuti settoriali (cfr. in particolare l'applicazione dell'MTD — meccanismo difensivo temporaneo) sono stati presi in considerazione i settori seguenti: siderurgia, telecomunicazioni, carbone, trasporti ferroviari, trasporti combinati, trasporti su strada, marittimi e aerei.

6.6 *Agricoltura*: il 23 dicembre 2003 la Commissione ha adottato un nuovo regolamento che istituisce un regime di esenzione per categoria di alcuni tipi di aiuto di Stato, in base al quale gli Stati membri non dovranno più notificare preventivamente tali aiuti alla Commissione ai fini dell'approvazione. Il nuovo regolamento, che sarà applicabile fino alla fine del 2006, riguarda gli aiuti concessi alle PMI del settore agricolo. Data la definizione di PMI (250 dipendenti e 40 milioni di euro di fatturato, o 27 milioni di euro bilancio), rientrano nella sfera di applicazione del regolamento praticamente tutte le imprese del settore agricolo. La Commissione introduce infine una *nuova regola di trasparenza*: una sintesi di tutti gli aiuti di Stato esentati dagli Stati membri sarà pubblicata su Internet 5 giorni prima dell'inizio del pagamento degli aiuti in modo da garantire a tutte le parti interessate tutte le informazioni utili.

7. Valutazioni di carattere generale

7.1 Dopo aver riassunto ed in parte commentato la XXXIII relazione della Commissione sulla politica di concorrenza nell'anno 2003, è necessario ora formulare alcune valutazioni di carattere generale sull'insieme della relazione ed in particolare su alcuni dei suoi aspetti più significativi e di prospettiva.

7.2 Rapporto tra politica della concorrenza e politica economica di sviluppo

7.2.1 La politica di concorrenza dell'Unione europea è diventata più efficiente e più aperta ad un rapporto positivo con le imprese ed i consumatori grazie all'introduzione delle nuove procedure di applicazione delle norme antitrust, alla revisione del regolamento sulle concentrazioni e infine ai nuovi assetti organizzativi interni della Commissione.

7.2.2 Grazie alla politica della concorrenza, l'UE ha compiuto sostanziali passi in avanti nel processo di liberalizzazione restituendo alla logica ed alla dinamica del mercato interi settori economici e per ciò stesso lavorando concretamente per la creazione di un mercato unico europeo. La politica della concorrenza dunque è essenziale e la sua piena autonomia va sempre tutelata.

7.2.3 Tuttavia la politica della concorrenza non può soddisfare da sola il bisogno, oggi particolarmente acuto in tutta l'UE, di una intensa ripresa della crescita e di una politica economica di sviluppo sostenibile basate sull'innovazione ed il dialogo sociale. I cambiamenti strutturali intervenuti nella produzione e nel commercio mondiali, a partire da quelli indotti dal nuovo sistema tecnologico, richiedono alla Commissione l'attivazione ed il coordinamento di altri strumenti di politica economica al fine di salvaguardare e rilanciare la competitività dell'economia europea e di rafforzare la coesione economica e sociale, l'occupazione, la tutela dell'ambiente nonché la promozione di vasti ed impegnativi programmi di ricerca e sviluppo. La posizione assunta dalla Commissione nella sua comunicazione *Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata* ed il relativo parere espresso dal CESE⁽¹⁾, spingono in questa direzione. L'agenda di Lisbona delinea la via da seguire. Occorre tuttavia renderne possibile ed anzi accelerarne l'attuazione, sia a livello generale che settoriale.

7.2.3.1 A livello settoriale il CESE, confermando le considerazioni contenute nel suo parere del 30 giugno 2004 su «LeaderSHIP 2015 — definire il futuro della cantieristica europea — la concorrenzialità mediante l'eccellenza»⁽²⁾, ribadisce la necessità di portare avanti il nuovo approccio pienamente integrato definito dal Consiglio Concorrenza del novembre 2003 allo scopo di rafforzare la competitività industriale ed incoraggiare in tutti i settori la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione.

7.3 Aiuti di Stato e servizi di interesse generale

7.3.1 Il processo di riforma volto a razionalizzare e semplificare le procedure relative al controllo degli aiuti di Stato ha fatto importanti passi in avanti, perseguendo l'indirizzo fissato dal Consiglio europeo di Stoccolma di ridurre il livello degli aiuti di Stato e riorientarli verso obiettivi orizzontali di interesse comunitario, inclusi gli obiettivi di coesione. In questo senso

vanno infatti diverse misure prese dalla Commissione, quali una certa estensione del campo di applicazione degli aiuti alla ricerca e lo sviluppo; le linee direttrici sugli accordi di trasferimento di tecnologia, sulla ristrutturazione delle imprese in difficoltà e sugli aiuti per la formazione e per la tutela dell'ambiente; la disciplina multisettoriale per i grandi progetti di investimento.

7.3.2 Con la sentenza *Altmark* del luglio 2003, la Corte di giustizia ha confermato, sulla base di alcune condizioni, la esclusione dalla fattispecie di aiuti di Stato delle compensazioni concesse alle imprese incaricate della fornitura di servizi di interesse generale. Rimangono tuttavia aperti alcuni problemi, soprattutto per quanto riguarda la relazione ottimale da stabilire tra aiuti di Stato e servizi di interesse generale (SIG). La natura delle condizioni poste dalla Corte pone infatti l'esigenza di migliorare la certezza giuridica soprattutto in materia di valutazione dei costi, di definizione dei finanziamenti dei servizi⁽¹⁾ e di descrizione degli obblighi di servizio pubblico oggetto di compensazione. Del resto nel Libro verde sui servizi di interesse generale (SIG) pubblicato nel maggio 2003 era stata già riconosciuta la necessità di valutare se i principi che reggono i SIG debbano essere ulteriormente consolidati in un quadro comunitario generale e di precisare la regolamentazione ottimale di tali servizi e le misure per accrescere la certezza giuridica di tutti gli operatori.

7.3.3 Gli obblighi di servizio universale, infatti, ove non correttamente definiti e finanziati potrebbero condurre le imprese soggette a tale obbligo a perdite crescenti per il possibile ingresso dei concorrenti nei segmenti di attività più profittevoli.

7.3.4 Il CESE ribadisce pertanto la necessità, già evidenziata nel proprio parere⁽²⁾ sul Libro verde presentato dalla Commissione, di adottare un atto normativo chiaro sui SIG al fine di assicurare un accesso efficiente ed equo di tutti gli utenti a servizi di qualità in grado di rispondere alle loro esigenze. Inoltre, in particolare per la riorganizzazione ed il funzionamento dei servizi sociali, raccomanda di favorire un dialogo quanto più ampio possibile con le parti sociali e le ONG.

7.4 Libere professioni

7.4.1 Il lavoro di analisi approfondita svolto dalla Commissione sugli assetti regolamentari dei servizi professionali negli Stati membri è stato molto utile perché ha permesso di motivare con grande efficacia il messaggio sulla necessità di rivedere, seppur con ponderazione, le regolamentazioni restrittive in questo campo e di rendere più produttive e competitive le grandi risorse di cultura e conoscenza esistenti nel mondo professionale: questo si traduce ovviamente in un grande vantaggio, oltre che per gli stessi professionisti, anche per le imprese e per i consumatori.

⁽¹⁾ GU C 157 del 28.06.2005.

⁽²⁾ GU C 302 del 7.12.2004.

⁽³⁾ GU C 80 del 30.03.2004.

7.4.2 È diventato così di senso comune, oltre che principio più volte affermato dalla Corte di giustizia, affermare che anche l'offerta dei servizi professionali deve rispettare le regole della concorrenza. Se infatti è assolutamente vero che il criterio economico non può costituire l'unico parametro con cui valutare la prestazione professionale in quanto essa non è una semplice prestazione tecnica applicativa e ripetitiva ma una prestazione che confronta un sapere ad un problema, è anche vero che il suo esercizio costituisce un'attività economica che, se sviluppata nel rispetto delle regole della concorrenza, produce più benessere e può dare un contributo importante all'agenda di Lisbona.

7.4.2.1 Significativo è al riguardo quanto contenuto nella comunicazione della Commissione sulla «Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali»⁽¹⁾. In essa infatti si sottolinea, da una parte, il ruolo importante che possono svolgere i servizi professionali ai fini del miglioramento della competitività dell'economia europea in quanto rappresentano input essenziali per le imprese e le famiglie. Dall'altra si argomenta, sulla base anche di ricerche empiriche, sugli effetti negativi che regolamentazioni restrittive eccessive o superate — come quelle a volte esistenti sui prezzi, sulla pubblicità, sui requisiti d'accesso e sui diritti esclusivi e sulla struttura aziendale — possono avere ed hanno sui consumatori.

7.4.3 È necessario allora implementare ed accelerare il processo di riforma. Il CESE sollecita a tale scopo la Commissione a mantenere l'impegno assunto di pubblicare nel 2005 una nuova relazione sui «progressi compiuti nell'eliminazione delle regole restrittive ed ingiustificate» già ricordate in precedenza. Ricorda inoltre che in tale quadro la Commissione si è anche impegnata ad approfondire la relazione che esiste tra il livello di regolamentazione, i risultati economici (prezzi e qualità) e la soddisfazione dei consumatori.

7.4.4 Nello stesso tempo il CESE richiama l'importanza della sentenza della Corte di giustizia del 9 ottobre 2003 nella causa Consorzio industria fiammiferi, la quale legittima le autorità nazionali a «disapplicare» le norme nazionali che obbligano le imprese a tenere un comportamento contrario all'art. 81 del Trattato CE.

7.4.5 Infine occorre promuovere una maggiore e più consapevole partecipazione delle categorie interessate al processo di riforma.

7.5 Pluralità dell'informazione e diritto della concorrenza

7.5.1 Nella sua XXXIII relazione sulla politica della concorrenza, la Commissione da una parte sostiene che il manteni-

mento e lo sviluppo del pluralismo dei mezzi di informazione e la libertà di fornire e ricevere informazioni sono obiettivi fondamentali dell'Unione europea in quanto valori costitutivi del processo democratico, dall'altra precisa che il controllo sulla concentrazione dei media spetta in prima istanza agli Stati membri. L'applicazione degli strumenti della politica della concorrenza al settore dei media, aggiunge essa, è semplicemente diretta a risolvere i problemi sollevati dalla creazione o dal rafforzamento di posizioni dominanti nei rispettivi mercati e dall'esclusione di concorrenti da tali mercati. Secondo il CESE, tale distinzione tra compiti dell'UE e compiti degli Stati nazionali da una parte appare assai vaga, dall'altra lascia comunque scoperti alcuni importanti problemi:

- intanto va ricordato che nei vari Stati membri esistono regolamentazioni ed approcci diversi che sollecitano una armonizzazione: la Commissione ha cominciato ad intervenire in tal senso nell'89 e ha poi proseguito nel '97 con la direttiva «Televisione senza frontiere», con la quale si indicano non solo obiettivi di efficienza economica ma anche il rispetto delle diversità culturali, la protezione dei minori, il diritto di replica ecc.,
- inoltre occorre distinguere, nel campo dei media, tra normative generali antitrust e normative specificatamente orientate a difendere il pluralismo dell'informazione. L'operare delle regole di concorrenza è condizione fondamentale ma non sufficiente per perseguire il pluralismo. A differenza di un regime concorrenziale in cui il potere di mercato di ciascuna impresa deve fare i conti con l'iniziativa e l'attività delle imprese concorrenti, la promozione e difesa del pluralismo richiede invece l'esplicito riconoscimento del diritto dei cittadini di disporre effettivamente di libere fonti di informazione e di un'informazione alternativa e potenzialmente diversa da tutelare a tutti i livelli,
- infine il processo di progressiva convergenza tra telecomunicazioni, informatica, radiotelevisione ed editoria rende complessa l'individuazione degli assetti strutturali che i diversi mercati tendono ad assumere. Senza cogliere in modo corretto tale processo, si rischia nello stesso tempo un impoverimento dell'efficacia delle regole della concorrenza e un indebolimento del principio del pluralismo.

7.5.2 La nuova Costituzione europea amplierà in misura significativa il mandato della Commissione. Il CESE è convinto che nel nuovo quadro giuridico la Commissione potrà esercitare con maggiore vigore la sua azione di indirizzo e/o di intervento diretto per la difesa e lo sviluppo della libertà e del pluralismo dell'informazione.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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

(1) COM(2004) 83 def., del 9 febbraio 2004.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale

(COM(2004) 143 def. — 2004/0049 (COD))

(2005/C 221/02)

Il Consiglio, in data 28 aprile 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 in materia, ha formulato il proprio parere il 17 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore CHAGAS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 119 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale (in prosieguo «regolamento sulla qualità nel trasporto passeggeri») fa parte del cosiddetto **terzo pacchetto ferroviario**, che è stato adottato dalla Commissione europea il 3 marzo 2004 e comprende anche:

- la modifica della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (COM(2004) 139 def.),
- la proposta di direttiva relativa alla certificazione del personale viaggiante (COM(2004) 142 def.),
- la proposta di regolamento relativo alle indennità per inosservanza dei requisiti contrattuali di qualità nei servizi di trasporto ferroviario di merci (COM(2004) 144 def.),

nonché

- la comunicazione della Commissione «Il futuro dell'integrazione del sistema ferroviario europeo» (COM(2004) 140 def.) e
- il documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla graduale liberalizzazione del mercato del trasporto internazionale di passeggeri per ferrovia (SEC(2004) 236).

1.2 Il **primo pacchetto ferroviario** (noto anche come «pacchetto infrastruttura»), in vigore dal 15 marzo 2001 e il cui recepimento nelle legislazioni degli Stati membri era previsto per il 15 marzo 2003, comprendeva i seguenti elementi:

- la modifica della direttiva 91/440/CEE, che prevede tra l'altro il libero accesso alla rete transeuropea per il trasporto ferroviario di merci entro il 15 marzo 2003 e la liberalizzazione totale del trasporto internazionale di merci per ferrovia entro il 15 marzo 2008 ⁽¹⁾,
- l'estensione dell'ambito di applicazione di una licenza europea per le imprese ferroviarie (modifica della direttiva 95/18/CE) ⁽²⁾,
- l'armonizzazione delle disposizioni relative alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (sostituzione della direttiva 95/19/CE) ⁽³⁾.

1.3 Nell'ottobre 2003, la Commissione europea ha presentato ricorso alla Corte di giustizia europea contro i nove Stati membri che non avevano notificato il recepimento del primo pacchetto ferroviario nelle rispettive legislazioni nazionali. Nel maggio 2004, cinque paesi non avevano ancora provveduto a tale notifica, mentre due Stati membri avevano recepito solo parzialmente le disposizioni nel diritto nazionale.

⁽¹⁾ Direttiva 2001/12/CE, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 1. Parere CESE in GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

⁽²⁾ Direttiva 2001/13/CE, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 26. Parere CESE in GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

⁽³⁾ Direttiva 2001/14/CE, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29. Parere CESE in GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

1.4 Il **secondo pacchetto ferroviario** è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 30 aprile 2004 e deve essere recepito nel diritto nazionale entro il 30 aprile 2006. In esso figurano i seguenti documenti:

- la modifica della direttiva 91/440/CEE, con cui si prevede di anticipare il libero accesso al mercato per il trasporto ferroviario internazionale di merci al 1° gennaio 2006 e di liberalizzare il trasporto nazionale di merci per ferrovia, compreso il cabotaggio, a partire dal 1° gennaio 2007 ⁽¹⁾,
- la direttiva relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie ⁽²⁾,
- il regolamento che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea ⁽³⁾,
- la modifica della direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario ad alta velocità (96/48/CE) e della direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario convenzionale (2001/16/CE) ⁽⁴⁾.

1.5 Il primo e il secondo pacchetto ferroviario hanno fornito le basi giuridiche per la creazione di un mercato interno del trasporto ferroviario di merci. Le misure riguardano aspetti quali l'accesso al mercato, il rilascio delle licenze e i certificati di sicurezza delle imprese ferroviarie, l'accesso alle infrastrutture e il calcolo dei diritti di utenza, la creazione di un quadro giuridico in materia di sicurezza delle ferrovie e, infine, l'interoperabilità tecnica del sistema ferroviario.

1.6 Come già rilevato dal Comitato nel parere sul secondo pacchetto ferroviario ⁽⁵⁾, questo quadro giuridico istituito dal primo e dal secondo pacchetto ferroviario rende necessaria una ristrutturazione totale del settore sul piano organizzativo, l'istituzione di nuovi organismi e la definizione di nuove competenze.

1.7 Nella proposta all'esame, la Commissione propone di adottare disposizioni legislative per proteggere i passeggeri del trasporto ferroviario internazionale analogamente a quanto si è fatto nel settore dell'aviazione civile, dove i diritti dei passeggeri in caso di *overbooking* e di ritardo sono maggiormente tutelati.

2. La proposta della Commissione

2.1 Responsabilità e indennizzo

2.1.1 La proposta di regolamento disciplina la responsabilità delle imprese ferroviarie in caso di decesso o di lesioni dei passeggeri, nonché di perdita o danneggiamento del bagaglio.

⁽¹⁾ Direttiva 2004/51/CE, GU L 164 del 30.4.2004, pag. 164. Parere CESE in GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽²⁾ Direttiva 2004/49/CE, GU L 164 del 30.4.2004, pag. 44. Parere CESE in GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 881/2004, GU L 164 del 30.4.2004, pag. 1. Parere CESE in GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽⁴⁾ Direttiva 2004/50/CE, GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114. Parere CESE in GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽⁵⁾ GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

2.1.2 In caso di ritardi sono previste indennità minime da versare al passeggero (Allegato III), fermo restando il suo diritto di essere trasportato.

ALLEGATO III

Tipo di viaggio	Durata del viaggio	50% di indennità in caso di	100% di indennità in caso di
Viaggi internazionali su un treno ordinario (parzialmente) ad alta velocità	Fino a 2 ore	Ritardo di 30-60 minuti	Ritardo superiore a 60 minuti
	Oltre 2 ore	Ritardo di 60-120 minuti	Ritardo superiore a 120 minuti
Viaggi internazionali su treni ordinari convenzionali	Fino a 4 ore	Ritardo di 60-120 minuti	Ritardo superiore a 120 minuti
	Oltre 4 ore	Ritardo di 120-240 minuti	Ritardo superiore a 240 minuti

2.1.3 La proposta di regolamento disciplina in modo esauritivo i diritti dei passeggeri in caso di perdita di coincidenza o di soppressione del treno, nonché l'assistenza da prestare agli utenti in caso di ritardo o di perdita di coincidenza.

2.2 Informazioni e vendita dei biglietti

2.2.1 L'Allegato I della proposta stabilisce le informazioni minime che le imprese ferroviarie devono fornire prima, durante e dopo il viaggio, mentre l'Allegato II fissa le informazioni minime da fornire sul biglietto.

2.2.2 Le imprese ferroviarie devono emettere biglietti e/o biglietti globali per le stazioni ferroviarie principali e per le zone circostanti. A tal fine è necessario che diverse imprese ferroviarie collaborino tra loro e concludano contratti per garantire la vendita di biglietti globali. Tali biglietti devono essere emessi nelle biglietterie, presso i distributori automatici, per telefono e via Internet. Qualora le biglietterie siano chiuse o i distributori automatici fuori uso, i titoli di trasporto per i viaggi internazionali devono poter essere acquistati in treno. I venditori di sistemi devono consentire a tutte le imprese ferroviarie di partecipare ai servizi di informazione e di vendita dei biglietti.

2.2.3 Le imprese ferroviarie devono informare il pubblico dell'eventuale intenzione di sopprimere uno o più servizi internazionali.

2.3 Persone a mobilità ridotta

2.3.1 La proposta di regolamento disciplina l'assistenza da fornire alle persone a mobilità ridotta in stazione, a bordo del treno, nonché per salire e scendere dal treno e per prendere una coincidenza. La richiesta di assistenza deve essere inoltrata con 24 ore di anticipo.

2.4 Norme di qualità del servizio e procedure per la presentazione di reclami

2.4.1 Le imprese ferroviarie sono tenute a fissare norme in materia di qualità del servizio (specificate nell'Allegato IV della proposta) e a creare un sistema di gestione della qualità. I dati inerenti alla qualità del servizio vanno pubblicati nella relazione annuale.

2.4.2 Va istituito un meccanismo per il trattamento dei reclami, in base al quale gli utenti hanno il diritto di ricevere una risposta nella lingua in cui hanno inoltrato il reclamo. A tal fine è possibile utilizzare una delle lingue degli Stati membri attraversati dal treno internazionale, mentre il francese, l'inglese e il tedesco sono ammessi in ogni caso. Questo vale anche qualora i reclami vengano presentati in biglietteria.

3. Valutazione della proposta

3.1 Osservazioni generali

3.1.1 La proposta della Commissione disciplina due aspetti al medesimo tempo. Le proposte sulla responsabilità delle imprese e sulle indennità dovute in caso di ritardo o di soppressione del treno, di danni alle cose o alle persone, nonché quelle sull'assistenza alle persone a mobilità ridotta, hanno un campo di applicazione analogo a quello del regolamento in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri nel trasporto aereo, in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato⁽¹⁾. Con la proposta all'esame vengono disciplinati al livello europeo i diritti dei passeggeri in un altro settore dei trasporti, quello ferroviario.

3.1.2 Il secondo aspetto su cui verte la proposta di regolamento riguarda l'introduzione dell'obbligo di cooperazione per le imprese ferroviarie: l'obiettivo in questo caso è garantire ai passeggeri l'accesso a informazioni su orari e tariffe e la possibilità di acquistare il biglietto presso uno sportello unico nell'ambito di un sistema concorrenziale. Questo vale sia per i collegamenti tra le cosiddette «stazioni ferroviarie principali» sia per le stazioni situate nella zona circostante alla stazione principale più vicina. La proposta è strettamente legata a quella relativa alla liberalizzazione del trasporto internazionale di passeggeri, la quale modifica la direttiva 91/440/CEE.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91.

3.1.3 Il sistema attuale, in base al quale i collegamenti ferroviari internazionali per il trasporto di passeggeri sono effettuati in collaborazione tra più compagnie o da associazioni internazionali di imprese ferroviarie, soddisfa i requisiti in materia di informazione su orari e tariffe e, salvo poche eccezioni (es. Thalys e Eurostar), quelli relativi all'emissione dei biglietti. Nel quadro di un sistema di imprese concorrenti, è necessario che tali regole siano mantenute e migliorate mediante disposizioni legislative o regolamentari.

3.2 Campo di applicazione

3.2.1 La proposta si applica ai servizi di trasporto internazionale di passeggeri per ferrovia. Le disposizioni previste riguardano però anche i collegamenti dalle stazioni ferroviarie principali a quelle situate nelle zone immediatamente circostanti.

3.2.2 Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che, nel caso delle coincidenze, può trattarsi di collegamenti soggetti a contratti di servizio pubblico.

3.2.3 Il campo di applicazione viene tuttavia circoscritto dalla definizione di «impresa ferroviaria» (articolo 2, punto 1), che contempla solo le imprese la cui attività principale consiste nel trasporto di passeggeri. Da ciò si potrebbe dedurre che le disposizioni del regolamento non si applicano alle imprese ferroviarie che effettuano anche trasporto merci, il che però sarebbe inaccettabile.

3.3 Responsabilità e indennizzo

3.3.1 In linea di principio, il Comitato accoglie con favore l'introduzione di disposizioni comunitarie sull'indennità da versare ai passeggeri qualora un determinato servizio non sia stato fornito o sia stato corrisposto in misura non soddisfacente, e sugli obblighi di responsabilità delle imprese ferroviarie.

3.3.2 Tuttavia, nelle norme vincolanti andrebbe garantita la parità di trattamento tra i diversi modi di trasporto concorrenti.

3.3.3 Colpisce che, nel caso del traffico ferroviario internazionale, il diritto all'indennità scatti prima che nel settore aereo, e questo anche se, trattandosi di trasporti terrestri, i collegamenti ferroviari comportano spesso tempi di percorrenza più lunghi e sono soggetti a maggiori disagi. Nel caso dei trasporti aerei, ad esempio, i biglietti sono rimborsabili solo dopo ritardi di almeno 5 ore.

3.3.4 In caso di ritardi ferroviari, il diritto dei passeggeri a ricevere un pasto gratuito deve essere commisurato al tempo di attesa. Nel caso dei trasporti aerei la soglia è un tempo di attesa di almeno 2 ore.

3.3.5 In caso di cancellazione di un volo non vi è obbligo di versare alcuna compensazione pecuniaria qualora la cancellazione sia dovuta a «circostanze eccezionali». Tale clausola di esclusione di responsabilità non è prevista per il trasporto di passeggeri per ferrovia.

3.3.6 Il regolamento sui trasporti aerei non sancisce nemmeno il diritto di risarcimento per danni indiretti dovuti a ritardi o alla cancellazione del volo, mentre nel caso dei trasporti ferroviari è previsto l'obbligo di indennizzo. Inoltre, la proposta di regolamento non fissa alcun massimale per i danni indiretti.

3.3.7 Il limite di responsabilità varia a seconda del tipo di bagaglio: 1.800 euro per il bagaglio a mano e 1.300 per gli altri tipi di bagaglio. Dalla relazione introduttiva si evince che la Commissione si è basata su accordi diversi, ma comparabili (le regole CIV per il settore ferroviario e la Convenzione di Montreal per quello aeronautico). Dal punto di vista dei passeggeri questa differenziazione non è comprensibile.

3.3.8 La proposta di regolamento prevede una serie di disposizioni sulla responsabilità diretta e su quella oggettiva dell'impresa ferroviaria nei confronti dei passeggeri. Ad esempio, la responsabilità per lo smarrimento o il danneggiamento del bagaglio a mano trasportato sotto la custodia del passeggero spetta all'impresa solo qualora essa sia stata inadempiente. Negli altri casi vi è solo una responsabilità oggettiva.

3.3.9 L'impresa ferroviaria non è responsabile dei ritardi dovuti a condizioni climatiche eccezionali, a catastrofi naturali, ad atti di guerra o di terrorismo. Qualora il ritardo sia imputabile ad altre cause, l'impresa è responsabile anche se non ha commesso alcuna inadempienza.

3.3.10 Il Comitato è favorevole, in linea di principio, a prevedere una responsabilità oggettiva in caso di ritardo per tutti i modi di trasporto. Non si tratta di un risarcimento in senso stretto, ma di una compensazione per un servizio non stato fornito. Dal punto di vista del consumatore/utente è irrilevante se il vettore abbia o meno colpa. Le limitazioni previste in tale contesto sono adeguate.

3.3.11 Dalla proposta di regolamento non si evince chiaramente che un passeggero, in caso di ritardo, può rinunciare a intraprendere il viaggio, ottenendo un rimborso totale. Soprattutto nel caso di viaggi d'affari un ritardo può rendere inutile il viaggio.

3.4 Assistenza alle persone a mobilità ridotta e ad altri passeggeri

3.4.1 Il Comitato accoglie con favore le disposizioni in materia di assistenza alle persone a mobilità ridotta.

3.4.2 Le imprese ferroviarie dovrebbero fornire informazioni accessibili a tutti i passeggeri — inclusi quelli a mobilità ridotta, in base alla definizione di cui all'articolo 2, punto 21 -, ubicando sportelli e pannelli informativi a un'altezza appropriata, scrivendo le informazioni con caratteri più grandi e formulando i testi in modo leggibile.

3.5 Informazioni da fornire ai passeggeri e biglietti

3.5.1 Il Comitato è favorevole alle norme relative alle informazioni da fornire ai passeggeri prima, durante e dopo il viaggio (Allegato I). Soprattutto la mancanza di informazioni prima e durante il viaggio in caso di ritardo provoca regolarmente notevole irritazione nei passeggeri.

3.5.2 Quanto alle informazioni minime da fornire sul biglietto (Allegato II), andrebbe specificato se e quando sia possibile restituire il biglietto ottenendone il rimborso. Spesso, infatti, a causa delle notevoli differenze tra i sistemi di prenotazione, ciò non è chiaro.

3.5.3 Il regolamento prevede quanto segue (articoli 3, 5 e 6):

— le imprese ferroviarie e/o i *tour operator* sono tenuti a fornire, tramite tutti i sistemi di vendita (biglietterie, telefono, Internet o altri sistemi disponibili in futuro), informazioni sugli orari, sui costi, sulle modalità per il trasporto di biciclette, ecc., per tutti i servizi, inclusi quelli offerti da altri operatori,

— le imprese ferroviarie devono collaborare tra loro per fornire ai passeggeri biglietti globali integrati tramite tutti i sistemi di vendita.

3.5.4 In linea di massima, il Comitato ritiene auspicabile che i passeggeri abbiano a disposizione sistemi di prenotazione e informazione a sportello unico per tutti i collegamenti ferroviari e gli altri servizi collegati.

3.5.5 Desidera tuttavia richiamare l'attenzione sulle particolarità dei trasporti ferroviari:

— la dipendenza da una rete, la connessione tra collegamenti internazionali e nazionali a lunga percorrenza e traffico locale, compresi i servizi di interesse pubblico soggetti ad altri obblighi contrattuali,

- i vantaggi di poter prenotare il biglietto con poco anticipo (viaggi spontanei), la possibilità di salire a bordo del treno lungo il tragitto e il fatto che spesso non sia necessario prenotare un posto,
- il carattere non nominativo dei biglietti.

3.5.6 Un regolamento, essendo direttamente applicabile, non può tener conto in modo adeguato della complessità che viene a crearsi a causa della connessione tra i servizi ferroviari internazionali per il traffico passeggeri e i servizi regionali in una rete in cui sono integrati anche operatori concorrenti che offrono servizi di linea. Il numero delle stazioni interessate (stazioni ferroviarie principali e stazioni situate nella zona circostante), ad esempio, è molto elevato.

3.5.7 Il Comitato sottolinea che, nel caso dei servizi di trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, attualmente i requisiti previsti sono in gran parte rispettati. Tuttavia, in un sistema di imprese concorrenti, tali disposizioni vanno mantenute e migliorate mediante norme adeguate.

3.6 *Conseguenze del regolamento per i lavoratori*

3.6.1 A norma dell'articolo 21 della proposta di regolamento, l'impresa ferroviaria è responsabile del proprio personale. L'articolo 22 prevede invece la possibilità di cumulare le richieste risarcitorie e si applica anche alle azioni nei confronti del personale. Va specificato chiaramente che nei confronti del personale ferroviario non si possono intentare azioni di risarcimento da parte di passeggeri o terzi e che in tale contesto è l'impresa a rimanere responsabile.

3.6.2 La prospettiva di dover corrispondere indennità elevate per i ritardi non deve indurre le imprese ferroviarie a tollerare rischi maggiori sul piano della sicurezza per evitare richieste di risarcimento. Bisogna anche impedire che le imprese ferroviarie esercitino una pressione eccessiva sui loro dipendenti, con il rischio di non rispettare gli orari di lavoro, i tempi di guida e i periodi di riposo. Inoltre, occorre garantire la disponibilità di personale qualificato in misura sufficiente per soddisfare i requisiti di qualità.

3.6.3 L'Allegato IV sulle norme minime di qualità del servizio deve pertanto contemplare anche la qualifica del personale in questione. Questo non vale solo per il personale dei treni, ma anche per quello in servizio presso le stazioni ferroviarie e per gli addetti al trattamento dei reclami.

4. **Conclusioni**

4.1 Il Comitato si compiace della presentazione di una proposta di regolamento sui diritti e i doveri dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale. Tale regolamento estende a un altro modo di trasporto le disposizioni in materia di protezione dei consumatori finora applicabili solo nel settore aeronautico.

4.2 Il Comitato è però contrario al diverso trattamento di modi di trasporto concorrenti tra loro. Le disposizioni applicabili al settore ferroviario non devono essere più rigorose di quelle previste per i trasporti aerei.

4.3 Il Comitato reputa che il regolamento vada migliorato per quanto concerne le disposizioni in materia di responsabilità in caso di danni indiretti, la fissazione di massimali di responsabilità e i motivi di esonero della responsabilità in caso di soppressione del treno.

4.4 Il Comitato è favorevole, in linea di principio, al risarcimento del prezzo del biglietto qualora un servizio non sia stato fornito o lo sia stato in misura insufficiente, indipendentemente dal fatto che l'operatore ne abbia o meno colpa, a condizione che tali disposizioni si applichino a tutti i modi di trasporto.

4.5 È favorevole anche all'idea di uno sportello unico per le informazioni e le prenotazioni che garantisca un servizio di qualità ai passeggeri. Nutre tuttavia delle riserve circa l'opportunità di trattare tale aspetto nel quadro del regolamento che fissa norme in materia di indennità e di responsabilità.

4.6 A giudizio del Comitato, la creazione di sistemi di informazione e prenotazione a sportello unico in una rete integrata di operatori che offrono collegamenti internazionali, nazionali, regionali e servizi di trasporto pubblico, in collegamento con operatori concorrenti che offrono servizi di linea, è estremamente complessa, soprattutto se tali prestazioni devono essere offerte tramite tutti i sistemi di vendita.

4.7 Ricorda infine che la presentazione di disposizioni legislative in materia di informazione dei passeggeri e di emissione dei biglietti per i collegamenti ferroviari internazionali va considerata in stretta relazione con la modifica della direttiva 91/440/CEE sulla liberalizzazione dei trasporti ferroviari internazionali di passeggeri.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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 Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indennità per inosservanza dei requisiti contrattuali di qualità nei servizi di trasporto ferroviario di merci

(COM(2004) 144 def. — 2004/0050 (COD))

(2005/C 221/03)

Il Consiglio, in data 28 aprile 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 in materia, ha formulato il proprio parere il 17 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore CHAGAS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli, nessun voto contrario e 2 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La proposta di regolamento all'esame fa parte del «**Terzo pacchetto ferroviario**», adottato dalla Commissione europea il 3 marzo 2004 e comprendente anche:

— la modifica della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (COM(2004) 139 def.),

— la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale (COM(2004) 143 def.),

— la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indennità per inosservanza dei requisiti contrattuali di qualità nei servizi di trasporto ferroviario di merci (COM(2004) 144 def.)

e:

— la comunicazione della Commissione intitolata «Il futuro dell'integrazione del sistema ferroviario europeo: il terzo pacchetto ferroviario» (COM(2004) 140 def.) e

— il documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla graduale liberalizzazione del mercato del trasporto internazionale di passeggeri per ferrovia (SEC(2004) 236) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ N.d.T.: documento non disponibile in lingua italiana.

1.2 Il **primo pacchetto ferroviario** (detto anche pacchetto «Infrastruttura»), entrato in vigore dal 15 marzo 2001 e che doveva essere attuato nell'ordinamento degli Stati membri entro il 15 marzo 2003, era costituito dai seguenti elementi:

— la modifica della direttiva 91/440/CEE, incluso, tra l'altro, il libero accesso alla rete transeuropea per il trasporto ferroviario di merci entro il 15 marzo 2003 e la liberalizzazione totale del trasporto internazionale di merci per ferrovia entro il 15 marzo 2008 ⁽²⁾,

— l'estensione dell'ambito di applicazione della licenza europea delle imprese ferroviarie (modifica della direttiva 95/18/CE) ⁽³⁾,

— l'armonizzazione delle disposizioni relative alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (in sostituzione della direttiva 95/19/CE) ⁽⁴⁾.

1.3 Nell'ottobre 2003, la Commissione europea ha presentato alla Corte europea di giustizia un ricorso contro i 9 Stati membri che non hanno notificato il recepimento del primo pacchetto ferroviario nella legislazione nazionale. Nel maggio 2004, cinque paesi non avevano ancora provveduto a tale notifica, mentre due Stati membri avevano recepito solo parzialmente le disposizioni nel diritto nazionale.

⁽²⁾ Direttiva 2001/12/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 1 - Parere del CESE - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

⁽³⁾ Direttiva 2001/13/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 26 - Parere del CESE - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

⁽⁴⁾ Direttiva 2001/14/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29 - Parere del CESE - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

1.4 Il **secondo pacchetto ferroviario** è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee il 30 aprile 2004 e deve essere recepito nel diritto nazionale entro il 30 aprile 2006. In esso figurano i seguenti documenti:

- la modifica della direttiva 91/440/CEE che prevede di anticipare il libero accesso al mercato per il trasporto ferroviario internazionale di merci al 1° gennaio 2006 e di liberalizzare il trasporto nazionale di merci per ferrovia, compreso il cabotaggio, a partire dal 1° gennaio 2007 ⁽¹⁾,
- la direttiva relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie ⁽²⁾,
- il regolamento che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea ⁽³⁾,
- la modifica della direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario ad alta velocità (96/48/CE) e della direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario convenzionale (2001/16/CE) ⁽⁴⁾.

1.5 Il primo e il secondo pacchetto ferroviario hanno fornito le basi giuridiche per la creazione di un mercato interno del trasporto ferroviario di merci. Le misure riguardano aspetti quali l'accesso al mercato, il rilascio delle licenze e i certificati di sicurezza delle imprese ferroviarie, l'accesso all'infrastruttura e il calcolo dei diritti di utenza, la creazione di un quadro giuridico in materia di sicurezza delle ferrovie e infine l'interoperabilità tecnica del sistema ferroviario.

1.6 La proposta oggetto del presente parere completa il quadro giuridico già definito per la liberalizzazione dei mercati con misure volte a migliorare la qualità del trasporto di merci.

2. La proposta della Commissione

2.1 La proposta di regolamento all'esame prevede un miglioramento della qualità del trasporto ferroviario di merci attraverso un accordo contrattuale stipulato tra le imprese ferroviarie e i clienti in materia di indennità. Per la Commissione è stata soprattutto la mancanza di qualità e di affidabilità del trasporto ferroviario di merci a causare la modesta quota delle

ferrovie nell'aumento del volume di traffico e la riduzione della loro quota di mercato rispetto ad altri modi di trasporto.

2.2 La Commissione spera che l'applicazione del regime di indennità spinga le imprese ferroviarie a rendere più efficienti i servizi di trasporto merci. La Commissione parte dal presupposto che col tempo la concorrenza eserciterà una forte pressione in favore di un miglioramento della qualità; tuttavia l'effettiva apertura del mercato europeo del trasporto ferroviario di merci non avviene, a suo parere, con la dovuta rapidità. Alle nuove imprese spetta solo una quota di mercato che va dal 3 al 4 %, mentre in numerosi Stati membri non esiste affatto concorrenza.

2.3 La proposta di regolamento obbliga le imprese ferroviarie e i clienti a fissare nei contratti di trasporto requisiti di qualità e a prevedere il pagamento di indennità in caso di mancata osservanza. Le parti sono obbligate a stabilire, per contratto, almeno i seguenti requisiti di qualità:

- gli orari per la consegna delle merci, dei carri o dei treni,
- l'orario di arrivo e l'indennità per ritardi,
- l'indennità in caso di perdita o avaria delle merci,
- l'indennità in caso di soppressione di un treno da parte dell'impresa ferroviaria o del cliente,
- un sistema di controllo della qualità.

2.4 In caso di perdita, avaria, ritardi, mancata informazione sui ritardi, perdita o avaria della merce causate da ritardi, la proposta di regolamento fissa un'indennità minima e una massima. Ad esempio, in caso di avaria l'indennità massima fissata è di 75 euro al chilogrammo di massa lorda. In caso di ritardi per trasporti a treno completo, l'indennità deve essere compresa tra il 5 % e il 25 % del prezzo del trasporto. In caso di mancata informazione sui ritardi, l'indennità è pari ad un minimo del 5 % del prezzo del trasporto.

2.5 Le parti sono obbligate a stabilire un'indennità in caso di soppressione di un treno da parte dell'impresa ferroviaria o del cliente e possono fissare indennità in caso sia di dichiarazione del valore delle merci sia di interesse alla consegna.

⁽¹⁾ Direttiva 2004/51/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 164 - Parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽²⁾ Direttiva 2004/49/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114 - Parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 881/2004 - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114 - Parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽⁴⁾ Direttiva 2004/50/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114 - Parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

2.6 La responsabilità è esclusa in caso di colpa di una delle parti, colpa o altro comportamento imputabile a terzi, forza maggiore oppure circostanze impossibili da evitare o dalle conseguenze imprevedibili. Nei casi in cui la responsabilità è imputabile al gestore dell'infrastruttura, l'impresa ferroviaria corrisponde l'indennità prevista e ne chiede il rimborso allo stesso gestore.

2.7 In caso di partecipazione di più imprese, esiste una «responsabilità solidale» tra tutte le imprese coinvolte, indipendentemente dall'impresa che abbia causato effettivamente il ritardo o l'avaria.

3. Osservazioni sulla proposta della Commissione

3.1 Per garantire un sistema di trasporto sostenibile e un rapporto equilibrato tra i diversi modi di trasporto, come auspicato nel Libro bianco sulla politica europea dei trasporti fino al 2010, la Comunità si è posta tra i suoi obiettivi l'aumento della quota di trasporto merci delle ferrovie. Una delle strategie per il conseguimento di tale obiettivo consiste nel migliorare la qualità dei servizi nel trasporto ferroviario di merci: si tratta di un approccio sostanzialmente condivisibile.

3.2 La Commissione propone un sistema di incentivi che permettano di migliorare la qualità e soprattutto la puntualità, onde evitare il pagamento di indennità. Normalmente, gli operatori del mercato reagiscono ad un aumento del rischio finanziario rappresentato dalle possibili indennità con un incremento dei prezzi.

3.3 Ci si deve chiedere se l'approccio proposto dalla Commissione sia o no adeguato.

3.4 L'ambito di applicazione si estende ai trasporti nazionali ed internazionali. La stessa Commissione afferma, nella relazione introduttiva alla proposta di regolamento, che prescrizioni contrattuali di qualità già esistono e sono più frequenti nei trasporti nazionali e meno frequenti nei trasporti internazionali. In un altro punto del documento, la Commissione sottolinea l'esistenza di problemi soprattutto in presenza di più imprese ferroviarie, il che avviene principalmente nei trasporti internazionali.

3.5 Considerando che si interviene nella conclusione di accordi contrattuali tra partner commerciali — qui non si tratta di protezione dei consumatori — è opportuno chiedersi se un ambito di applicazione più limitato per il trasporto internazionale di merci non risulti più adeguato.

3.6 Occorrerebbe inoltre riflettere sugli incentivi esistenti in alternativa alla fissazione di indennità e stabiliti da una regola-

mentazione europea unica per tutto il settore ferroviario e da aggiungere alla Convenzione internazionale COTIF (CIM) già in vigore. Ad esempio l'articolo 11 della direttiva 2004/14/CE già prevede la possibilità di concedere premi sulle tariffe delle infrastrutture alle imprese che riducono al minimo le perturbazioni o che migliorano le prestazioni del sistema.

3.7 Al fine di promuovere il trasporto ferroviario di merci, bisogna assolutamente evitare una disparità di trattamento dei diversi modi di trasporto in concorrenza tra loro.

3.8 Questo porta a chiedere quali disposizioni comunitarie comparabili siano in vigore per il trasporto aereo di merci e il trasporto di merci su strada. Gli accordi internazionali prevedono, in caso di avaria o perdita, indennità notevolmente inferiori (la convenzione di Montreal per il trasporto aereo stabilisce una somma pari ad un terzo di quella massima fissata nel regolamento all'esame, la convenzione CMR relativa al trasporto internazionale di merci su strada stabilisce un ammontare pari ad un sesto di quello massimo fissato dal regolamento).

3.9 Non è chiaro quale rapporto vi sia tra il sistema di controllo della qualità definito di comune accordo tra le parti e le specifiche tecniche di interoperabilità (STI) elettronica nell'ambito del trasporto di merci. La questione del controllo elettronico del movimento ferroviario di merci in tempo reale e su scala europea rientra nell'ambito delle specifiche tecniche di interoperabilità (STI) relative al trasporto di merci. Tale sistema definisce i presupposti tecnici armonizzati e le condizioni di comunicazione. Tuttavia, la loro applicazione e attuazione richiedono ancora notevoli investimenti e diversi anni di tempo.

3.10 La proposta dà alle imprese ferroviarie la possibilità di chiedere al gestore dell'infrastruttura, qualora quest'ultimo sia responsabile dei ritardi, il rimborso delle indennità corrisposte.

3.11 Anche in questo caso, è possibile che vi siano tentativi di aggirare l'ostacolo, ad esempio aumentando i prezzi delle tratte ferroviarie (rischio supplementare) oppure introducendo meccanismi per ammortizzare i ritardi in sede di programmazione degli orari. Viste le limitate capacità infrastrutturali, questa sarebbe una reazione poco auspicabile. Nel settore del trasporto aereo, è stato possibile osservare questo fenomeno già dopo l'entrata in vigore della direttiva sull'indennità dei passeggeri. Il calcolo del rischio è estremamente complicato per il gestore dell'infrastruttura in quanto non conosce né può influenzare il valore del flusso di merci e l'ammontare dell'indennità che ne risulta.

3.12 Occorre tener conto del fatto che le infrastrutture nei nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale si trovano in una situazione peggiore e richiedono notevoli investimenti. Le disposizioni del regolamento relative all'indennità potrebbero pertanto causare grossi problemi.

3.13 In base alla proposta, la determinazione delle responsabilità e le richieste di risarcimento da parte delle imprese ferroviarie nei confronti dei gestori delle infrastrutture comportano notevoli spese. Anche l'imputazione delle responsabilità in caso di coinvolgimento di più imprese ferroviarie risulta onerosa.

3.14 La prospettiva di dover pagare un'indennità elevata non deve pertanto far sì che le imprese ferroviarie mettano a rischio la sicurezza al fine di rispettare i termini per la consegna. Bisogna inoltre evitare che le stesse imprese ferroviarie esercitino una eccessiva pressione sui loro lavoratori, con il pericolo che non vengano rispettati gli orari di lavoro e i tempi di guida e di riposo.

3.15 Nel suo parere sul secondo pacchetto ferroviario, il CESE ha già sottolineato come le condizioni sociali nel trasporto su strada rappresentino svantaggi concorrenziali per il trasporto ferroviario di merci. Ma questo non vuol dire che si debbano adeguare le condizioni di lavoro nel settore del trasporto ferroviario a quelle esistenti nel settore dei trasporti

su strada, incitando le imprese a non rispettare le disposizioni e ad esercitare una pressione sui lavoratori.

4. Conclusioni

4.1 Il CESE approva in linea di massima le misure per migliorare la qualità del trasporto di merci per ferrovia.

4.2 Incentivi di natura positiva sono da preferire a norme rigide sull'indennità, le quali potrebbero comportare il tentativo di aggirare l'ostacolo e dare origine ad un complicato sistema di rimborso. Questo concerne in particolare il ruolo dei gestori delle infrastrutture.

4.3 Le misure per migliorare la qualità del trasporto ferroviario di merci non devono comportare discriminazioni nei confronti di altri modi di trasporto.

4.4 Il CESE invita la Commissione ad esaminare le ripercussioni di tali misure sulle imprese e sui gestori delle infrastrutture dei nuovi Stati membri.

4.5 Il CESE insiste affinché le misure per il miglioramento della qualità nel trasporto merci non portino le imprese a cercare di aggirare l'ostacolo a scapito della sicurezza e delle condizioni di lavoro.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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 Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Libro bianco sui servizi di interesse generale

COM(2004) 374 def.

(2005/C 221/04)

La Commissione, in data 13 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 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 17 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore HENCKS e dal correlatore HERNÁNDEZ BATALLER.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 131 voti favorevoli, 5 voti contrari e 2 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Ai giorni nostri i servizi d'interesse generale (SIG) rappresentano un tema d'interesse per la società intimamente legato alla costruzione europea.

1.2 I servizi d'interesse economico generale (SIEG) sono riconosciuti dai Trattati attuali come parte integrante dei valori comuni dell'Unione e come elementi che contribuiscono alla sua coesione sociale e territoriale (articolo 16 TCE); l'accesso ai SIEG e i diritti relativi a componenti specifiche dei servizi d'interesse generale (sicurezza sociale e assistenza sociale, protezione della salute, tutela dell'ambiente, ecc.) sono riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali (Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa — Parte II — Titolo IV articoli da II-94 a II-96).

1.3 I SIEG non soltanto sono fondamentali per la competitività e costituiscono un elemento importante per contribuire al conseguimento degli obiettivi fissati a Lisbona, ma rappresentano componenti costitutive del modello sociale europeo. Formano parte della garanzia dei diritti fondamentali della persona, sono fattori dell'economia della conoscenza e della coesione sociale, economica e territoriale oltre a costituire elementi dello sviluppo sostenibile.

1.4 Anche se la richiesta del Comitato di inserire la promozione dei servizi d'interesse generale tra gli obiettivi di cui all'articolo 3 del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa non è stata accolta, tale Trattato costituzionale rappresenta comunque un certo progresso per i servizi d'interesse generale: l'articolo III-122 permette, infatti, all'UE di legiferare in modo trasversale in materia di servizi d'interesse economico generale sui principi e le condizioni di funzionamento di tali servizi. Il Trattato riconosce il principio di libera amministrazione degli enti locali e fa della possibilità che questi ultimi forniscano essi stessi dei servizi d'interesse economico generale un principio costituzionale, il quale concretizza in tal modo il principio di

sussidiarietà per quanto riguarda le competenze rispettive dell'Unione e degli Stati membri per i servizi d'interesse generale.

1.5 Nonostante ciò, nella sostanza, il diritto derivato continua a essere caratterizzato da uno squilibrio generale tra il diritto della concorrenza, corpus giuridico comunitario dettagliato e con effetti diretti, da un lato, e, dall'altro, gli obiettivi d'interesse generale che si configurano come eccezioni a tale diritto.

1.6 L'Unione europea continua a trovare difficoltà nel superare le contraddizioni tra l'impegno a costruire un mercato che ha come unico strumento la concorrenza e la necessità di assicurare un controllo pubblico di processi che non possono dipendere soltanto dai meccanismi economici. I servizi d'interesse generale non sono tecniche o strumenti, dando invece essi espressione a diritti della persona, a legami sociali, all'inclusione e all'integrazione.

1.7 Non si può poi ignorare che si sta assistendo allo sviluppo di incomprensioni, di critiche e di rifiuti da parte dei cittadini europei in relazione alle politiche che sembrano rivolte verso l'obiettivo di un'integrazione europea che appare sempre più lontana dalle loro preoccupazioni, che accentua la frattura sociale, che mette in pericolo la coesione sociale e rende precario il modello sociale.

1.8 La costruzione europea dovrà tradursi in una combinazione armoniosa dei meccanismi di mercato e dei compiti d'interesse generale nei settori in cui tale complementarità è compatibile con gli obiettivi dei servizi d'interesse generale e può apportare un valore aggiunto al consumatore. Ciò comporta che, fatte salve le condizioni di cui all'articolo 86, paragrafo 2 del Trattato CE, l'assolvimento effettivo di un compito di interesse generale prevale, in caso di conflitto, sull'applicazione delle regole relative alla concorrenza, conformemente alla giurisprudenza comunitaria.

1.9 I servizi d'interesse generale riflettono la volontà politica di controllare la gestione di interessi collettivi e di soddisfare bisogni e diritti fondamentali nel quadro del modello di società europeo. Quest'ultimo consiste nell'assicurare a tutti, indipendentemente dall'età, dallo status sociale o dalla regione di residenza, una protezione sociale adeguata, ma anche un accesso comodo, di buona qualità e a prezzi abbordabili a beni essenziali quali i prodotti alimentari, l'alloggio, l'acqua, la mobilità, le comunicazioni, ecc. I servizi d'interesse generale si collocano quindi chiaramente nel campo dell'economia sociale di mercato che non può essere assicurata semplicemente dal gioco della concorrenza. Senza un adeguato intervento pubblico, l'Unione si svilupperà a due velocità, provocando l'accentuarsi delle disparità di sviluppo, delle ineguaglianze e dell'esclusione sociale.

1.10 In un futuro ravvicinato, molti cittadini europei saranno chiamati a pronunciarsi nel quadro di un referendum sulla ratifica del Trattato costituzionale. Non vi sarà Europa politica senza sostegno delle opinioni pubbliche e questo sostegno non vi sarà se l'Unione non è in grado di fornire le garanzie di salvaguardia e di sviluppo del modello europeo di società e del modello sociale europeo.

1.11 In tale contesto, il Libro bianco sui servizi d'interesse generale, in quanto stabilisce le basi per garantire dei servizi d'interesse generale di qualità, accessibili e con un prezzo abbordabile, costituisce una tappa importante (fra altre) per promuovere l'Europa presso gli europei e per evitare che un No spezzi la dinamica della costruzione europea.

1.12 La riflessione avviata dal Libro bianco e il seguito che le verrà dato non possono essere separati dalle riflessioni riguardanti il partenariato privato/pubblico e il mercato dei servizi, in particolare dei servizi sociali, gli aiuti di Stato, la relazione sui servizi di approvvigionamento idrico, attualmente in preparazione, il riesame della strategia di Lisbona e le relazioni di valutazione.

2. Il Libro bianco sui servizi d'interesse generale

2.1 Il Libro bianco adottato dalla Commissione europea il 12 maggio 2004 riassume l'importante discussione che si è tenuta a livello europeo in seguito alla pubblicazione nel 2003 del Libro verde e dei numerosi contributi cui esso ha dato luogo, in particolare da parte delle istituzioni europee e della società civile. Il Libro bianco propone orientamenti strategici per i prossimi anni.

2.2 Il dibattito sul Libro verde ha evidenziato differenze di punti di vista e di prospettive, anche se si è formato un consenso riguardo alla necessità di garantire una combinazione armoniosa dei meccanismi di mercato e dei compiti di servizio pubblico.

2.3 Mentre l'erogazione dei servizi d'interesse generale può essere organizzata in cooperazione con il settore privato o affidata a imprese private o imprese pubbliche del settore dell'economia di mercato o del settore dell'economia sociale, la definizione degli obblighi e dei compiti di servizio pubblico, invece, rimane di spettanza dei poteri pubblici del livello appropriato. Ai poteri pubblici interessati è altresì attribuito l'incarico di regolare i mercati e di fare in modo che gli operatori, pubblici o privati, assolvano i compiti di servizio pubblico loro affidati.

2.4 *La Commissione fonda il suo approccio su nove principi:*

2.4.1 consentire alle autorità pubbliche di operare nell'interesse dei cittadini: i servizi d'interesse generale dovrebbero essere organizzati e regolati quanto più possibile nell'interesse dei cittadini e il principio di sussidiarietà deve essere rigorosamente rispettato.

2.4.2 Realizzare gli obiettivi del servizio pubblico all'interno di mercati aperti e competitivi: la Commissione resta convinta che un mercato interno aperto e concorrenziale, da un lato, e lo sviluppo di servizi d'interesse generale di alta qualità, accessibili e a prezzi abbordabili, dall'altro, siano obiettivi compatibili: in base al Trattato CE e con riserva delle condizioni fissate all'articolo 86, paragrafo 2, l'assolvimento effettivo di un compito di interesse generale prevale in caso di conflitto, sull'applicazione delle norme del Trattato.

2.4.3 Garantire la coesione e l'accesso universale: l'accesso di tutti i cittadini e di tutte le imprese a servizi d'interesse generale di alta qualità e a prezzi abbordabili in tutto il territorio degli Stati membri è essenziale per favorire la coesione sociale e territoriale dell'Unione europea. In questo contesto, il servizio universale è una nozione fondamentale sviluppata dalla Comunità per garantire che i servizi essenziali siano effettivamente accessibili.

2.4.4 Mantenere un livello elevato di qualità e sicurezza: la sicurezza dell'erogazione dei servizi, in particolare la sicurezza dell'approvvigionamento, costituisce un'esigenza essenziale che va considerata in sede di definizione dei compiti di servizio pubblico. Occorre anche che le condizioni di erogazione dei servizi offrano agli operatori incentivi sufficienti per mantenere livelli appropriati di investimento nel lungo periodo.

2.4.5 Garantire i diritti dei consumatori e degli utenti: tale principio riguarda soprattutto l'accesso ai servizi, in particolare i servizi transfrontalieri, in tutto il territorio dell'Unione e per tutti i gruppi della popolazione, l'accessibilità finanziaria dei servizi, compresi regimi speciali per le persone a basso reddito, l'incolumità fisica, la sicurezza e l'affidabilità, la continuità, la qualità elevata, la varietà, la trasparenza e l'accesso alle informazioni fornite dai fornitori e dalle autorità di regolamentazione. L'attuazione di tale principio richiede generalmente l'esistenza di autorità di regolamentazione indipendenti con poteri e doveri chiaramente definiti, come per esempio poteri sanzionatori (strumenti di controllo del recepimento e dell'applicazione delle norme in materia di servizio universale), nonché disposizioni relative alla rappresentanza e alla partecipazione attiva dei consumatori e degli utenti al momento di definire e di valutare i servizi, la messa a disposizione di strumenti di ricorso e di meccanismi di compensazione adeguati, nonché l'esistenza di una clausola evolutiva che consenta l'adeguamento dei requisiti in base alle mutevoli esigenze e preoccupazioni degli utenti e dei consumatori e ai cambiamenti in campo economico e tecnologico.

2.4.6 Controllare e valutare le prestazioni: in linea con l'opinione prevalente emersa dalla consultazione pubblica, la Commissione ritiene che l'eventuale valutazione debba tener conto delle varie dimensioni e di tutti gli aspetti giuridici, economici, sociali e ambientali pertinenti.

2.4.7 Rispettare la diversità dei servizi e delle situazioni: ogni politica comunitaria nel settore dei servizi di interesse generale deve riflettere la diversità che caratterizza i vari servizi di interesse generale e i differenti contesti in cui essi vengono erogati. Tuttavia, è necessario garantire un approccio comunitario uniforme nei diversi settori e sviluppare concetti comuni applicabili agli stessi.

2.4.8 Aumentare la trasparenza: questo principio dovrebbe essere applicato a tutti gli aspetti del processo di erogazione del servizio e dovrebbe riguardare la definizione delle funzioni del servizio pubblico, l'organizzazione, il finanziamento e la regolamentazione dei servizi, nonché la produzione e la valutazione degli stessi, compresi i meccanismi di gestione delle azioni legali.

2.4.9 Garantire la certezza giuridica: la Commissione è consapevole del fatto che l'applicazione del diritto comunitario ai servizi di interesse generale potrebbe sollevare problemi complessi. Essa si adopererà pertanto per migliorare la certezza giuridica riguardante l'applicazione del diritto comunitario all'erogazione dei servizi di interesse generale, fatta salva la giurisprudenza della Corte di giustizia europea e del Tribunale di primo grado.

2.5 *Su tali basi, il Libro bianco propone otto nuovi orientamenti:*

2.5.1 rispettare la diversità nell'ambito di un quadro coerente: la Commissione riesaminerà la fattibilità e la necessità

di una legge quadro relativa ai servizi d'interesse generale al momento dell'entrata in vigore del Trattato costituzionale, procederà a un esame della situazione dei servizi d'interesse generale e presenterà una relazione entro il 2005.

2.5.2 Chiarire e semplificare il quadro giuridico riguardante la compensazione degli obblighi di servizio pubblico: entro il luglio 2005 la Commissione adotterà una decisione relativa all'applicazione dell'articolo 86 del Trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale; sempre entro il luglio 2005 adotterà un quadro comunitario relativo agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico e una modifica della direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche; entro questa stessa scadenza preciserà le condizioni alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico possono costituire un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1.

2.5.3 Fornire un quadro chiaro e trasparente per la selezione delle imprese incaricate di gestire un servizio di interesse generale: la Commissione procederà ad una consultazione pubblica relativa al Libro verde sugli aspetti dei partenariati pubblico/privato che riguardano gli appalti pubblici; presenterà, eventualmente, proposte fondate sui risultati della consultazione pubblica.

2.5.4 Riconoscere pienamente l'interesse generale legato ai servizi sociali e sanitari: la Commissione presenterà una comunicazione sui servizi sociali e sanitari di interesse generale nel corso del 2005; promuoverà la collaborazione tra gli Stati membri nel settore dei servizi sanitari e dell'assistenza medica per contribuire a garantire un elevato livello di protezione sanitaria in tutta l'Unione.

2.5.5 Valutare i risultati e le prestazioni: la Commissione ha presentato nel 2004 la sua prima valutazione orizzontale sui servizi di interesse generale sulla base della propria metodologia di valutazione e riesaminerà nel 2006 i suoi meccanismi di valutazione per i servizi di interesse generale.

2.5.6 Riesaminare le politiche settoriali: la Commissione incoraggerà la collaborazione delle autorità nazionali di regolamentazione nell'ambito delle relative reti, terrà conto dei risultati della consultazione pubblica sul Libro verde nell'ambito dei riesami già previsti nei diversi settori, in particolare: riesame della portata del servizio universale nel settore delle comunicazioni elettroniche entro luglio 2005; riesame del pacchetto sulle comunicazioni elettroniche entro luglio 2006; riesame della direttiva sui servizi postali entro la fine del 2006; riesame del mercato interno dell'elettricità entro il 1° gennaio 2006; riesame del mercato interno del gas entro il 1° gennaio 2006; riesame della direttiva *Televisione senza frontiere* all'inizio del 2005; valutazione del settore idrico in corso.

2.5.7 Garantire che le politiche interne trovino riflesso nella nostra politica commerciale internazionale: la Commissione continuerà a garantire che le posizioni adottate dalla Comunità nell'ambito dei negoziati commerciali internazionali siano pienamente coerenti con il quadro normativo interno dell'UE riguardante i servizi di interesse generale.

2.5.8 Promuovere i servizi di interesse generale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo: la Commissione aiuterà i paesi in via di sviluppo a creare un solido quadro normativo ed istituzionale, quale presupposto fondamentale per la promozione degli investimenti nei servizi di base di interesse generale e per l'accesso agli stessi.

3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato si congratula con la Commissione per la pubblicazione del Libro bianco e prende atto dei nove principi e degli otto orientamenti in esso proposti per consolidare i servizi d'interesse generale. Deplora, tuttavia, che le sue richieste reiterate degli ultimi anni ⁽¹⁾ di una direttiva quadro, o di una legge quadro, che consenta di garantire l'esistenza dei SIG, la libertà di definizione e di organizzazione in materia degli Stati membri, la libera scelta dei modi di gestione dei SIG, il loro finanziamento a lungo termine, la valutazione delle loro prestazioni, i diritti dei consumatori, ecc., non siano ancora state accolte, anche se la Commissione s'impegna a redigere una relazione in materia entro la fine del 2005.

3.2 In particolare, il Comitato apprezza il fatto che il Libro bianco comporti un programma preciso di proposte e misure che la Commissione europea s'impegna a realizzare per applicare tali principi e orientamenti nel corso dei prossimi anni.

3.3 Il Comitato seguirà con attenzione la traduzione in pratica di tali impegni ed è pronto a contribuire alla loro efficacia.

4. Osservazioni particolari

4.1 Il primo principio *Consentire alle autorità pubbliche di operare nell'interesse dei cittadini* comporta che i servizi d'interesse generale siano organizzati e regolati ad un livello quanto più possibile vicino ai cittadini e «salvaguardando nel contempo il principio di sussidiarietà». Ora, la nota 30 a piè di pagina del Libro bianco fa riferimento alla proposta di regolamento sui trasporti locali interni che «imporrebbe agli Stati membri di utilizzare le concessioni di servizio pubblico» e quindi dei bandi di gara sistematici. Non vi è più sussidiarietà se non esiste libertà di scelta per l'ente locale del modo di gestione dei servizi d'interesse generale di sua competenza.

4.2 Il terzo principio *Garantire la coesione e l'accesso universale* induce la Commissione a sottolineare che «il servizio universale rappresenta un concetto chiave sviluppato dalla Comunità per garantire l'effettiva accessibilità dei servizi essenziali». Ciò presuppone che si permetta «l'adeguamento dei requisiti in base alle mutevoli esigenze e preoccupazioni degli utenti e dei consumatori e ai cambiamenti in campo economico e tecnologico». In quest'ordine di idee e nel quadro del piano *eEurope* che raccomanda una generalizzazione dell'uso della banda larga per

le comunicazioni elettroniche, il Comitato ricorda che, nell'Europa dei 15, il 20 % della popolazione è attualmente escluso dall'accesso a tali servizi. Ebbene, la banda larga è un servizio d'interesse generale che migliora le condizioni di vita, riducendo le distanze e facilitando l'accesso alle cure sanitarie, all'istruzione e ai servizi pubblici anche ai cittadini che vivono in zone geograficamente isolate e alle persone di condizione disagiata. Se non si estende il servizio universale delle telecomunicazioni, a un prezzo abbordabile, all'accesso ad alta velocità e alla telefonia mobile, il ritardo che fa segnare l'Unione europea nell'installazione e nell'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e della società della conoscenza si accrescerà, mentre la frattura digitale si accentuerà, in particolare nei nuovi Stati membri.

4.3 Anche il sesto principio *Controllo e valutazione delle prestazioni* corrisponde alla richiesta del Comitato, nonché di molti altri soggetti, di sviluppare una dinamica progressiva di valutazione delle prestazioni dei servizi d'interesse generale per contribuire alla loro efficienza, a un accesso a tali servizi uguale per tutti e al loro adeguamento alle mutevoli esigenze dei consumatori, dei cittadini e della società e, infine, alla revisione delle regole. Il Libro bianco sottolinea, correttamente, che la valutazione deve «tener conto delle varie dimensioni e di tutti gli aspetti giuridici, economici, sociali e ambientali»; in questo contesto il Comitato auspica che nel corso della valutazione si esaminino precisamente i problemi dell'occupazione. Il Comitato insiste sul fatto che il ruolo dell'Unione europea è quello di definire una metodologia comune, dei criteri comuni, in particolare in ordine alla qualità, e di dare impulso alla dinamica di una valutazione oggettiva e indipendente, che deve essere portata avanti nel rispetto del principio di sussidiarietà. Secondo il Comitato, le proposte del Libro bianco per il riesame delle politiche settoriali (cfr. punto 2.5.6) devono essere affiancate da relazioni di valutazione degli effetti delle misure precedenti. Il Comitato ribadisce la sua proposta di partecipare alla valutazione, dal momento che nel suo seno sono presenti tutte le parti direttamente interessate. Il comitato analizzerà l'opportunità di creare in questa prospettiva un gruppo di studio permanente sui SIG.

4.4 Il settimo principio *Rispettare la diversità dei servizi e delle situazioni* non vuol dire, tuttavia, che non sia «necessario garantire un approccio comunitario uniforme nei diversi settori e sviluppare concetti comuni applicabili agli stessi». L'orientamento proposto prevede che la Commissione riesami, al momento dell'entrata in vigore del Trattato costituzionale, la fattibilità e l'esigenza di una normativa quadro per i servizi di interesse generale e presenti una relazione entro il 2005. Il Libro bianco non accoglie pertanto la richiesta di una direttiva quadro avanzata dal Comitato (cfr. parere del CESE in merito al «Libro verde sui servizi di interesse generale» GU C 80 del 30.3.2004) e da molti altri soggetti europei. Eppure sembra urgente consolidare i SIG nel loro complesso, compresi i servizi sociali e sanitari d'interesse generale in considerazione delle loro specificità, per quanto riguarda i loro rapporti con il diritto della concorrenza, il loro finanziamento, l'attuazione del principio di sussidiarietà o il loro ruolo nell'integrazione europea.

⁽¹⁾ Cfr. i pareri del CESE sul tema «I servizi d'interesse generale», GU C 241 del 7.10.2002 e in merito al «Libro verde sui servizi di interesse generale», GU C 80 del 30.3.2004.

4.5 Il nono principio *Garantire la certezza giuridica* induce la Commissione ad adoperarsi per migliorare la certezza giuridica, fatta salva la giurisprudenza della Corte di giustizia europea e del Tribunale di primo grado. Si riferiscono a questo principio due proposte di orientamento:

4.5.1 *Chiarire e semplificare il quadro giuridico riguardante la compensazione degli obblighi di servizio pubblico*: ciò dovrebbe garantire, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di proporzionalità, la sicurezza del finanziamento a lungo termine, da un lato, degli investimenti necessari alla continuità e sostenibilità dei servizi, e dall'altro, della compensazione degli obblighi di servizio pubblico o di servizio universale; ciò dovrebbe inoltre consentire di riconoscere che tali compensazioni possono assumere forme molto diverse, tali da permettere l'adattamento agli obiettivi definiti: sovvenzioni pubbliche, perequazioni interne che permettano di finanziare i costi generati con utili derivanti da attività redditizie, accompagnate o no da diritti esclusivi, fondi di compensazione tra operatori, esenzioni fiscali o di altro genere, partenariati pubblico/privato, aiuti per l'erogazione dei servizi agli utenti, ecc.

4.5.2 *Fornire un quadro chiaro e trasparente per la selezione delle imprese incaricate di gestire un servizio di interesse generale*, sulla base della consultazione pubblica relativa al Libro verde sui partenariati pubblico/privato. A parere del Comitato ciò comporta il riconoscimento della necessaria diversità dei possibili modi di gestione dei servizi d'interesse generale e della libertà di scelta per ogni ente interessato: vale a dire, una gestione diretta da parte della stessa autorità pubblica (servizio o azienda autonoma), ovvero una gestione affidata a un'impresa pubblica o mista, sulla quale l'autorità pubblica esercita un controllo equivalente a quello sui suoi stessi servizi, oppure a un'impresa dell'economia sociale e cooperativa o associativa senza scopo di lucro, o ancora la delega a un'impresa per un periodo di tempo determinato (concessione con previa procedura di appalto), senza dimenticare la possibilità di una reversibilità da un modo di gestione a un altro.

5. Conclusioni

5.1 Il Libro bianco sui servizi d'interesse generale segna un progresso nella presa in considerazione di tali servizi a livello

dell'Unione, rappresentando una buona base per lo sviluppo degli elementi concettuali di una politica europea in materia di servizi d'interesse generale, capace di mettere a disposizione delle imprese europee e di ciascun cittadino servizi pubblici accessibili, a prezzi abbordabili, efficienti e tecnologicamente avanzati.

5.2 I servizi d'interesse generale non solo sono cruciali per la competitività, ma costituiscono altresì un elemento chiave nel settore sociale e in quello ambientale. Essi completano il tritico (economia, società, ambiente) della strategia di Lisbona, di cui rappresentano un punto di forza significativo e indispensabile per fare dell'Unione europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. I servizi d'interesse generale, considerata le loro specificità, vanno al di là del mercato unico e costituiscono un requisito preliminare necessario per il benessere economico e sociale dei cittadini e delle imprese.

5.3 Occorrerà dunque arrivare a una combinazione armoniosa dei meccanismi di mercato e dei compiti di servizio pubblico nei settori in cui tale complementarità è compatibile con gli obiettivi di interesse generale e può apportare un valore aggiunto a vantaggio del miglioramento della vita dei cittadini europei in una logica di crescita economica, di creazione di posti di lavoro e di benessere sostenibile.

5.4 Il diritto dei cittadini di beneficiare di servizi d'interesse generale accessibili, a prezzi abbordabili e efficienti deve essere salvaguardato e affermato in nome della solidarietà e della coesione economica e sociale, riconosciute dai principi fondamentali del Trattato CE. Un processo di liberalizzazione dei servizi d'interesse generale deciso da uno Stato membro deve svolgersi nel rispetto dei criteri summenzionati. È per questa ragione che è opportuno elaborare, sempre nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, un corpus di principi universali per servizi che sono eterogenei e le cui modalità di prestazione variano da uno Stato membro all'altro.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Lo sfruttamento dell'energia geotermica — il calore endogeno della Terra

(2005/C 221/05)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 1° luglio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema Lo sfruttamento dell'energia geotermica — il calore endogeno della Terra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore WOLF.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli e 2 astensioni.

Il presente parere completa una serie di precedenti lavori del Comitato in materia di energia e ricerca. Affronta il tema dello sviluppo e dello sfruttamento della geotermia (calore endogeno della Terra) in quanto fonte energetica che, sotto il profilo della disponibilità, potrebbe soddisfare il criterio della sostenibilità, il cui utilizzo non genera emissioni di CO₂ che incidono sul clima e che pertanto può essere considerata una fonte energetica rinnovabile. Il parere descrive sinteticamente e valuta la situazione attuale in materia di sviluppo e sfruttamento della geotermia, il suo potenziale e i problemi legati alla sua introduzione sul mercato, visti sullo sfondo della questione energetica globale.

Sommario

1. La questione energetica
2. La geotermia
3. La situazione attuale
4. Sviluppi futuri e raccomandazioni
5. Sintesi

1. La questione energetica

1.1 Lo sfruttamento dell'energia⁽¹⁾ è alla base del nostro attuale stile di vita e della nostra civiltà; soltanto la disponibilità di energia in quantità sufficiente ha potuto rendere possibile gli attuali livelli di vita: nelle grandi nazioni industrializzate ed emergenti l'aspettativa di vita, l'approvvigionamento alimentare, il benessere generale e la libertà individuale hanno raggiunto un livello senza precedenti. Un insufficiente approvvigionamento energetico metterebbe a forte rischio tutte queste conquiste.

⁽¹⁾ L'energia non si consuma, ma si trasforma per essere utilizzata. Ciò avviene attraverso appositi processi, come per esempio la combustione del carbone, la trasformazione dell'energia eolica in elettricità oppure la fissione nucleare (conservazione dell'energia: $E = mc^2$). In questo contesto si parla anche di «approvvigionamento energetico», «produzione di energia» e «consumo energetico».

1.2 La necessità di garantire un approvvigionamento energetico sicuro, economico, rispettoso dell'ambiente e sostenibile è un elemento comune alle decisioni dei Consigli di Lisbona, Göteborg e Barcellona. La politica energetica dell'Unione europea persegue quindi tre obiettivi strettamente collegati tra loro e di pari importanza, vale a dire la salvaguardia e il miglioramento 1) della competitività, 2) della sicurezza dell'approvvigionamento e 3) dell'ambiente, il tutto nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile.

1.3 In diversi pareri⁽²⁾ il Comitato ha sottolineato che la produzione e l'utilizzo di energia comportano danni ambientali, rischi, problemi di esaurimento delle risorse e di dipendenza dall'esterno, oltre a una serie di incognite — basti pensare ai prezzi attualmente raggiunti dal petrolio —, e che la prima misura da adottare per ridurre i rischi di approvvigionamento, di crisi economiche e di altro tipo consiste nel diversificare ed equilibrare per quanto possibile i tipi e le forme di energia utilizzate, sforzandosi anche in tutti i modi di risparmiare l'energia e di utilizzarla in modo razionale.

1.4 Nessuna delle alternative e delle tecnologie che potranno contribuire in futuro all'approvvigionamento energetico è tecnicamente perfetta, completamente priva di impatti negativi sull'ambiente e in grado di soddisfare tutte le esigenze; è impossibile poi valutarne il potenziale su un arco temporale abbastanza lungo. Inoltre, le tendenze attuali e l'andamento dei costi sia delle fonti energetiche convenzionali che di quelle alternative indicano chiaramente che in futuro difficilmente sarà ancora possibile produrre energia a buon mercato, come è avvenuto finora ricorrendo a combustibili fossili⁽³⁾ quali il petrolio, il carbone e il gas naturale.

⁽²⁾ Parere sul tema «Promuovere le energie rinnovabili: modalità d'azione e strumenti di finanziamento» (CESE 94/2004), parere in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia» (CESE 279/2003), parere in merito alla «Proposta di direttiva (Euratom) del Consiglio che definisce gli obblighi fondamentali e i principi generali nel settore della sicurezza degli impianti nucleari» e alla «Proposta di direttiva (Euratom) del Consiglio sulla gestione del combustibile nucleare esaurito e dei residui radioattivi» (CESE 411/2003), parere sul tema «Le sfide del nucleare per la produzione di elettricità» (CESE 317/2004), parere sul tema «L'energia di fusione» (CESE 955/2004).

⁽³⁾ In futuro il loro utilizzo dovrà essere sempre più ridotto non soltanto per l'esaurirsi delle risorse, ma anche a causa delle emissioni di CO₂ (Kyoto!).

1.5 Per tale motivo una politica energetica europea lungimirante e responsabile non può sperare di garantire un approvvigionamento energetico sufficiente nel rispetto dei summenzionati obiettivi ricorrendo solo a poche fonti energetiche.

1.6 Un approvvigionamento energetico di lungo periodo, compatibile con le esigenze ambientali ed economiche non è quindi garantito né in Europa né a livello mondiale⁽¹⁾. La chiave per trovare possibili soluzioni può giungere soltanto dall'ulteriore approfondimento delle attività di ricerca e sviluppo, che devono comprendere anche la creazione di impianti pilota, il loro collaudo tecnico ed economico e infine la loro progressiva introduzione sul mercato.

1.7 Il Comitato ha inoltre sottolineato che il problema energetico va affrontato in termini più globali e su un arco temporale decisamente più lungo, in quanto i cambiamenti nel settore energetico avvengono lentamente e le emissioni di gas nocivi per il clima (gas a effetto serra) non sono un problema regionale, bensì globale. È inoltre prevedibile un ulteriore aggravarsi dei problemi in futuro, soprattutto nella seconda metà del secolo.

1.8 Sia le limitazioni sul versante delle risorse che il problema delle emissioni si acuiranno infatti ulteriormente, in quanto si prevede che la crescita demografica e l'esigenza dei paesi meno sviluppati di recuperare terreno faranno probabilmente raddoppiare o addirittura triplicare il fabbisogno energetico mondiale di qui al 2060. Allo stato attuale delle conoscenze, questo notevole aumento del fabbisogno non potrà essere compensato solo da aumenti dell'efficienza e da risparmi energetici.

1.9 La strategia⁽²⁾ e le linee di sviluppo devono pertanto iscriversi in una prospettiva di più lungo termine rispetto al 2060.

1.10 Come il Comitato ha già avuto modo di rilevare, anche la percezione della problematica da parte dei cittadini e nei dibattiti pubblici in generale comprende un'ampia gamma di opinioni che spaziano dalla tendenza a sopravvalutare i rischi e le opportunità esistenti alla tendenza a sottovalutarli.

1.11 Non esiste quindi ancora una politica energetica sufficientemente armonizzata a livello globale e ciò rende più diffi-

⁽¹⁾ Le crisi petrolifere verificatesi finora (per es. nel 1973 e nel 1979), l'attuale aumento del prezzo del petrolio nonché l'odierna controversia sull'attribuzione dei certificati di emissione espressione del conflitto esistente fra economia ed ecologia - sono indice dell'intera problematica.

⁽²⁾ Cfr. però i punti 2.2.1.2. e 2.2.2.2.

cile per l'Unione europea competere ad armi pari nell'economia mondiale.

1.12 Perfino all'interno degli Stati membri vi sono differenze di approccio al problema energetico. Ciò nondimeno, sia a livello nazionale che comunitario vi è ampio consenso sull'opportunità di sviluppare ulteriormente tutte le alternative (ad eccezione del nucleare secondo parecchi Stati membri). A tal fine esistono numerosi programmi di R&S e di finanziamento, in parte anche cumulabili, sia a livello nazionale che comunitario.

1.13 L'Unione europea persegue in particolare l'obiettivo di aumentare considerevolmente, a medio e lungo termine, l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili, il che può contribuire anche alla protezione del clima. In questo contesto l'energia geotermica occupa uno spazio importante.

2. La geotermia

2.1 Per sfruttamento dell'energia geotermica si intendono quelle tecniche che consentono di captare e sfruttare il flusso di calore proveniente dall'interno della Terra e diretto verso la superficie terrestre, utilizzando come fluido termovettore l'acqua (allo stato liquido o sotto forma di vapore).

2.1.1 Tuttavia la densità di questo flusso termico è molto bassa. Sotto la superficie terrestre le temperature crescono solo lentamente con l'aumentare della profondità: il gradiente termico medio è infatti di circa 3 °C ogni 100 m di profondità. Le aree geologiche che presentano un gradiente termico più elevato vengono definite anomalie geotermiche.

2.1.2 Il bilancio termico degli strati superficiali della crosta terrestre può essere influenzato anche dall'irraggiamento solare; ma nel prosieguo, questo fenomeno viene fatto rientrare nella geotermia.

2.2 Esistono **due forme di utilizzazione** del calore terrestre.

2.2.1 **In primo luogo** esso può essere **utilizzato per scopi di riscaldamento**. Attualmente nell'UE il 40 % circa dell'approvvigionamento energetico totale viene utilizzato a scopo di riscaldamento. A tal fine sono sufficienti di norma temperature (dell'acqua) relativamente basse (anche inferiori ai 100°C).

2.2.1.1 Al solo scopo di riscaldamento vengono utilizzate fra l'altro le cosiddette **sonde geotermiche**: si tratta di tubi coassiali (di profondità compresa fra i 2,5 e i 3 km) chiusi all'estremità inferiore e percorsi da una corrente d'acqua a circuito chiuso che captano una potenza termica utile che può arrivare fino a 500 kWth.

2.2.1.2 Una forma particolare di sfruttamento del calore terrestre situato in prossimità della superficie consiste nell'utilizzo di **pompe geotermiche** (macchine frigorifere a ciclo inverso) per il riscaldamento di edifici (da 2 kWth fino a 2 MWth) che utilizzano un «fluido frigorifero»⁽¹⁾. Ne esistono diversi tipi che, a seconda della tecnologia utilizzata, possono captare il calore a profondità variabili da uno a parecchie centinaia di metri.

2.2.2 La **seconda utilizzazione** delle risorse geotermiche riguarda la **produzione di energia elettrica**, per la quale sono necessarie invece temperature (dell'acqua) più elevate (per es. > 120 °C). In questo caso l'acqua da riscaldare viene normalmente condotta nel sottosuolo mediante due perforazioni effettuate ad una certa distanza fra loro e nelle quali l'acqua circola in direzioni opposte. Questo metodo consente di ottenere una potenza termica superiore compresa fra i 5 e i 30 MWth.

2.2.2.1 Ma anche queste temperature (dell'acqua) sono ancora troppo basse rispetto al grado di rendimento termodinamico auspicato (per la conversione dell'energia termica in energia elettrica) e rispetto alle temperature di ebollizione necessarie per il ciclo delle turbine.

2.2.2.2 Per il ciclo delle turbine vengono pertanto utilizzati preferibilmente fluidi di lavoro con una temperatura di ebollizione inferiore rispetto a quella dell'acqua (come per es. il perfluoropentano C5F12). A tal fine vengono sviluppati cicli speciali delle turbine come l'«Organic Rankine Cycle» (ciclo Rankine) o il ciclo Kalina.

2.2.3 Risulta particolarmente vantaggioso **combinare le due forme di utilizzazione** e sfruttare il calore non utilizzato nel corso della produzione di elettricità a fini di riscaldamento (cogenerazione di energia elettrica e termica).

2.3 Per fornire energia utile, in particolare per la produzione di elettricità, si possono tuttavia sfruttare in genere solo i serbatoi geotermici situati a una profondità sufficiente — ovvero a diversi chilometri sotto la superficie terrestre. Ciò richiede la realizzazione di perforazioni profonde e costose.

2.3.1 Tuttavia con l'aumentare della profondità di perforazione aumentano anche i costi per la valorizzazione e la gestione degli impianti, ragione per cui a seconda dell'utilizzo previsto occorre valutare comparativamente la profondità di perforazione, il rendimento termodinamico e il calore estraibile.

2.4 Ecco perché inizialmente si sono ricercati serbatoi geotermici da sfruttare soprattutto nelle zone caratterizzate da anomalie geotermiche.

2.4.1 Le anomalie geotermiche più rilevanti (i cosiddetti giacimenti ad alta entalpia⁽²⁾) si trovano prevalentemente nelle regioni a elevato vulcanismo (Islanda, Italia, Grecia, Turchia). I giacimenti ad alta entalpia venivano sfruttati già nell'antichità come fonti termali e da circa un secolo servono anche per produrre elettricità (Larderello, Italia, 1904).

2.4.2 Le anomalie geotermiche lievi (i cosiddetti giacimenti idrotermali a bassa entalpia), ossia quelle dal gradiente geotermico solo di poco più elevato del normale, sono ubicate invece nelle aree ad attività tettonica (Fossa renana, Tirreno, Egeo ecc.) e sono anche diffuse nei sedimenti acquiferi (bacino pannonic fra l'Ungheria e la Romania, bacino situato fra la Germania settentrionale e la Polonia).

2.5 Dato che le aree caratterizzate da anomalie geotermiche sono limitate, dalla metà degli anni '80 si cerca sempre più di sfruttare anche il calore accumulato nelle formazioni geologiche «normali», per soddisfare maggiormente il crescente fabbisogno energetico e adeguare meglio la produzione di energia termica ed elettrica ai diversi bisogni regionali.

2.5.1 A partire dagli anni '90 si è quindi iniziato a sfruttare per la produzione energetica giacimenti situati al di fuori delle zone di anomalia geotermica, principalmente nei paesi di lingua tedesca; la produzione di elettricità nei campi geotermici di Altheim e Bad Blumau (Austria) e di Neustadt-Glewe (Germania) è in corso soltanto da 4 anni.

2.5.2 Dato che in questi casi devono essere raggiunte profondità di almeno 2,5 km, ma preferibilmente di 4 o 5 chilometri, sono necessarie adeguate perforazioni in profondità.

⁽¹⁾ In futuro per es. CO₂.

⁽²⁾ Con il termine di entalpia in termodinamica si intende la somma dell'energia interna più l'energia elastica.

2.6 Queste tecniche comportano i seguenti vantaggi:

- l'utilizzo dell'energia geotermica non dipende dalle condizioni meteorologiche né da cicli giornalieri/annuali come nel caso dell'energia eolica o solare, quindi essa può servire a garantire la copertura del carico di base,
- si deve solo portare in superficie il calore già presente nel serbatoio situato ad alcuni chilometri di profondità, quindi i processi normalmente necessari per la produzione di calore primario (combustione o processi nucleari) non hanno ragion d'essere e si evitano così anche i costi e l'inquinamento che ne derivano,
- si tratta di serbatoi di calore rinnovabile quasi inesauribili, il cui sfruttamento potrebbe teoricamente fornire un notevole contributo alla produzione di energia.

2.7 Tali tecniche presentano tuttavia anche alcuni svantaggi:

- le temperature disponibili sono relativamente basse per poter ottenere un rendimento termodinamico soddisfacente per la produzione di elettricità,
- la necessità di ripristinare il flusso di calore verso i serbatoi ipogei e l'estrazione di calore dagli stessi impongono di esplorare e sfruttare enormi volumi, per evitare che, in caso di consistenti prelievi di calore, si verifichino fenomeni di esaurimento che potrebbero costringere ad abbandonare lo sfruttamento del serbatoio (in anticipo rispetto alle previsioni),
- nello sfruttare i serbatoi si deve evitare l'azione o il rilascio eventuale di sostanze inquinanti e/o corrosive (come CO₂, CH₄, H₂S e sali) e prevenire problemi di corrosione delle componenti dell'impianto,
- i costi e i fattori di incertezza economica (fra cui il rischio geologico e il rischio di esaurimento del giacimenti) legati allo sfruttamento e all'utilizzo dei giacimenti geotermici sono ancora relativamente elevati.

3. La situazione attuale

3.1 La geotermia di profondità fa sostanzialmente ricorso a tre tecniche di sfruttamento e utilizzo ⁽¹⁾ — che solitamente richiedono almeno due perforazioni ciascuna (il cosiddetto «doublet» costituito da una coppia di pozzi geotermici) ⁽²⁾ -, o alle loro varianti, ossia:

- i giacimenti idrotermali, dai quali si pompa in superficie acqua termale ipogea non artesianica (ossia non sottoposta a una pressione superiore a quella idrostatica) per utilizzarla finora perlopiù a scopi di riscaldamento. Attualmente questa tecnica viene estesa anche ai giacimenti idrotermali

dalla temperatura più elevata ai fini della produzione di energia elettrica; il calore viene veicolato dall'acqua presente in profondità,

- le rocce calde secche (Hot Dry Rock), nel cui caso si sfrutta il calore di determinate formazioni rocciose mediante perforazioni in profondità e robusti interventi di stimolazione. L'acqua iniettata dalla superficie consente di estrarre il calore raffreddando la superficie di scambiatori di calore creati artificialmente mediante stimolazione nella roccia profonda,
- i serbatoi geopressurizzati, dove la miscela di acqua e vapore può anche superare i 250 °C (temperature raggiunte però soltanto in pochi casi particolari) e può essere utilizzata per produrre elettricità o calore industriale.

A complemento di tali sistemi, si stanno perfezionando tecniche di superficie ⁽³⁾ che consentono un migliore trasferimento e utilizzo del calore.

3.2 Nell'Unione europea, l'attuale capacità di produzione di energia elettrica installata proveniente da impianti geotermici — principalmente sfruttando le anomalie geotermiche — è di circa 1 GWel, pari al 2% circa della potenza elettrica complessiva installata nell'UE; gran parte di questa produzione si realizza in Italia. La capacità installata destinata all'utilizzo diretto del calore per il riscaldamento è attualmente di circa 4 GWth, ma studi prospettici lasciano prevedere fin d'ora il raggiungimento o anche il superamento di 8 GWth nel 2010.

3.3 Finora entrambi i tipi di utilizzo non hanno dato un apporto quantitativamente rilevante all'approvvigionamento energetico dell'Unione, e anche la loro quota sul totale delle fonti energetiche rinnovabili utilizzate è ancora trascurabile.

3.4 Negli ultimi anni tuttavia lo sfruttamento dell'energia geotermica è in netto aumento grazie agli incentivi nazionali e comunitari. Se assicura un rendimento termico dell'ordine di alcuni MWth fino a qualche decina di MWth, la geotermia contribuisce anche alla fornitura decentrata di energia.

3.5 Il Comitato considera che questa politica sia pienamente giustificata e meriti di essere sostenuta. Anche in questo caso si tratta perlopiù di impianti pilota, che servono per collaudare e perfezionare diversi metodi.

3.6 Al di fuori delle zone con anomalie geotermiche, il costo di produzione di 1 kWhel di elettricità ottenuto con energia geotermica è ancora pari alla metà di quello derivante dall'energia solare e al doppio di quello ottenuto con l'energia eolica; anche in questo caso è necessario in generale produrre contemporaneamente calore ed elettricità.

⁽¹⁾ Cfr. per esempio in E. Rebhan (ed.) «Energiehandbuch» Springer-Verlag 2002, il contributo di Manfred Kleemann al capitolo 3.6.4.

⁽²⁾ Cfr. tuttavia i punti 2.2.1.1, (sonda geotermica chiusa) e 2.2.1.2 (pompa geotermica).

⁽³⁾ Cfr. punto 2.2.2.2 sul ciclo delle turbine.

3.6.1 Tuttavia (vedi sopra) l'offerta di energia geotermica può essere ampiamente modulata sul fabbisogno, una caratteristica, questa, che risulterà sempre più vantaggiosa man mano che le energie rinnovabili deterranno una quota maggiore del mercato energetico. Le fluttuazioni tipiche della produzione di energia eolica e solare richiederanno infatti crescenti interventi di regolazione e misure tampone. È probabile che, per funzionare, queste tecnologie dovranno necessariamente ricorrere a fluidi vettore e ad alto consumo energetico e costosi quali l'idrogeno.

4. Sviluppi futuri e raccomandazioni

4.1 Se riuscirà a non essere più limitato alle zone che presentano anomalie geotermiche (cfr. anche i punti 2.4 e 2.5), lo sfruttamento della geotermia offrirà un grande potenziale in grado di dare un contributo determinante a un approvvigionamento energetico ecocompatibile e sostenibile (cfr. anche punto 4.13).

4.2 Per sfruttare e sviluppare questo potenziale producendo elettricità a costi sostenibili, occorre procedere a perforazioni di almeno 4 o 5 km di profondità, in modo da raggiungere gli strati (di roccia) che hanno la temperatura minima necessaria (ca. 150 °C). Inoltre le rocce devono essere trattate (stimolate) in modo tale da consentire uno scambio di calore sufficiente fra le rocce calde e l'acqua naturalmente presente oppure iniettata, nonché un flusso idrico adeguato.

4.2.1 Viceversa (cfr. anche il punto 2.2.1.1) per la produzione di energia termica a scopi di riscaldamento basta raggiungere profondità anche inferiori, di 2-3 km per esempio.

4.3 A tal fine sono già in fase di sviluppo e collaudo varie tecnologie in parecchi siti europei dalla diversa conformazione geologica (per es. Soultz-sous-Forêts, Groß Schönebeck). Il potenziale di sviluppo risiede nella messa a punto di tecnologie non legate, nella misura del possibile, alle caratteristiche specifiche del sito, e quindi esportabili. Raggiungere questo obiettivo richiederà tuttavia consistenti attività di R&S.

4.4 Da un lato è opportuno continuare a perfezionare le varie tecnologie già esistenti fino a renderle operative, e verificare se sussistono i summenzionati presupposti per uno sfruttamento sostenibile della geotermia.

4.4.1 In questo contesto è particolarmente importante stabilire se in un serbatoio stimolato con queste tecniche si possano effettivamente soddisfare le condizioni idrauliche e termodinamiche necessarie per garantire una sufficiente sostenibilità.

4.5 Dall'altro, occorre migliorare e razionalizzare progressivamente anche le singole tappe del processo in modo da rendere concorrenziali i costi di produzione di questa energia (vedi oltre). A tale scopo occorre realizzare i necessari sforzi di

R&S (cfr. punto 1.6), ma anche preparare l'introduzione sul mercato per ridurre i costi di produzione.

4.6 Per l'energia geotermica, essere competitiva a medio termine significa concorrere con l'energia eolica in termini di costi. Ed è probabile che ciò avvenga, visti gli inconvenienti sempre più evidenti dell'energia eolica, quali le fortissime fluttuazioni dell'offerta, che notoriamente generano ingenti costi secondari e anche emissioni in altri luoghi, l'impatto negativo sulla popolazione residente e sul paesaggio, ma anche i crescenti interventi richiesti per la manutenzione e le riparazioni. La valutazione globale dovrà tenere conto anche degli oneri finanziari a carico dei consumatori e delle casse pubbliche.

4.7 In un'ottica di lungo termine e tenendo conto del probabile ulteriore aumento dei prezzi del petrolio e del gas naturale (nonché della possibile scarsità di tali combustibili) sorge la questione della competitività generale dell'energia geotermica: ci si chiede infatti se e quando anche questa fonte energetica — tenuto conto dei costi esterni di tutte le tecniche di trasformazione dell'energia — possa diventare competitiva a lungo termine senza beneficiare di sovvenzioni o di trattamenti preferenziali distorsivi del mercato.

4.8 Nel frattempo è però necessario ⁽¹⁾:

- proseguire le attività di sviluppo tecnico-scientifico attraverso programmi mirati di R&S, finanziati sia dai singoli Stati membri che dall'Unione europea, in modo da sviluppare e collaudare le varie tecniche e fasi del processo in un numero sufficiente di impianti pilota,
- per sostenere inizialmente l'introduzione dell'energia geotermica sul mercato, adottare anche normative (*) che servano da stimolo agli investimenti privati e, prevedendo una certa degressività, rendano economicamente interessante la vendita dell'energia in questione per un periodo limitato, ovverosia nella fase di lancio sul mercato. È infatti importante poter verificare, migliorare e valutare anche il potenziale economico di tale energia. Ciò vale in particolare anche per i modelli di *contracting* che le imprese di fornitura energetica propongono ai consumatori,
- offrire garanzie contro i rischi legati all'esplorazione e allo sfruttamento dei giacimenti geotermali, quali il cosiddetto «rischio geologico» e i rischi legati alla perforazione.

4.9 Il Comitato riconosce con soddisfazione che si sta già facendo molto in questo campo. Sostiene pienamente la Commissione per i progetti di R&S già in corso o oggetto di un bando di gara e condivide l'intenzione di quest'ultima di potenziare l'impegno in materia nell'ambito del prossimo programma quadro di R&S. Il Comitato caldeggia inoltre i programmi di R&S degli Stati membri, nonché i loro sforzi volti ad agevolare e promuovere sin d'ora, mediante incentivi, l'introduzione a titolo sperimentale di tali tecniche sul mercato.

(¹) In merito «Promuovere le energie rinnovabili: modalità d'azione e strumenti di finanziamento»

(*) Cfr. ad esempio la legge tedesca sull'alimentazione della rete pubblica con elettricità proveniente da fonti energetiche rinnovabili e le disposizioni relative al riscaldamento e alla climatizzazione degli edifici.

4.10 In questo contesto il Comitato ribadisce la raccomandazione già precedentemente espressa di sfruttare le opportunità offerte dallo Spazio europeo della ricerca per mettere in atto una strategia per la RICERCA ENERGETICA che sia globale, trasparente, coordinata e sostenuta da tutti i partner, e farne un elemento fondamentale del Settimo programma quadro per la R&S e del Programma Euratom.

4.11 La strategia dovrebbe comprendere e dare il giusto spazio anche alle necessarie misure di R&S nel settore dell'energia geotermica, fintanto che non si riusciranno a stimare e valutare meglio l'andamento dei costi a lungo termine in un mercato energetico in evoluzione e l'effettivo potenziale di queste tecnologie.

4.12 Inoltre, nello spirito del metodo aperto di coordinamento, il Comitato raccomanda di far confluire in un programma di ricerca europeo sull'energia tutti i programmi di R&S sulla geotermia (ovvero anche quelli finora finanziati solo a livello nazionale) e di promuovere anche la cooperazione europea.

4.13 In tale contesto il Comitato ritiene che un'opportunità derivi anche dalla partecipazione dei nuovi Stati membri al Programma quadro per la R&S dell'Unione europea. L'imminente rinnovo dei sistemi energetici di questi paesi dovrebbe offrire l'occasione per installarvi anche nuovi impianti pilota e dimostrativi.

4.14 Il Comitato raccomanda inoltre alla Commissione di adoperarsi per armonizzare gli incentivi efficaci alla commercializzazione esistenti nell'Unione europea (come per esempio leggi sull'alimentazione della rete pubblica con elettricità prodotta da fonti rinnovabili) in modo tale da consentire, in un primo tempo almeno nel settore della geotermia, condizioni di concorrenza equa in Europa fra tecnologie simili.

4.15 Dato che la geotermia è particolarmente adatta alla cogenerazione di energia termica e di elettricità, il Comitato raccomanda inoltre alla Commissione di adoperarsi anche per realizzare i relativi impianti di distribuzione e di utilizzo.

5. Sintesi

5.1 Per sfruttamento dell'energia geotermica si intendono quelle tecniche che consentono di captare il flusso di calore endogeno della Terra che risale verso la superficie.

5.2 Esse permettono innanzi tutto di fornire calore a scopo di riscaldamento, ma anche di produrre elettricità, oppure entrambe queste forme di energia contemporaneamente.

5.3 La produzione di energia geotermica avviene già nelle zone caratterizzate da anomalie geotermiche, ma l'apporto relativo di questa fonte all'approvvigionamento energetico totale resta comunque molto ridotto.

5.4 L'impiego di tecnologie che consentono di operare anche al di fuori delle anomalie geotermiche può sviluppare il potenziale della geotermia e farle assumere un ruolo di rilievo nell'approvvigionamento energetico sostenibile, soprattutto per la copertura del carico di base. Tuttavia ciò richiede perforazioni fino a 4 o 5 chilometri di profondità e ulteriori interventi di «stimolazione».

5.5 La geotermia poco profonda, che utilizza pompe geotermiche per il riscaldamento e la climatizzazione di locali, presenta anch'essa un forte potenziale di sviluppo.

5.6 È proprio nella capacità di garantire il carico di base che l'energia geotermica si distingue dalle altre fonti caratterizzate da un'offerta fluttuante (come l'energia eolica e solare), che dipendono o dipenderanno sempre più da sistemi di regolazione, tampone e di accumulo e che incontrano resistenze nella popolazione per via delle superfici richieste e dell'impatto sul paesaggio.

5.7 Il Comitato ribadisce la raccomandazione di sfruttare le opportunità offerte dallo Spazio economico della ricerca avviando una strategia globale per la RICERCA ENERGETICA.

5.8 Questa strategia dovrebbe comprendere anche le misure di R&S necessarie per lo sviluppo della geotermia e volte a proseguire e a potenziare adeguatamente i programmi già in corso.

5.9 Inoltre, nello spirito del metodo aperto di coordinamento, il Comitato raccomanda di inserire i programmi di R&S relativi alla geotermia che finora hanno beneficiato solo di aiuti nazionali in un programma di ricerca europeo sull'energia e nelle misure integrative ad esso collegate.

5.10 Il Comitato raccomanda di adottare in tutti gli Stati membri in una fase iniziale incentivi e normative degressivi riguardanti l'introduzione sul mercato (come per esempio leggi sull'alimentazione della rete pubblica con elettricità prodotta da fonti rinnovabili) e gli investimenti privati, in modo da rendere economicamente interessante per un periodo limitato lo sfruttamento e la vendita dell'energia, per contribuire in tal modo a sondare, migliorare e valutare il potenziale economico di questa fonte di energia.

5.11 Il Comitato raccomanda di armonizzare questi incentivi all'interno dell'UE, in modo da creare condizioni di concorrenza equa a livello comunitario nel settore della geotermia.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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 Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione della fase di spiegamento e della fase operativa del Programma europeo di radionavigazione via satellite

COM(2004) 477 def. — 2004/0156 (COD)

(2005/C 221/06)

Il Consiglio, in data 16 novembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 156 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 17 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore RANOCCHIARI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005 nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 134 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Il CESE ha seguito sin dall'inizio la nascita e lo sviluppo del programma europeo Galileo di radionavigazione e posizionamento via satellite, riconoscendone il ruolo strategico fondamentale per la competitività del sistema europeo, sia per le ripercussioni innovative in termini economici, occupazionali e sociali che ne discendono, che per il miglioramento della qualità della vita per la società civile che Galileo può assicurare ⁽¹⁾. Il CESE ha altresì evidenziato l'esigenza di associare, sin dal varo dell'Impresa comune Galileo ⁽²⁾, le componenti private allo sviluppo ed allo sfruttamento del sistema, assicurando un sostegno continuo durante le fasi di sviluppo e spiegamento ⁽³⁾.

1.2 Come ha sottolineato il CESE nel suo più recente parere sull'argomento ⁽⁴⁾, «il programma Galileo è finalmente entrato in una fase d'avvio effettivo dopo l'accordo intervenuto il 26 maggio 2003 nell'ambito del consiglio dell'ESA sui contributi finanziari dei suoi membri», ed ha ribadito che «il programma Galileo rappresenta una sfida importante per l'Unione europea, la sua indipendenza, le sue capacità tecnologiche e scientifiche, la sua economia e in primis per il settore spaziale».

2. La situazione attuale e gli sviluppi attesi

2.1 È utile ricordare che il programma Galileo si sviluppa in quattro fasi:

⁽¹⁾ GU C 311 del 17.11.2001, pag. 19.

⁽²⁾ Impresa comune Galileo: creata ai sensi dell'art 171 del Trattato CE con il regolamento CE 876/2002 del 21 maggio 2002. Assicura la gestione della fase di sviluppo del programma Galileo e prepara la gestione delle fasi di spiegamento ed operative del programma. Ha sede a Bruxelles. Membri fondatori sono la Comunità europea, rappresentata dalla Commissione, e l'Agenzia spaziale europea.

⁽³⁾ GU C 48 del 21.2.2002, pag. 42.

⁽⁴⁾ Parere del CESE sulla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Progressi del programma di ricerca Galileo all'inizio del 2004* - GU C 302 del 7.12.2004.

— la **fase di definizione**, iniziata nel 1999 e conclusasi nel 2001: nel corso di tale fase si è disegnata l'architettura dell'intero sistema e sono state definite le cinque tipologie di servizi offerti elencate più avanti; la fase è stata finanziata principalmente attraverso il V programma quadro di RST&D 1998-2002,

— la **fase di sviluppo e convalida**, iniziata nel 2002 e che terminerà nel 2005: prevede lo sviluppo dei satelliti e delle componenti terrestri, nonché la convalida «in orbita» del sistema. La dotazione finanziaria pubblica UE/ASE è stata di 1,2 mrd di euro, a cui si aggiungono 100 mio di euro provenienti dal VI programma quadro di RST&D 2002-2006,

— la **fase di dispiegamento**, che durerà prevedibilmente dal 2006 al 2007: comprende la costruzione ed il lancio dei satelliti — i primi due satelliti saranno lanciati già a fine 2005 — e l'installazione dell'intero segmento terrestre. La dotazione finanziaria globale è di 2,1 mrd di euro di cui 1/3, pari a 700 mio di euro a carico del bilancio comunitario e 2/3, vale a dire circa 1,4 mrd di euro, a carico del consorzio che sarà selezionato,

— la **fase di sfruttamento commerciale**, che inizierà nel 2008: prevede un costo annuo d'operatività e mantenimento di circa 220 mio di euro ad intero carico dei privati, con l'eccezione di un intervento straordinario pubblico UE dell'ordine di 500 mio di euro in totale per i primi anni della fase stessa, in funzione delle decisioni che saranno prese sulle prospettive finanziarie 2007-2013.

2.2 Dopo la fase di definizione, nel maggio del 2002 è stata costituita l'Impresa comune Galileo, per un periodo di quattro anni. Lo scopo dell'azione era quello di «garantire l'unicità di gestione e di controllo finanziario del progetto di ricerca, sviluppo e dimostrazione del programma Galileo utilizzando allo scopo i fondi assegnati a questo programma».

2.3 Inoltre, con il regolamento 1321/2004 ⁽¹⁾ che istituisce l'**Autorità di vigilanza europea GNSS** (sistema globale di radionavigazione via satellite) e con l'azione comune 2004/552/PESC ⁽²⁾, entrambe del 12 luglio 2004, sono state realizzate le strutture operative del sistema, intese sia a gestire gli interessi pubblici inerenti ai programmi che a garantire la sicurezza e la protezione del sistema Galileo.

2.4 A livello internazionale, l'**Unione europea e gli Stati Uniti d'America** hanno concluso il 26 giugno 2004, dopo quattro anni di negoziati, un accordo di estrema importanza su Galileo e GPS ⁽³⁾. L'accordo prevede la promozione, la fornitura e l'utilizzazione, su base compatibile ed interoperabile, dei servizi dei due sistemi di navigazione e posizionamento satellitari e delle connesse applicazioni: ogni sistema funzionerà in parallelo con l'altro, senza interferenze tra i rispettivi segnali. Questo permetterà a Galileo, nell'ambito dei sistemi mondiali di navigazione satellitare GNSS, di diventare la norma mondiale dei segnali aperti di utilizzo civile e commerciale (il GPS è a gestione militare) e di essere accessibile e «appetibile» anche per gli attuali utilizzatori del GPS attraverso un unico ricevitore.

2.5 Sempre a livello di cooperazione internazionale, il 13 luglio 2004 è stato firmato un accordo di cooperazione con **Israele**, che fa seguito a quello siglato con la **Cina** il 30 ottobre 2003. Sono inoltre stati da tempo avviati negoziati per ottenere l'interoperatività con il **sistema russo Glonass** ⁽⁴⁾, già avanzati soprattutto per l'acquisizione delle frequenze e l'utilizzo di vettori di lancio russi, mentre accordi di cooperazione sono in stadio avanzato di negoziazione con la Federazione russa stessa, l'Ucraina e l'India. Infine, sono già stati avviati dei contatti con Australia, Brasile, Messico e Corea del Sud; anche Svizzera, Norvegia e Canada stanno esaminando una loro possibile partecipazione finanziaria.

⁽¹⁾ Regolamento del Consiglio sulle strutture di gestione dei programmi europei di radionavigazione via satellite. (GU L 246 del 20.7.2004).

⁽²⁾ Cfr. GU L 246 del 20.7.2004.

⁽³⁾ US GPS: *United States Global Positioning System*, a gestione militare.

⁽⁴⁾ Glonass: *Global navigation satellite system*.

2.6 Per quanto riguarda il **bacino del Mediterraneo**, la Conferenza euro-mediterranea dei ministri degli Esteri di Valenza, dell'aprile 2002, ha lanciato un piano d'azione, nel quale figura tra l'altro anche la cooperazione in tema di radionavigazione e posizionamento satellitare. Recentemente, l'Impresa comune Galileo ha varato al Cairo un progetto **Euro-med GNSS** di dimostrazione, formazione e coordinamento del piano GNSS regionale, per verificare, in cooperazione con i partner Meda, l'impatto di **EGNOS** ⁽⁵⁾, satellite geostazionario precursore di Galileo.

2.7 Una volta a regime, il sistema Galileo intende fornire **cinque tipologie di servizi**:

- «un servizio di base aperto, destinato in particolare ad applicazioni per il grande pubblico e a servizi di interesse generale,
- un servizio commerciale, che assicurerà lo sviluppo di applicazioni a fini professionali e che offrirà pertanto servizi a più elevato rendimento rispetto al servizio di base, con particolare riferimento alla garanzia del servizio,
- un servizio chiamato *Safety of Life* di altissima qualità e articolazione per le applicazioni che mettono in gioco la vita umana, come la navigazione marittima o aerea,
- un servizio di ricerca e salvataggio destinato a migliorare i sistemi di assistenza esistenti attualmente per i casi di pericolo e di salvataggio di persone,
- un servizio per l'utenza istituzionale, denominato *Public regulated service* (PRS), concepito in forma criptata e resistente a radiodisturbi e interferenze: il servizio è principalmente riservato alle istituzioni pubbliche operanti nel campo della protezione civile, della sicurezza nazionale, della tutela dell'ordine pubblico e del rispetto della legge, che richiedono una protezione assoluta» ⁽⁶⁾.

2.8 Date le caratteristiche di uso e gestione civile del sistema Galileo e le sue prevalenti applicazioni commerciali e professionali, il suo mercato potenziale, secondo la Commissione, dovrebbe collocarsi nel 2010 intorno ai 3 miliardi di ricevitori, con ritorni di investimento annui di circa 250 mrd di euro e la creazione di nuove imprese e posti di lavoro altamente qualificati dell'ordine di centinaia di migliaia di addetti, di cui più di 150.000 in Europa.

⁽⁵⁾ EGNOS: *European Geostationary Navigation Overlay Service*: sistema basato sulla correzione del segnale GPS attraverso una rete di stazioni terrestri e di satelliti geostazionari. Lanciato nel 1996 e già in funzione come precursore di Galileo, EGNOS dovrebbe ora integrarsi con quest'ultimo anche in termini di schema comune di concessione.

⁽⁶⁾ Cfr. contratto di concessione delle fasi di spiegamento e di gestione del programma Galileo - 2003/s200-179789 pubblicato il 17 ottobre 2003.

2.9 L'impresa comune Galileo ha concluso, nel settembre 2004, la **fase di competizione negoziale** ed ha ricevuto le proposte finali di due consorzi candidati alla concessione (Eurely⁽¹⁾ e Invasat⁽²⁾). Le proposte sono state sottoposte a valutazione finale sulla base di tre criteri: capacità imprenditoriali e finanziarie; capacità tecniche; aspetti legali e contrattuali.

2.10 Conformemente al suo mandato, l'impresa comune ha presentato un rapporto alla Commissione, la quale ha prodotto una comunicazione al Parlamento ed al Consiglio⁽³⁾ sul passaggio alle fasi di spiegamento e di esecuzione operativa. Essa potrà quindi ottenere «le direttive politiche necessarie quanto al finanziamento pubblico delle prossime fasi del programma e alle missioni di servizio pubblico, in particolare la definizione dei servizi», e quindi avanzare una proposta di affidamento per la firma del contratto da parte dell'Autorità di vigilanza, che è di fatto l'autorità responsabile dell'esecuzione del contratto stesso ai sensi del citato regolamento CE 1321/2004.

2.11 Il Comitato si domanda se tale procedura non rischi di rivelarsi troppo complessa, con sovrapposizioni e doppi controlli che non appaiono né agevoli né chiari.

2.12 Peraltro l'**Autorità di vigilanza**, istituita dal regolamento CE 1321/2004 e richiamata nella proposta di regolamento oggetto del presente parere, che la definisce come l'agenzia comunitaria responsabile della gestione degli interessi pubblici dei programmi di radionavigazione satellitare, vedrà la luce solo nel 2005.

3. La proposta della Commissione europea

3.1 La proposta oggetto del presente parere risponde alla necessità di disporre di uno **strumento giuridico specifico** che, assicurando al programma una linea autonoma di bilancio, consenta una più efficace gestione e monitoraggio delle fasi di spiegamento e di sfruttamento di Galileo dal punto di vista finanziario, anche nei confronti del concessionario.

3.2 La proposta mira, quindi, a stabilire le modalità del contributo finanziario della Comunità per le fasi di spiegamento e di esecuzione operativa e si focalizza su:

3.2.1 la necessità dell'intervento comunitario inteso ad assicurare la congruenza del quadro finanziario tra le risorse erogate dalla Comunità stessa e quelle derivanti al concessionario:

(1) Eurely: Consorzio fondato da Alcatel, Finmeccanica e Vinci.

(2) Invasat: fondato da EADS Space, Inmarsat ventures e The Thales group.

(3) COM(2004) 636 def. del 6.10.2004.

— dalla fornitura dei vari servizi generati da Galileo,

— dalle licenze e diritti di proprietà intellettuale sulle componenti del sistema a lui concesse gratuitamente dall'Autorità di vigilanza,

— da prestiti a lungo termine che saranno erogati dalla BEI;

3.2.2 l'adeguatezza dello schema istituzionale di gestione e controllo dell'Autorità di vigilanza.

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE ritiene che sin da ora occorra approfondire le caratteristiche tecniche dell'erogazione delle diverse tipologie di servizi al fine di **garantire standard aperti** che permettano l'accesso ad ulteriori *service providers* e a tipologie di servizi innovative, evitando barriere artificiali o canoni costosi per i *new comers* specie se di dimensioni minori.

4.2 Quanto alla **congruità del quadro finanziario** di riferimento, il CESE auspica che le nuove prospettive finanziarie del bilancio comunitario vengano approvate al più presto e appoggia la richiesta della Commissione intesa ad ottenere per il programma Galileo la somma di 1 mrd di euro, attraverso una specifica linea di bilancio non dipendente da altre linee. Il Comitato chiede inoltre che tale somma sia aumentata adeguatamente per assicurare lo sviluppo e l'integrazione di EGNOS nel programma Galileo. Il CESE ritiene altresì opportuno che le attività di ricerca sui sistemi di radioposizionamento satellitare GNSS trovino spazio e risorse anche nel VII programma quadro di RST&D.

4.3 Il CESE si domanda peraltro come verranno inseriti in tale quadro gli eventuali contributi pubblici di organismi di paesi terzi che hanno già manifestato l'intenzione di partecipare finanziariamente al programma Galileo.

4.4 Il CESE nota che nel quadro finanziario per il concessionario vengono indicati benefici derivanti dalla sua funzione di fornitore di servizi e fruitore di licenze e diritti IRP⁽⁴⁾ gratuiti. Al riguardo il CESE non può non manifestare la propria preoccupazione per l'eventuale pre-constituzione di una posizione dominante o monopolista del concessionario, con conseguenti possibili distorsioni della concorrenza e restrizioni del libero mercato.

(4) IPR: *Intellectual property rights*.

4.5 Per quanto attiene all'**adeguatezza del quadro istituzionale di gestione e controllo** esternalizzato ad un'agenzia europea (Autorità di vigilanza europea del sistema globale di radionavigazione via satellite), il Comitato sottolinea i seguenti punti:

4.5.1 il **consiglio di amministrazione dell'Autorità di vigilanza europea GNSS** esclude la rappresentanza dell'Agenzia spaziale europea, che è invece parte dell'attuale consiglio d'amministrazione dell'Impresa comune;

4.5.2 le **responsabilità gestionali e di controllo** vengono trasferite dall'Impresa comune all'Autorità di vigilanza europea GNSS che gestisce i fondi per Galileo, agisce come autorità concedente i contratti di concessione, vigila sull'osservanza degli obblighi contrattuali, cede al concessionario i diritti di utilizzazione dei beni per la durata contrattuale, gestisce l'accordo con l'operatore di EGNOS, coordina le iniziative degli Stati membri per le frequenze necessarie al funzionamento del sistema, garantisce la conformità delle certificazioni delle componenti e fa rispettare le disposizioni di sicurezza, incluse quelle derivanti dall'Azione comune 2004/552 PESC;

4.5.3 il CESE non può nascondere la propria preoccupazione per la delicatissima fase di trasferimento della responsabilità dall'**Impresa comune Galileo**, che viene a scadenza nel maggio 2006, alla nuova **Autorità di vigilanza europea GNSS**, che dovrebbe diventare operativa dalla prima metà del 2005;

4.5.4 il Comitato raccomanda, quindi, alla Commissione e al Consiglio di vigilare su tale fase, che vedrà anche la «coabitazione» tra Impresa comune e Autorità di vigilanza;

4.5.5 le disposizioni dell'**Azione comune 2004/552/PESC** ed il regolamento istitutivo dell'Autorità di vigilanza europea GNSS, che prevede un **comitato per la sicurezza e la protezione del sistema**, regolano le questioni di sicurezza interna di Galileo.

Secondo il CESE dovrebbero sin d'ora essere approfonditi i rapporti del sistema Galileo con le altre iniziative europee coesistenti, quali il sistema *Global monitoring for environment and security* — GMES, il sistema COSPAS-SARSAT⁽¹⁾ di ricerca e salvataggio, le reti per giustizia e affari interni, le reti multimediali GRID, ecc.;

(1) COSPAS (acronimo russo *Cosmicheskaya Sistyema Poiska Avariymich Sudov*, ossia Sistema spaziale per la ricerca di vascelli in difficoltà); SARSAT (*Search and Rescue Satellite-Aided Tracking*; Ricerca e salvataggio via satellite): si tratta di un sistema internazionale di ricerca, identificazione e salvataggio via satellite con finalità umanitarie. Il sistema, nel periodo 1982-2003, ha permesso di salvare oltre 15.000 persone in tutto il mondo.

4.5.6 il CESE sottolinea l'esigenza, già espressa in suoi precedenti pareri⁽²⁾, di affrontare parallelamente alla regolazione dei problemi in tema di sicurezza, anche quelli relativi alla **tutela della privacy e protezione dei dati personali investendo dell'argomento, laddove possibile, l'Agenzia europea dei diritti fondamentali**,⁽³⁾ oppure prevedendo l'**istituzione di un apposito organismo consultivo**. Non appare infatti sufficiente alla bisogna il richiamo al regolamento CE 45/2001 fatto all'art. 19 del regolamento citato che istituisce l'Autorità di vigilanza europea GNSS. Assicurare esplicitamente un'adeguata tutela della *privacy* e dei dati personali riveste a parere del Comitato un'importanza non inferiore a quella relativa alla sicurezza se si vuole garantire il successo del sistema Galileo con il pieno sostegno della società civile;

4.5.7 sempre in tema di coinvolgimento della società civile, il CESE nota come un'iniziativa così importante per l'Europa come il programma Galileo risulti ancora praticamente sconosciuta alla maggioranza dei cittadini europei. A questo riguardo il CESE auspica che le Istituzioni comunitarie in concerto con i governi nazionali diano avvio, appena possibile, ad una campagna di informazione e sensibilizzazione che oltre a far conoscere ed apprezzare questo eccellente prodotto della ricerca e dell'industria europea, rassicuri i cittadini europei sul rispetto e la tutela dei loro diritti alla *privacy*.

5. Osservazioni particolari

5.1 In relazione a quanto sopra esposto, il CESE raccomanda che nei «considerando» della proposta di regolamento vengano inseriti i seguenti rilievi:

5.1.1 **nuovo considerando 3 bis**: in ragione dell'impatto che il programma potrà avere sulla vita dei cittadini europei, la Commissione si adopererà affinché venga affidata all'Agenzia europea dei diritti fondamentali, o in alternativa ad un organo consultivo «ad hoc», la tutela della *privacy* e la protezione dei dati personali nell'erogazione dei servizi Galileo, al fine di assicurare uno sviluppo trasparente ed un dialogo costante con l'utenza potenziale e la società civile;

(2) Cfr. Parere del CESE sulla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla costituzione dell'impresa comune Galileo» punto 3.5 - GU C 48 del 21.2.2002.

(3) Cfr. COM(2004) 693 del 25 ottobre 2004. Nella comunicazione, la Commissione mentre propone l'istituzione dell'Agenzia nel 2005, ipotizza che alla stessa venga affidata anche la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali.

5.1.2 **al considerando 12 aggiungere:** «assicurare ulteriori risorse comunitarie sulla stessa linea di bilancio per lo sviluppo e l'integrazione di EGNOS in Galileo e prevedere adeguato spazio e risorse nell'ambito del VII programma quadro di ricerca e sviluppo per la radionavigazione satellitare e l'integrazione tra le reti esistenti»;

5.1.3 **nuovo considerando 13 bis:** «la Commissione e il Consiglio assicureranno che il processo di transizione tra l'Impresa comune Galileo e la nuova Autorità di vigilanza europea GNSS avvenga nella più assoluta trasparenza onde evitare possibili sovrapposizioni, ritardi operativi o, peggio ancora, restrizioni di mercato»;

5.1.4 **nuovo considerando 14 bis:** «la Commissione veglierà affinché gli eventuali apporti e le partecipazioni finanziarie da parte di organismi di paesi terzi al patrimonio dell'Autorità di vigilanza europea GNSS si realizzino nel rispetto degli interessi reciproci e degli equilibri esistenti attraverso opportuni accordi da sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo».

6. Conclusioni

6.1 Il CESE ribadisce con forza il suo **pieno sostegno al programma Galileo** ed alla accelerazione dei tempi di realizzo delle ultime due fasi del suo sviluppo affinché possa diventare operativo a tutti gli effetti nel 2008.

6.2 Il CESE invita la Commissione a proseguire nella valutazione *ex-ante* dei benefici aggiuntivi per il concessionario, derivanti dalle forniture di servizi e dai diritti di proprietà intellettuale, e a diffondere un'informazione chiara e puntuale sui risultati di tale valutazione.

6.3 Il CESE ritiene che siano stati fatti passi avanti essenziali per realizzare un'infrastruttura di portata mondiale, in partico-

lare con l'Accordo di cooperazione **UE/USA** volto a garantire la piena compatibilità ed interoperatività tra i diversi sistemi di radionavigazione e posizionamento satellitare presenti sullo scenario mondiale.

6.4 Il CESE sottolinea l'importanza della cooperazione internazionale con la Cina ed Israele e ritiene che tutti gli sforzi debbano essere fatti per raggiungere intese di mutuo interesse con la Svizzera, la Norvegia, la Federazione russa, l'Ucraina, l'India, l'Australia, il Messico, il Brasile e la Corea del Sud. Il Comitato ritiene che il bacino del Mediterraneo debba costituire un'area privilegiata, in quanto già può usufruire delle prestazioni di servizi di EGNOS e rappresenta un'area strategica per la pace, la stabilità e lo sviluppo sostenibile dell'Europa.

6.5 In proposito, il CESE è convinto che l'apertura ai paesi terzi costituisca un importante contributo alla dimensione esterna della politica dell'Unione europea.

6.6 Il CESE auspica che la Commissione europea possa disporre di una voce di bilancio da dedicare ad una campagna di informazione e sensibilizzazione che oltre a far conoscere ed apprezzare questo eccellente prodotto della ricerca e dell'industria europea, rassicuri i cittadini europei sul rispetto e tutela dei loro diritti alla *privacy*.

6.7 Il CESE auspica infine che siano accolti i propri rilievi e suggerimenti su alcuni «considerando» del regolamento proposto (tutela della *privacy*, incremento delle risorse finanziarie, periodo di transizione e apporti di paesi terzi) così come sopra indicati. Tali suggerimenti intendono contribuire ad una maggiore chiarezza e trasparenza dell'iniziativa, oltre che a garantirle risorse adeguate nell'interesse sia delle istituzioni europee che della società civile.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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

Progetto di parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità (Inspire)

COM(2004) 516 def. — 2004/0175 (COD)

(2005/C 221/07)

Il Consiglio, in data 13 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 13 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore **RETUREAU**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 140 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Sintesi del parere del Comitato

1.1 Il Comitato ritiene che la proposta di istituire un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità (Inspire) sia adeguata, auspicabile e conforme al principio di proporzionalità. Tale infrastruttura coordinerà e renderà interoperabili e accessibili i dati territoriali raccolti dagli Stati membri a livello nazionale per meglio documentare, su base scientifica, le decisioni e il monitoraggio in materia ambientale, nonché le relazioni da redigere nel quadro di talune direttive. Il Comitato ritiene che la base giuridica (articolo 175 TCE) sia adeguata.

1.2 L'iniziativa proposta è volta a ridurre gli inutili doppioni, le lacune o le insufficienze e a favorire il coordinamento e la coerenza nella raccolta dei dati e nel loro trattamento. Essa necessita di un'azione comunitaria e consentirà di ottenere una migliore efficacia nell'utilizzo dei dati da parte delle amministrazioni e dei servizi interessati e nel loro sfruttamento da parte degli operatori pubblici e privati sotto diverse forme, per es. nei servizi a valore aggiunto (mappe o basi di dati specializzate, ecc.).

1.3 La direttiva proposta istituisce il quadro giuridico e tecnico indispensabile a tale iniziativa; istituisce un comitato tecnico e impone agli Stati membri l'obbligo di consentire l'accesso ai loro dati geografici. Il monitoraggio verrà garantito dalla Commissione; sono previste relazioni periodiche.

1.4 Il Comitato approva pertanto la proposta sulla quale è chiamato a pronunciarsi, dato che essa apporta un innegabile valore aggiunto comunitario, offrendo un quadro armonizzato di riferimento e promuovendo progressi indispensabili nella qualità e nella natura dei dati territoriali raccolti, necessari alla politica ambientale ed eventualmente ad altre politiche nazionali ed europee nonché utili ai processi decisionali.

1.5 Il Comitato desidera insistere sulla necessità di utilizzare protocolli e formati di file aperti o standard universalmente impiegati e leggibili con software di lettura gratuiti; insiste

altresì sulla necessità di garantire che le informazioni referenziate e disponibili nel quadro di Inspire siano di dominio pubblico, dato che si tratta di dati scientifici indispensabili sia per le politiche ambientali che per gli studenti e i ricercatori. Il Comitato sottolinea infine che l'esercizio deve avvenire senza compromettere la riservatezza di taluni dati, sia essa dovuta alla tutela della vita privata o a considerazioni di interesse generale e di sicurezza.

2. La proposta della Commissione

2.1 La base giuridica scelta è l'articolo 175, paragrafo 1 del TCE. Con il rinvio all'articolo 174 essa consente di proporre misure nell'ambito ambientale e della protezione della salute sulla base di dati tecnici e scientifici.

2.2 I fenomeni naturali, al pari di quelli provocati dalle attività umane, hanno un impatto sulla qualità dell'ambiente e sulla salute; ciò giustifica un'azione comunitaria di informazione e di coordinamento, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà, nonché del principio di precauzione.

2.3 Viene proposta una direttiva quadro per consentire che, in piena applicazione del principio di sussidiarietà, si possano adattare le disposizioni alle diverse realtà nazionali e regionali.

2.4 I metadati raccolti proverranno principalmente da fonti pubbliche nazionali, ma non è escluso il ricorso ad altre fonti. Un portale comunitario consentirà di accedere alle basi dati nazionali in formato elettronico.

2.4.1 La raccolta dei dati menzionati negli allegati non è obbligatoria per gli Stati membri. L'iniziativa Inspire è complementare ad altre iniziative, quali GMES e Galileo, che possono raccogliere dati specifici o complementari.

2.4.2 La natura orizzontale di Inspire è essenziale; il suo carattere intersettoriale permetterà di individuare le lacune e di incitare a colmarle.

2.4.3 La legislazione ambientale prevede la natura, la qualità e la notifica di dati pertinenti per ognuno dei testi settoriali (direttiva sulla qualità dell'acqua, per esempio).

2.4.4 La condivisione dei dati — che permette di individuare le difficoltà incontrate dagli Stati membri e le eventuali lacune — dovrebbe consentire di trovare progressivamente delle soluzioni.

2.5 Si tratta di raccogliere e coordinare i dati territoriali (geografici) specificati a titolo d'esempio negli allegati I, II e III, garantendo l'interoperabilità dei diversi sistemi nazionali di raccolta e di trattamento dei dati, per metterli a disposizione dei responsabili politici, dei servizi amministrativi, delle strutture di ricerca e, più in generale, del pubblico interessato.

2.6 I dati armonizzati, che vengono messi in rete dagli Stati membri, e i diversi servizi facilmente accessibili potranno fungere da base tecnica e scientifica per le politiche europee, nazionali o infranazionali in un'ampia gamma di settori.

2.7 Condividendo e combinando le informazioni e le conoscenze raccolte nei diversi paesi e settori, sarà possibile evitare gli inutili doppioni e tener conto degli imperativi ambientali in tutte le politiche comunitarie.

2.8 La Commissione eserciterà le competenze di esecuzione che le sono state conferite dalla decisione del Consiglio del 22 giugno 1998; diversi servizi della Commissione, fra i quali Eurostat e il Centro comune di ricerca, saranno attivamente coinvolti nell'attuazione della direttiva e anche l'Agenzia europea dell'ambiente darà il proprio contributo fattivo. Ogni Stato membro designerà l'autorità pubblica nazionale incaricata di mantenere i contatti con la Commissione. Per la gestione tecnica di Inspire è prevista una procedura di comitatologia che coinvolgerà gli esperti governativi, le agenzie europee e le DG interessate.

3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato approva e sostiene la proposta di direttiva che istituisce un'infrastruttura per i dati geografici comunitari. Considera adeguata la scelta dell'articolo 175 TCE quale base giuridica.

3.2 In sinergia con altre fonti di informazione, Inspire apporterà un valido sostegno alle decisioni in materia di politica ambientale, di salute, nonché in altri numerosi ambiti.

3.3 Il Comitato ritiene che il rapporto costi-benefici sia a favore del progetto, che permetterà di evitare inutili doppioni, di affinare le politiche comunitarie e di migliorare l'informazione al pubblico.

3.4 Secondo il Comitato, l'infrastruttura comunitaria, le informazioni e i servizi ai quali essa dà accesso devono essere di dominio pubblico, dato che si tratta essenzialmente di dati scientifici e di basi di conoscenze il cui utilizzo è di interesse generale (prevenzione dei rischi naturali o industriali, salute, ecc.). Vanno evitati gli ostacoli derivanti da eventuali diritti di utilizzo troppo restrittivi riguardanti i set di dati e i servizi ad essi relativi.

3.5 Si possono prevedere tuttavia partenariati pubblico-privati nonché l'utilizzo di dati da parte di organismi o di enti privati al fine di fornire dei servizi a valore aggiunto o di creare delle basi di dati geografici specializzati a fini commerciali.

3.6 L'interoperabilità dei set di dati e dei servizi ad essi relativi è assolutamente essenziale per il successo dell'infrastruttura Inspire, e il Comitato appoggia la proposta di determinare le regole di attuazione in collaborazione con i fornitori e gli utenti e con gli organismi di normalizzazione. Esiste sicuramente un bisogno urgente di armonizzazione, ma si tratta di un settore complesso. Il Comitato approva tuttavia i termini previsti per l'applicazione e per la presentazione delle relazioni.

3.7 Il Comitato ritiene che i protocolli e i formati di file applicati a livello nazionale e comunitario dovrebbero essere aperti o di libero accesso e non soggetti a diritti e che i dati dovrebbero essere leggibili mediante tutti i software normalmente utilizzati per l'accesso a Internet, per evitare discriminazioni nell'accesso e nell'utilizzo dei dati in funzione dei software o dei materiali utilizzati.

3.8 Infine il Comitato, pur approvando l'elenco delle eccezioni proposto dalla Commissione, ricorda la sua costante preoccupazione in materia di protezione dei dati personali e della vita privata. Tale protezione deve aggiungersi alla necessità di proteggere interessi nazionali essenziali e di soddisfare le esigenze di pubblica sicurezza per quanto riguarda la natura o la delicatezza dei dati di libera consultazione.

4. Osservazioni particolari

4.1 Per quanto riguarda le relazioni periodiche previste dalla proposta di direttiva, il Comitato desidererebbe anch'esso esserne destinatario.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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 — Gestione dei rischi di inondazione — Prevenzione, protezione e mitigazione delle inondazioni

COM(2004) 472 def.

(2005/C 221/08)

La Commissione, in data 12 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 del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relattrice SÁNCHEZ MIGUEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli, nessun voto contrario e 2 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Si può affermare che l'adozione della direttiva quadro in materia di acque ⁽¹⁾ ha comportato un cambiamento sostanziale nella politica dell'Unione europea in materia. Ciò è dovuto non soltanto al fatto che la direttiva punta ad armonizzare le diverse situazioni riscontrate nelle nostre acque continentali e marittime, ma anche alla scelta di un metodo efficace di valutazione della qualità delle acque e all'istituzione di un sistema organizzativo centralizzato, grazie al quale sono possibili interventi uniformi in tutti i bacini idrografici, indipendentemente dalla coesistenza di competenze prefissate per ciascun tratto di un bacino. La Commissione ha inoltre completato e sviluppato il contenuto della direttiva in materia di acque mediante disposizioni normative ⁽²⁾ e di altra natura ⁽³⁾, di modo che la politica dell'Unione europea in materia di acque possa proteggere sempre meglio i nostri fiumi e i nostri mari.

1.2 Incomprensibilmente però non sono contemplati dalla direttiva taluni aspetti di notevole importanza nella qualità dei nostri bacini idrografici, come appunto la questione delle inondazioni. Queste ultime sono di per sé fenomeni del tutto naturali, ma i loro effetti possono a volte essere aggravati dall'intervento dell'uomo. Molti effetti catastrofici potrebbero tuttavia essere ridotti adottando una politica che disciplini adeguatamente lo sfruttamento e la protezione di letti e rive dei fiumi e soprattutto imponga concretamente e non solo formalmente il rispetto delle norme sull'impatto ambientale nella costruzione di infrastrutture idrauliche, onde evitare che si alterino le dinamiche naturali e si snaturi la finalità perseguita, che è quella di utilizzare correttamente le risorse idriche.

1.3 Nel territorio dell'Unione europea i rischi di inondazione sono in continuo aumento, fondamentalmente a causa di due

fattori: i cambiamenti climatici, caratterizzati dal possibile aumento della frequenza delle piogge torrenziali e dal potenziale innalzamento del livello dei mari, conseguenza del riscaldamento dell'atmosfera; l'impatto delle attività umane, che comportano ad esempio le costruzioni nei bacini idrografici e le opere idrauliche che deviano e canalizzano i corsi d'acqua, la costruzione di porti senza valutazione dell'impatto ambientale e adozione di misure correttive. Il fattore umano è inoltre all'origine della marcata desertificazione del nostro continente, provocata da disboscamenti massicci, incendi e altre attività dannose per la natura. In definitiva, l'aumento dei rischi di inondazione è la conseguenza di uno sviluppo non sostenibile. Si può dunque affermare che l'adozione di modelli sostenibili di sviluppo economico, sociale e ambientale riducono al minimo tali rischi.

1.3.1 L'inondazione di terreni che ospitano industrie, attività agricole e di allevamento di tipo intensivo, ma anche di zone edificate comporta la dispersione di sostanze e prodotti che, utilizzati in condizioni normali, non costituiscono un rischio per la qualità delle acque ma che, a seguito di un episodio di questo tipo, divengono pericolosi inquinanti e possono quindi avere effetti sulla salute dei cittadini e sugli ecosistemi interessati dall'inondazione.

1.4 Il CESE ricorda che tra il 1998 e il 2002 l'Europa è stata colpita da oltre un centinaio di gravi inondazioni, tra cui le catastrofiche alluvioni del Danubio e dell'Elba nel 2002. Dal 1998 a oggi le inondazioni hanno causato 700 vittime, lo sfoltimento di circa mezzo milione di persone e non meno di 25 miliardi di perdite di beni assicurati ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ GU L 327 del 22.12.2000, pag. 72.

⁽²⁾ Parere del CESE in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento (COM(2003) 550 def.) - GU C 112 del 30.4.2004, pagg. 40-43.

⁽³⁾ Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un elenco di sostanze prioritarie nel settore della politica in materia di acque, COM(2000) 47 def. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale - Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche, COM(2000) 477 def. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Verso una strategia per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino, COM(2002) 539 def.

⁽⁴⁾ Fonte: COM(2004) 472 def.

1.5 Consapevole della situazione, la Commissione ha presentato al Consiglio Ambiente, tenutosi nel luglio 2004, una proposta di intervento destinata alla protezione dalle inondazioni su scala europea, per gestire un'azione concertata in materia di rischi di inondazione, la cui finalità è di migliorare la protezione contro questi fenomeni. Gli Stati membri dovrebbero cooperare nell'elaborare una mappatura dei rischi di inondazione e nell'attuare piani di gestione di tali rischi in ogni bacino idrografico e nelle zone costiere. Spetterebbe alla Commissione il compito di coordinare l'informazione fra gli Stati membri e promuovere le migliori pratiche.

1.6 Va infine sottolineato che, pur trattandosi di un intervento nel quadro della politica comunitaria in materia di acque, la questione riguarda altre politiche europee, come ad esempio la PAC, la politica ambientale, la politica di protezione civile e la politica dei trasporti. Vi è inoltre un problema giuridico di notevole portata sottostante a tutte queste politiche e connesso con la gestione delle zone inondabili: la demarcazione e la definizione del demanio pubblico da proteggere in corrispondenza delle rive dei fiumi e nelle coste marine, di modo che esso non possa formare oggetto di modifiche sostanziali esclusivamente per mezzo delle decisioni politiche delle autorità cui spettano altre competenze nella gestione delle acque e dei rischi di inondazione. In tal modo, la delimitazione delle zone protette agevolerebbe gli interventi tesi a prevenire gli effetti delle inondazioni.

2. Sintesi della proposta

2.1 Il contenuto della comunicazione può suddividersi nelle tre sezioni seguenti:

- gestione dei rischi di inondazione,
- azioni in corso e iniziative,
- programma d'azione concertato dell'Unione europea.

2.2 In merito alla proposta relativa alla gestione dei rischi va segnalato che essa persegue l'obiettivo di ridurre la frequenza e l'impatto delle inondazioni, prevedendo a tal fine di includere nei programmi i seguenti aspetti:

- prevenzione,
- protezione,
- preparazione,
- reazione alle emergenze,
- recupero e insegnamenti tratti.

2.3 In quanto alle azioni in corso e alle iniziative contro gli effetti delle inondazioni vengono proposti tre livelli di intervento.

2.3.1 A livello europeo le azioni puntano a sfruttare gli strumenti e le politiche esistenti che hanno un'incidenza sulla prevenzione e il contenimento delle inondazioni. Nella politica di ricerca, si tratta di servirsi dei progetti di ricerca come FLOODsite, che contribuisce al miglioramento delle metodologie di gestione e di analisi integrata dei rischi di inondazione. L'utilizzo dei fondi strutturali, specie del Fondo europeo di sviluppo, può invece contribuire a migliorare le attività di ricerca e sviluppo tecnologico relative alle infrastrutture⁽¹⁾. Il progetto IRMA (*Interreg Rhine-Meuse Activities*, Attività Interreg Reno-Mosa) costituisce un esempio di cooperazione transfrontaliera nella lotta alle inondazioni.

2.3.1.1 Sempre a livello europeo, si propone di ricorrere alla PAC istituendo zone di protezione dalle inondazioni tramite la silvicoltura e altre attività agricole, come sistema di protezione del suolo. Allo stesso modo si intende applicare la politica ambientale nel quadro della direttiva in materia di acque mediante l'integrazione della gestione dei rischi di inondazione nei piani integrati dei bacini. Viene inoltre mantenuto il Fondo di solidarietà, creato nel 2002 in seguito alle gravi inondazioni verificatesi nell'Europa centrale, per le situazioni di emergenza.

2.3.2 Relativamente alle funzioni degli Stati membri va sottolineato che sono state adottate iniziative per fronteggiare gli effetti delle inondazioni mediante l'adozione di orientamenti ufficiali o testi normativi, specie da parte dei paesi più colpiti dal fenomeno. Si tratta di piani e strategie di protezione dalle inondazioni e sono state persino elaborate carte dei rischi per le regioni in cui le inondazioni si verificano con maggior frequenza.

2.3.3 In terzo luogo sono previste azioni di cooperazione internazionale per i fiumi transfrontalieri, specie nell'Europa centrale, grazie all'istituzione di enti che garantiscano un approccio coordinato alla gestione dei bacini idrografici.

2.4 Il programma d'azione concertato dell'Unione europea comprende elementi essenziali per creare misure di protezione e mitigazione delle inondazioni. Fra queste sottolineiamo il miglioramento del coordinamento fra le autorità mediante piani di gestione dei rischi per ciascun bacino idrografico e zona costiera, nonché l'elaborazione di mappature dei rischi di inondazione ai fini di pianificazione; il tutto attraverso lo scambio di buone pratiche.

2.4.1 Per portare a termine questo programma, è fondamentale la collaborazione fra Stati membri, Commissione e altri soggetti interessati, ai quali spetta infatti il compito di agire adeguatamente nel campo della prevenzione dei rischi di inondazione, secondo i termini stabiliti.

⁽¹⁾ Il responsabile del Dipartimento ungherese per l'Ambiente e le Risorse idriche, **Sandor Toth**, ha illustrato alla sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente del CESE un esempio interessante, relativo al programma di gestione a lungo termine delle inondazioni e allo sviluppo regionale della valle del Tibisco.

2.4.2 È arduo quantificare i costi del programma d'azione concertato. In ogni modo, i benefici derivanti dalla riduzione dei rischi per i cittadini europei, i loro beni e il territorio superano in termini qualitativi qualsiasi costo.

2.5 Alla comunicazione è accluso un allegato — di notevole importanza per la preparazione e l'attuazione dei piani di gestione dei rischi di inondazione e per l'elaborazione delle mappature — che dovrebbe consentire una armonizzazione dei piani e delle mappature in base a obiettivi determinati.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 Il Comitato valuta positivamente il contenuto della comunicazione con la quale la Commissione punta a migliorare e armonizzare i sistemi di prevenzione istituiti da molti Stati membri per limitare gli effetti delle inondazioni. Il Comitato ritiene tuttavia che il problema vada sottoposto a una più approfondita disamina al fine di adottare i provvedimenti opportuni, specie quelli destinati ad attuare gli interventi più efficaci, che ridurrebbero notevolmente i danni derivanti dalle inondazioni. In secondo luogo, il Comitato reputa necessario definire alcuni concetti fondamentali che non figurano nella comunicazione e debbono invece sottostare alle azioni proposte mediante i piani di gestione e le mappature dei rischi di inondazione, nel modo più armonizzato possibile.

3.2 Le inondazioni sono fenomeni naturali associati al normale funzionamento dei sistemi fluviali e marini che vanno di fatto intesi riferendosi alla scala del tempo geologico, la quale è di gran lunga superiore a quella adottata nelle attività di gestione, come ad esempio la pianificazione economica e urbanistica. In riferimento al periodo di ricorrenza va notato quanto segue:

- al momento delle piene che ricorrono ogni 100 o 500 anni, il fiume occuperà l'area corrispondente a questa eventualità,
- queste piene si verificheranno con assoluta certezza,
- entrambe le tipologie di piena possono avere luogo in qualsiasi momento.

Fondamentalmente, nella pianificazione idrologica sono compresi i seguenti concetti:

- alveo o letto naturale di un corso d'acqua perenne o discontinuo: il terreno che rimane coperto dalle acque durante le fasi ordinarie di massima portata,
- zone inondabili: aree delimitate dai livelli teorici che raggiungerebbero le acque nelle piene periodiche che statisticamente possono ricorrere ogni 100 o 500 anni. Queste aree possono essere indipendentemente terreni pubblici o privati; spetta dunque all'autorità competente imporre limitazioni nel loro utilizzo per garantire la sicurezza di cose e persone,
- solitamente le zone alluvionali comprendono le zone umide, la vegetazione ripariale, altre pianure alluvionali, i coni di deiezione dei torrenti nelle zone di montagna, le paludi, le lagune saline e numerosi elementi (molti dei quali associati a ecosistemi di notevole valore) che indicano i limiti raggiunti dalle acque nel corso di tali fenomeni che,

come è già stato detto, sono avvenimenti legati all'essenza del regime fluviale e alla dinamica costiera.

3.3 La gravità delle inondazioni è connessa all'occupazione e allo sfruttamento dei terreni inondabili da parte dell'uomo per lo svolgimento di attività che turbano il normale funzionamento di questi sistemi idrici, alterando in maniera sostanziale le condizioni dell'ambiente fluviale e costiero. In tal modo aumentano i rischi di un funzionamento anomalo ed estremamente dannoso per l'uomo e per i suoi beni. A giudizio del CESE, fra le cause che intensificano la gravità e l'entità delle inondazioni figurano:

- una pianificazione inadeguata dello sfruttamento del suolo a volte anche di lunga data, frutto dell'inosservanza delle conoscenze scientifiche e tecniche (oggi inammissibile),
- una gestione dei rischi di inondazione che fa astrazione da dette conoscenze (alterazione degli alvei, canalizzazione di corsi d'acqua, costruzioni di bacini artificiali e dighe, separazione delle aree di contenimento mediante argini prospicienti al corso di un fiume). Provvedimenti che in numerose occasioni si sono rivelati insufficienti e talvolta, globalmente parlando, anche controproducenti, soprattutto nel corso inferiore.

3.4 Per contrastare la tendenza all'aumento dei rischi di inondazione conseguente all'evoluzione dei fattori naturali e in particolare ai cambiamenti climatici, è necessario un notevole impegno nel campo della ricerca, onde determinare in che modo i mutamenti possono interessare la dinamica dei fiumi e delle coste, quindi le zone inondabili e le piene ricorrenti, per citare alcune variabili.

3.5 La tendenza all'aumento dei rischi di inondazione dovuta a fattori umani (lo sfruttamento dei terreni e il numero di persone che li occupano) può e deve essere corretta attraverso politiche attive di pianificazione volte a garantire uno sfruttamento **sostenibile** delle zone inondabili e il massimo contenimento dei rischi.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE concorda con lo scopo della gestione dei rischi, che è quello di ridurre la probabilità che si generino dei rischi e di contenere il loro impatto, seguendo solitamente un iter che include gli obiettivi di prevenzione, protezione, informazione e così via, come indicato dalla Commissione. Ritiene tuttavia opportuno classificare gli interventi e i provvedimenti di possibile attuazione, nonché i criteri per effettuare la scelta adeguata a ciascun caso. A titolo orientativo, propone di distinguere le seguenti misure preventive:

- misure naturali per la prevenzione delle inondazioni, ad esempio miglioramento o ripristino della percolazione naturale riducendo l'ispessimento del terreno o risanando le foreste montane; recupero di (ex) aree naturali di contenimento delle piene; rallentamento della velocità della corrente e della propagazione dell'onda di piena ripristinando la correzione delle acque; miglioramento della percolazione delle acque piovane nelle zone abitate,

- interventi che migliorano la resistenza della zona inondabile ai danni potenziali (sistemi di previsione e allerta, gestione delle zone inondabili e restrizione del loro utilizzo, ecc.),
- interventi di gestione delle piene (azioni idrologiche o idrauliche). Possono essere strutturali (serbatoi di laminazione delle piene, canalizzazioni, dighe, ecc.) o non strutturali (restrizioni dello sfruttamento urbanistico, programmi di assicurazione e garanzia dei beni, ecc.).

4.2 Il CESE esorta la Commissione a tenere conto, nell'elaborazione dei piani di gestione, dei seguenti principi e misure non strutturali:

- l'adeguamento al funzionamento naturale dei sistemi idrici fluviali e costieri, promuovendo il recupero di spazi ed elementi naturali di autoregolamentazione dei bacini (rimboschimento delle zone di montagna interessate, protezione delle zone umide e degli ecosistemi correlati, linee di controllo dell'erosione e della sedimentazione degli alvei, programmi che prevedano il cambio di destinazione e il recupero dei terreni ad alto rischio, ecc.),
- il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile delle zone inondabili, mediante:
 - i. la valutazione del potenziale economico reso disponibile utilizzando queste zone in maniera compatibile con il regime naturale delle inondazioni;
 - ii. la pianificazione della transizione verso questi modelli nei diversi settori della pianificazione, in particolare urbanistica.

Il principio dell'*approccio strategico di lungo periodo* va inteso in quest'ottica. Non si tratta soltanto di tenere conto dell'evoluzione prevista, come indicato nella comunicazione della Commissione, ma essenzialmente di correggerla, nei casi in cui è ragionevole pensare che si mantengano o aumentino i rischi attuali.

4.3 La scelta delle misure più adeguate ai fini di una migliore gestione dei rischi di inondazioni deve presupporre la definizione di appositi orientamenti e criteri:

- il miglioramento della gestione dei rischi di inondazioni non deve comportare alcun peggioramento dell'equilibrio idraulico in altri luoghi (ad esempio l'aumento del deflusso o del livello delle acque, o l'accelerazione dell'onda di piena nel corso inferiore di un fiume),
- per quanto possibile, ai fini di uno sviluppo sostenibile, alla creazione di strutture tecniche di protezione è preferibile l'adozione di misure per risanare i bacini idrografici e di interventi naturali volti a contenere maggiormente le inondazioni in superficie provocando meno danni possibile (facendo in pratica scorrere l'acqua in estensione e non aumentando il suo livello in altezza),
- nei limiti del possibile, sono da privilegiare quelle misure che lasciano sperare sinergie positive con altri obiettivi dello sviluppo sostenibile (ad esempio gli obiettivi della direttiva quadro in materia di acque concernenti la qualità delle

acque e le falde freatiche, oppure gli obiettivi delle direttive europee sulla salvaguardia della natura).

4.4 Le esperienze di gestione dei rischi di inondazione registrate in varie parti del mondo, soprattutto a partire dagli anni '70, insegnano che le principali difficoltà riscontrate nell'attuazione delle misure preventive non sono di natura tecnica, ma possono essere risolte semplicemente mediante una mappatura dei rischi o della pericolosità. Negli Stati Uniti, ad esempio, l'*Army Corps of Engineers* (il Genio dell'esercito) ha elaborato una cartografia dei rischi che comprende oltre 20 000 tavole. Poche sono però le autorità che tengono conto di questa mappatura e, quando lo fanno, decidono di attuare un tipo di interventi strutturali (canalizzazioni, briglie, dighe, ecc...) che sovente non hanno permesso di controllare adeguatamente le inondazioni e ai quali vanno imputati molti danni che si sarebbero potuti evitare e si sono invece verificati proprio perché alle autorità e alla popolazione veniva data una falsa sensazione di sicurezza.

4.5 È opportuno evidenziare che nell'Unione europea i fondi strutturali (FESR e Fondo di coesione) finanziano proprio questi interventi, che prevedono essenzialmente la costruzione di infrastrutture di contenimento o canalizzazione e hanno un'utilità limitata. Agli interventi preventivi invece, siano essi strutturali o no, sono generalmente destinate dotazioni finanziarie di minore entità. A giudizio del CESE, bisogna pertanto valutare la necessità di stabilire una voce specifica per il finanziamento di questo programma di azione o, in sua assenza, si dovranno elaborare degli orientamenti che includano gli interventi in altri programmi finanziati dalla Commissione.

4.6 In ogni modo, queste azioni strutturali non sono sufficienti per prevenire le inondazioni o proteggere le zone inondabili e hanno anzi un significato soltanto se inserite in una prospettiva più ampia che tenga conto della pianificazione urbanistica, della pianificazione delle linee di trasporto (strade, ferrovie, ecc.), del mantenimento dei canali di scarico ed evacuazione e della protezione delle zone e degli ecosistemi che regolano il deflusso naturale delle acque. In futuro sarebbe quindi opportuno sviluppare in maniera più concreta le linee guida che figurano nell'allegato alla comunicazione, introducendo fra l'altro principi metodologici e buone pratiche per l'elaborazione dei piani di gestione.

4.7 L'inserimento dei piani di gestione dei rischi di inondazione nei piani di gestione della direttiva quadro in materia di acque è fondamentale per garantire la pianificazione necessaria ad agire lungo tutto un bacino idrografico, equilibrando azioni e interventi efficaci ai vari livelli (locale, statale, transnazionale...), e per assicurare il necessario coordinamento di tutte le autorità competenti. Bisogna tuttavia definire criteri e formule in grado di consentire un'adeguata integrazione di questi due quadri di pianificazione, compatibili ma diversi, mediante un'opportuna direttiva. Questi elementi andrebbero affrontati in un nuovo capitolo della proposta di completamento delle linee guida allegate alla comunicazione.

4.8 L'integrazione della gestione delle inondazioni nelle disposizioni della direttiva quadro si fonda sui seguenti elementi:

- una definizione di *inondazione* come evento tipizzato nel regime fluviale e nella dinamica costiera che può avere un'incidenza sulla qualità delle acque e sugli ecosistemi in maniera eccezionale e periodica,
- una definizione di *zona inondabile* strettamente legata all'ambito territoriale di intervento della direttiva quadro (utilizzo del suolo, inquinamento potenziale, ecosistemi associati alla qualità delle acque, ecc.),
- una definizione di *rischio di inondazione* connessa ai rischi e ai danni arrecati ai corpi idrici oggetto della direttiva quadro,
- una gestione specifica dei rischi relativi alla gestione delle acque così come viene definita nella direttiva quadro (utilizzo idrico nei bacini, recupero dei costi, piani per misure, istituzione di aree protette).

4.9 Nella gestione dei rischi di inondazione, gli elementi più rilevanti connessi alla pianificazione determinata dalla direttiva quadro sono i seguenti:

1) Definizione e gestione dei rischi:

- rischi idrologici, qualità delle acque ed ecosistemi,
- rischi geologici associati, cedimenti di scarpate, valanghe,
- gestione e recupero del demanio pubblico idraulico e marittimo,
- criteri ecologici per la gestione delle inondazioni,
- criteri urbanistici.

2) Allarmi ed emergenze:

- zonizzazione territoriale,
- sistemi d'informazione idrologica e sistema di prevenzione in caso di emergenze,
- protezione civile,
- quadro normativo di regolamentazione in ciascuno Stato membro degli elementi suddetti,
- educazione civica,
- coordinamento fra le autorità competenti.

3) Altri aspetti:

- ricerca e coordinamento multidisciplinare,
- copertura rischi mediante polizze assicurative,
- sicurezza nella costruzione delle infrastrutture.

5. Conclusioni

5.1 A giudizio del CESE, qualsiasi intervento in materia di prevenzione, protezione e mitigazione delle inondazioni deve essere integrato con la metodologia e gli strumenti creati dalla direttiva quadro in materia di acque — soprattutto nei piani di gestione per ciascun bacino idrografico — grazie a cui è possibile disciplinare tutte le materie connesse alla gestione delle acque continentali e delle zone costiere afferenti a ciascun bacino. Il CESE reputa pertanto necessario far confluire il contenuto della comunicazione e le osservazioni qui presentate in una direttiva comunitaria che favorisca l'adeguamento dei piani di gestione dei rischi alle caratteristiche di ciascun piano di gestione integrato per ogni bacino idrografico e dunque alle condizioni specifiche dei nostri fiumi e delle nostre coste.

5.2 Per rendere effettiva questa integrazione è necessario:

- definire in maniera precisa i concetti fondamentali in base a cui si deve agire, specie quelli riportati al punto 4.8 del presente parere,
- effettuare una disamina approfondita dell'attuale situazione in ogni bacino e zona costiera in Europa, specie nelle zone ad alto rischio a causa dei mutamenti climatici e dell'intervento dell'uomo,
- potenziare gli interventi preventivi contro gli effetti dannosi delle inondazioni, sviluppando e includendo tutte le misure destinate alla popolazione, per mezzo dell'educazione e dell'informazione necessaria.

5.3 I piani di gestione dei rischi e le mappature dei rischi, indicati negli allegati alla comunicazione, vanno ampliati al fine di stabilire e chiarire una classificazione degli interventi e delle misure — tenendo conto di quelle prioritarie e adeguate al finanziamento concesso — nonché dei criteri da seguire per contenere i costi e aumentare i vantaggi per la popolazione e i beni. L'obiettivo più importante è quello di trovare un equilibrio tra il funzionamento naturale dei sistemi idrologici e costieri e lo sviluppo umano, e infine di raggiungere uno sviluppo sostenibile integrato nelle zone inondabili.

5.4 Il CESE ritiene infine che, nella gestione dei rischi di inondazione, gli elementi di maggior rilievo connessi alla pianificazione prevista dalla direttiva quadro corrispondano alla definizione dei rischi, agli allarmi e alle emergenze in corrispondenza col verificarsi di questi fenomeni. Bisogna inoltre tener conto di altri interventi comunitari finalizzati alla ricerca e al coordinamento multidisciplinare e destinati a ridurre i danni delle inondazioni, nonché di quelli tesi a garantire la copertura rischi mediante polizze assicurative, che minimizzino le perdite economiche. Soprattutto va ribadita la necessità di controllare e verificare la sicurezza nella costruzione delle infrastrutture che interessano il sistema idrologico e costiero.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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 relativo al finanziamento della politica agricola comune

COM(2004) 489 def. — 2004/0164 (CNS)

(2005/C 221/09)

Il Consiglio, in data 29 ottobre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37, 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 Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore **KIENLE**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli, e 6 astensioni.

1. Introduzione

Dal 1° gennaio 2005 ha preso il via l'attuazione di una profonda riforma agricola, il fulcro della quale è l'introduzione del pagamento disaccoppiato all'azienda, nonché il conferimento di un maggiore risalto allo sviluppo rurale. Le basi finanziarie per la politica agricola comune sono definite dalla decisione dei capi di Stato e di governo dell'ottobre 2002, nella quale veniva fissato un massimale per le spese agricole del primo pilastro che non può superare il livello effettivo delle spese del 2006, per l'Europa a 25, fino al 2013. Nelle prospettive finanziarie dell'UE 2007-2013, che disciplinano il finanziamento complessivo dell'UE, è stata accettata la suddetta decisione per il settore agricolo. Le spese per la politica agricola comune, compreso lo sviluppo rurale (per l'UE a 27) nel 2007 dovranno quindi ammontare a 57,180 miliardi di euro e aumentare fino al 2013 dell'1,1 % (prezzi del 2004).

Tuttavia, l'oggetto della proposta in esame non è, come il titolo lascia intendere, la provenienza e l'utilizzo delle risorse per la politica agricola comune: si tratta piuttosto dell'attuazione in termini finanziari del sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale.

2. Contenuto della proposta della Commissione

Con il documento in esame la Commissione intende porre le basi per il finanziamento della politica agricola comune dell'UE, compresa la politica di sviluppo rurale, negli anni 2007-2013: in questo modo vi sarà un unico strumento giuridico per la regolamentazione della politica agricola comune; inoltre la proposta va esaminata insieme con la proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale. La Commissione persegue così una semplificazione e una maggiore efficacia, da ottenere tramite l'introduzione di un sistema più rigido per il controllo, la valutazione e la presentazione di relazioni.

2.1 Struttura dei fondi di finanziamento

2.1.1 Finora: il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG)

Il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), sinora utilizzato per il finanziamento della politica agricola

comune, è suddiviso in due sezioni: Garanzia e Orientamento. Dalla sezione Garanzia provengono i finanziamenti relativi all'organizzazione dei mercati agricoli in generale (pagamenti diretti, restituzioni all'esportazione, interventi destinati alla regolazione dei mercati), ad alcune spese nel settore veterinario e fitosanitario, come pure a misure per l'informazione e la valutazione della politica agricola comune. La sezione Garanzia finanzia su tutto il territorio anche determinate azioni per lo sviluppo rurale (misure agroambientali, indennità compensativa per le regioni svantaggiate, rimboschimento, pensionamento anticipato), come pure investimenti destinati a zone non comprese nell'obiettivo 1.

La sezione Orientamento finanzia le altre spese di investimento per lo sviluppo rurale che non sono a carico del FEAOG, sezione Garanzia: si tratta quindi di interventi nelle zone dell'obiettivo 1 e dell'iniziativa Leader+.

2.1.2 Principi alla base dei nuovi fondi per la politica agricola comune

I nuovi fondi hanno una struttura simile al FEAOG. La gestione dei fondi avviene tramite un comitato costituito da rappresentanti degli Stati membri e della Commissione (articolo 41, comitato dei fondi agricoli). Tutte le misure finanziate dai nuovi fondi verranno ora sottoposte alla procedura di liquidazione dei conti, mentre finora ciò è stato fatto soltanto per le misure della sezione Garanzia. La verifica delle misure finanziate dalla sezione Orientamento veniva effettuata finora nel quadro dei programmi pluriennali di sostegno (a norma del regolamento sui fondi strutturali n. 1260/1999).

2.1.3 Il nuovo Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)

Il FEAGA è simile all'attuale sezione Garanzia del Fondo agricolo comune (FEAOG) e, come è avvenuto finora, finanzia, tra l'altro, misure di intervento, restituzioni all'esportazione, pagamenti diretti, diffusione dell'informazione e promozione dei prodotti. Le misure riguardanti lo sviluppo rurale non verranno più adottate nel quadro di tale fondo: esse rientreranno in futuro nell'ambito del FEASR.

2.1.4 Il nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

Attraverso il nuovo fondo FEASR dovranno essere finanziate in futuro tutte le misure per lo sviluppo rurale, semplificando così il finanziamento del secondo pilastro. Il fondo deve riunire i finanziamenti della sezione Orientamento del FEAOG e le risorse per lo sviluppo rurale del FEAOG Garanzia. Con le risorse provenienti dal primo pilastro nel quadro della modulazione, come risultano dalle percentuali di riduzione di cui all'articolo 10 del regolamento (CE) n. 1782/2003, nel 2013 le risorse finanziarie destinate allo sviluppo rurale devono ammontare, nelle intenzioni della Commissione, complessivamente a 14,2 miliardi di euro (per l'UE a 27, in base ai prezzi del 2004).

2.2 Gestione dei pagamenti e controllo

2.2.1 Organismi pagatori

Secondo la proposta, continuano ad essere competenti per la gestione dei pagamenti gli organismi pagatori istituiti dagli Stati membri. Gli organismi pagatori sono i servizi o gli enti autorizzati dagli Stati membri che hanno il compito di verificare l'ammissibilità delle domande, di contabilizzare i pagamenti eseguiti e di presentare alla Commissione i documenti necessari.

2.2.2 Modalità di pagamento e impegni finanziari

I pagamenti del FEAGA dovranno avvenire a scadenze mensili, quelli del FEASR ogni tre mesi. Secondo la proposta di regolamento, l'impegno finanziario va effettuato per singoli programmi e su diversi anni, suddivisi in quote annue. In tale contesto viene applicata la regola «n+2», ed è previsto il disimpegno automatico degli impegni di bilancio al termine di questo periodo. La regola «n+2» significa che i fondi messi a disposizione nel quadro di un programma devono essere spesi entro la fine del secondo degli anni che seguono «n» (n = anno della messa a disposizione).

2.2.3 Comunicazione di informazioni alla Commissione

Gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione le dichiarazioni delle spese e, al termine dell'esercizio finanziario, i conti annuali, come pure un documento che certifichi la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti presentati. Con la nuova proposta viene introdotta la necessità di presentare una dichiarazione di affidabilità da parte del responsabile dell'organismo pagatore designato. Inoltre, per le spese del FEASR, secondo la proposta della Commissione, l'organismo pagatore deve presentare conti annuali separati per i diversi programmi.

2.2.4 Liquidazione dei conti, verifica di conformità e rapporto finanziario

Secondo la proposta in esame, la Commissione deve liquidare entro il 30 aprile i conti degli organismi pagatori. La decisione di liquidazione dei conti si basa sulla completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti presentati. Analogamente alla procedura attuale, la Commissione deve verificare se e quali importi siano da escludere dal finanziamento comunitario (verifica di conformità). La nuova proposta prevede una proroga da 24 a 36 mesi

dei termini per una rettifica finanziaria. La Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio un rapporto finanziario sulla gestione dei fondi ogni anno entro il 1° settembre (finora: 1° luglio).

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 Il sostegno deve essere accettabile e comprensibile per la società

Il Comitato è consapevole del fatto che le risorse finanziarie destinate alla politica agricola comune, per quanto siano col tempo relativamente in diminuzione, rappresentano una componente di rilievo del bilancio generale dell'UE. A maggior ragione, quindi, il Comitato ritiene indispensabile che il sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale sia comprensibile e accettabile dalla società. A tale proposito, secondo il Comitato, devono essere soddisfatte due condizioni preliminari:

- i pagamenti devono raggiungere i destinatari finali il più possibile integri,
- gli abusi devono essere evitati grazie ad un controllo efficace.

3.2 Approcci innovativi per facilitare la gestione

Il Comitato ha individuato nella proposta di regolamento diversi approcci innovativi per una migliore gestione e semplificazione finanziarie. L'attuazione di tale semplificazione tramite la creazione di due fondi con una chiara distinzione di contenuto appare al Comitato giusta e sensata. Il regolamento mira ad ottenere progressi significativi nel processo di semplificazione: infatti, tramite un'unica base giuridica viene regolamentato il finanziamento della politica agricola comune. Al posto dei due sistemi di controllo esistenti viene introdotto un unico sistema; inoltre vengono unificati i diversi sistemi di gestione finanziaria destinati a misure di sviluppo rurale. Resta tuttavia un secondo sistema di gestione finanziaria per le misure nel quadro del FEAGA. D'altronde il progetto di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale riduce i cinque sistemi di pianificazione dei programmi ad un unico sistema, e diminuisce il numero dei programmi. Il Comitato prende atto di tali semplificazioni, che verranno notate soprattutto dall'amministrazione di Bruxelles.

3.3 I beneficiari devono percepire la semplificazione

Il Comitato ritiene però che la semplificazione dovrebbe assolutamente essere percepibile a tutti i livelli, e che ne debbano beneficiare sia l'UE che gli Stati membri, nonché i destinatari finali. Per il Comitato è particolarmente importante che la semplificazione delle procedure burocratiche arrivi fino in fondo alla catena amministrativa, ossia ai produttori agricoli, che attualmente sono oberati da una grande quantità di oneri burocratici, associati a frequenti ritardi nel pagamento degli aiuti. Ad esempio, questa tendenza si è manifestata in modo estremo nel programma Sapard (aiuti di preadesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nei paesi candidati), a tal punto che la Corte di giustizia ha recentemente espresso delle critiche al riguardo. Il rischio che non si possano recuperare i contributi versati a torto ai produttori agricoli è tuttavia molto limitato e, per questo motivo, il Comitato giudica urgente l'obiettivo di garantire un sostegno rapido e il più semplice possibile ai beneficiari finali.

3.4 Gli oneri amministrativi possono essere ridotti

L'obiettivo auspicato di una semplificazione viene conseguito in modo sufficiente per la Commissione, ma non per gli Stati membri. Alcune parti del regolamento sembrano addirittura essere in contrasto con l'obiettivo della semplificazione e aumentare gli oneri amministrativi. Il Comitato deplora il fatto che gli organismi pagatori debbano continuare a disporre di due sistemi di gestione finanziaria a causa delle diverse modalità di pagamento e di impegni di bilancio. Pertanto si dovrebbe assolutamente far sì che questi due sistemi siano resi «aerodinamici», per mantenere al minimo gli oneri burocratici. A tale proposito sono necessari ulteriori adeguamenti, in particolare per quanto riguarda il regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale. La presentazione di documenti aggiuntivi costituisce un onere supplementare imposto agli Stati membri.

3.5 Gli Stati membri sono maggiormente sollecitati

La proposta in esame presenta un aumento della corresponsabilità finanziaria per gli Stati membri dovuto al prolungamento dei tempi di addebito e all'inasprimento delle disposizioni temporali, come pure al recupero di finanziamenti da parte della Commissione. Il Comitato accoglie sostanzialmente con favore la proposta di una regolamentazione relativa al recupero di risorse, secondo la quale la responsabilità per i fondi versati spetta non solo all'UE, ma anche agli Stati membri. Al fine di utilizzare le risorse in modo efficace e trasparente, deve essere possibile recuperare i fondi versati a torto, anche dopo tempi più lunghi. Consapevole delle critiche formulate da molti Stati membri riguardo all'aumento della corresponsabilità finanziaria, il CESE presterà particolare attenzione a che tali Stati non perdano interesse nei confronti dei programmi, tutto a svantaggio dei potenziali destinatari finali. Una maggiore disciplina da parte degli Stati membri viene perseguita anche tramite la riduzione dei termini di pagamento (prescrizione). Il Comitato approva una limitazione temporale dei pagamenti, considera però eccessiva una limitazione così a breve termine e invita dunque la Commissione a riesaminare i tempi previsti.

3.6 Il «meta-sostegno» dovrebbe restare un'eccezione

Il Comitato osserva che, attraverso l'estensione dell'assistenza tecnica, vengono sottratte delle risorse al vero obiettivo del fondo, ossia la promozione dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Un «meta-sostegno» di questo tipo, vale a dire il sostegno ad istituzioni e strutture che devono gestire il sostegno effettivo, non dovrebbe essere aumentato, bensì limitato alle effettive necessità. A questo proposito il Comitato critica in particolare il sostegno, da parte della Comunità, alla creazione o allo sviluppo di strutture amministrative e di controllo di uno Stato membro. Ciò rientra indubbiamente negli obblighi degli Stati membri, e il Comitato propone di autorizzare una tale estensione dell'assistenza tecnica solo in pochi casi eccezionali e per un periodo di tempo limitato. Il Comitato chiede che in casi del genere la Commissione presenti una relazione, in modo da poter tenere sotto controllo questo tipo di sostegno.

(*) Il punto non riguarda la versione italiana.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Denominazione del nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (*)

Nella versione tedesca del regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale, il nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) viene denominato *Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums* (ELER), mentre nel documento in esame lo stesso fondo porta il nome di *Europäischer Fonds für Landwirtschaft und Landentwicklung* (EFL). Il Comitato chiede di evitare queste discordanze e di accogliere nei testi dei regolamenti un'unica denominazione.

4.2 Oneri amministrativi

4.2.1 Estensione delle procedure di certificazione (art. 7)

Un ulteriore onere amministrativo viene imposto dall'estensione delle procedure di certificazione fino a comprendere i sistemi di sorveglianza (art. 7). Finora l'organismo di certificazione verificava la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali presentati alla Commissione, mentre, secondo la proposta, tale organismo è «responsabile della certificazione dei conti annuali e dei sistemi di gestione, sorveglianza e controllo istituiti dagli organismi pagatori riconosciuti». Il Comitato chiede un chiarimento sulla necessità di tale certificazione: l'obiettivo, infatti, dovrebbe essere quello di concentrare l'azione degli organismi di certificazione unicamente sull'attestazione delle spese effettuate dagli organismi pagatori.

4.2.2 Configurazione dei conti annuali (art. 8)

Per i pagamenti del nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) devono essere predisposti dei conti annuali, ma il sistema di finanziamento (impegni di bilancio, prefinanziamenti, pagamenti intermedi, pagamenti a saldo) è impostato sulla durata del programma nel suo complesso. Il Comitato teme che gli organismi pagatori debbano indicare le proprie spese sia nei conti annuali che al momento della conclusione del programma: ciò comporterebbe un aumento degli oneri. I conti annuali devono essere accettati volta per volta.

Gli organismi pagatori devono inoltre trasmettere conti annuali separati per le spese dei singoli programmi del FEASR. Anche gli organismi di certificazione, che finora hanno presentato relazioni nel quadro dei conti annuali, devono elaborare relazioni annuali suddivise. Il Comitato deplora il fatto che la Commissione non sia riuscita a realizzare un'ulteriore semplificazione, ma ritiene comunque che gli oneri previsti siano sostenibili.

4.2.3 Documenti aggiuntivi (art. 8)

Oltre ai conti annuali deve essere presentata una dichiarazione di affidabilità del responsabile dell'organismo pagatore. Il Comitato non vede alcuna necessità in tal senso, poiché esiste già un sistema di controllo basato sull'organizzazione degli organismi pagatori e degli organismi di certificazione; secondo il Comitato potrebbe anche bastare che il responsabile dell'organismo pagatore confermasse l'esattezza delle informazioni.

4.3 Finanziamento

4.3.1 Estensione del finanziamento all'assistenza tecnica (art. 5)

Il finanziamento dell'assistenza tecnica viene esteso all'analisi, alla gestione, alla sorveglianza e all'attuazione della politica agricola comune, come pure alla creazione di sistemi di controllo e di assistenza tecnica e amministrativa. A ciò si aggiunge anche il finanziamento di agenzie esecutive ai sensi del regolamento (CE) n. 58/2003 e il finanziamento di azioni di divulgazione e sensibilizzazione, nonché di misure intese a promuovere la cooperazione e gli scambi di esperienze a livello comunitario in materia di sviluppo rurale (compresa la messa in rete dei soggetti interessati). Ciò dovrebbe avvenire nel quadro della gestione finanziaria centralizzata. Il Comitato giudica molto negativamente la proposta di dare un sostegno all'amministrazione di uno Stato membro attraverso la Comunità.

In compenso, il Comitato giudica ragionevole che la promozione della messa in rete rientri nelle competenze della Commissione.

4.3.2 Il recupero di importi (artt. 32, 33 e 35)

La partecipazione degli Stati membri alle conseguenze finanziarie di un mancato recupero viene aumentata. Secondo la proposta, la Commissione può decidere di imputare gli importi da recuperare allo Stato membro se quest'ultimo non ha avviato ai fini del recupero tutti i procedimenti amministrativi e giudiziari (per il FEAGA: entro un anno dal primo verbale amministrativo o giudiziario). Le disposizioni attuali non prevedono un tale intervento. Nel caso in cui il recupero non avvenga entro 4 anni (se il recupero è oggetto di un procedimento giudiziario di uno Stato: 6 anni), è a carico dello Stato membro il 50 % delle conseguenze finanziarie, che erano finora soltanto a carico della Comunità. Il Comitato approva in generale il fatto che non solo la Commissione, ma anche gli Stati membri siano responsabili per i pagamenti. In questo modo si potrebbe ottenere che gli Stati membri prestino maggiore attenzione all'organizzazione delle strutture di sostegno e al loro controllo. L'aumento della corresponsabilità finanziaria non deve però causare una perdita di interesse nei programmi da parte degli Stati membri. Considerando che la durata del procedimento può superare i 4-6 anni, il Comitato propone di riconsiderare i tempi e le percentuali a carico degli Stati membri.

4.3.3 Limitazione del prefinanziamento al 7 % (art. 25)

Ai sensi dell'articolo 25 il prefinanziamento che la Commissione versa all'organismo pagatore designato dallo Stato membro dopo l'adozione di un programma di sviluppo rurale è limitato al 7 % del contributo del FEASR. Il Comitato giudica tale limitazione accettabile, poiché già esistono limitazioni di questo tipo e non vi sono da temere conseguenze negative per la liquidità dell'organismo pagatore.

4.4 Rispetto dei termini di pagamento (art. 16)

L'articolo 16 fissa al 15 ottobre dell'esercizio finanziario interessato la scadenza definitiva dei pagamenti in ritardo da parte degli Stati membri. In una certa misura, tuttavia, i pagamenti in ritardo non possono essere evitati (ad es. sentenze giudiziarie). In particolare, con il passaggio al nuovo sistema di pagamento (disaccoppiato) all'azienda, le amministrazioni necessitano di un margine più ampio: il Comitato ritiene pertanto che non sia opportuno fissare la data al 15 ottobre.

4.5 Scadenze per il rifiuto di un finanziamento (art. 31)

Ai sensi dell'articolo 31 (verifica di conformità) la Commissione può rifiutare un finanziamento a certe condizioni (non conformità con le disposizioni comunitarie, difficoltà di giungere ad un accordo con lo Stato membro). Ciò non si applica alle spese sostenute più di 36 mesi prima che la Commissione comunichi allo Stato membro per iscritto i risultati della sua verifica. Tale «prescrizione» è attualmente di 24 mesi. La modifica accresce le possibilità della Commissione di evitare pagamenti non conformi alle norme comunitarie. Il Comitato ritiene opportuno, tuttavia, che vengano fissati tempi contenuti per verificare tale legittimità, come previsto nel regolamento attualmente in vigore; inoltre, un intervento tempestivo della Commissione sarebbe utile per la prevenzione e disciplinerebbe gli Stati membri.

4.6 Riduzione dei pagamenti da parte della Commissione (art. 17)

Nell'articolo 17 la Commissione si dà la possibilità di ridurre o sospendere temporaneamente i pagamenti mensili agli Stati membri. Oltre alla possibilità per la Commissione di richiedere o di non effettuare i pagamenti nel quadro della liquidazione dei conti, viene ora introdotta l'opportunità di sospendere rapidamente l'erogazione dei contributi nel caso di un abuso manifesto delle risorse comunitarie. Anche se una simile procedura è stata finora già applicata, il Comitato approva la creazione di una base giuridica in materia.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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 (CEE) n. 2759/75, il regolamento (CEE) n. 2771/75, il regolamento (CEE) n. 2777/75, il regolamento (CE) n. 1254/1999, il regolamento (CE) n. 1255/1999 e il regolamento (CE) n. 2529/2001 per quanto riguarda le misure eccezionali di sostegno al mercato

COM(2004) 712 def. — 2004/0254 (CNS)

(2005/C 221/10)

Il Consiglio, in data 3 dicembre 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 13 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore Leif E. NIELSEN.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 135 voti favorevoli e 6 astensioni.

1. Antefatto

1.1 L'insorgenza di malattie animali gravi e contagiose, quali ad esempio l'encefalopatia spongiforme bovina (BSE), l'afta epizootica, la peste suina e la malattia di Newcastle ha provocato diverse crisi sui mercati UE dei prodotti animali. Per evitare l'ulteriore diffusione del contagio, tali epizootie hanno tra l'altro comportato la necessità di abbattere i capi di bestiame colpiti, nonché di imporre restrizioni sugli scambi. In linea generale i costi legati alle azioni intese a debellare le epizootie sono stati finora finanziati dal Fondo veterinario, con un contributo degli Stati membri pari al 50 % degli esborsi.

1.2 La situazione di mercato dei prodotti interessati risulta inoltre ulteriormente aggravata, tra l'altro, dal divieto imposto sulle vendite e dalla presenza di zone chiuse. In queste circostanze, le organizzazioni di mercato per la carne suina, le uova, il pollame, la carne bovina, il latte ed i prodotti lattiero-caseari, nonché per la carne ovina e caprina, prevedono la possibilità di misure di sostegno al mercato. Una condizione determinante per l'applicazione di queste misure eccezionali è che gli Stati membri interessati abbiano fatto il necessario per sconfiggere le epizootie in questione. Tali misure eccezionali vengono attuate unicamente nella misura e per il periodo strettamente necessario al sostegno del mercato in questione.

1.3 Le misure eccezionali di volta in volta adottate dalla Commissione attraverso la cosiddetta procedura del comitato di gestione, erano in origine interamente a carico del bilancio comunitario: così è stato per la peste suina alla fine degli anni '80 e all'inizio degli anni '90. Nel 1992 per la prima volta è stata applicata, per la peste suina, la procedura di cofinanziamento, che prevedeva la partecipazione ai costi da parte degli Stati membri. Vista la scarsa chiarezza sulla ripartizione del finanziamento, nel 1994 la Commissione ha fissato al 70 % la quota del finanziamento comunitario, precisando il numero

massimo di capi di bestiame. La stessa percentuale è stata poi applicata nel settore della carne bovina nel caso della BSE e dell'afta epizootica. Dal 2001 il cofinanziamento a carico degli Stati membri è pari al 50 %, in linea con la richiesta della Corte dei conti di assicurare un parallelismo tra il cofinanziamento del Fondo veterinario e quello delle misure di sostegno al mercato.

1.4 Nel 2003, in una sentenza⁽¹⁾ scaturita da un ricorso presentato dalla Germania per il regime di acquisto di bovini in relazione alla BSE, la Corte europea di giustizia ha statuito che la Commissione non ha titolo per fissare al 30 % la quota di cofinanziamento nazionale. La Commissione quindi, non essendo autorizzata a seguire la prassi attuale, propone di portare la quota di cofinanziamento nazionale al 50 %, provvedendo a meglio definire le organizzazioni di mercato dei prodotti animali per la carne suina, le uova, il pollame, la carne bovina, il latte e la carne ovina e caprina, sia per le misure relative al mercato interno sia per le esportazioni verso i mercati dei paesi terzi.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Il Comitato deplora che dal 1992 né la Commissione né gli Stati membri rispettino il principio generale, finora vigente, che stabilisce il finanziamento comunitario integrale delle misure comprese nel cosiddetto «primo pilastro» della politica agricola comune, tra cui, appunto, quelle attuate nel quadro delle organizzazioni comuni di mercato. Adottando l'attuale proposta il Consiglio può, per ovvi motivi, derogare a tale principio, da esso stesso introdotto. Tuttavia, come stabilito dalla Corte per il caso in esame, la Commissione non può, senza espressa autorizzazione, derogare alle decisioni del Consiglio, anche se ciò avviene con la partecipazione degli Stati membri nei rispettivi comitati di gestione.

⁽¹⁾ Sentenza del 30 settembre 2003 per la causa C-239/01, Raccolta 2003, I-10333.

2.2 A seconda della portata e della durata delle epizootie, le misure adottate possono comportare costi significativi, che per la maggior parte dovranno essere coperti dallo Stato. L'aspetto della ripartizione dei costi tra l'UE e gli Stati membri riguarda in primo luogo la solidarietà finanziaria tra gli Stati membri. In caso di finanziamento nazionale alcuni Stati membri saranno più disponibili e avranno maggiori possibilità di coprire le spese rispetto ad altri. In alcuni Stati membri, direttamente o indirettamente, tali costi si ripercuoteranno sulle imprese, cosa che, come è risultato evidente dalla crisi della BSE, comporterà forti distorsioni di concorrenza.

2.3 Secondo la Commissione, gli Stati membri, in caso di cofinanziamento a loro carico, dovranno impegnarsi maggiormente per combattere e prevenire la diffusione delle epizootie. Pur comprendendo tale punto di vista, il CESE non può escludere che, in alcune situazioni, questa esigenza rallenterà o complicherà le decisioni, attenuando l'efficacia della lotta contro le malattie.

2.4 Il Comitato comprende anche le argomentazioni della Commissione, secondo cui la proposta comporterà il proseguimento della prassi adottata dal 1992, e garantirà il parallelismo tra le misure attuate nel quadro del Fondo veterinario e quelle adottate nell'ambito degli ordinamenti di mercato.

2.5 Ciò non toglie che, a giudizio del CESE, gli esborsi inizialmente previsti dal Consiglio per le misure eccezionali nel quadro delle organizzazioni di mercato devono essere visti in

una prospettiva di responsabilità comune e di solidarietà finanziaria. Scostarsi da questo principio, secondo il Comitato, comporta il rischio che, nei vari Stati membri, vengano adottati sistemi divergenti di lotta contro le epizootie, le quali possono insorgere in maniera del tutto casuale ed imprevedibile nonostante l'efficacia dei controlli e delle misure di prevenzione. A ciò si aggiunga che le ripercussioni sul mercato hanno poi ricadute anche su altri Stati membri. Inoltre, il cofinanziamento a carico degli Stati membri in questo settore specifico comporta il rischio di «contagio» in altri ambiti, e, quindi, di un'ulteriore rinazionalizzazione della politica agricola comune.

2.6 Se, nonostante queste considerazioni, la proposta della Commissione venisse appoggiata, risulterebbe amministrativamente molto gravoso e oggettivamente poco giustificabile far rientrare la questione del contributo finanziario degli Stati membri nel quadro del regime in esame secondo le disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato. Sarebbe stato pertanto preferibile applicare fin dall'inizio la proposta della Commissione circa la deroga dalla procedura di notifica.

3. Conclusioni

3.1 Il CESE è favorevole al mantenimento del principio della piena solidarietà comunitaria per le misure eccezionali nel quadro delle organizzazioni di mercato e, per questo motivo, respinge la proposta della Commissione di portare al 50 % la quota di finanziamento a carico degli Stati membri.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Pechino, 10 anni dopo: valutazione dei progressi registrati in Europa e nei paesi in via di sviluppo in materia di parità fra uomo e donna

(2005/C 221/11)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 dicembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: Pechino, 10 anni dopo: valutazione dei progressi registrati in Europa e nei paesi in via di sviluppo in materia di parità fra uomo e donna.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice FLORIO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 135 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La 49a sessione della Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne (CSD), che si svolgerà dal 28 febbraio all'11 marzo 2005, sarà dedicata alla valutazione dell'attuazione della Piattaforma d'azione e della Dichiarazione di Pechino, approvati durante la 4a Conferenza mondiale sulle donne (Pechino, 1995), e dei documenti finali approvati durante la 23a sessione speciale dell'Assemblea generale «Donne 2000: eguaglianza di genere, sviluppo e pace per il ventunesimo secolo» (New York, 2000). Si ricorda che è durante quest'ultima sessione che si era proceduto ad un primo monitoraggio dei progressi raggiunti e degli ostacoli incontrati nel percorso verso l'eguaglianza di genere.

1.2 In quell'occasione l'Assemblea generale ha approvato una risoluzione intitolata «Ulteriori azioni e iniziative per mettere in opera la Dichiarazione di Pechino e la Piattaforma d'azione», nonché una dichiarazione politica con la quale gli Stati membri si sono impegnati ad un nuovo confronto, dieci anni dopo l'adozione della piattaforma, per valutare i progressi realizzati e considerare nuove attività.

1.3 Come previsto dal programma di lavoro pluriennale della CSD, i lavori della 49a sessione si concentreranno sui progressi realizzati nelle dodici aree individuate nella Piattaforma d'azione e sull'identificazione delle sfide attuali e di nuove strategie per l'avanzamento e l'*empowerment* di donne e ragazze. In tale occasione, per favorire il dialogo, l'assemblea sarà aperta alla più vasta partecipazione delle delegazioni degli Stati membri, della società civile e delle organizzazioni internazionali.

1.4 L'impegno delle Nazioni Unite è stato fondamentale per conferire al problema della parità dei diritti fra uomini e donne

una valenza internazionale: nel 1975 viene convocata la prima conferenza mondiale sulle donne, con la quale si proclama aperto il «decennio della donna» (**Città del Messico**); con la seconda conferenza (detta «di metà decennio» — **Copenaghen, 1980**) i governi iniziano a firmare (in 57) la *Convenzione internazionale contro ogni forma di discriminazione verso le donne* (CEDAW, 1979) che costituisce una delle pietre miliari nel difficile percorso verso l'uguaglianza di genere; con la terza conferenza (**Nairobi, 1985**) viene approvato il piano d'azione «Strategie future per l'avanzamento delle donne» con il quale governi e organizzazioni internazionali proclamano l'obiettivo della parità.

1.5 Un ulteriore passo nel processo di riconoscimento delle specificità femminili e del ruolo delle donne è stato fatto con la **Risoluzione 1325** del 2000 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sul tema Donne, pace e sicurezza, con la quale si riconosce la diversità e specificità dell'impatto della guerra sulle donne e si riafferma il bisogno di rafforzare il ruolo di queste ultime nei processi decisionali relativi alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti. Più in generale, comunque, il tema dell'avanzamento delle donne è da ormai più di un decennio preso in considerazione nelle conclusioni di tutte le grandi conferenze e incontri internazionali promossi nell'ambito delle Nazioni Unite (¹).

1.6 Un altro momento importante è rappresentato dal «Millennium summit» delle Nazioni Unite, tenutosi nel settembre del 2000, in cui gli Stati membri hanno fissato otto obiettivi (*Millennium Development Goals*) chiari e misurabili per ridurre significativamente la povertà, la fame, le malattie e il degrado ambientale entro il 2015. La Dichiarazione del

(¹) Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo (Rio de Janeiro, 1992), Conferenza mondiale sui diritti umani, (Vienna, 1993), Sessione speciale dell'Assemblea generale delle NU sull'HIV/AIDS (New York, 2001), Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo (Cairo, 1994), Summit mondiale sullo sviluppo sociale (Copenaghen, 1995), Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e le forme connesse di intolleranza (Durban, 2001), Conferenza internazionale per il finanziamento dello sviluppo (Monterey, 2002), Seconda assemblea mondiale sull'invecchiamento (Madrid, 2002), Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, 2002), Summit mondiale sulla società dell'informazione (Ginevra, 2003 – Tunisi, 2005).

millennio nasce anche dall'esigenza di definire una lista omogenea di priorità fra quelle evidenziate nel decennio precedente dalle varie conferenze e summit tenuti a livello internazionale. Fra gli obiettivi, il terzo è dedicato alla promozione dell'eguaglianza di genere e all'*empowerment* delle donne ed è strettamente legato alla formazione e all'istruzione, mentre il quinto si occupa della salute riproduttiva. La prospettiva di genere è comunque trasversale agli otto punti.

2. Considerazioni generali

2.1 Nonostante il sistema delle Nazioni Unite abbia stabilito un quadro normativo significativo per il raggiungimento della parità di genere, si avverte a volte una mancanza di coerenza fra quelli che sono gli intenti sulla carta e l'applicazione pratica dei principi al livello della politica interna degli Stati e delle loro politiche commerciali e di cooperazione allo sviluppo. La piena affermazione dei diritti civili, economici, sociali e politici delle donne viene infatti spesso minata da politiche macroeconomiche e accordi commerciali ispirati al neoliberalismo che non prendono neanche lontanamente in considerazione la dimensione di genere.

2.2 Inoltre, è indubbio che la complessa situazione internazionale non costituisce un terreno favorevole per il processo di avanzamento delle donne che, anzi, rischia di subire una erosione continua delle posizioni guadagnate negli anni precedenti.

2.3 I conflitti in atto stanno indebolendo e aggravando sempre di più la situazione delle donne.

2.4 La violenza domestica è ancora una realtà in tutto il mondo e colpisce donne di qualunque età, classe sociale e religione.

2.5 È quindi importante riaffermare l'eguaglianza di genere e la difesa dei diritti delle donne come obiettivo prioritario e come mezzo per il raggiungimento di uno sviluppo equo e di una migliore redistribuzione della ricchezza, per una crescita economica sostenibile e per il rafforzamento dei sistemi di protezione delle fasce più deboli della popolazione.

3. Ruolo del Comitato economico e sociale europeo

3.1 Ci sembra importante che il Comitato economico e sociale europeo partecipi con un proprio documento alla valutazione in corso dei progressi compiuti dall'Unione europea nel campo dell'eguaglianza di genere.

3.2 Si ricorda a questo proposito che il Comitato ha sempre seguito con grande attenzione le attività rivolte all'avanzamento dello status delle donne nella società, sia attraverso numerosi pareri sia facendosi esso stesso promotore di diverse iniziative. Con particolare riferimento alla quarta conferenza sulle donne (Pechino 1995) e al suo seguito (Pechino+5) il CESE ha dato il

suo contributo con due pareri (EXT/131 e REX/033) nei quali affermava, tra l'altro, l'importanza della presenza di una sua delegazione ai lavori delle Nazioni Unite.

3.3 Inoltre, in un'ottica di collaborazione con le istituzioni europee — prime fra tutte il Consiglio, il Parlamento e la Commissione —, il Comitato ha acquisito un ruolo importante nel monitoraggio delle numerose iniziative dell'Unione europea sulla parità fra uomini e donne con le quali negli ultimi anni si è cercato di rispondere alle sfide e di rimuovere gli ostacoli evidenziati a Pechino.

3.4 In questo senso crediamo che, sulla base di un esame dei progressi e degli ostacoli incontrati dalla quarta conferenza ad oggi, il Comitato possa fornire un notevole contributo per far sì che l'integrazione delle problematiche femminili diventi *sistematica* in settori sempre più vasti della politica e della società europee.

3.5 Partendo dalla consapevolezza del ruolo da protagonista che l'Unione europea deve assumere nello scenario internazionale e delle forti responsabilità a questo connesse, ci proponiamo con il presente documento di delineare i contributi al miglioramento delle condizioni di vita delle donne e al loro avanzamento nel mondo che l'UE può apportare attraverso le sue politiche di cooperazione allo sviluppo e commerciali.

4. L'Unione europea

4.1 Nell'Unione europea il tema dell'eguaglianza di genere, già presente nel Trattato, è stato ulteriormente codificato dal Trattato di Amsterdam, con il quale viene adottato il «doppio approccio» che pone in parallelo, da un lato, l'applicazione del *mainstreaming* di genere in tutte le politiche comunitarie e, dall'altro, l'attuazione di azioni specifiche in favore delle donne. Ma la questione delle pari opportunità fra uomini e donne era già stata inserita nella politica di coesione economica e sociale della Comunità e costituiva un obiettivo primario dei fondi strutturali sin dal 1994.

4.2 L'UE ha adottato un approccio integrato distinguendo tra gli strumenti legislativi e finanziari e l'utilizzazione del metodo aperto di coordinamento nelle politiche sociali. Tra i più recenti strumenti adottati per il raggiungimento dell'eguaglianza di genere troviamo, all'interno della UE, la Strategia quadro sulla parità di genere (2001-2005), con i relativi Programmi di lavoro annuali, ed i Fondi Strutturali.

4.3 La Strategia quadro sulla parità di genere (2001-2005) tende a coordinare attività e programmi che prima venivano sviluppati su base settoriale, accogliendo l'ottica del doppio approccio di Amsterdam: il suo obiettivo è quello di assicurare a dette attività e programmi una maggiore coerenza, anche attraverso la messa a punto di indicatori certi e di un sistema di monitoraggio, valutazione e diffusione dei risultati ottenuti.

4.4 I settori d'intervento/obiettivi, comunque interdipendenti, individuati dalla Strategia sono essenzialmente cinque: economia (in collegamento con la strategia per l'occupazione e con i Fondi Strutturali nonché con l'applicazione del *mainstreaming* in tutte le politiche che hanno un impatto sulla posizione delle donne nella vita economica); partecipazione e rappresentanza (relativa ai processi decisionali); diritti sociali (in relazione alla vita quotidiana e alle disparità presenti nei sistemi di protezione sociale); vita civile (in collegamento con i diritti umani e le libertà fondamentali, e con un accento particolare sulla violenza e il traffico a scopi sessuali); cambiamento di ruoli e stereotipi (in collegamento con il sistema culturale e i *mass-media*).

4.5 Al rafforzamento delle politiche per l'eguaglianza di genere contribuiscono tuttavia anche i Fondi Strutturali. Il regolamento dei fondi per il periodo 2000-2006 è scaturito da un'attenta analisi e critica delle misure in favore delle pari opportunità e delle loro debolezze ed ha accolto il doppio approccio previsto dal Trattato di Amsterdam. Del resto, i FS — e soprattutto il Fondo sociale europeo — sono stati sempre considerati lo strumento principale della Strategia europea per l'occupazione; nei Nuovi orientamenti per l'occupazione, approvati nel luglio 2003, si prevede che l'eguaglianza di genere abbia una dimensione orizzontale in tutti gli obiettivi e si individua la *Parità uomo-donna* come uno degli orientamenti specifici.

4.6 Grandi passi avanti sono stati fatti all'interno del Fondo sociale europeo, legato essenzialmente alle politiche per l'occupazione e la formazione. Gli sforzi in questo ambito si sono concentrati soprattutto sul miglioramento dell'accesso, della partecipazione e della posizione delle donne nel mercato del lavoro (Asse E) e sull'ampliamento della possibilità di conciliare lavoro e vita familiare ed esiste già una casistica incoraggiante di esempi positivi. In questo campo, l'FSE ha fatto proprio l'obiettivo quantitativo varato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, secondo il quale entro il 2010 il tasso di attività femminile deve passare dal 51 % (2000) al 60 % e quello del Consiglio di Barcellona del 2002 secondo il quale va assicurato l'inserimento prescolare al 90 % dei bambini di età compresa fra i tre anni e l'età scolare e ad almeno il 33 % dei bambini di età inferiore a tre anni.

4.7 Cionondimeno, appaiono ancora sporadiche le misure volte a migliorare la qualità del lavoro e le possibilità di carriera, ad incoraggiare l'imprenditorialità femminile, a ridurre i divari salariali e ad aumentare la presenza delle donne nel settore delle nuove tecnologie. Nel campo poi della riconciliazione vita/lavoro vi sono parecchie azioni volte a migliorare le strutture per la cura dei bambini, ma pochissime esplicitamente rivolte agli anziani o ai familiari non autonomi.

4.8 La dimensione di genere resta invece molto debole negli altri fondi, soprattutto quelli relativi all'agricoltura e alla pesca, settori in cui tradizionalmente le donne sono sottorappresentate pur svolgendo un ruolo attivo nel loro sviluppo. In tali ambiti restano quindi profonde le disuguaglianze e poco valorizzato il contributo che le donne forniscono alle comunità, anche in relazione ad una maggiore protezione dell'ambiente.

4.9 Le politiche dell'UE sono supportate da diverse iniziative e programmi di finanziamento: si possono citare ad esempio NOW (Occupazione) per il mercato del lavoro, STOP per rafforzare la cooperazione contro il traffico di donne e bambine, DAPHNE per migliorare l'informazione e la protezione delle vittime di violenze; Women and Science (del Programma quadro di ricerca e sviluppo) per le nuove tecnologie. La Strategia quadro, inoltre, si propone di rafforzare l'integrazione della tematica di genere in varie iniziative comunitarie, quali Equal, Interreg, Urban, Leader o, nel settore culturale, Leonardo, Socrates, Youth, Culture etc.

4.10 Il rapporto della Commissione sulla parità fra uomini e donne (COM(2004) 115 def.) mette in evidenza come esista già nell'Unione europea una legislazione in materia abbastanza avanzata⁽¹⁾, tra l'altro rafforzata da un'estesa giurisprudenza. È anche in corso un progetto di direttiva unica sull'attuazione del principio di pari opportunità ed eguaglianza di trattamento fra uomini e donne in materia di impiego e occupazione, che dovrebbe unificare e sistematizzare la legislazione esistente in materia.

4.11 In questo senso si è espresso anche il recente Consiglio europeo Occupazione e affari sociali, tenutosi durante la Presidenza olandese che, nell'individuare una possibile direttiva unica in materia di parità di trattamento, ha rilevato come i campi su cui intervenire siano soprattutto quelli della parità salariale, delle pari opportunità nell'accesso al mercato del lavoro, della parità di trattamento nei sistemi di protezione sociale, nella formazione e nella possibilità di carriera- e, infine, dell'onere della prova nei casi di discriminazione di genere.

⁽¹⁾ Direttive sulla parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda: la parità delle retribuzioni (75/117/CEE); l'accesso al mercato del lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro (direttiva del Consiglio 2002/73/CE che modifica la direttiva 76/207/CEE); la sicurezza sociale (79/7/CEE) e i regimi legali e professionali di sicurezza sociale (86/378/CEE); i lavoratori autonomi (86/613/CEE). Direttive relative alla sicurezza e la salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (92/85/CEE), all'organizzazione dei tempi di lavoro (93/104/CE), ai congedi parentali (96/34/CE), all'onere della prova nei casi di discriminazione fondata sul sesso (97/80/CE), al lavoro a tempo parziale (97/81/CE).

4.12 La proposta di direttiva che attua il principio della parità di trattamento per l'accesso ai beni e servizi (COM(2003) 657 def.) è stata affrontata anche dal CESE ⁽¹⁾ in un parere, che ha rilevato alcune lacune importanti che dovranno essere colmate nel prossimo futuro.

4.13 Inoltre, proprio in seguito all'approvazione della Piattaforma d'azione di Pechino ed al Consiglio di Lisbona si sono sviluppate negli ultimi anni le statistiche di genere, anche attraverso la definizione di nuovi indicatori (relativi, per esempio, ai processi decisionali, al mercato del lavoro o alla violenza domestica), intese a permettere un'analisi reale dei problemi e una valutazione dell'impatto delle politiche e azioni messe in atto. Nel campo statistico, quindi, si registrano già dei progressi evidenti anche se molto resta ancora da fare per permettere un serio monitoraggio dei differenti settori. Infatti, solo la possibilità di studiare e analizzare fenomeni e processi in atto da un punto di vista quantitativo e qualitativo ci può dare l'esatta dimensione dei progressi ottenuti.

4.14 Ancora pressoché sconosciuti, invece, a livello sia dell'UE che degli Stati nazionali, sono i «bilanci di genere» (*gender budgeting*), intesi come l'applicazione del *mainstreaming* di genere alle procedure di bilancio. Con l'introduzione di una prospettiva di genere a tutti i livelli del processo di definizione dei bilanci si riconosce che le decisioni degli amministratori non sono neutre ma hanno una ricaduta diversa su uomini e donne; in questo senso il *gender budgeting* si pone anche come strumento di valutazione dell'impatto di politiche, finanziamenti e tassazione sugli uomini e sulle donne.

4.15 Purtroppo, nonostante le politiche comunitarie a favore delle donne siano state rafforzate, perché i loro obiettivi vengano effettivamente raggiunti sono ancora necessarie delle azioni positive nonché il massimo impegno da parte degli Stati membri in quanto principali responsabili dell'applicazione di queste politiche.

4.16 Benché il tasso di disoccupazione femminile in Europa sia effettivamente diminuito fino a raggiungere il 55,6 %, il traguardo fissato dal Consiglio di Lisbona sembra ancora lontano in diversi paesi e, di fatto, le donne sono andate a ingrossare le file della fascia più debole dei lavoratori, quelli precari, e spesso senza alcun sistema di protezione sociale; in molti Stati permangono o aumentano le discriminazioni salariali fra uomini e donne e la segregazione delle donne sia verticale che orizzontale è ancora una deplorabile realtà. Come già accennato, anche nel campo della conciliazione fra vita e lavoro, le misure sembrano concentrarsi solo sulla cura dei figli

mentre sono quasi assenti quelle relative agli altri familiari bisognosi di cure; inoltre, solo pochi Stati hanno introdotto misure per incoraggiare il congedo parentale anche per i padri lavoratori.

4.17 Anche a livello dell'apparato di *decision-making* sono ancora forti le disparità: basti pensare che, all'interno della UE, il Collegio dei commissari della Commissione europea è composto da 22 uomini e 7 donne (solo il 24 %), mentre il Parlamento è composto da 510 uomini e 222 donne (solo il 30 %). A livello nazionale, d'altronde, la situazione non è migliore: la media della presenza femminile nei parlamenti nazionali non raggiunge il 25 %, mentre nei governi è pari a poco più del 20 % ⁽²⁾. Nel CESE stesso la presenza femminile è sottorappresentata: su 317 consiglieri, solo 79 sono donne (il 25 %).

5. L'Unione europea e i paesi terzi: cooperazione e commercio internazionale a favore delle donne

5.1 La problematica relativa alle pari opportunità fra uomini e donne è ormai entrata a pieno titolo anche nelle politiche di cooperazione e sviluppo dell'Unione europea: la comunicazione della Commissione sull'integrazione degli aspetti relativi alla tematica uomo-donna nella cooperazione allo sviluppo (COM(95) 423 def.), seguita dalla risoluzione del Consiglio sullo stesso tema (20 dicembre 1995) hanno costituito la base per l'approvazione nel 1998 di un primo regolamento (regolamento CE n. 2836/98 del Consiglio del 22 dicembre 1998), ora rinnovato per il biennio 2004-2006. Il nuovo testo (CE n. 806/2004) ne rafforza gli obiettivi — sostegno al *mainstreaming* e adozione di misure positive per la promozione delle pari opportunità come contributo essenziale alla riduzione della povertà nel mondo — e individua come prioritari il controllo delle risorse e dei servizi a favore delle donne, soprattutto nelle aree dell'istruzione, dell'occupazione e della partecipazione ai processi decisionali. Viene anche ribadito il sostegno alle attività pubbliche e private che hanno per obiettivo la parità di genere.

5.2 Il Programma d'azione per l'integrazione della parità tra i generi nella cooperazione allo sviluppo della Comunità (2001-2006) ⁽³⁾ si propone di contribuire a colmare il divario fra i principi enunciati e la pratica, attraverso una strategia concreta e la definizione di aree prioritarie: supporto alle politiche macro-economiche legate alla riduzione della povertà e ai programmi di sviluppo sociale nei settori della salute e dell'istruzione; sicurezza alimentare e sviluppo rurale sostenibile; trasporti; *capacity building* istituzionale e *good governance*; commercio e sviluppo, cooperazione e integrazione regionale; supportare l'integrazione della parità di genere in tutti i progetti e programmi sia a livello regionale che nazionale; fornire gli strumenti e un'appropriata formazione in materia allo stesso personale della Commissione europea.

⁽²⁾ Dati Commissione Europea, DG Occupazione e affari sociali, aggiornati al 29 settembre 2004.

⁽³⁾ COM(2001) 295 def.

⁽¹⁾ GU C 241 del 28.9.2004.

5.3 Il Documento di programmazione per la promozione dell'eguaglianza di genere nella politica di cooperazione per il 2005-2006 ha individuato come aree prioritarie di intervento da un lato, la promozione di atteggiamenti positivi nel comportamento degli adolescenti per combattere la violenza contro le donne e le ragazze, e dall'altro la necessità di formazione e supporto metodologico ai principali attori coinvolti nei paesi partner.

5.4 La Commissione europea fornisce il proprio sostegno ad azioni e progetti volti a migliorare l'eguaglianza di genere attraverso la cooperazione bilaterale e regionale. È il caso dei Balcani occidentali, dell'Europa dell'Est, dell'Asia Centrale, dell'area del Mediterraneo, di Africa, Caraibi e paesi del Pacifico e dell'America Latina. Altri finanziamenti vengono erogati su base non geografica, ma tematica.

5.5 Un momento importante per l'evoluzione delle relazioni dell'UE con i paesi terzi è certamente anche l'Accordo di Cotonou, firmato il 23 giugno del 2000 con i paesi ACP (Africa-Caraibi-Pacifico). L'accordo, evidenziando il legame esistente fra politica, commercio e sviluppo, introduce una dimensione sociale, anche tramite la promozione della piena partecipazione alle strategie di sviluppo degli attori non statali, ivi compresa la società civile, e stabilisce che l'eguaglianza di genere costituisce uno dei temi trasversali dell'accordo e deve essere pertanto presa sistematicamente in considerazione (artt. 8 e 31). Mentre consideriamo molto positiva la prevista partecipazione degli attori non statali nelle diverse fasi della programmazione dei documenti strategici nazionali auspichiamo che venga posta particolare attenzione nell'inclusione in essa anche delle associazioni femminili.

L'accordo, inoltre, conferisce al Comitato un esplicito mandato di consultazione dei gruppi di interesse economici e sociali, istituzionalizzandone il ruolo di interlocutore preferenziale.

5.6 La piena inclusione e il coinvolgimento attivo delle donne nelle politiche di sviluppo rappresenta certamente un processo non facile e di lungo periodo: riteniamo tuttavia importante che sia mantenuto sempre alto il livello di attenzione di tutte le istituzioni europee affinché ciò che è stato enunciato sulla carta venga tradotto in azioni concrete.

5.7 Da questo punto di vista, ci sembra essenziale che le politiche comunitarie di coesione economica e sociale si propongano come modello esportabile nel resto del mondo e che l'UE si impegni a promuoverne e applicarne i principi a livello internazionale attraverso le sue relazioni con i paesi terzi.

5.8 Uno strumento utile a questo fine può certamente essere l'inclusione di clausole specifiche negli accordi commerciali e di cooperazione nonché l'adozione di misure positive nei confronti dei paesi che rispettano i diritti delle donne.

5.9 Se è vero che la liberalizzazione del commercio ha favorito l'occupazione femminile nei paesi in via di sviluppo, è anche vero che questa le ha spesso relegate nella fascia dei lavoratori precari, meno qualificati, meno retribuiti e privi di qualsiasi protezione sociale. Inoltre, la liberalizzazione degli scambi è spesso accompagnata da politiche di aggiustamento strutturale, suggerite o imposte dagli organismi internazionali; in assenza di adeguati meccanismi di protezione sociale, tali politiche si rivelano difficilmente sostenibili per gli strati più deboli della popolazione, di cui le donne costituiscono spesso la maggioranza.

5.10 Ciononostante il livello di attenzione che queste politiche, e soprattutto quelle commerciali, riservano alle questioni di genere risulta ancora abbastanza basso. In considerazione del fatto che queste non sono affatto neutre e che anzi generano spesso un impatto negativo proprio sulle donne, e che lo sviluppo economico di un paese non può prescindere dall'equità sociale, sarebbe utile, da un lato, che le suddette politiche venissero negoziate tenendo conto della problematica di genere e, dall'altro, che si introducessero dei sistemi di monitoraggio dei loro effetti a livello sia macro che micro-economico.

6. Conclusioni e proposte di lavoro

La buona collaborazione tra le istituzioni europee ha dato importanti risultati per quanto riguarda l'individuazione di politiche attive nei confronti delle donne e l'adozione di programmi e progetti specifici che hanno contribuito al loro inserimento nel mercato del lavoro, alla difesa dei loro diritti e al miglioramento delle loro condizioni di vita. Il CESE ritiene che siano ancora numerosi i campi su cui intervenire, e in particolare:

- la partecipazione ai processi decisionali e la rappresentanza femminile sono ancora troppo basse sia nelle istituzioni europee che nella maggior parte degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale e andrebbero incentivate in tutte le sedi, anche con una riflessione sul sistema delle quote;
- azioni formative dirette alla diffusione della problematica di genere dovrebbero essere realizzate nelle istituzioni e negli Stati membri, in tutte le sedi, da quelle di decisione a quelle di attuazione delle politiche e strategie;
- studi e analisi di genere mirate, statistiche e indicatori specifici sono indispensabili per definire le tematiche e migliorare le politiche e le strategie di intervento, e per effettuare una reale valutazione del loro impatto; è necessario continuare a produrre statistiche disaggregate e definire nuovi indicatori;
- sarebbe necessario quantificare le risorse destinate alle azioni positive in favore delle donne in tutti i fondi e gli strumenti di finanziamento dell'UE, e negli Stati membri, anche e soprattutto attraverso l'incentivazione e la diffusione del *gender budgeting*;

- la condizione base più importante è comunque l'affermazione della parità delle donne nel diritto di accesso all'istruzione e alla formazione, come previsto anche dal 3° punto dei *Millennium development goals*;
- rispetto ai Fondi strutturali, andrebbero rafforzate le azioni destinate alle donne nei settori dell'agricoltura (FEAOG) e della pesca (SFOP); detti settori dovrebbero essere messi in relazione con la protezione dell'ambiente, altro tema in cui la politiche comunitarie legate al genere sono piuttosto deboli;
- nuovo slancio andrebbe dato alle politiche a favore dell'imprenditorialità femminile e a quelle volte ad aumentare la presenza delle donne nel settore delle nuove tecnologie;
- bisogna intensificare le azioni formative nel settore della società della conoscenza affinché questa non diventi un ulteriore momento di discriminazione ed esclusione per le donne che, invece, molto possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona;
- più in generale, rispetto al mercato del lavoro bisogna continuare a insistere con misure mirate contro le segregazioni di tipo verticale e orizzontale e per la rimozione di tutti gli ostacoli che impediscono il raggiungimento dell'effettiva parità, attraverso l'individuazione di obiettivi e target specifici e quantificabili da parte degli Stati membri in accordo con le parti sociali. Soprattutto in relazione alle discriminazioni salariali, gli Stati membri devono cominciare ad applicare l'approccio multiplo, previsto dalle Linee guida del Consiglio per le politiche per l'occupazione degli Stati membri ⁽¹⁾, che include la formazione e l'istruzione, la classificazione dei tipi di lavoro, i sistemi salariali, gli stereotipi culturali come dimensioni fondamentali del problema,
- nelle misure volte a conciliare la vita lavorativa e quella familiare, maggiore attenzione deve essere dedicata alla cura dei familiari anziani, anche in considerazione dell'invecchiamento della popolazione, pur senza abbassare il livello di guardia nel settore dell'infanzia;
- per favorire le pari opportunità fra uomini e donne andranno incentivati e migliorati gli investimenti nei servizi pubblici, in particolare nel settore dell'istruzione scolastica ed universitaria, della sanità e dell'assistenza;
- rafforzare, anche all'interno degli Stati membri, le politiche per l'immigrazione e l'integrazione delle donne immigrate,

quelle a favore dell'asilo e le misure destinate alle donne vittime di conflitti, discriminazioni e violenze nei loro paesi d'origine,

- lotta alla tratta delle donne e dei bambini;
- rispetto alle politiche di sviluppo e commerciali, è necessario continuare a rafforzare l'approccio partecipativo della società in generale e il ruolo delle donne in particolare: a questo fine si impone il pieno coinvolgimento dei gruppi di interesse femminili nella formulazione delle politiche di sviluppo e nella definizione dei documenti di strategia nazionali dei rispettivi paesi, nonché e soprattutto un aumento dei finanziamenti specifici per le donne, atti a migliorarne la posizione a livello economico e sociale;
- monitorare gli effetti di accordi commerciali e politiche di sviluppo anche a livello microeconomico, prevedendo analisi specifiche dell'impatto che questi hanno sulle condizioni di vita delle fasce più deboli e prendendo in considerazione le differenze di genere;
- valorizzare il ruolo della Commissione e delle delegazioni affinché si eserciti una certa influenza per affermare il rispetto dei diritti umani, e quindi anche quelli delle donne, laddove questi vengono violati;
- le delegazioni dovrebbero avere responsabilità specifiche per la promozione del *mainstreaming* di genere;
- l'Unione europea dovrebbe esercitare tutta la sua influenza per far sì che il maggior numero di Stati ratifichi e metta in atto tutti i trattati internazionali che hanno un impatto positivo sulla condizione femminile, e in particolare la Convenzione internazionale contro ogni forma di discriminazione verso le donne e il Protocollo addizionale, e che vengano ritirate le riserve degli Stati già firmatari.

Il Comitato si impegna ad approfondire la situazione della condizione femminile nei nuovi paesi membri dell'Unione europea.

In considerazione della natura del Comitato, delle sue funzioni nei confronti della società civile, dei suoi obiettivi e dell'esperienza acquisita con il costante monitoraggio dei temi relativi alla parità di genere, sarebbe utile, inoltre, che una sua rappresentanza facesse parte della delegazione della Commissione dell'Unione europea alla 49a sessione della Commissione sullo status delle donne delle Nazioni Unite.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 sulle linee guida per le politiche per l'occupazione degli Stati membri (GU L 197/13).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde — Gli appalti pubblici della difesa

COM(2004) 608 def.

(2005/C 221/12)

La Commissione, in data 23 settembre 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 verde — Gli appalti pubblici della difesa

Il Comitato economico e sociale europeo ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Considerata l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha nominato relatore generale **WILKINSON** e ha adottato il seguente parere con 96 voti favorevoli e 9 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Il Libro verde sugli appalti pubblici della difesa (COM(2004) 608 def.) è una delle azioni previste dalla comunicazione «Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari» (COM(2003) 113 def.), adottata dalla Commissione nel marzo 2003 e su cui il Comitato si è pronunciato nel settembre dello stesso anno ⁽¹⁾.

1.2 In realtà, il Mercato europeo per gli equipaggiamenti di difesa (*European Defence Equipment Market* — EDEM) non è che una parte del mercato interno relativa a un settore specifico. Il Libro verde intende contribuire a realizzare, a termine, un mercato interno europeo per gli equipaggiamenti di difesa più aperto e trasparente, pur rispettando la specificità del settore. Questo dovrebbe rafforzare l'industria della difesa e renderla più competitiva, migliorando al tempo stesso il rapporto costi-benefici e fornendo un maggior sostegno allo sviluppo delle capacità militari dell'UE nel campo della politica europea in materia di sicurezza e di difesa (PESD), la quale rientra a sua volta nel quadro più ampio della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

1.3 Il Consiglio, in data 12 luglio 2004, ha approvato la creazione di un'Agenzia europea per la difesa (AED) intesa ad «aiutare [...] gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa dell'UE nel settore della gestione delle crisi e [...] sostenere la PESD nel suo assetto attuale e in quello futuro». Tutti i compiti dell'Agenzia ⁽²⁾, che nel frattempo è diventata operativa, puntano a migliorare le prestazioni dell'Europa nel settore della difesa promuovendo la coerenza al posto dell'attuale frammentazione.

⁽¹⁾ GU C 10 del 14.1.2004, pag. 1.

⁽²⁾ Il mandato dell'AED contempla quattro funzioni: (a) sviluppare le capacità di difesa, (b) intensificare la cooperazione in materia di armamenti, (c) rafforzare la base industriale e tecnologica della difesa europea e creare un mercato europeo dei materiali di difesa, e (d) promuovere la ricerca e la tecnologia.

1.4 Ottenere «buone prestazioni» nel settore della difesa significa anche garantire la disponibilità delle capacità necessarie e il rispetto dei criteri per svolgere i compiti previsti in modo economicamente efficace, assicurando tra l'altro la massima interoperabilità possibile. Attualmente i 25 Stati membri spendono complessivamente circa 160 miliardi di euro all'anno per la difesa, di cui il 20 % per gli equipaggiamenti militari (compresi ricerca e sviluppo, acquisto e assistenza) ⁽³⁾.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Il Libro verde esplora le possibilità di migliorare il sistema degli appalti per le attrezzature militari nei 25 Stati membri, fermo restando che a questo riguardo si potranno compiere progressi significativi solo una volta definiti chiaramente gli altri elementi delle «prestazioni nel settore della difesa» (cfr. punto 1.4 del presente parere) ⁽⁴⁾. Particolarmente importante per il settore è che vi siano orientamenti quanto mai chiari, requisiti omogenei e continuità. Ciò nonostante, il Comitato accoglie con favore l'iniziativa della Commissione, la quale può essere vista come un contributo puntuale al processo di elaborazione di una PESD più efficace in un mercato trasparente e competitivo.

2.2 Il Comitato si compiace del ruolo guida assegnato alla AED, ma aggiunge che sarà necessario un accordo chiaro sul ruolo di tale Agenzia e degli altri organismi attualmente coinvolti nel settore degli equipaggiamenti militari ⁽⁵⁾. In questo contesto, il Comitato auspica che venga meno la distinzione fra le rispettive funzioni, nella misura in cui lo consentono i progressi compiuti. In ogni caso, prima di procedere a eventuali modifiche andrebbe tenuto conto dell'esperienza dell'OCCAR ⁽⁶⁾ (che si occupa della gestione concreta dei progetti, compresa la questione chiave del diritto contrattuale).

⁽³⁾ Come il Comitato ha sottolineato nel parere sul documento COM(2003) 113 def., la spesa complessiva dell'UE per la difesa è pari a circa il 40 % di quella statunitense, ma le capacità operative da essa generate corrispondono solo al 10 % circa di quelle degli Stati Uniti.

⁽⁴⁾ Il Comitato, ad esempio, prende atto della recente dichiarazione (settembre 2004) del direttore esecutivo dell'AED, secondo cui le forze dell'UE mal si adattano al mondo moderno, con i suoi conflitti e le sue minacce, e che è necessario dotarsi di attrezzature tecnologicamente più avanzate.

⁽⁵⁾ Ad esempio l'OCCAR, il Gruppo armamenti dell'Europa occidentale (GAEO) e i paesi che hanno firmato il memorandum d'intesa (LoI) in materia di armamenti.

⁽⁶⁾ L'OCCAR è un'organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti, della quale attualmente fanno parte cinque Stati membri dell'Unione europea.

2.3 Il Comitato si compiace per il riconoscimento del fatto che le situazioni di partenza (e le procedure impiegate) per gli appalti pubblici della difesa variano notevolmente da uno Stato membro all'altro e che quindi i cambiamenti avverranno probabilmente con ritmi diversi. Concorda quindi che sarebbe utile creare una base comune più omogenea per gli appalti della difesa, il che può avvenire in modo relativamente rapido, considerati l'accordo e la cooperazione fra tutti gli Stati membri.

2.4 Il Comitato concorda sulla necessità di ridurre la frammentazione del mercato delle attrezzature militari e di aumentarne la competitività e la trasparenza. Sono questi infatti i presupposti per mantenere e rafforzare un'industria europea sostenibile nel settore della difesa e per contribuire a migliorare il rapporto costi-benefici nell'acquisizione e nella gestione di capacità di difesa adeguate.

2.5 L'analisi delle caratteristiche specifiche dei mercati della difesa, di cui al capitolo 2 del Libro verde, oltre a essere una buona base per valutare il mercato, enuclea anche alcune delle difficoltà incontrate.

2.6 Il Comitato desidera però sottolineare che qualsiasi eventuale ristrutturazione dell'industria della difesa deve essere effettuata in primo luogo dalle imprese stesse, tenendo conto delle realtà del mercato⁽⁷⁾. Ciò si rende necessario tra l'altro perché le aziende principali operano per lo più a livello transnazionale, anche se la loro clientela è nazionale. Inoltre, gli Stati membri hanno strategie industriali diverse di cui il settore della difesa è solo una parte.

2.7 Per funzionare in modo efficace e produrre risultati soddisfacenti in termini di rapporto costi-benefici e di economicità, l'industria (sia nel settore della difesa che in altri comparti) deve evitare ogni eccesso di procedure regolamentari.

3. Osservazioni specifiche

3.1 È necessario chiarire esattamente a quali aspetti delle procedure di appalto relative agli equipaggiamenti militari debbano applicarsi le norme concordate. Oltre all'acquisizione delle attrezzature andranno presi in considerazione la ricerca e lo sviluppo, l'assistenza, la riparazione, la modifica e la formazione (che rientrano nei costi di «proprietà»), tutti aspetti che a lungo termine sono generalmente ben più costosi dell'acquisizione stessa.

3.2 Articolo 296

3.2.1 Il Comitato concorda sul fatto che le deroghe alle norme comunitarie sugli appalti pubblici in virtù dell'articolo

⁽⁷⁾ Tuttavia, data la particolare natura dei mercati della difesa e considerata la necessità di gestire i pagamenti nel quadro degli accordi finanziari nazionali, gli Stati membri svolgeranno inevitabilmente un ruolo importante nel promuovere lo sviluppo delle attrezzature di difesa.

296 del Trattato CE continueranno a essere necessarie per consentire agli Stati membri di tutelare, attraverso tali esenzioni, gli interessi essenziali della propria sicurezza.

3.2.2 La Commissione dovrebbe indicare il valore delle attrezzature che hanno beneficiato di deroghe negli ultimi cinque anni (oltre che la loro percentuale rispetto all'importo complessivo speso nell'UE per le attrezzature militari). In tal modo si avrebbe a disposizione un indicatore in grado di aiutare a misurare i progressi ottenuti.

3.2.3 Il problema sta nel fatto che, per taluni Stati membri, il ricorso a tale deroga è diventato quasi la regola, anziché l'eccezione, il che ovviamente non è compatibile con il mercato unico. Il Comitato condivide la posizione della Commissione, secondo cui tale stato di cose va cambiato. La sfida consisterà nell'applicare l'articolo 296 in conformità con le precedenti decisioni⁽⁸⁾, mantenendo però la possibilità di deroga alle disposizioni generali in materia di appalti pubblici. Gli Stati membri devono essere pronti a giustificare (se necessario anche sul piano legale) le deroghe concesse. Nel quadro della discussione andrebbero sottolineati i vantaggi di una maggiore concorrenza e trasparenza.

3.2.4 L'elenco di prodotti messo a punto nel 1958 a norma dell'articolo 296, paragrafo 2, per delimitare il campo di applicazione dell'articolo 296, paragrafo 1, è inadeguato e con ogni probabilità rimarrà praticamente inutile come strumento volto a garantire un'applicazione corretta della deroga per ragioni di sicurezza. Bisogna continuare a considerare ogni singolo caso nel merito, in quanto anche le attrezzature di base⁽⁹⁾ rientrano in taluni casi nel campo di applicazione delle deroghe. Inoltre, è improbabile che questo tipo di elenchi tenga il passo con i nuovi sviluppi.

3.2.5 Non esiste pertanto una soluzione facile per stabilire quali attrezzature e quali servizi a esse collegati potrebbero rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 296. Come primo passo, è necessario chiarire il quadro regolamentare vigente al livello comunitario mediante una «comunicazione interpretativa» volta a migliorare la comprensione e a facilitare un'applicazione più corretta e coerente.

3.2.6 Oltre che sugli appalti, un'eventuale comunicazione di questo tipo avrà un impatto su vari altri aspetti, fra cui figurano e vanno presi in considerazione gli aiuti di Stato e (eventualmente) i servizi di interesse generale.

⁽⁸⁾ Le decisioni relative ai casi «Land Brema» (1999/763/CE, GU L 301 del 24.11.1999, pag. 8) e «Koninklijke Schelde Groep» (GU L 14 del 21.1.2003, pag. 56) sono esempi dell'attuale mancanza di chiarezza.

⁽⁹⁾ Va notato che anche equipaggiamenti apparentemente semplici come ad esempio gli indumenti possono impiegare tecnologie avanzate.

3.2.7 A parere del Comitato, la procedura «negoziata» con previa pubblicazione di un bando di gara si rivelerebbe adatta alle esigenze specifiche nel settore degli equipaggiamenti di difesa, nei casi in cui la procedura «aperta» e quella «ristretta» non fossero adeguate. Tuttavia, sarà forse necessario rivedere questa posizione alla luce dell'esperienza maturata nel quadro dell'applicazione della «comunicazione interpretativa».

3.2.8 Secondo alcuni, una comunicazione può essere una misura provvisoria solo fino all'elaborazione di una direttiva specifica (o di un altro strumento giuridico specifico). A giudizio del Comitato, invece, una volta elaborata e adottata una «comunicazione interpretativa» si potrà valutare la necessità di uno strumento legislativo alla luce del suo impatto. Il Comitato auspica che si proceda quanto prima a redigere una tale comunicazione.

3.2.9 Vi è anche un'altra possibilità, non menzionata nel Libro verde: elaborare un «codice di condotta» a uso degli Stati membri come strumento per realizzare un mercato interno nel settore della difesa. Dato che questo settore rientra fra le competenze degli Stati membri, si potrebbe contemplare questa possibilità, magari ricorrendo all'intermediazione dell'AED. Potrebbe essere difficile dare attuazione e monitorare l'applicazione di un siffatto codice di condotta; inoltre, continuerebbe a essere necessario considerare anche gli aspetti relativi al mercato interno.

3.3 La pubblicazione del bando di gara

3.3.1 La necessità di analizzare ulteriormente il sistema e il formato dei bandi di gara non appare convincente. Se le attrezzature militari sono da considerare in linea di principio alla stregua di qualsiasi altro settore del mercato interno (nonostante le maggiori possibilità di deroga), si suppone che anche gli appalti in questo settore debbano essere trattati allo stesso modo degli altri. Ciò significa che vi saranno diversi sistemi e problemi (come quello linguistico) riscontrabili anche altrove. Le motivazioni addotte a favore di un sistema di pubblicazione centralizzato sono deboli.

3.3.2 I possibili aspetti problematici sono la segretezza e le compensazioni — aspetti che è più probabile riscontrare nel campo degli equipaggiamenti di difesa che per altre attrezzature e servizi —, nonché la sicurezza degli approvvigionamenti, in quanto sarà difficile cambiare fornitore o contraente una volta assegnato il contratto. In tutti questi settori la competenza dovrebbe spettare agli Stati membri interessati, anche se alcuni orientamenti generali da parte della Commissione potrebbero rivelarsi utili.

3.4 Il duplice uso

3.4.1 Spesso nell'industria moderna è difficile classificare le imprese come «produttrici di attrezzature militari»: attualmente, infatti, molte di tali attrezzature sono a «duplice uso» e la loro percentuale è in crescita. Da molti punti di vista si tratta di un fatto positivo, per esempio in quanto le economie di scala possono rendere i prezzi più competitivi e può essere più facile garantire la sicurezza degli approvvigionamenti.

3.4.2 Inoltre, gli sforzi compiuti sul piano della RST per tali attrezzature servono anche per altri scopi (civili). È importante quindi che le risorse impiegate nella RST nel settore della difesa non siano soggette a un regime troppo rigido.

3.4.3 Il Comitato resta preoccupato perché — come ha già sottolineato in un precedente parere sulle attrezzature militari⁽¹⁰⁾ — molto resta da fare per massimizzare i risultati del coordinamento e della convergenza necessari nel settore delle attrezzature militari.

3.5 L'Agenzia europea per la difesa (AED)

3.5.1 Il Comitato si compiace della creazione dell'AED e riconosce che essa può svolgere un ruolo di *leadership* nel settore delle attrezzature militari, anche se — come rileva — non dispone ancora delle risorse necessarie per svolgere le funzioni previste.

3.5.2 Sarà importante che l'AED garantisca che la dottrina e le capacità dell'UE tengano pienamente conto del ruolo, dei principi e delle capacità della NATO, massimizzando l'interoperabilità e minimizzando ogni eventuale differenza. Al momento non è ancora chiaro come l'AED possa apportare un valore aggiunto partecipando direttamente agli appalti pubblici anche se, grazie alle sue competenze specialistiche nel settore delle attrezzature militari, essa dovrebbe essere in grado di suggerire in che modo migliorare l'armonizzazione delle regolamentazioni nazionali.

3.5.3 L'Agenzia fornirà un aiuto prezioso anche per raggiungere un accordo, se necessario, sugli aspetti finanziari della cooperazione in materia di attrezzature militari. Un aspetto importante sul quale potrebbero sorgere difficoltà è quello della ripartizione dei costi e dei benefici della RST nei settori collegati alla difesa, nonché della distinzione, in tale contesto, fra gli aspetti generali e quelli relativi alla difesa.

3.5.4 L'AED dovrebbe anche contribuire al ravvicinamento dei sistemi nazionali di licenze in caso di trasferimento degli equipaggiamenti di difesa tra Stati membri, visto che attualmente le procedure nazionali sono diversificate e onerose. L'Agenzia potrebbe inoltre aiutare a raggiungere un accordo sull'approccio da adottare nei confronti degli accordi di compensazione, dato che essi resteranno anche in futuro una caratteristica degli appalti pubblici.

3.5.5 L'AED potrebbe riuscire a ottenere un'intesa sulle politiche industriali nazionali per quanto riguarda gli aspetti relativi agli equipaggiamenti di difesa, e a stabilire in che cosa consistono gli «equipaggiamenti strategici» che l'UE vorrebbe essere in grado di fornire per ridurre la sua dipendenza dai paesi terzi. Si tratterebbe di due risultati quanto mai opportuni.

⁽¹⁰⁾ Parere CESE 1160/2003, punto 5.

3.5.6 L'AED potrebbe anche incoraggiare gli Stati membri a prendere in considerazione metodi di acquisizione innovativi quali la messa in comune, la locazione con opzione di acquisto e la specializzazione per soddisfare le esigenze in materia di capacità.

3.5.7 La PESD sarà davvero operativa solo se gli Stati membri mostreranno la forte volontà politica necessaria per fornire e mantenere le capacità atte allo svolgimento dei compiti concordati a livello comunitario: pertanto, l'AED dovrebbe anche incoraggiare gli Stati membri in tal senso.

4. Conclusioni

4.1 Gli equipaggiamenti di difesa sono solo uno degli elementi necessari per garantire «prestazioni di difesa» adeguate. Per poter svolgere fino in fondo il proprio compito, l'industria avrà bisogno di orientamenti chiari, requisiti omogenei e continuità, e dovrà detenere la principale responsabilità in merito alle necessarie ristrutturazioni. Essa dovrà anche evitare procedure regolamentari troppo gravose.

4.2 Bisogna inoltre specificare molto chiaramente quali aspetti degli appalti pubblici nel settore delle attrezzature militari rientreranno nel campo di applicazione delle norme concordate.

4.3 L'articolo 296 del Trattato continuerà a essere necessario: tuttavia, per garantire un ricorso sempre meno frequente a esso, la Commissione deve definire un indicatore basato su un'analisi delle attuali prestazioni. Il mantenimento di un

elenco di attrezzature e procedure alle quali è applicabile l'articolo 296 non è una soluzione praticabile.

4.4 La Commissione dovrebbe elaborare quanto prima una «comunicazione interpretativa» sull'articolo 296. Solo dopo aver maturato una certa esperienza con l'applicazione di tale comunicazione sarà possibile decidere se serva anche uno strumento giuridico.

4.5 Le attrezzature a «duplice uso» sono sempre più comuni. Si tratta di una tendenza positiva, non ultimo per via delle possibilità di un «uso civile» della RST applicata alle attrezzature militari.

4.6 Il Comitato si compiace dell'importante ruolo assegnato all'Agenzia europea per la difesa (AED), ferma restando la necessità di chiarire quale ruolo spetterà a tutte le agenzie attualmente coinvolte.

4.7 L'AED è destinata a svolgere una serie di importanti funzioni in questo settore, tra cui:

- garantire il coordinamento con le esigenze della NATO,
- contribuire a negoziare tutti gli aspetti finanziari necessari,
- contribuire ad armonizzare le procedure nazionali esistenti,
- proporre metodi innovativi per fornire le capacità necessarie,
- incoraggiare il mantenimento della volontà politica necessaria.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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 che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie

COM(2004) 139 def. — 2004/0047 (COD)

(2005/C 221/13)

Il Consiglio, in data 28 aprile 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 in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore CHAGAS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 122 voti favorevoli, 53 voti contrari e 12 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La proposta di modifica della direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie fa parte del cosiddetto **terzo pacchetto ferroviario**, che è stato adottato dalla Commissione europea il 3 marzo 2004 e comprende anche:

- la proposta di direttiva relativa alla certificazione del personale viaggiante (COM(2004) 142 def.),
- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale (COM(2004) 143 def.),
- la proposta di regolamento relativo alle indennità per inosservanza dei requisiti contrattuali di qualità nei servizi di trasporto ferroviario di merci (COM(2004) 144 def.),

e

- la comunicazione della Commissione «Il futuro dell'integrazione del sistema ferroviario europeo» (COM(2004) 140 def.) e
- il documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla graduale liberalizzazione del mercato del trasporto internazionale di passeggeri per ferrovia (SEC(2004) 236).

1.2 Il cosiddetto **primo pacchetto ferroviario** (noto anche come «pacchetto infrastruttura»), in vigore dal 15 marzo 2001 e il cui recepimento nelle legislazioni degli Stati membri era previsto per il 15 marzo 2003, comprendeva i seguenti elementi:

- la modifica della direttiva 91/440/CEE che prevede, tra l'altro, il libero accesso alla rete transeuropea per il trasporto ferroviario di merci entro il 15 marzo 2003 e la liberalizzazione totale del trasporto internazionale di merci per ferrovia entro il 15 marzo 2008 ⁽¹⁾,
- l'estensione dell'ambito di applicazione di una licenza europea per le imprese ferroviarie (modifica della direttiva 95/18/CE) ⁽²⁾,
- l'armonizzazione delle disposizioni relative alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (in sostituzione della direttiva 95/19/CE) ⁽³⁾.

1.3 Nell'ottobre 2003, la Commissione europea ha presentato ricorso alla Corte di giustizia europea contro i 9 Stati membri che non avevano notificato il recepimento del primo pacchetto ferroviario nella legislazione nazionale. Nel maggio 2004, cinque paesi non avevano ancora provveduto a tale notifica mentre due Stati membri avevano recepito solo parzialmente le disposizioni nel diritto nazionale.

⁽¹⁾ Direttiva 2001/12/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 1 - Parere del CESE - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

⁽²⁾ Direttiva 2001/13/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 26 - Parere del CESE - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

⁽³⁾ Direttiva 2001/14/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29 - Parere del CESE - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

1.4 Il cosiddetto **secondo pacchetto ferroviario** è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 30 aprile 2004 e deve essere recepito nel diritto nazionale entro il 30 aprile 2006. In esso figurano i seguenti documenti:

- la modifica della direttiva 91/440/CEE che prevede di anticipare il libero accesso al mercato per il trasporto ferroviario internazionale di merci al 1° gennaio 2006 e di liberalizzare il trasporto nazionale di merci per ferrovia, compreso il cabotaggio, a partire dal 1° gennaio 2007 ⁽⁴⁾,
- la direttiva relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie ⁽⁵⁾,
- il regolamento che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea ⁽⁶⁾,
- la modifica della direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario ad alta velocità (96/48/CE) e della direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario convenzionale (2001/16/CE). ⁽⁷⁾

1.5 Il primo e il secondo pacchetto ferroviario hanno fornito le basi giuridiche per la creazione di un mercato interno del trasporto ferroviario di merci. Le misure riguardano aspetti quali l'accesso al mercato, il rilascio delle licenze e i certificati di sicurezza delle imprese ferroviarie, l'accesso all'infrastruttura e il calcolo dei diritti di utenza, la creazione di un quadro giuridico in materia di sicurezza delle ferrovie e, infine, l'interoperabilità tecnica del sistema ferroviario.

1.6 Questo nuovo quadro giuridico, come già rilevato dal Comitato nel proprio parere sul secondo pacchetto ferroviario ⁽⁸⁾, richiede una ristrutturazione completa del settore sul piano organizzativo, con l'istituzione di nuovi organismi e la definizione di nuove competenze.

1.7 Nel medesimo parere il Comitato ha ricordato anche la necessità di elaborare norme sociali europee. Nel frattempo, il 17 gennaio 2004, le parti sociali europee del settore ferroviario, la Comunità europea delle ferrovie (CER) e la Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF) hanno firmato due accordi, rispettivamente:

- 1) sull'introduzione di una licenza europea per i macchinisti che operano su tratte transfrontaliere;
- 2) su determinati aspetti delle condizioni di lavoro del personale viaggiante impiegato nelle prestazioni transfrontaliere.

⁽⁴⁾ Direttiva 2004/51/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 164 - Parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽⁵⁾ Direttiva 2004/49/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 44 - Parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽⁶⁾ Regolamento (CE) n. 881/2004 - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 1 - Parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽⁷⁾ Direttiva 2004/50/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114 - Parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽⁸⁾ GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

1.8 La Commissione, nel quadro di questo terzo pacchetto ferroviario, ha presentato una proposta di direttiva relativa alla certificazione del personale viaggiante, che verrà attuata in due tappe, rispettivamente nel 2010 e 2015.

1.9 Con la presentazione di un'ulteriore modifica della direttiva 91/440/CEE la Commissione continua a perseguire l'obiettivo di una graduale liberalizzazione del settore ferroviario.

2. La proposta della Commissione europea

2.1 La Commissione propone di liberalizzare l'accesso al mercato del trasporto ferroviario di passeggeri dal 1° gennaio 2010. La proposta comprende il cabotaggio, cioè la possibilità di far salire e scendere passeggeri nelle stazioni situate lungo tutto il percorso. Si propone inoltre di sopprimere le disposizioni relative al diritto di accesso al mercato per le associazioni internazionali di imprese ferroviarie.

2.2 Nell'UE dei Venticinque le ferrovie trasportano circa 6 miliardi di passeggeri all'anno. I principali segmenti sono quelli dei servizi ferroviari locali di trasporto di passeggeri e i trasporti regionali. Sulla base dei biglietti venduti, la quota del trasporto internazionale di passeggeri è pari circa al 10 %. Tale segmento comprende i collegamenti regionali transfrontalieri, i servizi internazionali a lunga percorrenza e quelli ad alta velocità.

2.3 La Commissione riconosce che l'apertura alla concorrenza nei servizi di trasporto internazionale di passeggeri, compreso il cabotaggio, potrebbe forse avere un impatto negativo sull'equilibrio economico del trasporto di passeggeri in quanto servizio pubblico. Essa propone di consentire deroghe alla libertà di accesso al mercato se per una determinata tratta sono stati conclusi contratti di servizio pubblico ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/69 e la liberalizzazione del traffico internazionale potrebbe mettere in pericolo l'equilibrio di tali servizi. Questa eccezione è applicabile solo se è assolutamente necessaria per garantire il servizio pubblico ed è stata approvata dall'organismo di regolamentazione di cui all'articolo 30 della direttiva 2001/14/CE. Dev'essere inoltre possibile sottoporre la decisione di concessione della deroga a un controllo giurisdizionale.

2.4 Entro il 31 dicembre 2012 la Commissione è tenuta a presentare una relazione sull'applicazione delle disposizioni oggetto della proposta.

3. Valutazione della proposta

3.1 Presupposti per rilanciare il settore ferroviario

3.1.1 La proposta di liberalizzare il trasporto internazionale di passeggeri parte dal presupposto che la concorrenza nei trasporti transfrontalieri avrà una o più delle seguenti conseguenze: aumento del numero dei passeggeri, trasferimento da altri modi di trasporto (soprattutto dai collegamenti aerei) alla ferrovia, una qualità migliore per gli utenti e prezzi inferiori.

3.1.2 Il Comitato, nel proprio parere sul secondo pacchetto ferroviario ⁽⁹⁾, ha già sottolineato le premesse fondamentali per rilanciare il sistema ferroviario:

- finanziare il potenziamento e il miglioramento dell'infrastruttura,
- realizzare l'interoperabilità tecnica e provvedere al suo finanziamento,
- assicurare una concorrenza leale con gli altri modi di trasporto e, in particolare:
 - garantire il rispetto delle norme sociali nel settore dei trasporti su strada,
 - applicare tariffe eque per l'uso delle infrastrutture per tutti i modi di trasporto.

3.1.3 A tutt'oggi non è ancora stata presentata la proposta, annunciata nel Libro bianco «Politica europea dei trasporti fino al 2010», di un quadro legislativo per l'applicazione di tariffe eque per l'uso delle infrastrutture per tutti i modi di trasporto.

3.1.4 Il monitoraggio e la corretta applicazione della legislazione sociale nel settore dei trasporti su strada costituiscono ancora un problema rilevante.

3.1.5 Inoltre è necessario trovare soluzioni per sanare il debito di molte aziende ferroviarie. Soprattutto nei nuovi Stati membri, le imprese ferroviarie non saranno in grado di operare in un mercato concorrenziale se non si troverà una soluzione per i loro ingenti debiti.

3.1.6 Il Comitato aveva altresì segnalato che gli organismi da istituire nel quadro del primo e del secondo pacchetto ferroviario (organismo di regolamentazione, organismo incaricato della determinazione dei diritti, organismo preposto all'assegnazione, organismo notificato, autorità preposta alla sicurezza e organismo investigativo sugli incidenti) rendono necessaria una riorganizzazione a breve termine del settore ferroviario che, per un funzionamento ottimale, richiede diversi anni nonché

⁽⁹⁾ Cfr. nota 8.

tutta una serie di esperienze pratiche. Il Comitato ha esortato a dare priorità alla sicurezza delle ferrovie, adottando fra l'altro norme sociali a livello europeo per il settore ferroviario.

3.2 Valutazione ex post della liberalizzazione dei trasporti ferroviari di merci

3.2.1 Le decisioni in materia di liberalizzazione del trasporto di merci per ferrovia sono state adottate, ma finora non si sa concretamente quale sarà il loro impatto.

3.2.2 Entro il 1° gennaio 2006 la Commissione europea deve presentare una relazione che contenga i seguenti elementi ⁽¹⁰⁾:

- l'attuazione della direttiva 91/440/CEE negli Stati membri e il lavoro effettivo dei vari organismi coinvolti,
- lo sviluppo del mercato, in particolare le tendenze del traffico internazionale, la divisione delle attività e del mercato di tutti gli operatori del mercato, inclusi i nuovi operatori,
- l'impatto sul settore globale dei trasporti, in particolare per quanto riguarda il trasferimento fra modi,
- l'impatto sul livello di sicurezza in ciascuno Stato membro,
- le condizioni di lavoro nel settore, per ciascuno Stato membro.

3.2.3 Il Comitato ritiene opportuno attendere la presentazione di tale relazione e ricevere informazioni sugli sviluppi delle misure finora adottate prima di proporre ulteriori provvedimenti per l'apertura del mercato; invita pertanto la Commissione a presentare la relazione in tempo utile.

3.3 Valutazione ex ante della liberalizzazione dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri

3.3.1 La Commissione, prima di presentare il terzo pacchetto ferroviario, ha commissionato uno studio per analizzare la liberalizzazione del traffico passeggeri. L'obiettivo concreto di tale studio era quello di esaminare diversi modelli di liberalizzazione e di raccomandarne uno. Si trattava dei seguenti modelli:

- trasporti internazionali senza cabotaggio,
- trasporti internazionali con cabotaggio,
- trasporto ferroviario nazionale e internazionale di passeggeri.

⁽¹⁰⁾ Articolo 1, punto 2, lettera d), della direttiva 2004/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.

3.3.2 Dallo studio emerge che, fra i tre modelli di trasporto analizzati, è consigliabile optare per la liberalizzazione del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri con cabotaggio ⁽¹⁾.

3.3.3 Il Comitato deplora che non sia stata sfruttata tale valutazione ex ante per esaminare in modo esauriente questioni importanti, come l'impatto della liberalizzazione dei trasporti passeggeri:

- sui collegamenti regionali e sui trasporti ferroviari in quanto servizio di interesse economico generale, soprattutto negli Stati membri medi e piccoli,
- sulla qualità dei servizi forniti agli utenti,
- sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro nel settore del trasporto ferroviario di passeggeri,
- sulle imprese di trasporto nei nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale.

3.3.4 Lo studio contiene alcune osservazioni in merito ai singoli settori analizzati (anche sull'importanza dei prezzi dei biglietti e dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria), formulate sulla base di quattro casi specifici (Svezia, Germania, Spagna e Ungheria) e un modello di simulazione per due tragitti. Inoltre, sconsiglia di liberalizzare i trasporti nazionali di passeggeri. Il suo obiettivo era però esplicitamente quello di raccomandare uno dei tre modelli.

3.4 *Impatto dell'apertura del mercato sui collegamenti regionali e sui trasporti in quanto servizio pubblico*

3.4.1 Con il cabotaggio, la proposta di liberalizzare i servizi di trasporto internazionale di passeggeri contiene un elemento di apertura del mercato per una parte dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri.

3.4.2 Spesso i trasporti nazionali di passeggeri sono costituiti da collegamenti di rete in cui i ricavi derivanti dalle tratte molto frequentate bilanciano le perdite registrate sulle tratte meno frequentate, consentendo quindi un'offerta più ampia. Ciò non riguarda solo i collegamenti che garantiscono il servizio pubblico e godono di diritti esclusivi e/o percepiscono aiuti, per i quali la proposta della Commissione, a condizioni rigorose, prevede la possibilità di eccezioni.

3.4.3 Soprattutto negli Stati membri medi e piccoli questo può perturbare sensibilmente il trasporto ferroviario di passeggeri che non gode di diritti esclusivi in virtù di un contratto.

3.4.4 In alcuni Stati membri i contratti relativi agli obblighi di servizio pubblico non vengono conclusi per le singole tratte,

bensì valgono per tutta una rete. È quindi praticamente impossibile dimostrare che vi è il pericolo di minacciare l'equilibrio del servizio pubblico.

3.4.5 La possibilità di concedere deroghe prevista dalla Commissione implica complessi meccanismi per dimostrarne la necessità e rischia di generare controversie.

3.4.6 Nel luglio 2000 la Commissione europea ha presentato il documento COM(2000) 7 def. per sostituire con un nuovo regolamento il regolamento (CEE) n. 1191/69 relativo agli obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti, recante disposizioni in materia di diritti esclusivi e di compensazioni per i trasporti pubblici di passeggeri.

3.4.7 La proposta di modifica del regolamento (CEE) n. 1191/69 è bloccata da parecchi anni al Consiglio Trasporti. Tra la proposta della Commissione e la posizione del Parlamento europeo vi sono divergenze sostanziali che potrebbero incidere notevolmente sull'impatto della proposta nel quadro della liberalizzazione dei trasporti ferroviari di passeggeri. Inoltre, la Commissione intende presentare una nuova proposta prima della fine dell'anno.

3.4.8 Anche per questo motivo sarebbe opportuno attendere l'adozione del pertinente testo legislativo prima di presentare proposte intese a tutelare l'equilibrio del servizio pubblico nel settore dei trasporti ferroviari di passeggeri nel quadro della liberalizzazione.

3.5 *Impatto sulla qualità del servizio fornito agli utenti*

3.5.1 Stando allo studio già citato, dati i costi elevati e i prezzi generalmente bassi dei biglietti, è piuttosto improbabile che la liberalizzazione del traffico passeggeri internazionale porti a un'ulteriore riduzione dei prezzi per gli utenti.

3.5.2 Al tempo stesso, a causa della maggiore offerta da parte di imprese ferroviarie in concorrenza tra loro sulla medesima tratta, gli standard offerti finora (orario, biglietto e informazioni forniti dalla stessa fonte) potrebbero non essere più garantiti. Accedere alle informazioni desiderate diventerà più difficoltoso.

3.5.3 La Commissione affronta questa problematica proponendo disposizioni legislative che obbligano le imprese concorrenti a cooperare tra loro per mantenere gli standard garantiti finora in materia di informazione.

⁽¹⁾ Steer Davies Gleave: EU Rail Passenger Liberalisation: Extended impact assessment, Londra, febbraio 2004.

3.5.4 Il Comitato esaminerà tale proposta in un parere specifico. Desidera tuttavia sottolineare che solo con l'apertura del mercato dei trasporti di passeggeri sarà necessario obbligare le imprese concorrenti a cooperare per fornire informazioni agli utenti.

3.6 *Impatto sull'occupazione*

3.6.1 La Commissione prevede che, a breve termine, la liberalizzazione dei servizi di trasporto internazionale di passeggeri comporterà la soppressione di posti di lavoro ma, a medio termine, l'occupazione aumenterà grazie al potenziamento dei collegamenti. Questo però non tiene conto, ad esempio, delle possibili conseguenze negative per l'occupazione a causa dell'impatto sui trasporti regionali e su quelli di servizio pubblico. Quanto all'articolo 1, punto 7, della proposta di direttiva, le eventuali ripercussioni dipenderanno dalla decisione di ogni singolo Stato membro di finanziare i trasporti regionali di passeggeri.

3.6.2 Nell'ultimo decennio il numero di persone occupate nel settore ferroviario si è dimezzato. Le imprese ferroviarie dei nuovi Stati membri, ma anche quelle dell'Europa occidentale, annunciano un'ulteriore soppressione di un gran numero di posti di lavoro. Se la liberalizzazione dei servizi internazionali di trasporto di passeggeri dovesse scalzare dal mercato le imprese ferroviarie degli Stati membri medi e piccoli anche nei collegamenti nazionali a lunga percorrenza, non ci si possono certo aspettare conseguenze positive per l'occupazione.

3.6.3 Per il traffico passeggeri la ferrovia è tradizionalmente un mezzo di trasporto per tutte le classi sociali. I trasporti aerei si sono trasformati da un modo di trasporto di lusso ad uno di massa. È praticamente impossibile che l'impatto che questa trasformazione ha avuto sull'occupazione si ripeta nella stessa misura nel caso dei servizi internazionali di trasporto di passeggeri.

3.6.4 Al tempo stesso, nel settore aereo si osserva che i posti di lavoro di qualità nelle compagnie un tempo di proprietà dello Stato sono stati soppiantati da posti qualitativamente peggiori in altri segmenti dell'aviazione civile.

3.6.5 Il Comitato è seriamente preoccupato per i forti tagli di personale nel settore ferroviario. Soprattutto nei nuovi Stati membri che hanno una disoccupazione elevata e un sistema sociale debole la forte riduzione dei posti di lavoro causa notevoli problemi sociali. Sono assolutamente necessarie misure di accompagnamento sul piano sociale. Il Comitato è contrario

all'adozione di misure che comportino ulteriori tagli di personale in questo settore messo già a dura prova, nonché un peggioramento della qualità dell'occupazione nel settore ferroviario.

3.7 *Impatto sulle imprese ferroviarie dei nuovi Stati membri*

3.7.1 Nel già citato studio di Steer Davies Gleave si sottolinea che le condizioni scadenti in cui versa l'infrastruttura nei nuovi Stati membri, la precaria situazione finanziaria delle imprese ferroviarie e i prezzi generalmente molto inferiori al livello dei costi a lungo termine rappresentano ulteriori importanti ostacoli ad una maggiore concorrenza.

3.7.2 Inoltre, le imprese ferroviarie non dispongono di materiale rotabile di una qualità tale da poter far fronte alla concorrenza.

3.7.3 Nei nuovi Stati membri i trasporti regionali sono ancor più importanti che nell'UE dei Quindici. Se la liberalizzazione dei servizi internazionali di trasporto di passeggeri dovesse avere un impatto negativo sull'offerta di collegamenti regionali, nei nuovi Stati membri le conseguenze sarebbero più gravi e accelererebbero la diminuzione della quota della ferrovia nel trasporto passeggeri, quota attualmente relativamente elevata.

4. **Conclusioni**

4.1 Il Comitato, nei propri pareri, si è sempre pronunciato a favore del rilancio del settore ferroviario in Europa, sottolineando importanti e necessari presupposti:

- il potenziamento dell'infrastruttura e l'eliminazione delle strozzature,
- la realizzazione dell'interoperabilità dei sistemi ferroviari,
- la garanzia di una concorrenza equa tra i vari modi di trasporto,
- la garanzia della sicurezza del trasporto ferroviario e la salvaguardia delle norme sociali.

4.2 Il Comitato esorta la Commissione e gli Stati membri a contribuire a realizzare quanto prima tali premesse.

4.3 Sottolinea inoltre l'importanza del trasporto ferroviario di passeggeri per soddisfare le esigenze di mobilità dei cittadini, nonché la funzione di pubblico servizio di tale modo di trasporto.

4.4 Il Comitato riconosce i grandi vantaggi che derivano dalla presenza di un operatore di rete e dalla sua integrazione con altri mezzi di trasporto pubblico per rispondere alle esigenze di mobilità della popolazione. Tale servizio non dev'essere in pericolo.

4.5 Il Comitato reputa che qualsiasi decisione in merito alla liberalizzazione dei servizi di trasporto internazionale di passeggeri debba basarsi su una conoscenza precisa e approfondita delle ripercussioni globali sui trasporti ferroviari di passeggeri e dell'impatto delle misure adottate nel quadro del primo e del secondo pacchetto ferroviario.

4.6 Esorta pertanto la Commissione ad effettuare un'adeguata valutazione ex ante dei vantaggi e degli svantaggi della liberalizzazione del trasporto di passeggeri. L'analisi deve esaminare le conseguenze della liberalizzazione:

- sui collegamenti regionali e sui trasporti ferroviari in quanto servizio di interesse economico generale, soprattutto negli Stati membri medi e piccoli,
- sulla qualità dei servizi forniti agli utenti,
- sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro nel settore dei trasporti ferroviari di passeggeri,
- sulle imprese ferroviarie nei nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale.

4.7 Il Comitato esorta la Commissione a presentare dapprima la relazione, richiesta nella direttiva 91/440/CEE (come modificata dalla direttiva 2004/51/CE), sulla realizzazione dell'apertura del mercato nel settore del trasporto merci su rotaia.

4.8 Il Comitato ricorda che il progetto di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'azione degli Stati membri in tema di obblighi di servizio pubblico e di aggiudicazione di contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri per ferrovia, su strada e per via naviga-

bile interna (COM(2000) 7 def. e proposta modificata COM(2002) 107 def.) è ancora bloccato in sede di Consiglio. Il modo in cui è articolato tale regolamento può avere ripercussioni sulle disposizioni in materia di tutela del servizio pubblico nel quadro della liberalizzazione del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri.

4.9 Il miglioramento della qualità dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri contribuisce a rendere attraente tale modo di trasporto e può promuovere gli obiettivi della politica europea dei trasporti di creare un sistema di trasporti sostenibile. In tale contesto, la principale responsabilità spetta alle imprese ferroviarie. Il Comitato è tuttavia critico quanto alle misure che potrebbero abbassare gli attuali livelli di qualità dei servizi e presterebbe più attenzione alle misure intese a migliorare la qualità dei servizi.

4.10 Il Comitato reputa che la promozione di una migliore cooperazione tra le imprese ferroviarie sia l'approccio giusto per migliorare la qualità dei servizi forniti agli utenti nel settore dei trasporti ferroviari internazionali di passeggeri, specialmente per quanto riguarda i collegamenti regionali transfrontalieri.

4.11 Il Comitato gradirebbe vivamente che la Commissione avviasse un dialogo con le parti sociali europee in merito alle conseguenze dell'apertura del mercato dei trasporti su rotaia e, in particolare, all'impatto quantitativo e qualitativo sull'occupazione.

4.12 Nei nuovi Stati membri la quota del traffico passeggeri su rotaia rispetto al traffico di passeggeri totale è decisamente maggiore che nell'Europa dei Quindici. Il Comitato reputa necessario prestare un'attenzione particolare allo sviluppo dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri nei nuovi Stati membri e alle conseguenze dell'apertura del mercato in tali paesi. Mantenere questa quota elevata di trasporto di passeggeri per ferrovia è nell'interesse dell'intera Comunità e risponde agli obiettivi del Libro bianco sulla politica dei trasporti.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo (conformemente al disposto dell'art. 54, par. 3, del Regolamento interno)

Qui di seguito si riportano gli emendamenti respinti durante il dibattito, ma che hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno ad un quarto dei voti espressi.

Punto 3.1.4

Eliminare.

Motivazione

Il punto non ha nulla a che vedere con la liberalizzazione delle ferrovie. Si mescolano infatti due settori in un parere che riguarda la modifica e lo sviluppo delle ferrovie in Europa. Non si può affermare che il monitoraggio della legislazione sociale nel settore dei trasporti su strada costituisca un problema serio, allorquando esistono diverse normative che regolamentano i tempi di guida e di riposo e la giornata di lavoro degli autotrasportatori. L'osservanza di queste normative viene controllata mediante il tachigrafo. Inoltre in agosto di quest'anno sarà operativo un nuovo sistema di controllo, il tachigrafo digitale, che consentirà di controllare in maniera più precisa la giornata di lavoro dei conducenti.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 58

Voti contrari: 80

Astensioni: 7

Punto 3.1.6

Modificare l'ultima frase:

~~Il Comitato ha esortato ad accordare la priorità alla sicurezza delle ferrovie, adottando fra l'altro norme sociali a livello europeo per il settore ferroviario.~~

Motivazione

La sicurezza delle ferrovie comunitarie è regolamentata dalla direttiva 2004/49 CE.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 52

Voti contrari: 93

Astensioni: 5

Punto 3.2.3

Sostituire con il seguente testo:

~~Il Comitato ritiene opportuno attendere la presentazione di tale relazione e ricevere informazioni sugli sviluppi delle misure finora adottate prima di proporre ulteriori provvedimenti per l'apertura del mercato; invita pertanto la Commissione a presentare la relazione in tempo utile. A giudizio del Comitato, il contenuto di tale relazione andrà esaminato fin dalla sua pubblicazione per stabilire se la proposta di direttiva debba essere emendata o modificata.~~

Motivazione

Il testo, nella sua redazione attuale, chiede infatti di bloccare il processo legislativo, il che comporta una certa incertezza giuridica deleteria per tutti: imprese, lavoratori e clienti.

Sarebbe meglio e più costruttivo manifestare chiaramente la volontà di tener conto delle conclusioni della relazione per poi eventualmente emendare o modificare la proposta di direttiva.

In questo modo il processo resta dinamico e aperto.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 54

Voti contrari: 92

Astensioni: 9

Punti 3.4.7 e 3.4.8

Sostituire i punti 3.4.7 e 3.4.8 con un nuovo punto, formulato come segue, e modificare la numerazione dei punti successivi:

Quando la nuova proposta di regolamento (CEE) n. 119/69 verrà presentata al Consiglio e al Parlamento europeo, si dovranno esaminare le conseguenze che tale testo potrà avere sulla liberalizzazione dei trasporti ferroviari di passeggeri e sull'equilibrio del servizio pubblico.

Motivazione

Il testo, nella sua versione originaria, fa riferimento a una situazione che non è più attuale. La Commissione ha elaborato un nuovo testo che potrebbe essere presentato al Consiglio Trasporti nel mese di giugno. Non si può stabilire a priori come verrà accolto dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

La nuova formulazione proposta rientra nel quadro di un approccio più costruttivo.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 68

Voti contrari: 90

Astensioni: 8

Punto 3.6

Eliminare.

Motivazione

Non si può affermare che la liberalizzazione delle ferrovie comporterà un aumento della disoccupazione e la creazione di posti di lavoro di peggior qualità, allorquando negli altri modi di trasporto uno degli effetti della liberalizzazione è stato proprio l'incremento dei posti di lavoro. Va ricordato che le ferrovie sono l'unico modo di trasporto a non essere stato liberalizzato.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 66

Voti contrari: 102

Astensioni: 6

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla certificazione del personale viaggiante addetto alla guida di locomotori e treni sulla rete ferroviaria della Comunità

COM(2004) 142 def. — 2004/0048 (COD)

(2005/C 221/14)

Il Consiglio, in data 28 aprile 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 17 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore CHAGAS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 127 voti favorevoli, 25 voti contrari e 26 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La proposta di direttiva all'esame fa parte del **terzo pacchetto ferroviario**, che è stato adottato dalla Commissione europea il 3 marzo 2004 e comprendente anche:

- la modifica della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (COM(2004) 139 def.),
- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale (COM(2004) 143 def.),
- la proposta di regolamento relativo alle indennità per inosservanza dei requisiti di qualità nel trasporto ferroviario di merci (COM(2004) 144 def.),

nonché

- la comunicazione della Commissione «Il futuro dell'integrazione del sistema ferroviario europeo» (COM(2004) 140 def.) e
- il documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla graduale liberalizzazione del mercato del trasporto internazionale di passeggeri per ferrovia (SEC(2004) 236).

1.2 Il **primo pacchetto ferroviario** (noto anche come «pacchetto infrastruttura»), in vigore dal 15 marzo 2001 e il cui recepimento nelle legislazioni degli Stati membri era previsto per il 15 marzo 2003, comprendeva i seguenti elementi:

- la modifica della direttiva 91/440/CEE, che prevede tra l'altro il libero accesso alla rete transeuropea per il trasporto ferroviario di merci entro il 15 marzo 2003 e la liberalizzazione totale del trasporto internazionale di merci per ferrovia entro il 15 marzo 2008 ⁽¹⁾,
- l'estensione dell'ambito di applicazione di una licenza europea per le imprese ferroviarie (modifica della direttiva 95/18/CE) ⁽²⁾,
- l'armonizzazione delle disposizioni relative alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (sostituzione della direttiva 95/19/CE) ⁽³⁾.

1.3 Nell'ottobre 2003, la Commissione europea ha presentato ricorso alla Corte di giustizia europea contro i nove Stati membri che non avevano notificato il recepimento del primo pacchetto ferroviario nelle rispettive legislazioni nazionali. Nel maggio 2004, cinque paesi non avevano ancora provveduto a tale notifica, mentre due Stati membri avevano recepito solo parzialmente le disposizioni nel diritto nazionale.

⁽¹⁾ Direttiva 2001/12/CE, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 1. Parere CESE in GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

⁽²⁾ Direttiva 2001/13/CE, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 26. Parere CESE in GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

⁽³⁾ Direttiva 2001/14/CE, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29. Parere CESE in GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22.

1.4 Il **secondo pacchetto ferroviario** è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 30 aprile 2004 e deve essere recepito nel diritto nazionale entro il 30 aprile 2006. In esso figurano i seguenti documenti:

- la modifica della direttiva 91/440/CEE con cui si prevede di anticipare il libero accesso al mercato per il trasporto ferroviario internazionale di merci al 1° gennaio 2006 e di liberalizzare il trasporto nazionale di merci per ferrovia, compreso il cabotaggio, a partire dal 1° gennaio 2007 ⁽¹⁾,
- la direttiva relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie ⁽²⁾,
- il regolamento che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea ⁽³⁾,
- la modifica della direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario ad alta velocità (96/48/CE) e della direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario convenzionale (2001/16/CE) ⁽⁴⁾.

1.5 Il primo e il secondo pacchetto ferroviario hanno fornito le basi giuridiche per la creazione di un mercato interno del trasporto ferroviario di merci. Le misure riguardano aspetti quali l'accesso al mercato, il rilascio delle licenze e i certificati di sicurezza delle imprese ferroviarie, l'accesso alle infrastrutture e il calcolo dei diritti di utenza, la creazione di un quadro giuridico in materia di sicurezza delle ferrovie e, infine, l'interoperabilità tecnica del sistema ferroviario.

1.6 Come già rilevato dal Comitato nel parere sul secondo pacchetto ferroviario ⁽⁵⁾, questo nuovo quadro giuridico rende necessaria una ristrutturazione totale del settore sul piano organizzativo, con l'istituzione di nuovi organismi e la definizione di nuove competenze.

1.7 Tale quadro giuridico non ha previsto, o ha previsto in maniera insufficiente, **disposizioni di carattere sociale** per quanto concerne in particolare la certificazione del personale addetto alla sicurezza e le sue condizioni di lavoro.

1.8 Il 17 gennaio 2004, le parti sociali europee del settore ferroviario, la Comunità europea delle ferrovie (CER) e la Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF) hanno firmato due accordi, rispettivamente:

- 1) sull'introduzione di una licenza europea per i macchinisti che operano su tratte transfrontaliere;
- 2) su determinati aspetti delle condizioni di lavoro del personale viaggiante impiegato nelle prestazioni transfrontaliere.

⁽¹⁾ Direttiva 2004/51/CE, GU L 164 del 30.4.2004, pag. 164. Parere CESE in GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽²⁾ Direttiva 2004/49/CE, GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114. Parere CESE in GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 881/2004, GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114. Parere CESE in GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽⁴⁾ Direttiva 2004/50/CE, GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114. Parere CESE in GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

⁽⁵⁾ GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131.

1.9 La proposta di direttiva all'esame riprende in parte l'accordo delle parti sociali sull'introduzione di una licenza europea di macchinista.

1.10 La Commissione europea ha comunicato al CESE che le parti sociali hanno chiesto formalmente che l'accordo sulle condizioni di lavoro (tempi di riposo e di guida) venga attuato sotto forma di decisione del Consiglio. La richiesta è attualmente all'esame della Commissione.

2. La proposta della Commissione europea

2.1 La Commissione ha motivato la presentazione della proposta di direttiva con la necessità di migliorare l'interoperabilità e la gestione del personale. L'obiettivo è quello di agevolare la certificazione delle imprese ferroviarie salvaguardando al tempo stesso un elevato livello di sicurezza e garantendo la libera circolazione dei lavoratori.

2.2 La Commissione cita inoltre gli obiettivi delle parti sociali europee, vale a dire:

- assicurare un grado elevato di qualificazione del personale viaggiante al fine di mantenere e di accrescere il livello di sicurezza,

- ridurre i rischi di *dumping* sociale.

2.3 La Commissione propone la certificazione dei macchinisti in base a standard minimi armonizzati a livello europeo. In una prima fase (entro il 2010) dovranno essere certificati i macchinisti addetti ai servizi transfrontalieri. Entro il 2015 sarà poi la volta di tutti gli altri macchinisti addetti ai trasporti nazionali.

2.4 Secondo i calcoli della Commissione, questa disposizione riguarderà circa 10.000 macchinisti comunitari nella prima fase e circa 200.000 macchinisti comunitari nella seconda fase.

2.5 La Commissione propone inoltre la certificazione del rimanente personale viaggiante che partecipa indirettamente alla guida di un locomotore. La proposta di direttiva, tuttavia, non contiene disposizioni specifiche, in particolare per quanto concerne i livelli di qualificazione del personale di accompagnamento. In tal caso si deve tener conto dei principi contenuti nella direttiva, mentre gli standard di qualificazione andranno definiti in un secondo tempo dall'Agenzia ferroviaria europea oppure nell'ambito delle specifiche tecniche di interoperabilità.

2.6 La proposta di direttiva prevede una certificazione in due fasi:

- 1) una licenza europea rilasciata dall'autorità competente, valida su tutto il territorio comunitario e di proprietà del macchinista, la quale attesta le qualifiche di base e i requisiti fondamentali;
- 2) un attestato complementare armonizzato rilasciato dall'impresa ferroviaria, il quale resta di proprietà dell'impresa e attesta le qualifiche specifiche relative all'impresa o all'infrastruttura.

2.7 Questa procedura rende necessari due registri, il primo presso l'autorità competente, il secondo presso l'impresa ferroviaria, nei quali devono figurare le qualifiche, il loro aggiornamento, i ritiri e le eventuali modifiche alle licenze e agli attestati complementari armonizzati.

2.8 La direttiva propone tre categorie di macchinisti: A) addetti ai locomotori di manovra e a treni adibiti a lavori; B) addetti ai treni per il trasporto di persone; C) addetti ai treni per il trasporto di merci.

2.9 L'età minima è fissata a 20 anni. È tuttavia possibile portare l'età minima a 18 anni con validità limitata al territorio nazionale.

2.10 La proposta contiene disposizioni concernenti le modifiche ed il rinnovo delle licenze e degli attestati complementari armonizzati, i controlli periodici dei requisiti, il ritiro e le possibilità di ricorso. In essa figurano inoltre disposizioni relative ai controlli e alle sanzioni.

2.11 La proposta prevede infine disposizioni sull'accesso alla formazione, gli esami e la valutazione della qualità dei sistemi di formazione e delle procedure.

2.12 L'Allegato I descrive il modello comunitario di licenza e di attestato complementare. Gli Allegati da II a VII definiscono i compiti, i requisiti medici e psicologici e le qualifiche professionali dei macchinisti.

2.13 Nel 2010, l'Agenzia ferroviaria europea sarà chiamata a fare un bilancio della situazione e a presentare una relazione in cui valuterà la possibilità di introdurre una *smart card*.

3. Valutazione della proposta della Commissione

3.1 Osservazioni generali

3.1.1 Il CESE approva in linea di massima la proposta di direttiva all'esame.

3.1.2 I macchinisti e il personale addetto a mansioni essenziali sotto il profilo della sicurezza hanno notevoli responsabilità per la sicurezza dei trasporti, del personale, dei passeggeri e delle merci. In un mercato ferroviario liberalizzato è opportuno garantire, mediante disposizioni comuni, un elevato livello di qualificazione.

3.1.3 Inoltre, l'esistenza di norme minime armonizzate facilita l'impiego di personale sui servizi transfrontalieri⁽¹⁾. Va tuttavia sottolineato che la disparità dei sistemi di gestione e delle disposizioni di sicurezza degli Stati membri è forse il principale ostacolo al lavoro dei macchinisti sui servizi transfrontalieri e continuerà ad esserlo ancora per molti anni. La diversità dei sistemi e le differenze linguistiche rappresentano una notevole sfida nell'ambito della formazione del personale.

3.1.4 Il CESE fa inoltre osservare che un elevato livello di qualificazione e la conseguente certificazione servono a mantenere alto il prestigio e il potere di attrazione di una professione. Questo elemento è importante in un settore in cui gli orari di lavoro risultano poco interessanti, mentre la sicurezza del posto di lavoro è sempre più precaria a causa della presenza sempre più massiccia di agenzie di lavoro temporaneo. Nel settore dei trasporti su strada e per via navigabile le imprese si lamentano già delle notevoli difficoltà che incontrano nella ricerca di personale. L'obiettivo della direttiva non deve essere quello di ridurre la formazione.

3.1.5 Le imprese ferroviarie tradizionali autoregolamentate si sono assunte l'intera responsabilità della formazione e del grado di qualificazione del personale viaggiante nonché della sicurezza dei trasporti. Questo ha permesso di conseguire un livello elevato di qualificazione e ha reso le ferrovie uno dei modi di trasporto più sicuri.

3.1.6 Bisogna far sì che gli obiettivi fissati dalla direttiva, vale a dire una maggiore mobilità dei macchinisti e un accesso indiscriminato agli istituti di formazione, non comportino un deterioramento globale della qualità della formazione facendo ricadere i costi della formazione sui lavoratori.

⁽¹⁾ Tuttavia, è opportuno sottolineare che il cambio di macchinisti e di personale viaggiante alla frontiera richiede solo pochi minuti (ad esempio 8 minuti al Brennero). Per i treni merci, la sosta alla frontiera è più lunga ma è giustificata da altri motivi, quali la verifica dei documenti o il controllo delle vetture.

3.2 Osservazioni specifiche

3.2.1 Ambito di applicazione e introduzione della certificazione

3.2.1.1 Il CESE approva l'introduzione di una certificazione in più fasi per i **trasporti nazionali ed internazionali**. Questo dà alle imprese la possibilità di adeguarsi progressivamente.

3.2.1.2 È tuttavia sorprendente che il **termine** fissato all'articolo 34 vari a seconda che si tratti di macchinisti addetti ai servizi transfrontalieri (2008-2010) o di macchinisti che operano sulle tratte nazionali (2010-2015). Tenendo conto che la liberalizzazione dei trasporti internazionali di merci è già iniziata nel 2003 o inizierà nel 2006 e che per i trasporti nazionali di merci è prevista a partire dal 2007, la certificazione dei macchinisti dovrebbe avvenire entro una scadenza più ravvicinata.

3.2.1.3 Il CESE è favorevole anche alla **certificazione degli altri agenti**. Il personale che svolge mansioni di sicurezza ha, naturalmente, un ruolo importante per la sicurezza delle ferrovie. Tuttavia la definizione proposta risulta incomprensibile: «Tutti gli agenti diversi dal macchinista presenti nel locomotore o nel treno che partecipano indirettamente alla condotta dei locomotori e dei treni...» (articolo 25). Sarebbe meglio parlare di personale di accompagnamento che assume incarichi di sicurezza. Per il CESE sarebbe preferibile che le mansioni di questa categoria del personale e le qualifiche necessarie per espletarle fossero anch'esse oggetto di regolamentazione in un allegato alla direttiva.

3.2.2 Categorie di macchinisti

3.2.2.1 La direttiva propone tre «**categorie di licenze**», per i locomotori di manovra, il trasporto di persone e il trasporto di merci (articolo 4, paragrafo 2). Una distinzione tra trasporto di persone e trasporto di merci non è pratica e non risponde a nessuna giustificazione di fondo. La formazione e lo svolgimento dell'attività non differiscono a seconda delle due categorie. Le conoscenze dei rispettivi locomotori sono oggetto di due diverse certificazioni ma spesso si utilizza lo stesso tipo di veicolo. In tale contesto sono sufficienti due categorie, basate sui requisiti di sicurezza: locomotori operanti su tratte chiuse (stazioni di manovra, cantieri) o su tratte aperte (macchinisti di linea).

3.2.2.2 Il CESE ritiene inoltre più opportuno indicare la categoria sulla licenza e non sull'attestato complementare armonizzato.

3.2.3 Età minima ed esperienza professionale

3.2.3.1 La proposta di direttiva fissa l'**età minima** a 20 anni, età che può essere abbassata a 18 anni con validità limitata al territorio dello Stato membro che prende una decisione in tal senso (articolo 8). In alcuni paesi (¹), l'età minima è di 21 anni. La direttiva avrebbe come effetto un abbassamento dell'età minima, per lo meno nei trasporti transfrontalieri.

3.2.3.2 Il CESE ritiene che l'età minima dovrebbe essere fissata a 21 anni. È proprio nel settore dei trasporti transfrontalieri che i requisiti sono più elevati e il personale deve essere maggiormente qualificato. Questo tuttavia non impedisce agli Stati membri di fissare un'età minima più bassa sul loro territorio.

3.2.3.3 Il CESE è inoltre favorevole a che i macchinisti vantino una **esperienza professionale** di tre anni sulle tratte nazionali prima di operare nei trasporti transfrontalieri. Una disposizione analoga è già prevista all'articolo 10 per quanto concerne i trasporti nazionali. Nel caso di imprese ferroviarie che offrono solo servizi di trasporto internazionale, i macchinisti possono acquisire l'esperienza necessaria collaborando con altre imprese ferroviarie che offrono servizi nazionali.

3.2.4 Struttura della certificazione

3.2.4.1 La Commissione propone una **certificazione in due documenti**: una licenza europea rilasciata dall'autorità competente e valida su tutto il territorio comunitario e un attestato armonizzato rilasciato dalle imprese. La Commissione motiva questa duplice certificazione sostenendo che l'idea iniziale di introdurre una licenza unica sotto forma di *smart card* era troppo complicata e costosa.

3.2.4.2 Il CESE approva in linea di massima la struttura proposta dalla Commissione. Ritiene tuttavia che l'indicazione delle qualifiche su due documenti diversi possa creare confusione, in particolare per quanto attiene alla **conoscenza delle infrastrutture**. Qui occorre fare una netta differenziazione tra la conoscenza delle norme in materia di esercizio e di sicurezza di una data infrastruttura da un lato e la conoscenza delle linee ferroviarie e delle località dall'altro. Mentre la conoscenza delle norme di esercizio di una o più infrastrutture deve figurare sulla licenza, la conoscenza delle linee ferroviarie e delle località, che va aggiornata costantemente, dev'essere comprovata sull'attestato complementare armonizzato.

3.2.4.3 Il sistema di certificazione in due documenti è possibile per un periodo di transizione. Tuttavia non bisogna perdere di vista l'obiettivo finale di un documento unico sotto forma di *smart card*, che attesti sia le conoscenze fondamentali sia quelle specifiche di un'impresa.

(¹) Ad esempio, Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Germania e Norvegia.

3.2.5 Accredитamento degli esaminatori e degli istituti di formazione

3.2.5.1 L'Agenzia ferroviaria europea ha il compito di elaborare criteri per l'accreditamento di formatori, esaminatori e istituti di formazione. Per il CESE si tratta di un approccio adeguato, ma giudica il testo della direttiva abbastanza confuso, in quanto non specifica con chiarezza quali esami debbano essere effettuati dagli esaminatori accreditati e quali qualifiche possano invece essere attestate dall'impresa ferroviaria senza ricorrere a tali esaminatori. La direttiva inoltre non stabilisce con precisione che l'esame delle conoscenze dei sistemi di esercizio e di sicurezza di una data infrastruttura deve essere condotto da un esaminatore accreditato dallo Stato membro in questione.

3.2.6 Qualifiche professionali e requisiti medici e psicologici

3.2.6.1 Negli allegati alla proposta di direttiva figurano l'elenco dei compiti dei macchinisti, le conoscenze professionali generali e specifiche, nonché i requisiti medici e psicologici. Nella sua proposta, la Commissione si è in gran parte ispirata all'accordo tra le parti sociali relativo all'introduzione di una licenza europea per macchinista.

3.2.6.2 Il CESE approva la volontà di attenersi ai requisiti professionali, medici e psicologici definiti dalle stesse parti sociali e vede in questo orientamento la garanzia di un elevato livello di qualificazione, che a sua volta aumenta la sicurezza dei trasporti. Il CESE ritiene sostanzialmente che le qualifiche e i requisiti necessari per la certificazione dei macchinisti debbano essere stabiliti dalla direttiva.

3.2.6.3 La modifica degli allegati spetta al comitato formato da rappresentanti degli Stati membri, il quale è incaricato anche di adottare le specifiche tecniche di interoperabilità (STI). Le direttive sull'interoperabilità prevedono l'obbligo di consultare le parti sociali sulle questioni concernenti le qualifiche, la protezione della salute e la tutela della sicurezza sul lavoro. Dato che gli allegati alla direttiva sulla certificazione del personale viaggiante si basano su definizioni elaborate dalle parti sociali, queste ultime devono di conseguenza essere consultate anche in caso di una modifica degli allegati. Il CESE insiste affinché la direttiva preveda una disposizione in tal senso.

3.2.7 Controlli periodici

3.2.7.1 Determinate conoscenze devono essere sottoposte a costante verifica ai fini del mantenimento della licenza o dell'attestato complementare armonizzato.

3.2.7.2 Per quanto riguarda le visite mediche periodiche, la Commissione si è basata sull'accordo tra le parti sociali europee.

3.2.7.3 In tale contesto, il CESE sottolinea la necessità di un'assistenza psicologica a seguito di un incidente ferroviario in cui sono coinvolti i passeggeri (spesso un suicidio sui binari). Si tratta di un aspetto non previsto dalla direttiva (articolo 14 in combinato disposto con l'Allegato III).

3.2.7.4 Per quanto concerne il regolare aggiornamento della conoscenza delle linee ferroviarie, la proposta resta tuttavia troppo confusa. La direttiva dovrebbe specificare chiaramente che la conoscenza attestata di una linea ferroviaria è considerata persa qualora il macchinista non abbia percorso l'itinerario in questione per almeno un anno.

3.2.7.5 Contrariamente all'accordo concluso tra le parti sociali, la direttiva non contiene alcuna disposizione circa il regolare aggiornamento delle conoscenze generali dei macchinisti. Il CESE raccomanda di prevedere l'obbligo, nella direttiva, di sviluppare e di aggiornare annualmente le conoscenze di base, conformemente all'accordo tra le parti sociali.

3.2.8 Ritiro della licenza

3.2.8.1 La proposta di direttiva prevede che il macchinista debba comunicare all'autorità competente di non essere più in possesso dei requisiti necessari allo svolgimento della professione. Questo equivale ad un'autodenuncia di cui il macchinista non può farsi carico. Solo un medico del lavoro accreditato è in grado di prendere una decisione del genere e di comunicarla all'impresa, la quale a sua volta è tenuta ad informarne le autorità competenti.

3.2.8.2 La proposta di direttiva non stabilisce la procedura per il recupero di una licenza ritirata.

4. Proposta di direttiva sulla certificazione del personale viaggiante e accordo tra le parti sociali sull'introduzione di una licenza europea di macchinista

4.1 Il CESE si compiace che le parti sociali (CER e ETF) abbiano già preso l'iniziativa di promuovere nel loro settore l'introduzione di una licenza per i macchinisti che effettuano un servizio transfrontaliero.

4.2 L'accordo ha il vantaggio di garantire agli operatori delle imprese che fanno parte della CER un elevato livello di qualificazione senza dover aspettare il 2010. Tali imprese non devono trovarsi in una posizione svantaggiata rispetto a quelle che non applicano l'accordo.

4.3 Per il CESE è necessario tener pienamente conto dell'accordo tra le parti sociali nei settori in cui il suo ambito di applicazione coincide con quello della direttiva.

4.4 L'accordo tra le parti sociali presuppone che i macchinisti interessati dispongano di una certificazione nazionale di qualsiasi tipo e dunque non affronta tale questione. Esso si basa sulla lunga esperienza di cooperazione tra le imprese ferroviarie tradizionali nell'ambito dei servizi di trasporto.

4.5 La licenza europea di macchinista prevista dall'accordo tra le parti sociali è una licenza aggiuntiva che attesta le conoscenze complementari necessarie per operare sulle infrastrutture di un altro paese. Essa è rilasciata dall'impresa e resta di sua proprietà.

4.6 L'attestato complementare armonizzato proposto dalla direttiva corrisponde grosso modo al sistema della licenza europea di macchinista.

4.7 Il CESE invita la Commissione a verificare fino a che punto la licenza europea di macchinista prevista dall'accordo tra le parti sociali possa essere equiparata, per un periodo di transizione, all'attestato complementare armonizzato, per venire incontro alle imprese che già hanno rilasciato detta licenza. La direttiva dovrebbe contenere una disposizione specifica in tal senso.

4.8 Il CESE è del parere che le imprese che hanno siglato l'accordo tra le parti sociali possano essere svantaggiate rispetto a quelle che applicano la certificazione ai sensi della direttiva: l'accordo prevede infatti un aggiornamento annuale delle conoscenze professionali di base. Questa disposizione però, pur essendo indispensabile per il mantenimento del livello di qualificazione, non è stata inserita nella direttiva.

5. Conclusioni

5.1 Il CESE accoglie con favore la proposta di direttiva sulla certificazione del personale viaggiante. Deplora tuttavia che tale misura di carattere sociale venga presentata come ultimo anello di una catena di disposizioni legislative europee sulla liberalizzazione dei trasporti di merci per ferrovia.

5.2 I macchinisti e gli altri agenti svolgono importanti funzioni nel campo della sicurezza. La certificazione dei macchinisti e degli altri agenti deve pertanto garantire un elevato livello di qualificazione.

5.3 Il CESE guarda con preoccupazione al grande divario di tempo che separa la completa apertura del mercato dei trasporti di merci per ferrovia e le scadenze previste per l'introduzione della certificazione. Sollecita pertanto la Commissione ad adottare tutte le misure possibili per colmare tale divario.

5.4 Il CESE chiede quindi al Consiglio e al Parlamento europeo di esaminare separatamente la proposta di direttiva sulla certificazione del personale viaggiante estrapolandola dal terzo pacchetto ferroviario, onde evitare ulteriori ritardi. Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero adottare la direttiva in tempi rapidi, dandole la dovuta precedenza.

5.5 In tale contesto, andrebbero presi pienamente in considerazione il parere presentato dal CESE e le modifiche in esso proposte.

5.6 Il CESE accoglie favorevolmente l'accordo tra le parti sociali europee su determinati aspetti delle condizioni di lavoro del personale viaggiante addetto ai servizi transfrontalieri di trasporto su ferrovia. Chiede alla Commissione di sottoporre l'accordo per decisione al Consiglio e raccomanda a quest'ultimo di adottare la proposta.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo (conformemente al disposto dell'articolo 54, paragrafo 3, del Regolamento interno)

Qui di seguito si riporta l'emendamento respinto durante il dibattito, ma che aveva ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno ad un quarto dei voti espressi.

Punto 3.2.3.3

Sopprimere il punto.

Motivazione

La proposta di direttiva prevede che la certificazione consista in due fasi:

- una licenza ferroviaria europea riconosciuta a livello europeo,
- un attestato complementare armonizzato che certifica le conoscenze specifiche relative all'impresa e a ciascuna infrastruttura.

La direttiva prevede anche disposizioni sulla modifica e il rinnovo della licenza per i macchinisti e dell'attestato complementare armonizzato e su un controllo periodico dei requisiti minimi richiesti.

L'attestato complementare armonizzato ha lo scopo di verificare l'idoneità di un macchinista e la sua conoscenza della o delle linee interessate.

Non pare quindi giustificato esigere, in aggiunta, per il trasporto transfrontaliero un periodo di prova di tre anni, che verrebbe ad aggiungersi, secondo la redazione attuale del punto, ai due anni di prova eventualmente istituiti per il trasporto nazionale, per passare dalla categoria di macchinista di locomotori di manovra a quella di macchinista di treni di linea (passeggeri o merci).

Un requisito del genere, che equivarrebbe a istituire un periodo di cinque anni, toglierebbe valore all'attestato complementare armonizzato e sarebbe in contrasto con la volontà di favorire l'interoperabilità transfrontaliera. Esso avrebbe come effetto o come oggetto quello di bloccare lo sviluppo e il miglioramento delle relazioni transfrontaliere attraverso le ferrovie.

Non si comprende, poi, perché i requisiti per guidare un treno sulla rete nazionale o quella internazionale dovrebbero essere diversi, dal momento che l'attestato complementare armonizzato garantisce già le competenze e la conoscenza della rete.

Per tale motivo il punto 3.2.3.3 non pare fondato e dovrebbe essere eliminato.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 59

Voti contrari: 100

Astensioni: 11

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'applicazione di uno schema di preferenze tariffarie generalizzate

COM(2004) 699 def. — 2004/0242 (CNS)

(2005/C 221/15)

Il Consiglio, in data 10 novembre 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 12 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEZZINI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Il regolamento (CE) n. 2501/2001 del Consiglio, del 10 dicembre 2001⁽¹⁾, relativo all'applicazione di uno schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate (SPG) giungerà a scadenza il 31 dicembre 2005. Nel luglio 2004 la Commissione ha adottato una serie di orientamenti⁽²⁾ sul ruolo dell'SPG per il decennio 2006-2015 ed ora presenta una proposta di regolamento⁽³⁾ relativo all'applicazione di tale schema.

1.1.1 Nel 1994 i precedenti orientamenti⁽⁴⁾ per il decennio 1994-2005 e i relativi regolamenti di applicazione avevano introdotto numerose modifiche importanti, tra cui la modulazione dei dazi a seconda della sensibilità del prodotto, la graduazione e i regimi speciali di incentivazione. Nel 2001 è stato instaurato un regime speciale (*Everything but Arms* — EBA — Tutto fuorché le armi), di durata illimitata, per i paesi meno sviluppati (PMS). Col tempo si è constatato che alcuni dispositivi funzionavano bene e andavano pertanto mantenuti, mentre altri sembravano richiedere un adattamento alla luce dell'esperienza acquisita.

1.1.2 Dal 1971 la Comunità europea concede preferenze commerciali a paesi in via di sviluppo nel quadro dell'SPG. La politica commerciale svolge un ruolo fondamentale nelle relazioni dell'Unione europea con il resto del mondo. L'SPG deve essere coerente con questa politica, di cui è parte integrante, e contribuire al conseguimento degli obiettivi della politica di sviluppo. A tal fine, deve soddisfare i requisiti dell'OMC, in particolare la clausola di abilitazione GATT del 1979, ed essere compatibile con l'Agenda sviluppo di Doha. Una delle priorità fondamentali consiste nell'aiutare i paesi in via di sviluppo a beneficiare della globalizzazione, creando in particolare un collegamento tra il commercio e lo sviluppo sostenibile. In questo contesto, lo sviluppo sostenibile si intende costituito di diversi aspetti, quali il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e dei lavoratori, il buon governo e la protezione

dell'ambiente. La lotta contro la droga, inoltre, è una responsabilità condivisa da tutti i paesi.

1.2 Sin dalla loro pubblicazione, la Commissione ha effettuato ampie consultazioni sugli orientamenti da adottare per il prossimo decennio. Vista però la natura specialistica delle statistiche necessarie, le valutazioni d'impatto sono state eseguite a livello interno. Non appena il regolamento entrerà in vigore, la Commissione ne valuterà l'impatto sulle regioni periferiche dell'Unione.

1.3 I cambiamenti introdotti dalla proposta di regolamento non dovrebbero dar luogo ad una perdita considerevole di entrate doganali rispetto alla situazione attuale.

2. La proposta di regolamento della Commissione

2.1 La proposta di regolamento comporta una semplificazione del sistema attuale in quanto riduce il numero di regimi da cinque a tre; un regime di incentivazione unico sostituisce infatti gli attuali tre regimi speciali per la tutela dei diritti dei lavoratori, la protezione dell'ambiente e la lotta contro la produzione e il traffico di droga. Lo schema proposto comporta pertanto:

- un regime generale,
- un regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e
- un regime speciale (EBA) a favore dei PMS.

2.2 In un'ottica di ulteriore semplificazione, col tempo saranno eliminati dall'elenco dei beneficiari i paesi che godono attualmente di un accesso preferenziale al mercato comunitario in virtù di un accordo bilaterale, regionale o di libero scambio (ALS). La Comunità farà in modo che nessun paese sia leso da questa misura in quanto i vantaggi relativi a un determinato prodotto che prima beneficiava del trattamento SPG saranno inglobati nell'ALS.

⁽¹⁾ GU L 346 del 31.12.2001, pag. 1.

⁽²⁾ COM(2004) 461 def.

⁽³⁾ COM(2004) 699 def.

⁽⁴⁾ COM(1994) 212 def.

2.3 Le preferenze saranno differenziate anche in futuro a seconda della natura sensibile o meno dei prodotti. I dazi della tariffa doganale comune (TDC) sui prodotti definiti non sensibili continueranno ad essere totalmente sospesi, ad eccezione degli elementi agricoli. Sarà mantenuto l'attuale tasso forfettario di riduzione del 3,5 % per i prodotti sensibili.

2.4 Tutti i paesi potranno beneficiare del regime generale ad eccezione di quelli classificati dalla Banca mondiale per tre anni consecutivi come paesi ad alto reddito e nel caso in cui i cinque settori principali delle loro esportazioni coperte dall'SPG nella Comunità rappresentino meno del 75 % delle loro esportazioni complessive coperte dall'SPG nella Comunità. Questi paesi che attualmente beneficiano dell'SPG ne saranno tutti esclusi con l'entrata in vigore del regolamento in esame. I paesi beneficiari firmatari di un accordo commerciale con la Comunità che copra come minimo tutte le preferenze previste a loro favore dallo schema attuale saranno anch'essi esclusi dall'elenco dei paesi ammissibili.

2.5 Il regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile è destinato ai paesi in via di sviluppo più bisognosi. Le preferenze supplementari verranno concesse immediatamente (previa presentazione di apposita richiesta) ai paesi in via di sviluppo che abbiano ratificato e posto effettivamente in applicazione le 16 convenzioni fondamentali sui diritti dell'uomo e dei lavoratori (cfr. **Allegato I**), nonché almeno sette delle convenzioni riguardanti la protezione dell'ambiente e il buon governo (cfr. **Allegato II**). Al tempo stesso, ai paesi beneficiari verrà richiesto di impegnarsi a ratificare e a porre effettivamente in applicazione le convenzioni internazionali non ancora ratificate. I paesi beneficiari dovranno ratificare le 27 convenzioni entro il 31 dicembre 2008.

2.5.1 Le convenzioni elencate all'allegato 3 della proposta di regolamento sono quelle che prevedono meccanismi periodici di valutazione dell'applicazione ad opera delle organizzazioni internazionali competenti. La Commissione terrà conto di tali valutazioni prima di redigere l'elenco dei beneficiari del regime di incentivazione. In base alle richieste presentate dai paesi in via di sviluppo, la Commissione pubblicherà poi tale elenco.

2.5.2 I paesi che desiderino beneficiare del regime di incentivazione dovranno presentare una richiesta in tal senso entro tre mesi dalla data di pubblicazione del regolamento.

2.5.3 Un altro requisito per i richiedenti sarà quello di appartenere alla categoria dei paesi vulnerabili. In questo caso, sono definiti vulnerabili i paesi che la Banca mondiale non abbia classificato come paesi ad alto reddito o le cui esportazioni coperte dall'SPG nella Comunità rappresentino meno dell'1 % di tutte le esportazioni coperte dall'SPG nella Comunità.

2.6 La proposta di regolamento introduce misure volte a ridurre l'impatto dell'esclusione di un paese beneficiario dall'e-

lenco dei PMS a cura delle Nazioni Unite, stabilendo un periodo transitorio per il ritiro graduale di tale paese dal regime speciale EBA. Allo stato attuale, tale ritiro comporta per il paese in questione la perdita automatica di tutti i benefici dell'SPG ad esso applicabile in quanto PMS. La proposta di regolamento prevede che questo processo avvenga nell'arco di un periodo transitorio.

2.7 Il meccanismo di graduazione è stato mantenuto, ma è stato modificato in modo da semplificare la procedura. Come già avviene ora, la graduazione sarà applicata a gruppi di prodotti provenienti da paesi che sono competitivi sul mercato comunitario e non hanno più bisogno dell'SPG per sviluppare le loro esportazioni; i criteri attuali (quota delle importazioni preferenziali, indice di sviluppo e indice di specializzazione nell'esportazione) saranno invece sostituiti da un unico semplice criterio: la quota di mercato comunitario, espressa come proporzione delle importazioni preferenziali. I gruppi di prodotti vengono definiti mediante il semplice riferimento ai «settori» della nomenclatura combinata. Poiché vengono graduati solo i paesi che risultano competitivi per tutti i prodotti di un settore, i piccoli paesi beneficiari non potranno essere graduati solo sulla base di alcuni prodotti competitivi di un unico settore.

2.7.1 La graduazione sarà applicata ai prodotti di qualunque paese beneficiario appartenenti ad un unico settore quando per tre anni consecutivi la media delle importazioni comunitarie dei prodotti di tale settore provenienti da tale paese superi il 15 % delle importazioni comunitarie degli stessi prodotti da tutti i paesi. Per alcuni prodotti tessili questo valore soglia è ridotto al 12,5 %.

2.8 Il dazio sarà totalmente sospeso in due casi, vale a dire quando l'aliquota di un dazio *ad valorem*, ridotta conformemente alle disposizioni del regolamento, è pari o inferiore all'1 %, e quando l'aliquota di un dazio specifico è pari o inferiore a 2 euro per ogni singolo importo in euro.

2.9 La proposta di regolamento prevede, in determinate circostanze, la revoca temporanea delle preferenze tariffarie nei confronti delle importazioni di tutti o alcuni prodotti originari di un paese, il che non rappresenta un allontanamento significativo dalla situazione attuale. La Commissione ha infatti precisato che tali disposizioni si intendono applicabili solo in circostanze eccezionali.

2.9.1 Qualora un prodotto originario di un paese beneficiario sia importato a condizioni tali da danneggiare o da minacciare di danneggiare gravemente un produttore comunitario di prodotti simili o direttamente concorrenti, i normali dazi della TDC possono essere ripristinati in qualsiasi momento per detto prodotto, su richiesta di uno Stato membro o su iniziativa della Commissione.

2.10 Nell'applicazione del regolamento la Commissione sarà assistita dal comitato delle preferenze generalizzate, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione. Detto comitato riceverà le relazioni elaborate dalla Commissione sul funzionamento dell'SPG e potrà esaminare qualunque aspetto ad esso correlato, partecipando in particolare alla definizione di questioni quali l'ammissibilità di un paese al regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile, la revoca temporanea delle preferenze tariffarie, il ripristino dei normali dazi della TDC se le condizioni di importazione di un determinato prodotto danneggiano un produttore comunitario, e la fissazione di un periodo transitorio nel caso di un paese escluso dal regime speciale EBA in quanto stralciato dall'elenco dei PMS a cura delle Nazioni Unite.

3. Osservazioni generali

3.1 L'SPG è un aspetto importante della politica comunitaria in materia di commercio estero e presenta ripercussioni di vasta portata in quanto influisce in misura considerevole su quanto avviene nei paesi in via di sviluppo, sul bilancio dell'Unione e sui rapporti con i partner commerciali dell'Unione in seno ad organizzazioni del calibro dell'OMC, nonché sull'industria europea, specie quella manifatturiera. Si tratta di uno dei pochi aspetti ad essere gestito a livello europeo secondo un approccio di preferenza federale; la Commissione detiene in questo campo una competenza esclusiva. La globalizzazione ha accresciuto l'importanza dell'SPG; l'Unione ha infatti utilizzato questo regime per aiutare i paesi in via di sviluppo a trarre vantaggio dal processo di globalizzazione. Al tempo stesso ha consentito all'Unione di promuovere la pratica dello sviluppo sostenibile concedendo condizioni preferenziali di accesso al mercato europeo a quei paesi che rispettano i principi fondamentali dei diritti umani.

3.2 Quando la Commissione ha pubblicato gli orientamenti⁽⁵⁾ alla base della proposta in esame, il Comitato economico e sociale europeo ha elaborato un parere che ne forniva un commento dettagliato.⁽⁶⁾ In tale occasione, il Comitato ha dichiarato che uno degli obiettivi principali dei nuovi orientamenti doveva essere la semplificazione dell'SPG. Il Comitato plaude pertanto alle misure contenute nella proposta di regolamento in esame in quanto sono volte a semplificare la struttura dello schema e constata, in particolare, che la riduzione del numero di regimi da cinque a tre faciliterà considerevolmente il raggiungimento di questo obiettivo.

3.3 Il Comitato aveva al tempo auspicato una riduzione del numero di beneficiari⁽⁷⁾ proponendo, tra l'altro, l'esclusione dei paesi che godono di un accesso preferenziale al mercato comunitario in virtù di un ALS, con la clausola di modificare il relativo accordo bilaterale in modo da includervi tutti i beneficiari a cui tali paesi avevano diritto in base all'attuale SPG. Il Comitato rileva ora con piacere che questa raccomandazione è stata accolta dalla Commissione.

3.4 Il Comitato, che aveva espresso preoccupazione⁽⁷⁾ per il fatto che gran parte dell'assistenza comunitaria andava ai paesi

in via di sviluppo più avanzati e non a quelli che ne avevano maggior bisogno, nota con soddisfazione che la Commissione ha affrontato tale questione, ma si chiede se le disposizioni introdotte siano sufficienti.

3.5 Il Comitato, che aveva raccomandato⁽⁷⁾ di mantenere sì il meccanismo di graduazione, ma di semplificarlo e di renderlo maggiormente trasparente, appoggia le misure proposte dalla Commissione al riguardo e ritiene che costituiranno un notevole miglioramento in termini sia di semplificazione sia di trasparenza. In particolare la sostituzione dei criteri attuali con un unico semplice criterio dovrebbe snellire il processo e favorire la trasparenza.

3.6 Il Comitato, che aveva esortato⁽⁷⁾ «a cogliere l'occasione per armonizzare, uniformare e snellire le norme e le procedure dell'SPG nel quadro dei nuovi orientamenti», ritiene che la proposta della Commissione compia notevoli passi avanti in questa direzione.

3.7 Il Comitato, che aveva espresso l'auspicio⁽⁷⁾ che la Commissione pubblicasse una dettagliata valutazione d'impatto per le sue proposte di revisione dell'SPG, nota con rammarico che questa sua istanza non è stata accolta e sottolinea l'inutilità di effettuare una valutazione dell'impatto sulle regioni periferiche dell'Unione a posteriori, a meno che non si intenda modificare lo schema alla luce di tale valutazione, il che però va contro il requisito di mantenere la regolamentazione stabile nel tempo. Un clima di incertezza non favorisce infatti il corretto funzionamento dell'SPG.

3.8 Il Comitato è favorevole all'idea di integrare nella definizione di «sviluppo sostenibile» aspetti come il rispetto dei diritti umani, la tutela dei diritti dei lavoratori, la protezione dell'ambiente, il buon governo e la lotta contro la produzione e il traffico di droga.

3.9 Il Comitato aveva segnalato⁽⁷⁾ che i regimi di incentivazione esistenti non erano affatto riusciti a raggiungere i loro lodevoli obiettivi. Soltanto due paesi, infatti, avevano i requisiti per poter beneficiare del regime speciale di incentivazione per la tutela dei diritti dei lavoratori, mentre non è stata inoltrata nessuna richiesta per la protezione dell'ambiente. Nel frattempo, 12 paesi hanno beneficiato del regime speciale per la lotta contro la produzione e il traffico di droga, senza però che esso abbia avuto un impatto tangibile sull'incidenza di queste attività.

3.9.1 A giudizio del Comitato, è improbabile che le nuove disposizioni proposte, pur comportando una certa apprezzabile semplificazione, riescano ad essere più efficaci del regime attuale. Infatti, l'entità dell'incentivo non è aumentata, né vi è ragione di credere che le nuove disposizioni offriranno ai paesi beneficiari una spinta maggiore ad abbracciare i principi e la pratica dello sviluppo sostenibile. Di fronte al requisito di adottare 27 convenzioni internazionali, essi potrebbero infatti decidere di continuare a seguire i loro orientamenti rinunciando all'offerta di un regime preferenziale.

⁽⁵⁾ Cfr. nota 2.

⁽⁶⁾ Parere CESE del 25 febbraio 2004, GU C 110 del 30.4.2004.

⁽⁷⁾ Ibidem.

3.9.2 Di fronte alla difficoltà di fornire un incentivo valido nei limiti di una barriera tariffaria in continua diminuzione, si potrebbe considerare anche la possibilità di associare il rispetto di queste convenzioni all'erogazione di aiuti allo sviluppo.

3.10 Il Comitato osserva che le convenzioni che i paesi sono tenuti ad applicare per poter beneficiare di un regime preferenziale prevedono meccanismi a cui le «competenti organizzazioni internazionali» possono ricorrere per valutare il grado di attuazione delle suddette convenzioni. A giudizio del Comitato le parti sociali dovrebbero svolgere un ruolo in questa valutazione.

3.11 Il Comitato costata che le condizioni di revoca temporanea delle preferenze tariffarie non sono troppo cambiate rispetto al regime attuale. Dal momento che tale revoca è stata invocata nel caso di un solo paese (Myanmar), il quale rappresenta un caso estremo di violazione delle convenzioni internazionali, c'è da chiedersi se questo regime sia davvero utile al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Una sanzione che viene applicata solo in circostanze così rare ha uno scarso effetto deterrente. Il Comitato avrebbe preferito un'applicazione più ampia di tale meccanismo allo scopo di rendere più efficace il regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile che teme di veder cadere in disuso.

3.12 Il Comitato si chiede se il nuovo regime avrà un maggior effetto deterrente nei confronti delle frodi rispetto a quello attuale. In questo caso avrebbe infatti preferito che la Commissione adottasse un approccio maggiormente anticipatore e che venissero introdotti dei meccanismi di più stretta cooperazione tra le agenzie nell'Unione e le loro omologhe nei paesi beneficiari. Ciò indurrebbe a pensare che, in tal caso, la Commissione abbia agito secondo il motto *festina lente*.

3.13 Il Comitato si congratula con la Commissione per aver effettuato ampie consultazioni, sia all'interno dell'Unione sia nei paesi beneficiari, prima di formulare la sua proposta.

3.14 Il Comitato constata che nella gestione dell'SPG la Commissione continuerà ad essere assistita dal comitato delle preferenze generalizzate nel quadro della procedura del «comitato di regolamentazione».

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il Comitato constata che saranno esclusi dal regime generale solo i paesi classificati dalla Banca mondiale tra quelli ad alto reddito e con esportazioni insufficientemente diversificate. A suo avviso il numero di paesi che rispondono a tali criteri sarà limitato. Il Comitato aveva raccomandato⁽⁸⁾ di escludere dallo schema, nel quadro dei nuovi orientamenti, anche i paesi aventi un programma di armamento nucleare e i

paradisi fiscali, ed ora nota con rammarico che molti di questi paesi potranno continuare a figurare nell'elenco dei beneficiari.

4.2 Tra i criteri che i paesi devono soddisfare per poter essere ammessi al regime speciale di incentivazione vi è quello di rientrare nella categoria dei paesi «vulnerabili». L'articolo 9, paragrafo 2, della proposta di regolamento definisce vulnerabile un paese che non sia stato escluso dal regime generale in virtù di quanto disposto all'articolo 4, paragrafo 1, della stessa, oppure le cui importazioni coperte dall'SPG nella Comunità rappresentino meno dell'1 % di tutte le importazioni coperte dall'SPG nella Comunità. A giudizio del Comitato, tale articolo andrebbe riformulato sostituendo «oppure» con «e»; in caso contrario, l'articolo avrebbe un effetto che non è certo quello voluto.

4.3 Il Comitato aveva segnalato⁽⁸⁾ l'eccessiva distanza, nel sistema esistente, tra la fine del periodo di riferimento utilizzato per aggiornare la graduazione e il momento dell'effettivo aggiornamento. Ora accoglie con piacere il fatto che, in futuro, la graduazione avverrà nell'anno successivo ai tre anni consecutivi che rappresentano il periodo di riferimento per qualunque paese e settore.

4.4 Il Comitato appoggia la proposta della Commissione europea di mantenere il cumulo regionale ai sensi del regolamento (CEE) n. 2454/93 laddove un prodotto sottoposto ad ulteriore lavorazione in un paese membro di un gruppo regionale sia originario di un altro paese del gruppo che non beneficia dei regimi applicabili al prodotto finale, purché entrambi i paesi usufruiscano del cumulo regionale per quel gruppo. A tale proposito, il Comitato tiene a precisare che in passato tali disposizioni sono state fonte di numerose manipolazioni fraudolente.

4.5 Il Comitato ribadisce⁽⁸⁾ la necessità di semplificare le norme di origine preferenziali e di ridurre di conseguenza i requisiti che i paesi importatori nella Comunità devono rispettare, allineando tali norme con le attuali regole di origine sulle importazioni non preferenziali.

4.6 Il Comitato rinnova l'invito⁽⁹⁾ al dialogo tra l'UE ed i PMS al fine di migliorare le disposizioni di attuazione dei regimi speciali previsti per i PMS in determinati casi specifici, in particolare mediante l'adeguamento delle norme in tema di periodo transitorio.

4.7 Il Comitato accoglie con favore la proposta di sospendere i dazi nei casi in cui il trattamento preferenziale porti ad un dazio *ad valorem* pari o inferiore all'1 % o a dazi specifici pari o inferiori a 2 euro, in quanto ciò costituisce un apprezzabile passo avanti in termini di semplificazione.

⁽⁸⁾ Ibidem.

⁽⁹⁾ CESE 1646/2004 - 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.

4.8 Il Comitato rileva che la revoca temporanea delle preferenze tariffarie è limitata ad un periodo di tre mesi, rinnovabile. La Commissione ha facoltà di estendere tale periodo in conformità degli articoli 3 e 7 della decisione 1999/468/CE, come già fatto nel caso di Myanmar. A giudizio del Comitato sarebbe stata preferibile una disposizione secondo cui la revoca temporanea delle preferenze tariffarie si applica fintanto che il paese trasgressore non ne elimina la causa ponendo fine alla violazione delle convenzioni internazionali che ha condotto in primo luogo a tale revoca.

4.9 Il Comitato ritiene inoltre che l'obbligo per i paesi o i territori che intendano beneficiare del regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile di presentarne richiesta entro tre mesi dall'entrata in vigore del regolamento sia piuttosto oneroso e controproducente in quanto limita la possibilità di accesso a tale regime. Numerosi potrebbero essere i paesi che, non soddisfacendo in quel determinato periodo i criteri di ammissione, ritengono inutile presentare la richiesta. Alla scadenza del termine dei tre mesi, tali paesi non avranno più alcun incentivo a ratificare e porre in applicazione le convenzioni internazionali elencate agli Allegati I e II. Il Comitato preferirebbe lasciare a questi paesi la possibilità di presentare la richiesta in una fase successiva purché abbiano nel frattempo ottemperato ai criteri di ammissione.

4.10 Come il Comitato ha già ribadito⁽¹⁰⁾ l'SPG costituisce un aspetto soltanto della politica commerciale dell'Unione e, in quanto tale, deve essere compatibile con gli altri. Perché tale politica risulti coerente, è essenziale che le altre direzioni generali della Commissione siano coinvolte nel processo. In particolare la DG Commercio e quella Imprese dovrebbero collaborare su base continua ed efficace.

4.11 Il Comitato reputa auspicabile che, in caso di grave perturbazione dei mercati dei prodotti contemplati all'Allegato I del Trattato, si possa ricorrere alla clausola di salvaguardia anche su richiesta di uno Stato membro alla Commissione, la quale consulti poi il comitato di gestione interessato.

4.12 Secondo la proposta della Commissione, occorre integrare nell'SPG il regime speciale per i PMS e riprendere le altre disposizioni (ivi incluse quelle sullo zucchero) in conformità al regolamento (CE) n. 416/2001. I PMS temono — a ragione — che, nel caso di una riforma del regime comunitario riguardante lo zucchero, con un massiccio calo dei prezzi a seguito della completa apertura del mercato comunitario a tali paesi (prevista a partire dal 1° luglio 2009), gli svantaggi per loro possano rivelarsi ben superiori ai vantaggi. In proposito, il

Comitato rimanda al proprio parere sulla proposta di riforma del settore saccarifero, adottato il 15 dicembre 2004⁽¹¹⁾, nel quale, facendo seguito all'auspicio espresso dai PMS, esorta la Commissione a negoziare quote di importazione preferenziali per lo zucchero da tali paesi per il periodo successivo al 2009, con verifiche periodiche che tengano conto del rapporto tra la riforma del sistema del mercato comunitario dello zucchero e gli obiettivi di sviluppo dei paesi meno sviluppati (PMS). Il Comitato si dichiara favorevole al divieto di praticare le cosiddette «triangolazioni».

4.13 In generale, il Comitato ritiene che, in relazione ai prodotti considerati, la sfera di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, debba essere definita in modo chiaro nell'ambito delle relative organizzazioni comuni di mercato.

5. Conclusioni

5.1 Se in passato il Comitato aveva esortato la Commissione a semplificare e rendere più trasparente l'SPG, nonché a cogliere l'occasione per armonizzare, uniformare e snellire le norme e le procedure dell'SPG nel quadro dei nuovi orientamenti, ora ritiene che la proposta di regolamento rappresenti un concreto passo avanti in questo senso e come tale la appoggia.

5.2 Il Comitato approva la riduzione del numero di paesi beneficiari, ma teme che tale riduzione possa non essere sufficiente.

5.2.1 Secondo il Comitato l'SPG andrebbe riservato ai paesi meno sviluppati e a quelli più bisognosi affinché essi possano essere i principali beneficiari del nuovo regime. È per questo che la soglia per l'applicazione del meccanismo di graduazione per i prodotti tessili e i prodotti d'abbigliamento andrebbe abbassata al 10 %⁽¹²⁾.

5.3 Il Comitato ritiene che il nuovo regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile avrà sul comportamento dei paesi beneficiari un impatto non molto superiore a quello del sistema attuale.

5.4 Il Comitato teme che la questione delle frodi nell'ambito dell'attuale SPG non sia stata affrontata in modo efficace e ritiene che, al riguardo, si sarebbe potuto fare di più.

5.5 Il Comitato deplora, infine, che non sia stata pubblicata o, a quanto risulta in alcuni casi, neppure eseguita, una dettagliata valutazione d'impatto del regolamento proposto.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁰⁾ Ibidem.

⁽¹¹⁾ CESE 1646/2004 - 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.

⁽¹²⁾ Articolo 13 della proposta di regolamento del Consiglio (COM(2004) 699 def.).

*ALLEGATO I***Convenzioni essenziali ONU/OIL sui diritti umani e sul diritto del lavoro**

1. Convenzione internazionale sui diritti civili e politici
2. Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali
3. Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale
4. Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne
5. Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti
6. Convenzione sui diritti del fanciullo
7. Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio
8. Convenzione concernente l'età minima per l'ammissione al lavoro (n. 138)
9. Divieto delle peggiori forme di lavoro minorile e azioni immediate in vista della loro eliminazione (n. 182)
10. Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato (n. 105)
11. Convenzione concernente il lavoro forzato (n. 29)
12. Convenzione concernente l'uguaglianza di remunerazione tra la manodopera maschile e la manodopera femminile per un lavoro di valore uguale (n. 100)
13. Convenzione concernente la discriminazione in materia di impiego e professioni (n. 111)
14. Convenzione concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (n. 87)
15. Convenzione concernente l'applicazione dei principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva (n. 98)
16. Convenzione internazionale sulla lotta e la repressione dell'apartheid.

*ALLEGATO II***Convenzioni relative ai principi ambientali e di buon governo**

17. Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono
 18. Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento
 19. Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti
 20. Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione
 21. Convenzione sulla diversità biologica
 22. Protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica
 23. Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro dell'ONU sul cambiamento climatico
 24. Convenzione ONU unica sugli stupefacenti
 25. Convenzione ONU sulle sostanze psicotrope
 26. Convenzione ONU contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (1988)
 27. Convenzione Messico — ONU contro la corruzione.
-

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento

COM(2004) 173 def./3 — 2004/0055 (COD)

(2005/C 221/16)

Il Consiglio, in data 6 aprile 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di cui sopra.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha nominato relatore generale **Jorge PEGADO LIZ** e ha adottato il seguente parere con 73 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Oggetto della proposta

1.1 Con la proposta di regolamento relativa all'istituzione di un procedimento giudiziario europeo d'ingiunzione di pagamento ⁽¹⁾, la Commissione intende dare seguito a una serie di iniziative tese a realizzare e sviluppare gradualmente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, eliminando gli ostacoli esistenti e promuovendo l'agevolazione dei procedimenti civili a livello europeo, come definito in particolare nel piano d'azione della Commissione, adottato dal Consiglio Giustizia e Affari interni del 3 dicembre 1998 ⁽²⁾.

1.2 Con la proposta in esame si intende realizzare uno dei due obiettivi fondamentali indicati nel Libro verde del 20 dicembre 2002 ⁽³⁾, dal momento che il secondo obiettivo — la creazione di un procedimento europeo per le controversie di modesta entità — viene affrontato dalla Commissione in separata sede.

1.3 Per quanto riguarda invece il procedimento europeo di ingiunzione di pagamento, la Commissione, considerate le osservazioni e le raccomandazioni presentate dal Parlamento europeo e dallo stesso Comitato economico e sociale europeo in merito al suddetto Libro verde, presenta ora un progetto di regolamento per l'istituzione di un procedimento unico valevole in tutto il territorio dell'Unione europea.

1.4 La Commissione giustifica l'iniziativa sulla base delle disparità esistenti fra i regimi di diritto processuale civile degli Stati membri, dei costi elevati che ne derivano e dei ritardi registrati nella risoluzione delle controversie transfrontaliere, che raggiungono proporzioni esagerate, specie nelle procedure di recupero dei crediti non contestati.

1.5 Intenzione della Commissione è di estendere l'applicazione del procedimento unico di ingiunzione alle controversie interne, al fine di garantire equità fra i soggetti di diritto e non falsare la concorrenza fra gli operatori economici. Si garantisce così un orientamento rispondente alle osservazioni del citato parere sul Libro verde e inoltre compatibile con i principi di proporzionalità e sussidiarietà.

1.6 La natura facoltativa del procedimento di ingiunzione è ben enunciata nell'articolato. Anche in questo si tiene conto dell'opinione del CESE: al creditore infatti viene sempre lasciata la possibilità di ricorrere a un altro procedimento, più formale, previsto dal diritto interno.

1.7 Nella formulazione dei meccanismi processuali in oggetto, la Commissione si è attenuta ai seguenti principi fondamentali:

- a) massima semplicità procedurale grazie all'utilizzo di moduli standard;
- b) assenza di esame del merito;
- c) superfluità della produzione di prova;

⁽¹⁾ COM(2004) 173 def. del 19 marzo 2004.

⁽²⁾ GU C 19 del 23.1.1999.

⁽³⁾ COM(2002) 746 def. del 20 dicembre 2002, in merito al quale è stato elaborato il parere, relatore: FRANK VON FUSTENWERTH (GU C 220 del 16.9.2003).

- d) sufficienti garanzie del diritto di difesa per il convenuto;
- e) assenza di ricorso;
- f) esecutorietà;
- g) assenza di obbligo di patrocinio legale.

1.8 La Commissione garantisce inoltre il reciproco scambio di informazioni fra le autorità giudiziarie competenti per l'emissione dell'ingiunzione europea negli Stati membri, informazioni che verranno aggiornate regolarmente.

1.9 Il Comitato esprime soddisfazione per l'indicazione fornita da Irlanda e Regno Unito, i quali considerano la possibilità di aderire all'iniziativa, similmente a quanto avvenuto per proposte analoghe. Ai fini di un miglior funzionamento del sistema proposto, il Comitato avrebbe d'altra parte preferito che la Danimarca non si fosse esclusa totalmente dal campo di applicazione del regolamento e auspica pertanto che in futuro si superino i vincoli che ostacolano la piena adesione di questo paese a uno spazio giudiziario europeo unico.

1.10 L'ambito territoriale di applicazione potrà creare difficoltà. Per evitarle bisognerebbe tener conto delle specificità di taluni territori, contemplate all'articolo 299 del Trattato CE, e delle responsabilità che alcuni Stati membri hanno assunto nei loro confronti. Occorre precisare a questo proposito che, indipendente mente dall'attuazione concreta del procedimento di ingiunzione, gli organismi competenti dovranno essere designati dall'autorità nazionale che assume tale funzione per lo Stato membro, onde garantire la legittimità dei suddetti organismi.

2. Antecedenti e iniziative parallele

2.1 Da tempo ormai la preoccupazione di uniformare e semplificare la procedura civile, così da garantire un'applicazione rapida ed efficace della giustizia, traspariva chiaramente in diversi documenti elaborati dalle istituzioni comunitarie, dal Parlamento europeo⁽¹⁾ allo stesso Comitato economico e sociale europeo⁽²⁾.

2.2 Facendo proprie queste preoccupazioni, generalmente espresse dagli operatori economici e professionali e dai consumatori, anche la Commissione sta valutando da diverso tempo le migliori strade da seguire. Al riguardo risultano particolarmente interessanti i progressi registrati nel settore all'avanguardia dei diritti dei consumatori⁽³⁾.

2.3 Ma è evidentemente con il Libro verde sul procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e sulle misure atte a semplificare ed accelerare il contenzioso in materia di controversie di modesta entità che la questione è stata esaminata nella prospettiva di un'eventuale iniziativa normativa.

(1) Cfr. le risoluzioni del PE A2-152/86 del 13 marzo 1987, A3-0212/94 del 22 aprile 1994 e A-0355/96 del 14 novembre 1996.

(2) A questo proposito si ricordano in particolare il parere in merito al *Libro verde: l'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico* - relatore: ATAÍDE FERREIRA (GU C 295 del 22.10.1994) - e il parere sul tema *Mercato unico e protezione dei consumatori: opportunità e ostacoli nel grande mercato* - relatore: CEBALLO HERRERO (GU C 39 del 12.2.1996).

(3) Cfr. i seguenti documenti:

- Memorandum della Commissione sull'accesso dei consumatori alla giustizia (COM(84) 692 def. del 12 dicembre 1984) e Comunicazione complementare della Commissione sulla protezione giuridica dei consumatori (COM(87) 210 def. del 7 maggio 1987), in supplemento al Bollettino delle Comunità europee 2/85,
- Comunicazione della Commissione - Nuovo impulso per la politica dei consumatori (COM(85) 314 def. del 23 luglio 1985, GU C 160 dell'1.7.1985),
- Piano d'azione della Commissione del 14 febbraio 1996 (COM(96) 13 def.),
- Comunicazione della Commissione - Verso una maggiore efficienza nell'ottenimento e nell'esecuzione delle decisioni nell'ambito dell'Unione europea (COM(97) 609 def. del 22 dicembre 1997, GU C 33 del 31.1.1998),
- Libro verde - L'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico (COM(93) 576 def.),
- Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale (COM(2002) 196 def. del 19 aprile 2002).

2.4 Questa iniziativa si inserisce pertanto nel quadro di una serie di misure di straordinaria rilevanza adottate a livello di cooperazione giudiziaria in materia civile, nel corso degli ultimi anni ⁽¹⁾.

2.5 Di particolare rilevanza è il regolamento (CE) n. 805/2004, del 21 aprile 2004, che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati ⁽²⁾. Nel valutare la proposta in esame bisogna infatti tener presente anche questo regolamento, dal momento che i due testi costituiscono due espressioni di una medesima realtà: la necessità di garantire una giustizia civile semplice ed efficace in uno spazio giudiziario unico.

3. Atto normativo e base giuridica

3.1 Analogamente a quanto avvenuto in generale per le iniziative prese in questo campo, la Commissione ha deciso di proporre l'adozione di un regolamento, fondandosi sull'articolo 61, lettera c, e sull'articolo 65 del Trattato CE.

3.2 Nel proprio parere, il CESE si era pronunciato in maniera aperta e decisa a favore dell'adozione di un regolamento e appoggia pertanto pienamente la scelta della Commissione.

3.3 Anche la base giuridica è, secondo il CESE, del tutto adeguata, poiché corrisponde a un'interpretazione delle norme giuridiche in questione che non è meramente formalistica ed è la sola adeguata all'obiettivo di creare uno spazio giudiziario unico nell'Unione europea.

4. Osservazioni di carattere generale

4.1 Il CESE esprime soddisfazione per la presentazione della proposta di regolamento in esame, con la quale, come si è detto, vengono accolte in generale le osservazioni presentate dal Comitato in merito al Libro verde sul procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e sulle misure atte a semplificare ed accelerare il contenzioso in materia di controversie di modesta entità. La proposta inoltre mira giustamente a garantire l'osservanza del diritto sancito all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁽¹⁾ Fra le quali segnaliamo:

- Raccomandazione della Commissione, del 12 maggio 1995, riguardante i termini di pagamento nelle transazioni commerciali e comunicazione della Commissione a essa relativa; rispettivamente nelle GU L 127 del 10.6.1995 e GU C 144 del 10.6.1995,
- Direttiva 98/27/CE, del 10 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, GU L 166 dell'11.6.1998,
- Direttiva 2000/35/CE, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, GU L 200 dell'8.8.2000,
- Regolamento (CE) n. 44/2001, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (Bruxelles I), GU L 12 del 16.1.2001, e parere del CESE sul tema, elaborato da MALOSSE, GU C 117 del 26.4.2000,
- Regolamento (CE) n. 1206/2001 del 28 maggio 2001 relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale, GU L 174 del 27.6.2001, e parere del CESE sul tema, elaborato da HERNÁNDEZ BATALLER, GU C 139 dell'11.5.2001,
- Progetto di programma di misure relative all'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale, GU C 12 del 15.1.2001,
- Regolamento (CE) n. 1346/2000, del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza, GU L 160 del 30.6.2000, e parere del CESE sul tema, elaborato da RAVOET, GU C 75 del 15.3.2000,
- Regolamento (CE) n. 1347/2000, del 29 maggio 2000, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi, e parere del CESE sul tema, elaborato da BRAGHIN, GU C 368 del 20.12.1999,
- Regolamento (CE) n. 1348/2000, del 29 maggio 2000, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, e parere del CESE sul tema, elaborato da HERNÁNDEZ BATALLER, GU C 368 del 20.12.1999,
- Decisione del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, GU L 174 de 27.6.2001. Cfr. parere del CESE sul tema, elaborato da RETUREAU, GU C 139 dell'11.5.2001,
- Comunicazione della Commissione relativa a un nuovo quadro normativo per i pagamenti nel mercato interno (COM(2003) 718 def. del 2 dicembre 2003), e parere del CESE sul tema, elaborato da RAVOET, GU C 302 del 7.12.2004.

⁽²⁾ COM(2002) 159 def., GU C 203 del 27.8.2002. Cfr. parere del CESE sul tema, elaborato da RAVOET, GU C 85 dell'8.4.2003.

4.2 Il CESE esorta la Commissione a valutare la possibilità di estendere l'ambito territoriale d'applicazione del regolamento proposto allo Spazio economico europeo.

4.3 La necessità di creare un procedimento europeo per il rapido recupero dei crediti non contestati è ben documentata nelle risposte fornite dagli Stati membri al già citato Libro verde, insieme alla volontà di garantire ai debitori adeguati diritti di difesa.

4.3.1 Il CESE ritiene tuttavia che la proposta della Commissione risulterebbe sicuramente migliorata se comprendesse dati statistici tali da permettere di prevedere le controversie transfrontaliere o nazionali che saranno oggetto del nuovo procedimento ora proposto e se fosse corredata di un'analisi costi-benefici riguardante la sua attuazione — un aspetto ignorato nella relazione introduttiva della Commissione.

4.4 Nel parere relativo al Libro verde il CESE afferma in particolare: «*Nel concepire un procedimento europeo uniforme per le controversie di modesta entità bisognerà anzitutto mettere a punto misure idonee ad accelerare l'iter di tali controversie senza per questo compromettere le garanzie che lo Stato di diritto riconosce alle parti*».

4.5 A giudizio del CESE, la proposta di regolamento in esame — anche se necessita di una revisione accurata e attenta, tesa ad adeguare al meglio il testo agli obiettivi — ha il merito di tener conto in maniera equilibrata di queste due esigenze: rapidità nel recupero dei crediti e garanzia del diritto di difesa.

4.6 Il CESE attira tuttavia l'attenzione sull'importanza di non considerare l'ingiunzione come un modo per mascherare procedure non del tutto regolari da parte di certe imprese, in particolare come uno strumento di pressione o un mezzo per il recupero di crediti originati dal mancato rispetto delle norme di protezione dei consumatori. Bisogna inoltre garantire che, con questo sistema, non vengano favorite situazioni di collusione tra imprese situate in Stati membri diversi che, simulando ingiunzioni per crediti non contestati, trasferiscano liquidità di provenienza dubbia e/o persino illecita, ricorrendo così a un mezzo legale per il riciclaggio di denaro.

4.7 D'altra parte il CESE fa rilevare quanto segue: un numero significativo di procedure per il recupero di crediti, eventualmente persino non contestati, che rallentano la attività dei tribunali, risultano connesse a pubblicità aggressive e/o ingannevoli, che promuovono i prodotti con messaggi che generano nel consumatore la convinzione che l'acquisto o l'uso di tali prodotti non causi spese aggiuntive o comunque rilevanti per il bilancio familiare.

4.8 Il CESE reputa pertanto che il testo in esame affronti soltanto un aspetto di una problematica ben più ampia e complessa, ed esorta quindi ancora una volta la Commissione a presentare una proposta normativa che definisca la responsabilità dei fornitori, nei casi in cui questi contribuiscano, adottando comportamenti non del tutto leali, al sovraindebitamento delle famiglie ⁽¹⁾.

4.9 La Commissione ritiene che il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento proposto potrà coesistere con altri procedimenti di identica natura e con i medesimi obiettivi, previsti negli ordinamenti degli Stati membri.

4.9.1 Ebbene, a giudizio del CESE, dovrà invece esservi un unico procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento: quello previsto e regolamentato dal testo in esame. Esso dovrà inoltre essere considerato assolutamente il più adeguato alle situazioni a cui si applica, se non si vuole che perda legittimità. Con l'adozione del regolamento proposto dovranno pertanto venir meno i procedimenti d'ingiunzione di pagamento previsti da talune legislazioni nazionali.

⁽¹⁾ Cfr. relazione informativa e parere del CESE sul tema «Sovraindebitamento delle famiglie», elaborato da ATAÍDE FERREIRA, GU C 149 del 21.6.2002.

4.9.2 La natura facoltativa di questo procedimento d'ingiunzione sarà da considerare soltanto nei confronti di altri processi comuni e non rispetto a procedimenti d'ingiunzione d'identica natura e con medesima finalità.

4.9.3 Di conseguenza, tanto la relazione, quanto l'ottavo considerando vanno riformulati al fine di precisare chiaramente che il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento è unicamente complementare ad altre procedure comuni, sommarie od ordinarie, e non a procedimenti nazionali d'ingiunzione d'identica natura.

4.10 La proposta di regolamento allo studio utilizza ripetutamente il termine *debitore* per riferirsi al destinatario del procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento. Il CESE reputa che si tratti di una definizione inesatta, poiché presuppone che il destinatario del procedimento sia già un debitore quando invece, fintanto che l'ingiunzione di pagamento non è esecutiva, a rigore non vi è, e potrebbe persino non esistere mai, un debitore.

4.10.1 Il CESE ritiene pertanto che, in tutti gli articoli in cui compare, il termine *debitore* vada sostituito con *convenuto*, onde uniformare la definizione nella proposta di regolamento.

4.11 Tutte le scadenze previste dal testo debbono inoltre essere indicate in giorni e non in settimane, definendo precisamente le regole per il loro calcolo, la loro sospensione o interruzione (ad es. giorni festivi, sabato, domenica, ecc.), per ovvie ragioni di certezza giuridica. A tal fine, si propone di adottare regole mutate dagli articoli 80 e seguenti del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

4.12 Nel diritto processuale, la procedura comune e la procedura ordinaria sono concetti distinti. In diversi Stati membri la distinzione di base è quella tra procedura comune e procedura speciale. La procedura è speciale quando la legge prevede un procedimento specifico per determinate controversie; è comune in tutte le altre situazioni. A sua volta, la procedura comune può essere ordinaria, sommaria o molto sommaria, a seconda del tipo di causa.

4.12.1 La proposta di regolamento utilizza l'espressione «*procedimento ordinario*» senza il necessario rigore. All'articolo 2, paragrafo 2, si fa infatti riferimento al procedimento ordinario in opposizione al procedimento sommario. All'articolo 6, paragrafo 5, e agli articoli 8 e 12 si fa riferimento al procedimento ordinario nell'accezione di procedimento comune.

4.12.2 È pertanto necessario sostituire i riferimenti al procedimento ordinario presenti all'articolo 6, paragrafo 5, e agli articoli 8 e 12 della proposta con «*procedimento comune*».

5. Osservazioni specifiche

5.1 Articolo 2 — Procedimento europeo di ingiunzione di pagamento

5.1.1 L'espressione «*crediti pecuniari non contestati per un importo specifico che siano giunti in scadenza*» va sostituita con l'espressione «*crediti pecuniari non contestati per un importo certo, netto ed esigibile*».

5.1.2 In effetti, perché un determinato credito possa essere recuperato, è essenziale che esso sia certo, netto ed esigibile. Si tratta di un concetto ben preciso presente nei vari sistemi giuridici, che andrà rispettato per garantire maggior certezza giuridica nell'applicazione del diritto.

5.2 Articolo 4 — Condizioni per l'emissione di un'ingiunzione di pagamento europea

5.2.1 Nella versione portoghese, al paragrafo 1, la frase «... se estão preenchidos os requisitos estabelecidos nos arts 1º, 2º e 3º» va modificata, dal momento che gli articoli 1 e 2 non si riferiscono propriamente a «requisitos». L'articolo 1 definisce il campo di applicazione del regolamento e l'articolo 2 determina il procedimento stabilito dal regolamento.

5.2.1.1 Il CESE propone pertanto la seguente formulazione: «... se sono soddisfatte le condizioni e i requisiti di cui all'articolo 1, all'articolo 2 e all'articolo 3, rispettivamente».

5.2.2 Il paragrafo 2 dell'articolo 4 conferisce all'organo giurisdizionale la facoltà di consentire al ricorrente la possibilità di completare o rettificare la domanda.

5.2.2.1 Il CESE esorta la Commissione a considerare i vantaggi di mutare questa facoltà in obbligo, quanto meno nei casi palesi in cui sono stati commessi errori grossolani nella compilazione dei moduli, onde garantire maggior certezza giuridica e snellire la procedura.

5.2.2.2 D'altra parte la proposta di regolamento dovrebbe prevedere un termine definito, necessariamente breve, per permettere al ricorrente di adempiere alla richiesta del tribunale. Se alla scadenza di detto termine il ricorrente non avrà rettificato la domanda, quest'ultima verrà direttamente rigettata.

5.3 Articolo 5 — Rigetto della domanda

5.3.1 Da un punto di vista procedurale, in termini generali la decisione di rigetto della domanda di ingiunzione di pagamento potrebbe essere soggetta a impugnazione o a ricorso. Con l'articolo 5, paragrafo 2, si mira invece a rendere tale decisione insindacabile, indipendentemente dal mezzo procedurale utilizzato.

5.3.2 Così, tenuto conto del modo in cui il procedimento è stato concepito e della sua natura facoltativa, che non osta all'impiego di altri mezzi giudiziari, l'impugnazione diventa inutile.

5.3.3 Alla fine dell'articolo 5, paragrafo 2, occorre aggiungere l'espressione «o appello», per rendere compatibili le disposizioni dell'articolo 5 con quanto esposto nella relazione, nel capitolo «Commento agli articoli» (*).

5.4 Articolo 6 — Avviso di pagamento europeo

5.4.1 Alla fine del paragrafo 2 di questo articolo è previsto che, qualora sia noto con certezza l'indirizzo del convenuto (come indicato in precedenza il termine *debitore* va sostituito con *convenuto*), sono ammissibili i metodi di notifica che non prevedono alcun avviso di ricevimento da parte del debitore in persona.

5.4.1.1 Il CESE mette in guardia la Commissione sul fatto che la formulazione «sia noto con certezza l'indirizzo del debitore stesso» è eccessivamente vaga e può dunque creare situazioni di grande incertezza giuridica con conseguenze pregiudizievoli per i ricorrenti.

(*) Il relatore propone di aggiungere nella versione portoghese il termine «recurso» che è quello utilizzato nella relazione della proposta della Commissione nel capitolo «Commento agli articoli» nelle osservazioni relative all'articolo 5. Nella versione italiana nel commento all'articolo 5 il termine corrispondente al portoghese «recurso» è il termine «appello».

5.4.1.2 In diversi Stati membri vige la regola dell'elezione di domicilio, in base alla quale, se la notifica viene inviata al domicilio eletto dalle parti contraenti vi è presunzione che essa sia stata ricevuta, senza che sia necessario un avviso di ricevimento. Il CESE ritiene che questa regola non sia sufficiente per rispettare il requisito della avvenuta notifica con certezza.

5.4.1.3 Se questa regola, in base alla quale non è necessaria una notifica con avviso di ricevimento da parte del convenuto, venisse applicata a un pignoramento esecutivo, prima della sua notifica agli interessati, si potrebbe facilmente giungere a una situazione in cui il convenuto viene a conoscenza dell'ingiunzione al momento dell'esecuzione del pignoramento.

5.4.1.4 A giudizio del CESE, questo genere di situazioni, gravi e pregiudizievoli per chi vede i propri beni pignorati senza aver avuto la possibilità di opporsi, vanno evitate ⁽¹⁾. Sulla scia di quanto ribadito insistentemente nel parere sul citato Libro verde, il CESE propone di non ammettere i metodi di notifica che non prevedono alcun avviso di ricevimento da parte del debitore in persona e di eliminare pertanto, alla fine del paragrafo 2 dell'articolo 6, l'espressione: «*qualora non sia noto con certezza l'indirizzo del debitore stesso*».

5.4.2 Il termine di tre settimane indicato alla paragrafo 3, lettera b), dell'articolo 6 va espresso in giorni, onde facilitare il calcolo delle scadenze.

5.4.3 Il CESE ritiene necessario che, in tutte le versioni linguistiche, sia specificata la natura del periodo indicato al paragrafo 5. Nella versione portoghese e in quelle che non contengono questa precisazione, propone pertanto di aggiungere dopo il termine «*prazo*» (periodo) l'espressione «*de prescrição*» (di prescrizione).

5.4.4 Nel parere relativo al Libro verde, precedentemente citato, il CESE raccomandava alla Commissione di «*prevedere nello strumento giuridico una disposizione che disciplini le conseguenze di una mancata informazione*».

5.4.4.1 Dal momento che nella proposta in esame non è contenuta alcuna disposizione in merito, il CESE esorta nuovamente la Commissione a fare il necessario.

5.5 Articolo 8 — Effetti della replica del convenuto

5.5.1 A giudizio del CESE, nel testo in esame non è chiaro che, a partire dal momento in cui il convenuto presenta una replica, il procedimento prosegue applicando le norme di procedura civile di ciascun Stato membro, senza bisogno di alcuna iniziativa delle parti.

5.5.2 Al paragrafo 1, dopo l'espressione «*il procedimento prosegue*», bisogna pertanto aggiungere la frase «*automaticamente e senza necessità di avviare un nuovo procedimento*».

5.6 Articolo 9 — Ingiunzione di pagamento europea

5.6.1 Analogamente all'articolo 6, alla fine del paragrafo 2 dell'articolo 9 è previsto che, qualora sia noto con certezza l'indirizzo del convenuto (come indicato in precedenza il termine *debitore* va sostituito con *convenuto*), sono ammissibili i metodi di notifica che non prevedono alcun avviso di ricevimento da parte del debitore in persona.

⁽¹⁾ Il regolamento (CE) n. 805/2004 del 21 aprile 2004, che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati, contempla all'articolo 14 la possibilità di notificazione senza avviso di ricevimento da parte del debitore, ma non considera ammissibile che non sia noto con certezza l'indirizzo del convenuto. La semplice analisi delle fattispecie previste alle lettere c), d) e e) giustifica le obiezioni sollevate dal CESE nel presente parere e in quello riguardante il Libro verde.

5.6.2 Il CESE mette in guardia la Commissione sul fatto che la formulazione «*sia noto con certezza l'indirizzo del debitore stesso*» è sufficientemente vaga e può dunque creare situazioni di grande incertezza giuridica con conseguenze pregiudizievoli per i ricorrenti.

5.6.3 Per questo motivo, il CESE ribadisce in questo caso quanto ha proposto per l'articolo 6: non vanno ammessi i metodi di notifica che non prevedono alcun avviso di ricevimento da parte del debitore in persona e va quindi eliminata, alla fine del paragrafo 2 dell'articolo 9, l'espressione: «*qualora non sia noto con certezza l'indirizzo del debitore stesso*».

5.7 Articolo 11 — *Opposizione contro l'ingiunzione di pagamento europea*

5.7.1 Qualora la Commissione dovesse accogliere la proposta del CESE di non ammettere i metodi di notifica che non prevedono alcun avviso di ricevimento da parte del debitore in persona, essa dovrà stralciare, di conseguenza, il punto i) all'articolo 11, paragrafo 4, lettera a).

5.7.2 L'espressione «*agisca tempestivamente*» che figura alla fine dell'articolo 11, paragrafo 4, è estremamente vaga e può essere interpretata in modi molti diversi.

5.7.2.1 Pertanto, allo scopo di rafforzare la certezza e la sicurezza giuridica, il CESE propone che la Commissione definisca un termine per l'esercizio dei diritti previsti all'articolo 11, paragrafo 4.

5.8 Articolo 12 — *Effetti dell'opposizione*

5.8.1 Analogamente a quanto sostenuto per l'articolo 8, il CESE reputa che nel testo in esame non sia chiaro che, a partire dal momento in cui il convenuto presenta un replica, il procedimento prosegue applicando le norme di procedura civile di ciascun Stato membro, senza bisogno di alcuna iniziativa delle parti.

5.8.2 All'articolo 12, paragrafo 1, dopo l'espressione «*il procedimento prosegue*», bisogna pertanto aggiungere la frase «*automaticamente e senza necessità di avviare un nuovo procedimento*».

5.9 Articolo 13 — *Assistenza legale*

5.9.1 A giudizio del CESE, l'assenza di obbligo di patrocinio da parte di un avvocato o di altro professionista del settore legale può essere ammessa quando il valore della controversia è sufficientemente ridotto da giustificare, dal punto di vista economico, la scelta di non rivolgersi a un legale.

5.9.2 Dal momento che la proposta in esame non definisce però dei massimali (diversamente da alcune legislazioni nazionali), questo procedimento d'ingiunzione potrà essere impiegato per recuperare importi elevati che, ad esempio, in base alla legislazione dei vari Stati membri e in caso di opposizione, obbligano a seguire la procedura ordinaria.

5.9.3 In questi casi appare irragionevole limitare l'intervento del legale alla fase del passaggio alla procedura civile ordinaria. Infatti, al momento di compilare il modulo standard di risposta, il convenuto è tenuto non soltanto a precisare se riconosce o meno il debito, ma anche a presentare opposizione relativamente alla totalità del debito o relativamente a uno solo dei seguenti elementi: il credito principale, gli interessi, le spese. Pertanto, compilando il modulo standard di risposta, il convenuto potrebbe compromettere, inavvertitamente, la difesa che l'avvocato adotterebbe, se fosse in grado di intervenire sin dall'avvio del procedimento d'ingiunzione.

5.9.4 D'altra parte, l'assenza di obbligo di patrocinio legale può costituire uno svantaggio, qualora vi sia un notevole squilibrio nel rapporto di forza fra le parti in causa (consumatori contro professionisti, grandi imprese contro piccole imprese o contro imprese a conduzione familiare).

5.9.5 Per queste ragioni, il CESE esorta la Commissione a introdurre l'obbligatorietà del patrocinio legale a partire da un importo determinato (ad esempio 2.500 euro).

5.10 *Articolo 14 — Spese*

5.10.1 Il CESE ritiene opportuno integrare l'articolo con un secondo paragrafo, così formulato: «*Il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento non dà luogo a spese in assenza di replica o di opposizione*».

5.10.2 Data la natura extragiudiziale del procedimento d'ingiunzione non contestato, si propone innanzitutto di fissare un importo unico iniziale, ridotto, indipendentemente dalle somme reclamate.

5.10.3 In caso contrario, il regolamento dovrà precisare che sono applicabili a questo procedimento le disposizioni nazionali di recepimento della direttiva 2002/8/CE del 27 gennaio 2003, relativa al patrocinio a spese dello Stato ⁽¹⁾.

5.11 *Moduli allegati*

5.11.1 L'intero sistema si basa sull'utilizzo dei moduli standard riportati negli allegati 1, 2 e 3 della proposta di regolamento ⁽²⁾. L'efficienza dei procedimenti proposti dipende pertanto dall'adeguatezza dei moduli alle loro funzioni.

5.11.2 In caso di controversia transfrontaliera, il CESE ha motivo di dubitare dell'efficacia dei moduli e della possibilità di utilizzarli.

5.11.3 Si consideri il seguente esempio: un'impresa italiana presenta una domanda di ingiunzione di pagamento a un tribunale italiano contro un consumatore polacco. In che lingua riceverà quest'ultimo l'avviso di pagamento europeo? In italiano? In polacco? Nella prima ipotesi, come si può essere certi che il consumatore abbia compreso il contenuto dell'avviso e si trovi quindi in grado di presentare una replica? Nella seconda ipotesi, a chi spetta la responsabilità di tradurre l'avviso?

5.11.4 I moduli in questione presuppongono inoltre che il ricorrente non soltanto apponga delle croci su delle caselle prestampate, ma anche che introduca delle precisazioni. A chi spetta la responsabilità di tradurre il testo scritto dal ricorrente? Chi ne certifica la conformità?

⁽¹⁾ GU L 26 del 31.1.2003, pag. 41.

⁽²⁾ Nell'allegato 1 è riportato il modulo per la «Domanda di ingiunzione di pagamento europea» di cui all'articolo 3 della proposta di regolamento. Nell'allegato 2 sono riportati il modulo per l'«Avviso di pagamento europeo», di cui all'articolo 6 della proposta, e il «Modulo di risposta - Avviso di pagamento europeo», di cui all'articolo 7 della proposta. Nell'allegato 3 sono riportati l'«Ingiunzione di pagamento europea», di cui all'articolo 9 della proposta, e il «Modulo di risposta - Ingiunzione di pagamento europea», di cui all'articolo 11 della proposta.

5.11.5 Il regolamento (CE) n. 1348/2000, del 29 maggio 2000, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, non risolve gli interrogativi sollevati, vista la natura scarsamente formale e rapida del procedimento europeo di ingiunzione ora proposto.

5.11.6 Infatti, quand'anche l'ipotetico consumatore polacco ricevesse l'avviso di pagamento europeo nella sua lingua, in che lingua risponderebbe? E chi tradurrebbe poi dal polacco in italiano? D'altra parte, se non ricevesse l'avviso in polacco, ai sensi di legge potrebbe rifiutare di accettarlo. In ognuna di queste situazioni insomma sussistono degli ostacoli che mettono in discussione la rapidità del procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento.

5.11.7 Il CESE esorta dunque la Commissione a valutare la maniera più efficace per garantire che gli obiettivi di rapidità nel recupero dei crediti e garanzia del diritto di difesa del convenuto non siano compromessi dall'utilizzo dei moduli nelle controversie transfrontaliere.

5.11.8 Il CESE ritiene inoltre che, ad eccezione dei moduli di risposta, tutti gli altri moduli siano eccessivamente complessi per essere compilati da persone che non dispongano di una formazione giuridica.

5.11.9 Per i profani, infatti, concetti quali «tasso di interesse legale», «% superiore al tasso base della BCE», «fondamento dell'azione» o «esecutorietà» non sono di facile comprensione. Inoltre, dato che la Commissione propone la non obbligatorietà del patrocinio legale (a giudizio del CESE unicamente fino a un determinato importo), è indispensabile garantire in questo procedimento che i reali utilizzatori siano in grado di comprendere e compilare i moduli standard.

5.11.10 D'altra parte, quanto meno in Portogallo, si usano due termini distinti per definire la locazione di beni immobili e quella di beni mobili (rispettivamente «arrendamento» e «aluguer»). Nella versione portoghese, al punto 8.2 della domanda di ingiunzione di pagamento europea e ai punti 9.3 dell'avviso di pagamento europeo e dell'ingiunzione di pagamento europea, è pertanto necessario sostituire l'espressione «contrato de arrendamento — bens móveis» con: «contrato de locação — bens móveis». La stessa precisione giuridica nella scelta della terminologia va garantita nelle varie versioni linguistiche della proposta, nel rispetto dei concetti di diritto civile di ciascuno Stato membro.

5.11.11 Infine, completare il punto 11 della domanda di ingiunzione di pagamento europea e il punto 12 dell'avviso di pagamento europeo e dell'ingiunzione di pagamento europea risulta estremamente difficile per chi non abbia una formazione giuridica. Il CESE propone che tale questione sia analizzata dall'organo giurisdizionale in base ai domicili del ricorrente e del convenuto.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla protezione dei minori e della dignità umana e al diritto di replica relativamente alla competitività dell'industria europea dei servizi audiovisivi e d'informazione

COM(2004) 341 def. — 2004/0117 (COD)

(2005/C 221/17)

Il Consiglio, in data 14 maggio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 157 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 17 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore J. PEGADO LIZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 73 voti favorevoli e 2 voti contrari.

1. Sintesi della proposta di raccomandazione

1.1 Con la proposta di raccomandazione in oggetto ⁽¹⁾, che riguarda il contenuto dei servizi audiovisivi e di informazione e comprende tutte le forme di diffusione, dalla radiodiffusione a Internet, si intende dar seguito al secondo rapporto di valutazione della commissione al consiglio e al parlamento europeo relativo all'applicazione della raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998 concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana ⁽²⁾.

1.2 I motivi determinanti invocati per giustificare la necessità della nuova raccomandazione sono i seguenti: da un lato, le sfide poste dai recenti sviluppi tecnologici, tra cui risaltano l'aumento della potenza di calcolo e della capacità di memoria dei computer e la possibilità di distribuire contenuti, quali video sui telefoni cellulari di terza generazione ⁽³⁾, offerta dalle tecnologie a banda larga; dall'altro, le preoccupazioni manifestate dai cittadini in generale e, in particolare, dai genitori e dagli educatori, dall'industria e dalle autorità di regolamentazione riguardo alla proliferazione di contenuti e comportamenti illeciti, nocivi e indesiderabili in tutte le forme di diffusione a distanza, dalla radiodiffusione a Internet.

1.3 Benché la Commissione abbia facoltà di formulare raccomandazioni in questo settore, escluso dall'ambito dell'armonizzazione legislativa, quando lo reputi necessario per garantire il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune, ha preferito, in questo caso, coinvolgere direttamente il Consiglio e il Parlamento europeo nella formulazione e adozione della raccomandazione all'esame.

Dato che l'obiettivo della raccomandazione è quello di contribuire allo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana, la Commissione reputa che l'allargamento del dibattito pubblico, che è conseguenza dell'intervento del Parlamento europeo, da un lato, e del coinvolgimento degli Stati membri in sede di Consiglio, dall'altro, sono garanzia del fatto che tale obiettivo sarà conseguito più facilmente. A tal fine la Commissione propone che la base giuridica per l'adozione della raccomandazione sia l'articolo 157 del Trattato CE.

1.4 L'intenzione della Commissione è che il Parlamento europeo e il Consiglio raccomandino agli Stati membri la creazione di condizioni giuridiche o di altro tipo atte a favorire l'instaurarsi di un clima di cooperazione che incoraggi lo sviluppo dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione.

A tal fine, specifica quattro tipi di misure destinate a:

⁽¹⁾ Doc. COM(2004) 341 def. del 30 aprile 2004.

⁽²⁾ Raccomandazione 98/560/CE pubblicata nella GU L 270 del 7.10.98; sulla relativa proposta il Comitato ha emesso il suo parere il 29 aprile 1998 (CES 626/98 - relatrice: Jocelyn Barrow). Il secondo rapporto di valutazione corrisponde al doc. COM(2003) 776.

⁽³⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione «Connettere l'Europa ad alta velocità: sviluppi recenti nel settore delle comunicazioni elettroniche» (COM(2004) 61 def.) e il relativo parere del Comitato (GU C 120 del 20.5.2005, relatore: McDonogh); cfr. altresì la comunicazione della Commissione «Servizi mobili a banda larga» (COM(2004) 447 del 30 giugno 2004).

- a) garantire l'esistenza di un diritto di replica in tutti i mezzi di comunicazione, compreso Internet, senza pregiudizio della possibilità di adattare la maniera in cui tale diritto è esercitato alle particolarità di ciascun tipo di mezzo di comunicazione;
- b) incentivare i minori a un utilizzo responsabile dei nuovi servizi audiovisivi e d'informazione in linea, segnatamente tramite una maggiore sensibilizzazione dei genitori, degli educatori e degli insegnanti riguardo al potenziale dei nuovi servizi e alla possibilità di renderli sicuri per i minori, in particolare attraverso l'alfabetizzazione mediatica o programmi educativi in questo settore;
- c) facilitare l'identificazione di contenuti e servizi di qualità destinati ai minori e l'accesso agli stessi, segnatamente mettendo a disposizione strumenti di accesso negli istituti d'insegnamento e nei luoghi pubblici;
- d) incoraggiare il settore ad evitare e a combattere ogni discriminazione basata sul sesso, sulla razza o l'origine etnica, sulla religione o sulle convinzioni, su handicap, sull'età o sulla tendenza sessuale in tutti i mezzi di comunicazione.

1.5 Inoltre, secondo la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio devono raccomandare alle industrie e alle parti interessate:

- a) di mettere a punto iniziative volte a facilitare un maggiore accesso dei minori ai servizi audiovisivi e d'informazione, con garanzie di sicurezza e controllo dei contenuti dei programmi, evitando al contempo contenuti potenzialmente nocivi; di sviluppare inoltre misure di armonizzazione «dal basso verso l'alto» mediante la collaborazione tra gli organismi di autoregolamentazione e di coregolamentazione degli Stati membri, nonché tramite lo scambio di buone pratiche relativamente a questioni quali un sistema di simboli descrittivi comuni che aiuti gli spettatori a valutare il contenuto dei programmi;
- b) di evitare e combattere qualsiasi forma di discriminazione e promuovere un'immagine diversificata e realistica delle possibilità ed attitudini delle donne e degli uomini nella società.

1.6 L'allegato della proposta comprende orientamenti indicativi per l'attuazione, a livello nazionale, di misure dirette a assicurare il diritto di replica in tutti i mezzi di comunicazione, tra le quali si distinguono:

- legittimazione all'esercizio del diritto indipendente dalla nazionalità,
- termini sufficienti per l'esercizio del diritto,
- possibilità di una tutela giurisdizionale.

2. Antecedenti della proposta

2.1 La problematica della protezione dei minori contro contenuti nocivi e quella dell'esercizio del diritto di replica nelle trasmissioni televisive appare per la prima volta nel diritto comunitario nella direttiva del Consiglio del 3 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (89/552/CEE)⁽⁴⁾, modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 1997⁽⁵⁾ (la cosiddetta TV senza frontiere).

2.2 Nondimeno, come ricorda la Commissione, il primo testo comunitario inteso a introdurre una regolamentazione dei contenuti dei servizi audiovisivi e di informazione, è stata la raccomandazione del 24 settembre 1998, nella quale, sempre in linea con le considerazioni riportate nel «Libro verde sulla tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e di informazione» del 16 ottobre 1996⁽⁶⁾ e con le conclusioni della risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi e degli Stati membri del 17 febbraio 1997 relativa alle informazioni di contenuto illegale e nocivo su Internet⁽⁷⁾, si avanzavano una serie di raccomandazioni agli Stati membri, all'industria e alle parti interessate perché, in sostanza, attraverso l'autoregolamentazione creassero un clima di fiducia che incentivasse lo sviluppo dei servizi audiovisivi e di informazione, assicurando un elevato livello di protezione dei minori e della dignità umana.

⁽⁴⁾ Direttiva del Consiglio del 3 ottobre 1989 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (89/552/CEE), GU L 298 del 17.10.1989, pag. 23.

⁽⁵⁾ Direttiva 97/36/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, GU L 202 del 30.7.1997, pag. 60.

⁽⁶⁾ COM(96) 483 def.; al riguardo, cfr. il parere del Comitato (relatrice: Jocelyn Barrow) pubblicato nella GU C 287 del 22.9.1997, pag. 11.

⁽⁷⁾ GU C 70 del 6.3.1997.

2.3 Il Comitato nel suo parere del 29 aprile 1998 ⁽⁸⁾ in merito alla summenzionata raccomandazione, dopo aver richiamato l'attenzione su vari aspetti fondamentali relativi ai principi, alla natura, alla portata, all'ambito e al contenuto di qualsiasi regolamentazione mirante ad un'effettiva protezione dei minori e della dignità umana nei mezzi di comunicazione audiovisiva, concludeva, in sintesi, suggerendo un approccio armonizzato e integrato a livello internazionale, della regolamentazione relativa ai servizi audiovisivi, mettendo in evidenza gli aspetti dei sistemi di classificazione e dei software di filtro dei contenuti, della chiarificazione delle questioni della responsabilità per i contenuti illeciti e nocivi; esso raccomandava inoltre iniziative di educazione e sensibilizzazione dei genitori, degli educatori e degli insegnanti, invocando una maggiore cooperazione e un miglior coordinamento tra le organizzazioni europee e internazionali e proponendo la creazione di un quadro europeo o, preferibilmente, internazionale, di codici di condotta, di direttive e misure di base per un'adeguata protezione dei minori e della dignità umana.

2.4 Dopo questo primo testo, sono state diverse le iniziative che, rispondendo alle stesse preoccupazioni, sono state sviluppate a livello comunitario dal Consiglio e dalla Commissione ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ GU C 214 del 10.7.1998, (relatrice: Jocelyn Barrow).

⁽⁹⁾ Tra le più importanti si rilevano:

- a) **la decisione n. 276/1999/CE del 25 gennaio 1999** che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali, in particolare nel settore della protezione dei minori (in GU L 33 del 6.2.1999, modificata dalla decisione 1151/2003/CE del 16 giugno 2003 in GU L 162 dell'1.7.2003, che ha prorogato per 2 anni il piano di azione);
- b) **la comunicazione della Commissione del 14 dicembre 1999**, «Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale», in cui si afferma che lo sviluppo del quadro normativo dovrà garantire una protezione efficace degli interessi generali della società, in particolare la libertà di espressione e il diritto di replica, la protezione degli autori e delle loro opere, il pluralismo, la difesa dei consumatori, la protezione dei minori e della dignità umana, nonché la promozione della diversità linguistica e culturale, COM(1999) 657 def.;
- c) **le conclusioni del Consiglio del 17 dicembre 1999** sulla protezione dei minori nello sviluppo dei servizi audiovisivi digitali, in cui si sottolinea la necessità di adattare e completare i sistemi di protezione dei minori contro i contenuti audiovisivi nocivi, alla luce del progresso tecnico, dell'evoluzione sociale e degli sviluppi del mercato (in GU C 8 del 12.1.2000);
- d) **la direttiva 2000/31/CE dell'8 giugno 2000** relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (direttiva sul commercio elettronico), che contiene disposizioni rilevanti per la protezione dei minori e della dignità umana, in particolare all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), in cui si afferma che gli Stati membri e la Commissione devono incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta riguardanti la protezione dei minori e della dignità umana. (in GU L 178 del 17.7.2000);
- e) **la comunicazione della Commissione** (COM(2000) 890 def. - relatore: Dantin) «Creare una società dell'informazione sicura migliorando la sicurezza delle infrastrutture dell'informazione e mediante la lotta alla criminalità informatica - e*Europe*» in cui si elenca una serie di misure legislative e non legislative dirette a reagire contro le violazioni della riservatezza, i contenuti illeciti, l'accesso non autorizzato, il sabotaggio e la proprietà intellettuale e la proposta di decisione-quadro del Consiglio relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione che le ha fatto seguito (COM(2002) 173 def. del 19 aprile 2002) e parere CESE del 28 novembre 2001, in GU C 48 del 21.2.2002 in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Sicurezza delle reti e sicurezza dell'informazione: proposta di un approccio strategico europeo» (relatore: Retureau);
- f) **il rapporto di valutazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativo all'applicazione della raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998** riguardante la protezione dei minori e della dignità umana, nel quale si riferiscono risultati incoraggianti dell'applicazione della raccomandazione, ma si segnala anche la necessità di un maggior coinvolgimento degli utenti e di un periodo di tempo più esteso per permettere l'applicazione completa della raccomandazione (COM(2001) 106 def. del 27 febbraio 2001), elementi messi in rilievo nelle conclusioni del Consiglio del 23 luglio 2001 in merito al rapporto di valutazione della Commissione relativo all'applicazione della raccomandazione del Consiglio riguardante la protezione dei minori e della dignità umana (in GU C 213 del 31.7.2001);
- g) **la quarta relazione della Commissione in applicazione della direttiva 89/552/CEE «Televisione senza frontiere»**, approvata il 6 gennaio 2003, il cui allegato, con il programma di lavoro per il riesame della direttiva, comprendeva la realizzazione di una consultazione pubblica che ha affrontato, tra l'altro, le problematiche della protezione dei minori e del diritto di replica (COM(2002) 778 def. del 6 gennaio 2003). La consultazione pubblica si è basata sui documenti di riflessione pubblicati nel sito Internet della Commissione (http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twff2003/consult_en.htm);
- h) **il secondo rapporto di valutazione relativo all'applicazione della raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998**, già citato, approvato il 12 dicembre 2003, nel quale si analizzano criticamente le misure adottate dagli Stati membri e a livello dell'Unione europea;
- i) **la comunicazione della Commissione «Il futuro della politica europea in materia di regolamentazione audiovisiva»**, nella quale si enunciano le priorità della politica comunitaria di regolamentazione a medio termine per il settore in questione nel quadro di un'Europa allargata e in cui, dando seguito alle preoccupazioni espresse nel processo di consultazione pubblica di revisione della direttiva Televisione senza frontiere, la Commissione menziona la necessità di un aggiornamento della raccomandazione relativa alla protezione dei minori e della dignità umana incentrato sullo sviluppo di modelli di autoregolamentazione e coregolamentazione per quanto riguarda in particolare l'ambiente on-line, in modo da contribuire al rispetto effettivo dei principi di protezione dei minori e dell'ordine pubblico e annuncia che adotterà l'idea di un diritto di replica da applicare a tutti i mezzi di comunicazione, che potrebbe essere inserita nella raccomandazione relativa alla protezione dei minori e della dignità umana (COM(2003) 784 def. del 15 dicembre 2003);
- j) la recente **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 incentrato questa volta sugli utenti finali, soprattutto genitori, educatori e bambini (COM(2004) 91 def. del 12 marzo 2004).

2.5 Anche il Comitato, dal canto suo, ha sviluppato varie iniziative ispirate alle stesse preoccupazioni. Tra queste si distinguono:

- a) il parere sul tema «Programma di protezione dei minori su Internet»⁽¹⁰⁾;
- b) il parere in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Principi e orientamenti per la politica audiovisiva della Comunità nell'era digitale»⁽¹¹⁾;
- c) i pareri in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che adotta un piano pluriennale d'azione comunitaria per promuovere l'uso sicuro di Internet» (decisione 276/1999/CE) e in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 276/1999/CE che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali» (decisione 1151/2003/CE), (rispettivamente doc. COM(1998) 518 def. e COM(2002) 152 def.)⁽¹²⁾;
- d) il parere 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*» (doc. COM(2004) 91 def. del 12 marzo 2004)⁽¹³⁾;

alle cui osservazioni e raccomandazioni si rinvia.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE si congratula con la Commissione per aver assunto l'iniziativa di approfondire e sviluppare la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 1998, alla luce dei risultati del secondo rapporto di valutazione della sua applicazione, in aspetti essenziali come la protezione dei minori e della dignità umana, la lotta alle discriminazioni sociali in qualsiasi forma e la garanzia dell'esistenza di un diritto di replica in tutti i rami della comunicazione, compreso Internet.

3.2 Il Comitato è consapevole del fatto che, al momento, il Trattato non attribuisce all'Unione europea competenza nel settore dell'armonizzazione legislativa nel campo audiovisivo, ma non può fare a meno di deplorare questa realtà e raccomandare che tale situazione sia oggetto di riflessione nella prossima revisione dei Trattati.

3.3 Il Comitato non può non considerare anomalo il fatto che sia necessario invocare, come motivo determinante per la protezione dei minori e della dignità umana, della difesa dell'onore e della riservatezza nei mezzi di comunicazione nell'Unione europea, in presenza dell'apertura totale delle frontiere resa possibile dalla direttiva TV senza frontiere, non i diritti della persona in quanto tali, ma «lo sviluppo della competitività dell'industria europea dei servizi audiovisivi e d'informazione». La tutela di questo nucleo di diritti fondamentali del cittadino non può avere il carattere puramente strumentale della realizzazione dell'obiettivo di sviluppo del mercato audiovisivo.

3.4 Il Comitato riconosce che, con le menzionate limitazioni giuridiche, la miglior forma per proseguire l'approfondimento delle materie in questione è la raccomandazione formulata dalla Commissione e approva la scelta della base giuridica suggerita dalla Commissione per la raccomandazione in esame (articolo 157 del Trattato CE); tale base giuridica è identica, del resto, a quella utilizzata nella raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998, concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana⁽¹⁴⁾, che viene appunto completata dalla presente proposta di raccomandazione e dalla decisione 2000/821/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2000, relativa all'attuazione di un programma di incentivazione dello sviluppo, della distribuzione e della promozione delle opere audiovisive europee (MEDIA Plus — Sviluppo, distribuzione e promozione) (2001-2005)⁽¹⁵⁾.

3.5 Il Comitato ribadisce quanto espresso nel parere⁽¹⁶⁾ in merito alla «Proposta di raccomandazione del Consiglio concernente la tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e d'informazione», nel senso che l'industria europea dei servizi audiovisivi e di informazione potrà sviluppare appieno il suo potenziale solo in un clima di fiducia, il quale, a sua volta, potrà essere creato soltanto garantendo la protezione dei minori e della dignità umana.

⁽¹⁰⁾ GU C 48 del 28.2.2002, (relatrice: Ann Davison).

⁽¹¹⁾ GU C 14 del 6.1.2001 (relatori: Morgan e Carroll).

⁽¹²⁾ GU C 214 del 10.7.1998 (relatrice: Drijfhout-Zweijtzer) GU C 73 del 26.3.2003 (relatrice: Ann Davison).

⁽¹³⁾ GU C 157 del 28.6.2005.

⁽¹⁴⁾ GU L 270 del 7.10.1998, pag. 48.

⁽¹⁵⁾ GU L 13 del 17.1.2001, pag. 35. Cfr. a questo proposito, la recente proposta di decisione relativa al programma MEDIA 2007, COM(2004) 470 def. del 14 luglio 2004 e il parere CESE in corso di elaborazione da parte del relatore del presente parere.

⁽¹⁶⁾ GU C 214 del 10.7.1998, pag. 25.

3.6 Il Comitato riafferma anche che, a suo parere, solo con un approccio armonizzato e integrato a livello internazionale alla regolamentazione relativa ai servizi audiovisivi sarà possibile applicare efficacemente eventuali misure di protezione, in particolare per quanto riguarda gli aspetti dei sistemi di classificazione e dei software filtro dei contenuti e della chiarificazione delle questioni della responsabilità per contenuti illeciti e nocivi; per tale motivo invoca di nuovo una maggiore cooperazione e un miglior coordinamento tra le organizzazioni europee e internazionali e rinnova la sua proposta di creazione di un quadro internazionale di codici di condotta, direttive e misure di base per la protezione adeguata dei minori e della dignità umana.

3.7 Il Comitato richiama in particolare l'attenzione sulla definizione del concetto di dignità umana che consta dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e che è parte integrante del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (articolo I-2) e sul fatto che, nell'ambito della proposta in esame, tale concetto corrisponda esattamente alla nozione e al contenuto che esso ha nella Carta.

3.8 Il Comitato ritiene che l'effettiva protezione dei minori e della dignità umana nel contesto dello sviluppo tecnologico dell'industria dei servizi audiovisivi e di informazione richieda, segnatamente, la promozione dell'alfabetizzazione mediatica «*così da consentire ai consumatori di utilizzare i mezzi di informazione orientandosi in base a criteri sociali e di sviluppare un'adeguata capacità di giudizio*»⁽¹⁷⁾.

3.9 Nel settore specifico di Internet, il Comitato considera essenziale l'articolazione di politiche e misure che promuovano l'alfabetizzazione mediatica e la sicurezza nell'uso da parte dei minori, sottoscrivendo così, le conclusioni del Forum europeo sui contenuti illeciti organizzato dal Consiglio d'Europa il 28 novembre⁽¹⁸⁾.

3.10 Il Comitato ribadisce il suo appoggio alle pratiche di autoregolamentazione, quando si rivelano efficaci, e sottolinea l'importanza del ricorso a modelli di coregolamentazione, in quanto appaiono particolarmente efficaci ai fini dell'applicazione delle regole per la protezione dei minori, come si dice espressamente nella comunicazione della Commissione «Il futuro della politica europea in materia di regolamentazione audiovisiva» del 15 dicembre 2003⁽¹⁹⁾.

3.11 Senza che ciò pregiudichi l'importanza decisiva e strutturale di iniziative volte a promuovere l'alfabetizzazione mediatica, il Comitato vede con favore l'eventuale fissazione di criteri comunitari per la descrizione e l'individuazione dei contenuti audiovisivi riservando tuttavia la valutazione dei contenuti al livello nazionale o regionale e vegliando al rispetto delle specificità culturali.

3.12 Il Comitato esprime il proprio sostegno al complesso delle innovazioni e degli sviluppi, molto positivi, della nuova iniziativa della Commissione; rispetto alla sua precedente raccomandazione si tratta di progressi significativi, tra cui vanno sottolineati:

- a) il riferimento, nella parte I, punto 2, primo trattino, all'alfabetizzazione mediatica e ai programmi educativi;
- b) nella parte I, punto 3, l'appello positivo a «combattere» qualsiasi forma di discriminazione, al di là dell'idea puramente passiva di evitare tale discriminazione;
- c) nella parte II, punto 1, l'idea di un'armonizzazione «dal basso verso l'alto» mediante la collaborazione tra gli organismi di autoregolamentazione e di coregolamentazione degli Stati membri, nonché tramite lo scambio di buone pratiche relativamente a questioni, quali un sistema di simboli descrittivi comuni che aiuti a valutare il contenuto dei programmi, e, soprattutto;
- d) la raccomandazione di sancire un «diritto di replica» in tutti i mezzi di comunicazione, compreso Internet, accettando che tale diritto possa essere applicato anche al contenuto delle pubblicazioni/trasmmissioni delle istituzioni comunitarie.

3.13 Il Comitato ritiene, tuttavia, che sarebbe stato possibile andare ancora oltre nella direzione raccomandata, come indica qui di seguito.

⁽¹⁷⁾ Punto 14 della risoluzione del Parlamento europeo sul rapporto di valutazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativo all'applicazione della raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998 riguardante la protezione dei minori e della dignità umana (COM(2001) 106).

⁽¹⁸⁾ *European Forum on Harmful and Illegal Cyber Content: Self-Regulation, User Protection and Media Competence*. Palazzo dei Diritti dell'uomo, Strasburgo, 28 novembre 2001.

⁽¹⁹⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Il futuro della politica europea in materia di regolamentazione audiovisiva», COM(2003) 784 def. del 15 dicembre 2003; cfr. anche il progetto preliminare riveduto di relazione informativa «La situazione attuale della coregolamentazione e della autoregolamentazione nel mercato unico» (INT/204, del 16 novembre 2004 - relatore: Vever).

4. Osservazioni particolari

4.1 *La protezione dei minori*

4.1.1 Non soltanto i minori, ma anche altri tipi di pubblico, più sensibili o più vulnerabili, come le persone anziane o coloro che soffrono di handicap psichici, necessitano di una protezione speciale di fronte a certi contenuti nocivi e pregiudizievoli, caratterizzati in particolare da violenza, pornografia o pedofilia; per tale ragione anche queste categorie di pubblico dovrebbero essere prese in considerazione nell'ambito della raccomandazione.

4.1.2 Vari aspetti riguardanti la protezione dei minori, sollevati dal Comitato nel parere 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*»⁽²⁰⁾, vanno considerati come raccomandazioni auspicabili da rivolgere agli Stati membri e da incorporare nella proposta di raccomandazione; sono aspetti riguardanti per esempio:

- a) una maggiore formazione e informazione sugli strumenti atti a garantire una maggiore sicurezza nell'uso di Internet;
- b) la responsabilizzazione dei fornitori di spazi e di accessi (*provider*) e il loro obbligo di recepire immediatamente qualsiasi decisione di un'autorità legittima che ordini la cessazione della trasmissione di programmi o di contenuti illeciti, nocivi o pregiudizievoli;
- c) l'incoraggiamento e il sostegno allo sviluppo di *hot-line*, di tecnologie di filtro, di classificazione di contenuti, di misure di lotta contro le spam (invio di messaggi pubblicitari di posta elettronica) e lo spim (spam inviato tramite Instant Messenger);
- d) la responsabilizzazione degli autori di software di accesso a Internet e di sistemi operativi di server in tema di salvaguardia dei sistemi venduti contro gli attacchi dei virus, con l'obbligo di offrire strumenti facilmente utilizzabili e accessibili di lotta antivirus;
- e) l'applicazione di sistemi di identificazione dei contenuti nocivi e pregiudizievoli e di informazione su di essi e il ritiro di tutti i contenuti di carattere razzista, xenofobo o di quelli che facciano apologia di reato, che incitano alla violenza o all'odio.

4.1.3 La particolare preoccupazione manifestata in relazione all'uso di Internet non deve tuttavia essere interpretata come il segno di un'attenzione inferiore verso tutti i mezzi di comunicazione tradizionali, in special modo la radiodiffusione e la telediffusione, nel cui ambito offese gravi a pubblici sensibili, soprattutto al pubblico costituito dai minori, devono essere oggetto di interventi specifici sia per mezzo di un'autoregolamentazione che di una regolamentazione imposta.

4.2 *La protezione della dignità umana*

4.2.1 La difesa della dignità umana nei mezzi di comunicazione non può limitarsi al divieto di qualsiasi forma di discriminazione. Anche la diffusione di contenuti che possano mettere in pericolo la riservatezza dei dati concernenti la vita privata o i diritti fondamentali di chiunque, se il loro impatto sociale lo giustifichi, devono essere oggetto di riflessione da parte delle autorità nazionali competenti.

4.2.2 In questa sede, inoltre, vanno rivolte agli stati membri le seguenti raccomandazioni:

- a) devono incoraggiare i mezzi di comunicazione ad adottare regole deontologiche precise e concrete allo scopo di assicurare il rispetto dovuto della riservatezza (*privacy*);
- b) devono incitare i mezzi di comunicazione a creare organi di autoregolamentazione davanti ai quali le vittime di violazioni della *privacy* e della dignità umana possano presentare le loro denunce;

⁽²⁰⁾ Cfr. nota 13.

- c) devono creare organi indipendenti, anche di natura giudiziaria, per l'esame di questo tipo di denunce se i meccanismi di autoregolamentazione si rivelassero inefficaci;
- d) devono istituire un diritto all'indennizzazione dei danni materiali e morali con una doppia funzione: una funzione di compensazione per le vittime e di dissuasione per i responsabili di violazioni gravi e sistematiche alla privacy e alla dignità delle persone;
- e) devono monitorare la diffusione di contenuti che possano costituire violazioni della privacy, della dignità umana e dei diritti fondamentali.

4.3 Il diritto di replica

4.3.1 Oltre a un diritto di replica va sancito, con lo stesso ambito generale e nelle stesse condizioni previste per esso, un diritto di rettifica come risposta a contenuti falsi, inesatti o meno rigorosi, che incidano sui diritti di una persona.

4.3.2 Va espressamente menzionato il fatto che il diritto di replica può essere assicurato non solo per via legislativa, ma anche mediante il ricorso a misure di coregolamentazione e autoregolamentazione.

4.3.3 nell'allegato andrebbero incluse disposizioni relative:

- a) all'identificazione precisa e tassativa dei casi in cui può essere rifiutata la pubblicazione della replica o della rettifica (analogamente a quanto previsto nella risoluzione 74/26 del Consiglio d'Europa), e del breve termine concesso per l'esercizio di tale rifiuto;
- b) al principio secondo cui la replica deve ricevere un trattamento che garantisca una visibilità equivalente a quella della pubblicazione/diffusione a cui si risponde, ottenendo uno spazio di pubblicazione e un tipo di diffusione identico;
- c) al principio della gratuità dell'esercizio di replica o rettifica.

4.3.4 Nel primo trattino dell'allegato, laddove si dice «*indipendentemente dalla nazionalità*», si dovrà aggiungere «*e dalla residenza*».

5. Osservazioni finali

5.1 Il comitato, ribadendo il suo apprezzamento per la proposta di raccomandazione in esame, con le riserve segnalate nel capitolo delle «Osservazioni particolari», e tenendo conto del fatto che l'innovazione e il progresso tecnologico daranno origine a nuove sfide in termini qualitativi e quantitativi, propone che in aggiunta sia prevista la realizzazione di una valutazione d'impatto della raccomandazione sugli Stati membri, sull'industria e sulle altre parti interessate, trascorsi quattro anni dalla sua adozione.

5.2 Tenuto conto del processo di valutazione menzionato al punto precedente, il Comitato propone la creazione di un Osservatorio che abbia per compito la rilevazione sistematica delle misure promosse dagli Stati membri, dall'industria e dalle parti interessate nell'attuazione della raccomandazione in esame.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema: La politica occupazionale: il ruolo del CESE dopo l'allargamento e nella prospettiva del processo di Lisbona

(2005/C 221/18)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 1° luglio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema La politica occupazionale: il ruolo del CESE dopo l'allargamento e nella prospettiva del processo di Lisbona.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 20 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore GREIF.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 138 voti favorevoli, un voto contrario e 4 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Nel marzo 2000 il Consiglio europeo ha avviato, a Lisbona, un ambizioso programma di riforma che punta a traguardi assai esigenti sul fronte della crescita e dell'occupazione. Una competitività maggiore in un'economia basata sulla conoscenza e una crescita economica sostenibile e favorevole all'occupazione dovrebbero andare di pari passo con il miglioramento della qualità della vita e il rafforzamento della coesione sociale. Raccogliendo ampi consensi, questo programma ha alimentato la speranza che la sua realizzazione potesse ravvicinare sensibilmente il progetto di un'Unione ampliata alla popolazione europea.

1.2 Nel contesto economico attuale si rischia di fallire gli obiettivi posti per il 2010, e in particolare quelli riguardanti l'occupazione, cosa che può compromettere la credibilità dell'intero processo. Il Comitato economico e sociale europeo ritiene che questo problema di credibilità potrà essere temperato se i cittadini potranno contare sull'impegno di tutti i responsabili politici di attivarsi energicamente per attuare in maniera coerente la strategia di Lisbona salvaguardando la sintonia e l'equilibrio dei suoi obiettivi (miglioramento della competitività, crescita economica con nuovi e migliori posti di lavoro, una maggiore coesione sociale e uno sviluppo ecocompatibile).

1.3 Il Comitato è convinto che attualmente occorra non già una nuova «agenda», quanto piuttosto un nuovo indirizzo politico inteso anche a conseguire gli obiettivi di Lisbona mediante provvedimenti adeguati, soprattutto negli Stati membri. Con il presente parere d'iniziativa, che completa il recente parere sul tema «Migliorare l'attuazione della strategia di Lisbona»⁽¹⁾, il Comitato desidera additare una serie di problemi che interessano la politica occupazionale e formulare raccomandazioni per il proseguimento di tale strategia di qui al 2010.

2. Valutazione intermedia della strategia di Lisbona: l'Europa è ben lontana dal conseguimento di «nuovi e migliori posti di lavoro»

2.1 Nell'ambito della strategia di Lisbona, la maggiore competitività e la crescita economica sostenibile sono viste come strumenti essenziali per poter creare, in Europa, nuovi e migliori posti di lavoro, nonché una base più stabile per i sistemi di sicurezza sociale, e quindi prevenire la povertà e l'emarginazione. Il Comitato ritiene che questa impostazione globale costituisca un notevole vantaggio della strategia di Lisbona.

2.2 Lisbona dovrebbe offrire nuovi impulsi a favore della strategia europea dell'occupazione, rafforzare il contributo della politica occupazionale attiva diretta a contrastare la povertà, promuovere l'imprenditorialità come volano essenziale per la crescita e l'occupazione e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro su scala europea facendo leva su traguardi quantitativi.

— Ad esempio, entro il 2010 la percentuale relativa all'occupazione complessiva media nell'UE dovrebbe salire dal 61 al 70 % e quella femminile passare dal 51 al 60 %. Al riguardo l'anno successivo, a Stoccolma, sono stati additati obiettivi intermedi: per il gennaio 2005 un tasso generale del 67 % e un tasso di occupazione femminile del 57 %. Inoltre, è stato fissato un nuovo obiettivo per accrescere il tasso di occupazione delle persone nella fascia di età 55-64 anni: nel 2010 dovrebbe attestarsi intorno al 50 %.

⁽¹⁾ Parere del CESE sul tema *Migliorare l'attuazione della strategia di Lisbona* (relatore: VEVER, correlatori: EHNMARK e SIMPSON) (GU C 120 del 20.5.2005).

- I singoli Stati membri sono stati invitati a fissare obiettivi altrettanto ambiziosi a livello nazionale, in funzione delle rispettive situazioni di partenza. Ad esempio, gli Stati che nel 2000 già registravano un tasso di occupazione del 70 % (come la Svezia, i Paesi Bassi, la Danimarca e il Regno Unito) o di poco inferiore (Austria, Portogallo e Finlandia) dovevano comunque migliorare i livelli occupazionali in misura congrua.

2.3 Lisbona non si è però limitata all'obiettivo di «nuovi posti di lavoro», ma ha anche evidenziato la necessità di realizzare una maggiore efficienza e competitività, soprattutto promovendo l'innovazione e una migliore qualità del lavoro: agli investimenti nel capitale umano, alla ricerca, alla tecnologia e all'innovazione sono state assegnate la stessa urgenza e importanza che è stata riconosciuta ai provvedimenti relativi al mercato del lavoro e alla politica strutturale. Sono stati quindi fissati altri obiettivi quantificati, come l'incremento degli investimenti pro capite nel capitale umano, la promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (partecipazione del 12,5 % di tutti gli adulti in età lavorativa a corsi di formazione permanente, dimezzamento del numero dei giovani nella fascia di età compresa tra i 18 e i 24 anni «che hanno assolto solo il primo ciclo di studi secondari e che non continuano gli studi né intraprendono altro tipo di formazione»), incremento degli investimenti in R&S al 3 % del PIL (assicurando che i 2/3 provengano dal settore privato) o per esempio il potenziamento delle infrastrutture per la custodia dei bambini (possibilità di accoglienza per il 33 % dei bambini rientranti nella fascia di età 0-3 anni e per il 90 % dei bambini fino all'età dell'obbligo scolastico).

2.4 Malgrado alcuni successi iniziali, all'inizio del 2005 l'Europa è ancora lontana dai suoi ambiziosi traguardi. Per il terzo anno consecutivo l'economia europea accusa un tasso di crescita modesto, nettamente inferiore al suo potenziale. Nell'insieme la dinamica economica è incerta e molto vulnerabile a causa dei prezzi petroliferi elevati e dei macroscopici squilibri globali. Come valutazione intermedia si deve purtroppo constatare che quasi certamente entro il 2010 non sarà possibile conseguire gli obiettivi occupazionali stabiliti a Lisbona.

2.5 Tutti e tre i grafici 1-3 (cfr. più in basso: i valori massimi indicati in ciascuno di essi corrispondono all'obiettivo di Lisbona) evidenziano quanto sia improbabile conseguire gli obiettivi di Lisbona entro il 2010.

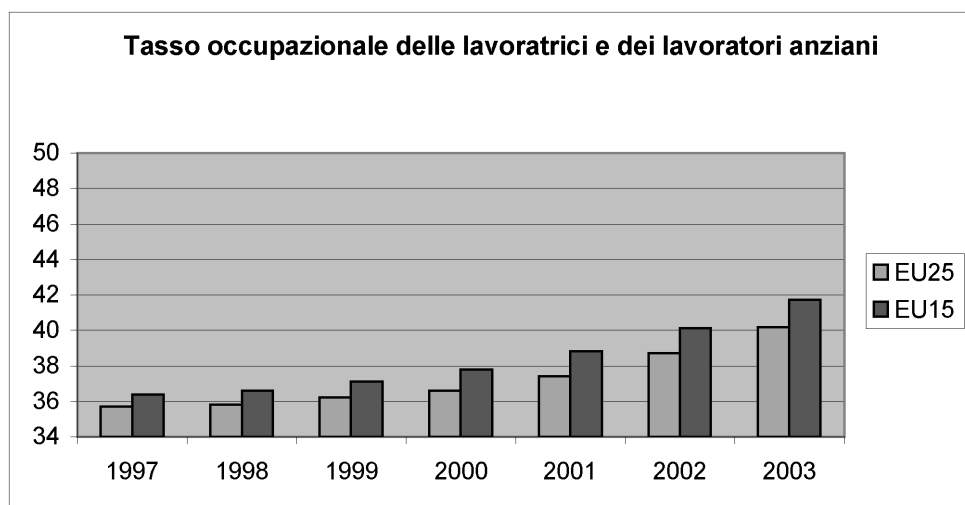
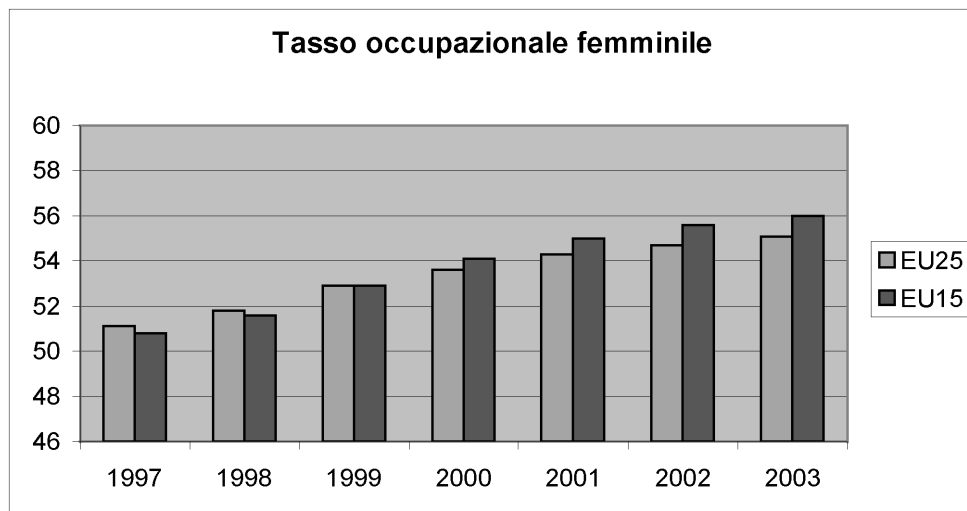
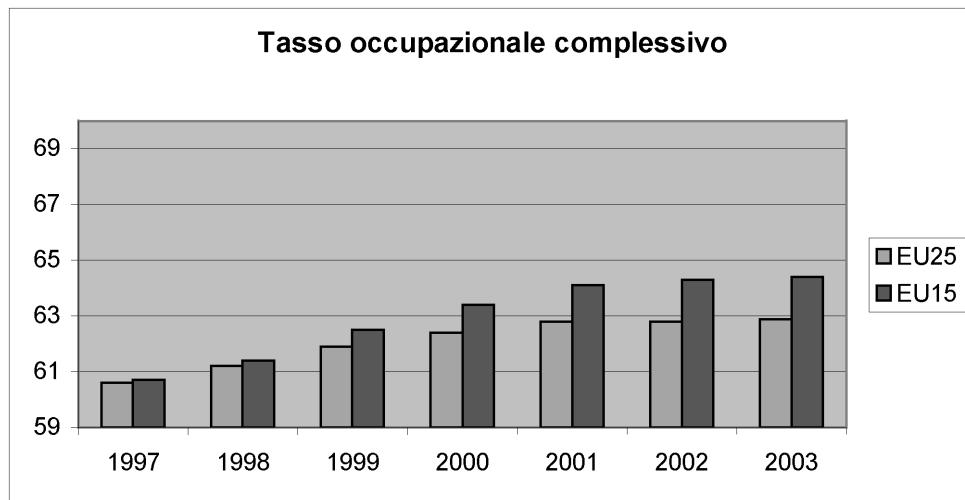
- Alla fine degli anni '90, contestualmente ad una crescita relativamente rapida dell'economia europea, i tassi di occupazione, sia generale che femminile, avevano registrato rapidi incrementi. Nel 2001 il rallentamento della congiuntura, provocato da shock esterni solo insufficientemente attutiti dalla politica macroeconomica, ha segnato in pratica una battuta d'arresto nella dinamica del tasso occupazionale complessivo. La percentuale relativa all'occupazione femminile ha continuato a mettere a segno aumenti di un mezzo punto percentuale all'anno. Dunque, se la crescita economica procedesse ad un ritmo spedito, entro il 2010 il traguardo fissato per l'occupazione femminile potrebbe essere raggiunto almeno nell'UE dei 15.

- Il divario più marcato, e più difficile da colmare, è quello che interessa i lavoratori e le lavoratrici anziane: esso tocca infatti l'8 % per l'UE dei 15 e il 10 % per l'insieme dell'UE a 25 ⁽²⁾. In ogni caso, malgrado il rallentamento della congiuntura, il tendenziale aumento dei loro tassi occupazionali rispettivi sembra indicare che le misure dirette ad evitare i pensionamenti anticipati e a promuovere l'invecchiamento attivo nel quadro della strategia di Lisbona hanno dato qualche risultato. Infatti, l'età media dell'uscita dal mercato del lavoro è salita dai 60,4 anni nel 2001 ai 60,8 anni nel 2002 ⁽³⁾. Invece, l'aumento tendenziale che gli altri due principali indicatori occupazionali registravano in precedenza, ha ironicamente subito una battuta d'arresto dopo l'annuncio della strategia di Lisbona. Ciò rivela chiaramente l'importanza dei fattori congiunturali e macroeconomici, che sono stati però trascurati per puntare invece sulle cosiddette misure «strutturali». Occorre invece prestare la debita attenzione a entrambi i tipi di misure.

⁽²⁾ In proposito cfr. il parere adottato dal CESE il 16 dicembre 2004 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* (relatore: DANTIN) (GU C 157 del 28.6.2005).

⁽³⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione *Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e differire l'uscita dal mercato del lavoro* (COM(2004) 146 def.)

Grafici 1 — 3: Evoluzione dei tassi occupazionali confrontati agli obiettivi di Lisbona in materia di occupazione (*):



(*) Le statistiche di Eurostat sono ora disponibili solo per il 2003. Per quanto riguarda il 2004, data la crescita molto lenta dell'occupazione, i dati in proposito risulteranno, nel migliore dei casi, solo marginalmente superiori ai risultati conseguiti nel 2003.

2.6 Per raggiungere l'obiettivo del 70 % stabilito a Lisbona, sarebbe necessario creare, entro il 2010, circa 15 milioni di nuovi posti di lavoro nell'UE dei 15 e 22 milioni nell'UE a 25, ossia oltre 3 milioni di posti di lavoro all'anno, tanti quanti ne furono creati nell'UE dei 15 nel 2000, il migliore anno da oltre un decennio per quanto riguarda il mercato del lavoro.

2.7 L'allargamento dell'UE non solo genera un nuovo dinamismo economico nell'intera Europa, ma influenza anche modella la dinamica occupazionale. Come emerge dai grafici qui sopra, i tassi occupazionali dei nuovi Stati membri sono nettamente inferiori a quelli dell'UE dei 15. Invece, ancora negli anni '90 la situazione era diversa, soprattutto per quanto riguarda le donne. D'altro canto, però, i nuovi Stati membri presentano una congiuntura economica decisamente più vivace, con tassi annui di crescita che in taluni casi superano nettamente il 4 %. Definendo la propria strategia occupazionale, l'UE dovrà prestare particolare attenzione alle esigenze dei nuovi Stati membri, in modo da consentire anche a loro di conseguire gli obiettivi occupazionali fissati per l'intera Unione europea. In proposito occorrerà ad esempio congegnare i criteri di convergenza in vista di una progettata adesione alla zona dell'euro, onde facilitare la crescita economica e occupazionale, anziché ostacolarla. Per parte sua il Comitato ha già esaminato a fondo questo problema nei comitati consultivi misti, insieme ad esponenti della società civile organizzata dei paesi candidati all'adesione.

3. La politica a favore dell'occupazione deve comportare ben più di semplici riforme dei mercati del lavoro

3.1 La debolezza del quadro occupazionale è indubbiamente determinata in larga misura dall'andamento della congiuntura. La strategia di Lisbona era stata concepita partendo dal presupposto di una crescita annua media del PIL del 3 %, mentre in pratica, invece della ripresa prevista, dopo il 2000 la congiuntura si è rapidamente deteriorata, registrando negli anni successivi tassi di crescita estremamente bassi: 1,7 % nel 2001, 1 % nel 2002 e appena lo 0,8 % nel 2003.

3.2 In questa situazione è chiaro che gli obiettivi occupazionali potranno essere conseguiti solo se si riuscirà a innescare una ripresa economica durevole. Sarà necessario creare condizioni adeguate che favoriscano sia la domanda esterna che quella interna per aumentare il potenziale di crescita e raggiungere una piena occupazione. Di recente, in proposito il Comitato ha più volte ribadito che a tal fine è indispensabile un contesto macroeconomico sano a livello europeo. Questo comporta anzitutto una politica macroeconomica che, in un clima di ristagno dell'economia, lasci agli Stati membri un margine di manovra per interventi congiunturali sui fronti economico e finanziario e, nei periodi di crescita economica, garantisca loro un analogo spazio di manovra.

— Al riguardo il Comitato si compiace delle proposte della Commissione per una riforma del patto di stabilità e di crescita, giudicandole un passo nella buona direzione, ed esprime in particolare soddisfazione per il fatto che i deficit di bilancio verranno valutati tenendo conto della situazione generale dei singoli paesi (considerando ad esempio la congiuntura, il livello d'indebitamento e l'inflazione). Anche il maggiore coinvolgimento degli Stati membri e dei parlamenti nazionali nel risanamento dei bilanci è in linea con l'orientamento più marcato alla crescita del patto «riformato». Occorrerà inoltre tenere in maggiore considerazione la qualità della spesa pubblica, escludendo ad esempio esplicitamente dal calcolo dei disavanzi gli investimenti intesi a promuovere la crescita e l'occupazione⁽⁵⁾. Spetterà al Consiglio stabilire, su proposta della Commissione, quali spese debbano ritenersi investimenti strategici di interesse europeo.

— Questo nuovo corso dovrebbe essere sostenuto da una politica monetaria pragmatica, che tenga conto dell'economia nel suo insieme e quindi anche dei propri effetti sull'occupazione. Sotto questo profilo il CESE ha già chiesto più volte che si riflettesse seriamente sulle misure da intraprendere affinché la Banca centrale europea persegua l'obiettivo di una stabilità intesa in senso più largo, che comprenda, oltre alla stabilità monetaria, anche la costanza in termini di crescita, la piena occupazione e i sistemi diretti a promuovere la coesione sociale. Tutto ciò, oltre a presupporre un dialogo costante con gli organi dell'UE e con le parti sociali, rafforzerebbe la fiducia degli investitori e dei consumatori.

⁽⁵⁾ Al riguardo cfr. anche il parere d'iniziativa emesso dal CESE il 26 febbraio 2004 sul tema *Politica di bilancio e tipo di investimento* (relatrice: FLORIO) (GUCE C 322 del 25.2.2004 – ECO/105).

3.3 Il rallentamento della crescita intervenuto in questi ultimi tre anni (dopo che nel 2000 l'UE dei 15 aveva ancora messo a segno un incremento del 3 %) è imputabile soprattutto a fattori macroeconomici, e meno a motivi legati alle politiche strutturali. Per questo motivo il Comitato ha già insistito più volte sul fatto che nelle loro raccomandazioni i responsabili della politica economica europea devono tener conto di questo fatto⁽⁶⁾. Per rimediare alla debolezza del potere d'acquisto in Europa è indispensabile stimolare con decisione le importanti componenti della domanda costituite dai consumi e dagli investimenti (sia pubblici che privati). Benché competitiva (beneficiando di una bilancia commerciale attiva e di esportazioni crescenti), l'Europa accusa un ristagno della domanda interna, e le riforme strutturali potranno dare buoni risultati solo in un contesto macroeconomico più favorevole. I salari non vanno considerati unicamente come un fattore di costo sul fronte dell'offerta, tant'è vero che influiscono anche in maniera decisiva sulla domanda, e quindi sulle prospettive di mercato delle imprese, e in particolare di quelle piccole e medie, che maggiormente dipendono dalla congiuntura locale. L'esempio tedesco evidenzia che una marcata moderazione salariale, se da un lato può rafforzare l'offerta, al tempo stesso deprime la domanda impedendo una ripresa. Benché, a determinare l'esito delle trattative salariali, intervenga una pluralità di fattori, va detto che, orientando l'incremento reale dei salari agli aumenti di produttività conseguiti dalle economie dei singoli paesi si assicura, da un lato, una dinamica sufficiente della domanda e, dall'altro, il rispetto del criterio di stabilità della Banca centrale europea. Con quest'orientamento della politica economica l'Europa può conseguire una crescita economica durevole e orientata alla stabilità.

3.4 In questi ultimi anni le raccomandazioni formulate per le politiche europee sono state essenzialmente influenzate dalla convinzione che il problema del mercato del lavoro europeo dipendesse da fattori strutturali (ad es. politica salariale delle parti sociali, rigida regolamentazione del mercato del lavoro, orari di lavoro troppi brevi, mancanza di mobilità e di flessibilità da parte dei lavoratori). In questi ultimi anni la maggior parte degli Stati membri ha concentrato le politiche occupazionali proprio su questi aspetti. D'altro canto, gli Stati membri hanno mostrato un impegno decisamente inferiore per le misure intese a promuovere l'occupabilità e a fornire le qualifiche richieste sul mercato del lavoro, come pure a favorire l'integrazione dei gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro.

3.5 In proposito il Comitato ha già spesso fatto presente che i tagli alle prestazioni sociali e alle retribuzioni, come pure investimenti insufficienti nel capitale umano, indeboliscono la domanda interna, contribuendo così piuttosto ad accentuare i problemi economici e ad ostacolare l'incremento della produttività del lavoro. Inoltre, il fatto di puntare in maniera unilaterale sul lato dell'offerta è incompatibile con gli obiettivi globali perseguiti con la stessa strategia di Lisbona, specie quelli dell'aumento della produttività e del miglioramento della qualità dei posti di lavoro. In ogni caso è assodato che una politica del mercato del lavoro che punti troppo poco sulla formazione permanente e costringa i senza lavoro con qualifiche ad accettare impieghi al di sotto delle loro competenze si ripercuote negativamente sulla produttività del lavoro. A giudizio del Comitato una strategia è adeguata solo se comporta, come del resto la stessa Commissione ha chiesto di recente, un aumento parallelo dell'occupazione e della produttività del lavoro. Indubbiamente verranno creati anche posti di lavoro scarsamente qualificati, e per questi occorrerà assicurare il rispetto della legislazione lavoristica e di quella sociale.

3.6 Attualmente la necessità di innalzare i livelli occupazionali è al centro del dibattito sull'occupazione a livello europeo. L'obiettivo strategico di Lisbona sta nel promuovere l'occupazione come migliore prevenzione della povertà e dell'emarginazione: ciò richiede una strategia consistente nel «migliorare la qualità del lavoro» anziché nel creare posti di lavoro a qualunque costo. Ne consegue che la via europea alla piena occupazione deve contemplare retribuzioni adeguate, sicurezza sociale e elevati livelli di tutela dei diritti al lavoro. Il Comitato invita a proseguire nell'attuazione della strategia di Lisbona attribuendo maggiore importanza alla qualità del lavoro, specie nell'adottare misure di riforma strutturale.

3.7 Con ciò il Comitato non esclude affatto che riforme del mercato del lavoro o riforme in altri ambiti non abbiano alcun effetto sulla creazione di posti di lavoro. Per conseguire l'obiettivo di «nuovi e migliori posti di lavoro» è però convinto che nell'attuale congiuntura occorra soprattutto stimolare l'economia e mettere a punto riforme strutturali ben congegnate. Solo in questo modo le riforme risulteranno più efficaci e più accettabili. La politica macroeconomica e le riforme strutturali dovranno integrarsi, e non già sostituirsi, reciprocamente.

⁽⁶⁾ In proposito cfr. parere emesso dal CESE l'11 dicembre 2003 sul tema *Indirizzi di massima per le politiche economiche 2003-2005* (relatore: DELAPINA) (GUCE C 80 del 30.3.2004).

4. Nuove vie per la politica occupazionale: capacità innovativa delle imprese — investimenti nel lavoro — conoscenze come *atout*

4.1 La capacità innovativa delle imprese europee è decisiva per il dinamismo dell'economia. Per evitare un deterioramento sotto il profilo economico ed occupazionale l'Europa dovrà assolutamente fornire prodotti e servizi nuovi e migliori e accrescere la sua competitività. Quest'ultima comporta anche cambiamenti nel mondo del lavoro che non producono sempre e subito risultati «netti» positivi. D'altro canto, rinunciando all'innovazione sul fronte sociale ed economico si cadrà inevitabilmente in una spirale negativa. Occorrerà dunque accompagnare e attutire le conseguenze di tali cambiamenti sul mercato del lavoro adottando idonee misure sociali.

4.2 La crescita economica ed un clima favorevole agli investimenti sono condizioni essenziali per creare nuovi posti di lavoro e mantenere quelli esistenti, il che, nel mercato interno europeo, è assicurato in larga misura dalle *start-up* e dalle PMI⁽⁷⁾. Essendo profondamente radicate anche nell'economia locale, le piccole imprese e le «microimprese» traggono particolare beneficio dalla stabilità e dalla crescita della domanda interna. Più volte, quindi, il CESE ha già segnalato come, in tema di occupazione, sia opportuno puntare anche sullo sviluppo dello spirito imprenditoriale, su una politica volta a consentire la continuità delle imprese e sugli incentivi a costituire imprese che, essendo innovative, creino ulteriore occupazione⁽⁸⁾. Queste ultime sono spesso proprio PMI, le quali, per la necessità di rimanere sul mercato, sono particolarmente innovative. Al riguardo si dovrebbe inoltre prestare attenzione agli incentivi alle microimprese. In tale prospettiva, occorre consentire alle imprese di sviluppare appieno la propria capacità innovativa, soprattutto migliorando le condizioni di accesso ai finanziamenti, semplificando le tecniche di gestione nella direzione aziendale e rafforzando le misure in favore della qualificazione.

4.3 Il CESE ha in più occasioni fatto osservare come siano le risorse umane, con le loro competenze e le loro capacità, a costituire il principale fattore di innovazione e di progresso nella società della conoscenza⁽⁹⁾. L'Europa deve trovare il modo di sviluppare il suo potenziale in fatto di personale qualificato, scienza, ricerca e tecnologia, realizzando nuovi prodotti e servizi per il mercato e creando così occupazione. Ciò richiede un'ampia partecipazione di tutti i gruppi della società all'istruzione, una formazione professionale di qualità, nonché un passaggio più agevole dall'istruzione superiore al mondo del lavoro. Il clima sociale deve evolversi in modo tale che la formazione sia data per scontata e che l'istruzione superiore non sia più considerata un privilegio. Studi condotti recentemente dall'OCSE hanno ancora una volta posto in evidenza le debolezze dei sistemi di istruzione e formazione in numerosi Stati membri⁽¹⁰⁾. La carenza di personale laureato e specializzato si rivela un problema per l'economia e riflette al contempo le difficoltà esistenti nell'accesso alla formazione. Le misure necessarie in materia di politica di formazione iniziale e permanente si fanno attendere: dove sono, ad esempio, gli investimenti necessari.

— a ridurre drasticamente la percentuale di coloro che abbandonano gli studi, aumentare quella dei possessori di titoli di livello universitario, e garantire effettivamente a tutti la possibilità di un apprendimento lungo tutto l'arco della vita?

— Ad agevolare il passaggio dall'istruzione superiore e universitaria al mondo dell'economia, anche e soprattutto al settore delle PMI?

⁽⁷⁾ Cfr. il parere del CESE del 30 giugno 2004 in merito alla *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2000/819/CE relativa a un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI)* (relatore: DIMITRIADIS) (GU C 302 del 7.12.2004), il parere del CESE del 31 marzo 2004 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario»* (relatore: RETUREAU) (GU C 112 del 30.4.2004) ed il parere d'iniziativa del CESE del 18 giugno 2003 sul tema *Il ruolo delle micro e piccole imprese nella vita economica e nel tessuto produttivo europeo* (relatore: PEZZINI) (GU C 220 del 16.9.2003).

⁽⁸⁾ Cfr., fra gli altri, soprattutto il parere del CESE del 24 settembre 2003 in merito al Libro verde «L'imprenditorialità in Europa» (relatore: BUTTERS) (GU C 10 del 14.1.2004).

⁽⁹⁾ Sul punto cfr. ad esempio il parere esplorativo del CESE del 28 ottobre 2004 sul tema *Formazione e produttività* (relatore: KORYFIDIS) (CESE 1435/2004).

⁽¹⁰⁾ Sul punto cfr. il recente documento PISA (Programma dell'OCSE per la valutazione degli studenti in base a standard internazionali) 2003.

- A garantire, in quanto misura preventiva essenziale nell'ambito della politica occupazionale, una formazione iniziale e professionale di elevato livello qualitativo, che consenta ai giovani di accedere facilmente al mercato del lavoro e di restarvi stabilmente?
- E ad offrire al maggior numero possibile di lavoratori una più ampia partecipazione ad azioni di formazione prevedendo, ad esempio, una settimana remunerata di formazione all'anno.

4.4 A tal proposito, il CESE ha più volte attirato l'attenzione sull'importanza di assumere una responsabilità globale nel campo della formazione iniziale e permanente, e ha inoltre rilevato come gli investimenti in misure di qualificazione non riguardino solamente i poteri pubblici, ma anche le imprese e i lavoratori stessi, dato che dall'apprendimento lungo tutto l'arco della vita traggono benefici sia il lavoratore che l'impresa e la società nel suo insieme ⁽¹¹⁾. Tuttavia la formazione professionale, la formazione e l'istruzione lungo tutto l'arco della vita non devono essere considerate isolatamente, ma costituire altrettanti elementi fondamentali del piano di carriera dei lavoratori. Si tratta di suscitare in questi ultimi, indipendentemente dall'età e dal tipo di formazione iniziale ricevuta, una sufficiente motivazione a partecipare ad azioni di formazione permanente, nonché di garantire la possibilità concreta di prendervi parte. Lo sviluppo di competenze e capacità innovative presuppone dunque, da parte delle imprese, i necessari investimenti in formazione iniziale e permanente e lo sviluppo di una cultura imprenditoriale che favorisca l'innovazione.

4.5 Oggigiorno, non basta che le risorse umane siano creative e capaci di apprendere. È l'impresa stessa a dover essere capace di farlo, nel senso di essere in grado di assimilare le nuove conoscenze e di tradurle nella realizzazione di prodotti e servizi per il mercato. La capacità di innovazione è un fattore fondamentale della competitività. Al fine di assicurare i presupposti delle innovazioni future è quindi indispensabile assegnare un ruolo di primaria importanza alla scienza e alla ricerca. È importante sfruttare appieno il potenziale dei sistemi di ricerca pubblici, come anche privati, e collegarli tra loro in modo efficace. In tal senso, la promozione dell'innovazione e della ricerca, e dunque l'aumento della spesa destinata alla R&S, in conformità all'obiettivo di Lisbona (3 % del PIL, due terzi del quale finanziati dal settore privato), rivestono un'importanza fondamentale ⁽¹²⁾. Gli aiuti pubblici alla R&S dovrebbero essere incrementati a livello sia comunitario che nazionale, soprattutto per tecnologie chiave atte a favorire la crescita, al fine di consolidarne il fondamento scientifico ed aumentarne l'effetto di volano per gli investimenti in R&S del settore privato. Nello stesso tempo, gli Stati membri e la Commissione europea dovrebbero cercare di far ricorso agli appalti pubblici per procurarsi i nuovi prodotti e servizi la cui realizzazione o prestazione richieda un elevato grado di ricerca e innovazione tecnologica.

4.6 Le forme di lavoro innovative e la gestione dell'innovazione interessano peraltro anche le piccole e medie imprese, molte delle quali hanno sviluppato soluzioni specifiche e sono *global players* («attori globali»), mentre ad altre deve essere offerta una consulenza specifica in materia di innovazione mirante, oltre alla gestione di quest'ultima, anche alla creazione di un ambiente di lavoro favorevole all'apprendimento e al soddisfacimento delle particolari esigenze di qualificazione professionale dei lavoratori. Così, la gestione dei saperi e la creazione di reti possono aiutare le PMI ad esplorare insieme nuove possibilità di conoscenza ⁽¹³⁾. Questi deficit culturali vanno colmati onde consentire alle PMI di trarre maggiori benefici dalla ricerca di base. Per poter essere innovative, le PMI hanno inoltre bisogno di una robusta dotazione finanziaria iniziale e dell'accesso al capitale di rischio. In concreto, ciò significa anche, nell'ambito del mercato interno comunitario, verificare gli effetti che le direttive (ad esempio quelle sulla liberalizzazione dei mercati finanziari o quelle relative a Basilea II) producono per le PMI, onde correggerli se necessario.

⁽¹¹⁾ Parere d'iniziativa del CESE del 26 febbraio 2004 sul tema *Misure di sostegno all'occupazione* (relatrice: HORNUNG-DRAUS; correlatore: Greif) (GU C 110 del 30.4.2004).

⁽¹²⁾ Sul punto cfr. il parere del CESE del 15 dicembre 2004 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* (relatore: WOLF) (GU C 157 del 28.6.2005).

⁽¹³⁾ Da uno studio condotto congiuntamente dall'Università di Cambridge e dal MIT (Massachusetts Institute of Technology) risulta che circa due terzi delle piccole e medie imprese britanniche ricorrono alla consulenza specialistica degli istituti universitari, mentre negli Stati Uniti vi fa ricorso solo un terzo di tali imprese. D'altra parte, solo il 13 % delle PMI britanniche ritiene importante mantenere un legame forte con la formazione universitaria, mentre negli Stati Uniti tale percentuale è del 30 % (sul punto cfr. il «Financial Times», edizione londinese, di martedì 30 novembre 2004).

4.7 Un nucleo industriale ad elevata produttività è, e continuerà ad essere anche nell'Unione europea, la base della prosperità economica. L'industria e i servizi non possono prescindere gli uni dagli altri. Lo spazio dell'innovazione comporta altresì una ricerca e uno sviluppo specificamente rivolti a soddisfare le esigenze della società della conoscenza e dei servizi: l'apertura di nuove opportunità occupazionali, anche al di fuori dei settori tradizionali dell'industria di produzione, merita quindi una speciale attenzione. Insieme alla promozione delle tecnologie di punta, il conseguimento degli obiettivi di Lisbona impone altresì di concentrare gli sforzi sul settore dei servizi. Ciò presuppone una rivalutazione dei servizi di utilità sociale, l'allentamento della pressione sui bilanci pubblici e il riconoscimento dell'importanza di pubbliche amministrazioni efficienti per lo sviluppo dell'economia. Parole chiave come formazione, mobilità, individualizzazione, esigenze in materia di sviluppo demografico, di assistenza e di salute, conciliazione di vita familiare e professionale, e modifica delle abitudini in fatto di comunicazioni e tempo libero, evidenziano nuove e ulteriori esigenze in materia di servizi sociali, orientati alle persone, ma aventi anche carattere commerciale. Tali servizi costituiscono spesso il punto di partenza per uno sviluppo professionale⁽¹⁴⁾. Al riguardo, il CESE ha già segnalato in diverse occasioni il ruolo di grande rilievo assunto dall'economia sociale e dal terzo settore ai fini dell'innovazione e dell'impiego⁽¹⁵⁾.

4.8 L'innovazione dipende, in primo luogo, dal fattore umano, dal margine disponibile per la creatività, la qualificazione, la conoscenza, la capacità di apprendimento e l'organizzazione del lavoro. A tal scopo sono essenziali indipendenza, autonomia e diritti di partecipazione, cosicché la riconfigurazione dei rapporti di lavoro e delle strutture di partecipazione dei lavoratori alla *governance* dell'impresa riveste un'importanza fondamentale. Relazioni industriali stabili nelle imprese favoriscono l'innovazione. Indebolire la rappresentanza degli interessi e l'organizzazione delle relazioni industriali, e con ciò i diritti fondamentali dei lavoratori, non aiuta l'innovazione, bensì frappone nuovi ostacoli al suo sviluppo. Al riguardo, il CESE richiama l'attenzione sulla necessità di evitare che l'attuale proposta di direttiva quadro sul mercato interno dei servizi comporti un abbassamento degli standard vigenti in materia sociale, salariale e di sicurezza.

5. Per realizzare i cambiamenti occorrono uno Stato sociale sostenibile e una politica occupazionale attiva e preventiva, nonché sistemi di protezione sociale migliori e più moderni

5.1 Se si vuole mobilitare l'energia necessaria per l'innovazione e il cambiamento, oltre all'iniziativa individuale occorre anche il sostegno della società. La disponibilità ad assumere rischi e la protezione sociale vanno di pari passo. Al riguardo, molto dipende dai servizi sociali che consentono di far fronte alle innovazioni e di servirsi di esse. All'innovazione deve aggiungersi, in quanto caratteristica fondamentale del modello sociale europeo, l'organizzazione della coesione sociale. Ovviamente, lo Stato sociale deve costantemente tener conto delle nuove esigenze. In proposito, il CESE è convinto che gli obiettivi di Lisbona in materia di impiego possano conseguirsi soltanto se verrà rafforzata la politica sociale in quanto campo di azione e, in materia, si proseguirà nella politica di adozione di norme intese almeno come prescrizioni minime volte a ravvicinare le condizioni di vita e di lavoro in Europa. Ciò è particolarmente urgente nell'Unione allargata, dato l'aumento delle disparità tra i livelli di benessere all'interno dell'UE.

5.2 Ne consegue che, per far fronte al rischio di una competizione in materia di standard sociali, sono necessari una migliore attuazione e un ulteriore sviluppo della legislazione sociale comunitaria vigente in tema di condizioni di lavoro, tutela del lavoro e della salute, diritti dei lavoratori, pari opportunità e tutela dei diritti della persona. Ciò vale anche per le questioni relative all'orario di lavoro.

⁽¹⁴⁾ Sul punto cfr. la relazione del gruppo ad alto livello sul futuro della politica sociale nell'Europa allargata, del maggio 2004.

⁽¹⁵⁾ Cfr. anche il parere del CESE del 10 dicembre 2003 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Revisione intermedia dell'agenda per la politica sociale*(SOC/148) (relatore: JAHIER) (GU C 80 del 30.3.2004), il parere d'iniziativa del CESE del 12 settembre 2001 sul tema *I servizi sociali privati senza scopo di lucro nel contesto dei servizi d'interesse generale in Europa* (SOC 67) (relatore: BLOCH-LAINÉ) (GU C 311 del 7.11.2001) ed il parere del CESE del 2 marzo 2000 sul tema *L'economia sociale ed il mercato unico* (INT/29) (relatore: OLSSON) (GU C 155 del 29.5.2001).

5.3 Il CESE ha più volte accennato (ad esempio nel suo parere sul tema «Misure di sostegno» all'occupazione in relazione alla «Task Force europea per l'occupazione»), ad innovazioni necessarie e concretamente realizzabili nei seguenti campi ⁽¹⁶⁾:

- ampliamento della base della previdenza sociale — creazione di barriere contro la povertà,
- capacità di adattamento, che richiede un vero equilibrio tra flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro: nuove forme di organizzazione del lavoro richiedono nuove forme di tutela,
- migliore promozione di misure attive e preventive nel campo della politica occupazionale, in particolare per le categorie sociali più svantaggiate nel mercato del lavoro, e migliore integrazione dei lavoratori migranti,
- integrazione dei giovani nel mercato del lavoro e lotta alla disoccupazione giovanile,
- conduzione di un'offensiva in materia di formazione — miglioramento della formazione prescolare — strutture di accoglienza a tempo pieno che soddisfino elevati standard qualitativi — offerta di formazione permanente, garantita da contratti collettivi, per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita,
- investimenti in un'organizzazione del lavoro adeguata all'età del lavoratore — utilizzo delle competenze e dell'esperienza dei lavoratori anziani,
- aumento dell'occupazione femminile — garanzie di conciliazione tra vita familiare e professionale.

5.4 In proposito il Comitato ha attribuito particolare importanza, fra le altre, alle seguenti affermazioni:

- è necessario annettere importanza all'obiettivo dell'incentivazione di misure attive e preventive a favore dei disoccupati e delle persone inattive. Gli strumenti della politica occupazionale devono essere coerentemente finalizzati al reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro principale,
- soprattutto i giovani disoccupati di ambo i sessi hanno bisogno di un sostegno adeguato per accedere con la maggiore facilità possibile al mercato del lavoro. Oltre a una crescita in costante aumento, saranno in ultima analisi la qualità della formazione professionale ricevuta e la garanzia di una formazione del più alto livello possibile fino alla laurea ad assicurare la loro permanenza sul mercato del lavoro e il loro avanzamento nella carriera. In proposito, tutti gli attori del mercato del lavoro sono invitati a riesaminare i rispettivi contributi e politiche attuali, in particolare per la lotta contro la disoccupazione giovanile ⁽¹⁷⁾,
- per determinate categorie di persone, come i disabili o i lavoratori scarsamente qualificati, che incontrano difficoltà supplementari sul mercato del lavoro, occorre creare i presupposti necessari — specie per quanto concerne la formazione permanente — ad agevolare l'accesso, la permanenza ed il successo nella vita lavorativa,
- data la prevista diminuzione della popolazione attiva in Europa, gli immigrati potranno svolgere un ruolo importante nel garantire la presenza sul mercato del lavoro di un potenziale sufficiente di manodopera qualificata: occorrerà pertanto adottare misure adeguate in proposito ⁽¹⁸⁾,

⁽¹⁶⁾ Parere d'iniziativa del CESE del 26 febbraio 2004 sul tema *Misure di sostegno all'occupazione* (relatrice: HORNUNG-DRAUS, correlatore: GREIF) (GU C 110 del 30.4.2004).

⁽¹⁷⁾ Cfr. anche il *Patto europeo per i giovani*, presentato al Consiglio europeo del 5.11.2004 da Francia, Germania, Spagna e Svezia, volto a contrastare, tra l'altro, la disoccupazione giovanile e l'esclusione sociale.

⁽¹⁸⁾ Parere del CESE del 10 dicembre 2003 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su immigrazione, integrazione e occupazione* (relatore: PARIZA CASTAÑOS) (GU C 80 del 30.3.2003).

- dato che la popolazione attiva diminuisce o invecchia, se si vuole effettivamente favorire l'invecchiamento attivo, occorrerà creare le condizioni economiche e politiche per invogliare maggiormente i lavoratori a prolungare la carriera e al contempo agevolare le imprese, anche e soprattutto nell'assunzione di lavoratori anziani.

5.5 Al riguardo il CESE ha sottolineato soprattutto la necessità di approfondire maggiori sforzi per aumentare il tasso di occupazione femminile e rimuovere gli ostacoli che dissuadono le donne dall'entrare nel mercato del lavoro, nonché di fare quanto necessario per combattere decisamente le disparità di trattamento che tuttora permangono (soprattutto in materia di retribuzione). Dato che l'aumento del tasso di occupazione femminile dipende soprattutto dalla possibilità di conciliare gli obblighi familiari e lavorativi (e ciò riguarda in pari misura le persone di ambo i sessi), è proprio questo uno degli obiettivi di Lisbona che occorrerà perseguire con determinazione. Il CESE accoglie quindi con favore le esortazioni agli Stati membri a garantire — ad ogni livello, e dunque anche con riguardo al settore pubblico — la creazione di un numero sufficiente di strutture di accoglienza di qualità, per bambini e per adulti bisognosi di assistenza (ad esempio, malati e parenti anziani), che siano accessibili e alla portata di tutti. Gli Stati membri devono conformarsi alle raccomandazioni formulate al riguardo negli attuali orientamenti in materia di politica occupazionale, definendo obiettivi concreti e sviluppando piani di azione idonei al loro conseguimento.

5.6 Inoltre, nell'attuare la strategia di Lisbona nei campi dell'occupazione e dell'integrazione sociale di tutte le categorie sociali emarginate e svantaggiate, occorre tener presente in maniera adeguata l'esigenza di lottare contro la discriminazione e promuovere le pari opportunità. In proposito gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati con forza a tradurre in pratica, nei rispettivi piani d'azione nazionali, le misure necessarie a combattere le discriminazioni.

5.7 Proprio di recente, nella relazione finale sul futuro della politica sociale, si è osservato che l'opinione comune secondo cui i sistemi di protezione sociale nuocciono alla competitività, alla crescita economica e ad un elevato tasso di occupazione è difficilmente sostenibile sul piano dell'esperienza e che paesi come la Svezia, la Danimarca, l'Austria, il Lussemburgo e i Paesi Bassi riescono a conseguire eccellenti risultati economici pur mantenendo un alto livello di protezione sociale⁽¹⁹⁾. Tutti questi paesi, che occupano i primi posti nelle classifiche sulla competitività, destinano investimenti relativamente elevati alla politica sociale e ai sistemi di previdenza sociale e vantano al contempo alti tassi di occupazione e ridotti tassi di povertà dopo i trasferimenti sociali. Oggigiorno occorre realizzare un equilibrio che contemperi la modernizzazione e il miglioramento dei sistemi di previdenza sociale, in modo da adeguarli alle condizioni attuali (ad esempio, all'evoluzione demografica) salvaguardando nel contempo la loro funzione di tutela sociale. In tal senso, la garanzia di sostenibilità finanziaria a lungo termine deve tener conto anche dei requisiti di equità sociale, accesso universale e qualità elevata dei servizi.

5.8 Nella maggior parte dei paesi europei, il finanziamento della previdenza sociale si fonda principalmente sui contributi versati da prestatori e datori di lavoro. In certi casi, tali contributi hanno raggiunto livelli così elevati da ripercuotersi negativamente sulla creazione di nuovi posti di lavoro.

- Il CESE condivide in proposito le raccomandazioni contenute nella relazione del gruppo ad alto livello sul futuro della politica sociale nell'Europa allargata, in cui si propone di ampliare la base finanziaria dei sistemi di previdenza sociale, onde alleviare l'onere contributivo che oggi grava sul fattore lavoro⁽²⁰⁾.

- Nello stesso tempo, occorre adottare misure volte a scongiurare la minaccia di una progressiva erosione del sistema fiscale. Anche a questo proposito il CESE ha fatto rilevare come la creazione di una base imponibile uniforme a livello comunitario per le imposte sui redditi d'impresa possa costituire un passo importante in tale direzione. Per quanto riguarda le imposte gravanti sui fattori mobili ed anche nel campo dell'ambiente, andrebbe discussa la possibilità di aliquote fiscali minime.

⁽¹⁹⁾ Cfr. European Policy Centre (2004), *Lisbon revisited – Finding a new path to European Growth*, citato alla pag. 42 della relazione, presentata nel maggio 2004, del gruppo ad alto livello sul futuro della politica sociale nell'Europa allargata.

⁽²⁰⁾ Sul punto cfr. la relazione del gruppo ad alto livello sul futuro della politica sociale nell'Europa allargata, del maggio 2004.

- Il CESE ha inoltre, già in diverse occasioni, invitato gli Stati membri a raddoppiare gli sforzi per modernizzare e migliorare i loro sistemi di protezione sociale al fine di renderli più favorevoli all'occupazione ⁽²¹⁾.

5.9 Uno degli obiettivi di Lisbona riguarda anche l'aumento del tasso di occupazione dei lavoratori anziani di ambo i sessi. Secondo una stima della Commissione, dovrebbero essere creati 7 milioni di posti di lavoro per far sì che tale tasso raggiunga il 50 %. Il CESE ha già affermato di considerare, in linea di principio, ragionevole l'innalzamento dell'età di uscita effettiva dal mondo del lavoro, purché tale obiettivo si consegua in condizioni economiche e politiche adeguate previste nel quadro di una strategia di invecchiamento attivo. Tuttavia, nel riformare i rispettivi sistemi previdenziali, numerosi Stati membri si sono sforzati di porre l'accento sull'innalzamento puro e semplice dell'età pensionabile legale, in genere limitando sempre più, quando non addirittura eliminando del tutto, la possibilità di accedere a un pensionamento anticipato. Un approccio, questo, che si fonda sulla presunzione unilaterale che i lavoratori anziani non rimangano più in attività soprattutto perché tale è appunto la volontà dei singoli interessati, nonché a causa della mancata previsione di incentivi nella normativa in materia di assicurazioni previdenziali, mentre altri aspetti importanti sono completamente ignorati. In proposito occorre che gli Stati membri offrano incentivi volti, da un lato, a consentire ai lavoratori di ritardare volontariamente il momento della loro uscita dal mondo del lavoro fino al raggiungimento dell'età pensionabile prevista dalla legge e, dall'altro, a sostenere le imprese nella realizzazione dei posti e delle condizioni di lavoro loro destinati.

5.10 Al pari dei gruppi ad alto livello sull'occupazione, sul futuro della politica sociale nell'Europa allargata e sulla strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, il CESE sostiene un approccio, analogo a quello adottato in alcuni Stati membri (Finlandia e Svezia), incentrato sulla qualità del lavoro e sulla formazione permanente. Se si vuole che le persone comprese nella fascia di età tra i 55 e i 64 anni svolgano ancora un'occupazione produttiva nel 2010, occorre dunque, in primo luogo, un mercato del lavoro che consenta anche l'impiego dei lavoratori anziani di ambo i sessi. Ciò postula un'organizzazione attiva di tutti gli attori interessati, il che a sua volta implica anche un miglioramento della qualificazione professionale. A tal fine, per mantenere la capacità lavorativa, è inoltre indispensabile investire in una formazione permanente produttiva, nonché nella prevenzione nell'ambito della tutela e promozione della salute. Tuttavia, una politica che aspiri a cambiare la situazione dei lavoratori anziani interviene tardivamente se inizia a rivolgersi ai lavoratori di 40-50 anni di età. Per queste ragioni, una gestione del personale che tenga conto dell'età sin dall'inizio della vita lavorativa è tanto necessaria quanto l'adozione di modelli di organizzazione del lavoro per i dipendenti che invecchiano (a partire da modelli adeguati di orario di lavoro, che riducano l'impegno fisico e psicologico richiesto) ⁽²²⁾.

6. Raccomandazioni politiche del CESE

6.1 *Articolare i contenuti del coordinamento delle politiche economica e occupazionale*

- Dopo Lisbona, sono stati profusi sforzi concreti per sincronizzare il coordinamento della politica occupazionale e di quella economica. La mancanza di articolazione sul piano dei contenuti resta tuttavia un problema, in quanto occorre garantire a un tempo coerenza e compatibilità tra gli indirizzi fondamentali di politica economica e gli orientamenti in materia di politica occupazionale.
- Un coordinamento efficace fra tutti gli attori (governi, BCE, parti sociali) sarà possibile soltanto se anche le politiche monetaria e di bilancio si saranno assunte la responsabilità in materia di crescita e occupazione e se di ciò si terrà conto nel definire gli indirizzi fondamentali della politica economica.

⁽²¹⁾ Parere del CESE dell'1.7.2004 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Nuovi e migliori posti di lavoro attraverso la modernizzazione della protezione sociale, un approccio globale per contribuire a rendere il lavoro proficuo* (relatrice: HILL) (GU C 302 del 7.12.2004).

⁽²²⁾ Sul punto cfr. parere del CESE del 16 dicembre 2004 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* (relatrice: DANTIN) (GU C 157 del 28.6.2005).

- In proposito, occorrerà inoltre prestare maggiore attenzione alle proposte di riforma presentate dalla Commissione volte, anche in seguito alle richieste formulate dal gruppo ad alto livello sulla strategia di Lisbona, ad orientare maggiormente alla crescita il Patto di stabilità e crescita, ad esempio escludendo dal calcolo del deficit gli investimenti strategici per la crescita e l'occupazione. Spetterà al Consiglio stabilire, su proposta della Commissione, quali spese debbano ritenersi investimenti strategici di interesse europeo.

6.2 Coinvolgere meglio le parti sociali e rilanciare il dialogo macroeconomico

- Ciò deve avvenire a livello sia nazionale che europeo. In tal modo il dialogo macroeconomico, se utilizzato in modo pragmatico, può contribuire in misura considerevole ad una *governance* migliore (che coinvolga le parti sociali e tenga conto del loro punto di vista) e dunque, più in generale, alla riuscita dell'intero processo. Esso costituisce infatti l'unica sede in cui tutti i responsabili delle politiche economica e occupazionale si incontrano per dialogare apertamente sulla maniera migliore di definire un *policy mix* che promuova la crescita e l'occupazione nell'UE.
- A livello degli Stati membri, dovrà garantirsi un'adeguata partecipazione delle parti sociali, nel rispetto della loro totale autonomia, soprattutto quando si tratti di riforme strutturali o di qualificazione e innovazione, ma anche nei dibattiti e in ogni fase dell'attuazione della strategia europea per l'occupazione (elaborazione, esecuzione e valutazione dei piani d'azione nazionali) ⁽²³⁾.

6.3 Realizzare una cooperazione efficace tra le formazioni specializzate del Consiglio

- Affinché nell'UE possa attuarsi con successo l'intera strategia sulla politica occupazionale, dovrà rafforzarsi la collaborazione tra le diverse formazioni del Consiglio competenti nelle materie rientranti nell'ambito della strategia di Lisbona. In particolare, è necessario uno stretto collegamento tra il Consiglio ECOFIN ed i Consigli competitività e occupazione, politica sociale, salute e consumatori.
- Tale migliore coordinamento è particolarmente necessario anche per preparare il vertice di primavera: quello di Lisbona è un processo orizzontale, e non deve essere lasciato esclusivamente nelle mani del Consiglio ECOFIN.

6.4 Politica macroeconomica e riforme strutturali devono integrarsi reciprocamente

- Dato che, nel 2000, nell'UE-15 il tasso di crescita raggiungeva ancora il 3 %, è giocoforza constatare come il rallentamento della crescita in questi ultimi anni sia dovuto soprattutto a fattori macroeconomici e meno a cause strutturali. Nelle relative raccomandazioni, gli indirizzi di massima per le politiche economiche in Europa dovranno tener conto di tale dato di fatto,
- Occorre riattivare sensibilmente le componenti della domanda, ovvero i consumi e gli investimenti pubblici e privati, al fine di compensare la debolezza del potere d'acquisto in Europa. Su questi presupposti, un'intelligente politica di riforme strutturali, che non indebolisca ulteriormente la domanda interna, può suscitare un forte impulso alla creazione di nuovi posti di lavoro.
- In tal senso, occorre attribuire un'importanza particolare alla promozione delle opportunità d'impiego, alla lotta alla carenza di qualificazione professionale e all'integrazione delle categorie sociali svantaggiate nel mercato del lavoro.

⁽²³⁾ Sul punto cfr. la relazione ETUC-Unice-Ueapme del 2004 sulle iniziative delle parti sociali negli Stati membri per l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione.

- L'UE nel suo insieme riesce attualmente a far fronte alla competizione globale con una bilancia commerciale equilibrata, ma registra un tasso di crescita insufficiente. Di fronte alla concorrenza internazionale, l'Europa deve tornare ad essere consapevole delle proprie capacità. Essa non può entrare in competizione con i paesi asiatici e africani per offrire alle imprese il costo del lavoro più basso: deve invece continuare a puntare su una politica rivolta all'innovazione in tutti i settori e sulla produzione di beni e servizi di qualità superiore con un elevato valore aggiunto.
- I presupposti affinché il libero scambio produca i suoi effetti benefici sono: un sistema di tassi di cambio che non dia luogo a distorsioni sui prezzi dei prodotti vendibili, insieme a una divisione del lavoro fra tutti i partner commerciali che consenta un aumento dei salari proporzionale a quello della produttività. Dato che attualmente queste due condizioni non sono soddisfatte, i responsabili politici dell'UE dovrebbero adoperarsi per realizzarle.
- Il CESE chiede che, nel perseguimento della strategia di Lisbona, e soprattutto quando si tratta di attuare misure di riforma strutturale, si dia un maggior rilievo alla qualità del lavoro.

6.5 *Sostenere il ruolo svolto dalle PMI nella creazione di posti di lavoro*

- Dato il contributo determinante delle piccole e medie imprese alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro nel mercato interno europeo, occorre promuovervi lo spirito d'impresa e svilupparvi appieno il potenziale imprenditoriale, soprattutto migliorando le condizioni di accesso ai finanziamenti, semplificando le tecniche di gestione nella direzione aziendale e rafforzando le misure volte a favorire la qualificazione professionale ⁽²⁴⁾.
- Dovrebbero essere sostenute soprattutto le imprese che, investendo in innovazione, assicurano la crescita economica e l'occupazione, il che è molto più importante del mero aumento del numero delle imprese.

6.6 *Ottimizzare l'attuazione del processo di Lisbona negli stessi Stati membri*

- Il CESE conviene con la relazione presentata nel novembre 2004 dal gruppo ad alto livello sulla strategia di Lisbona, presieduto da Wim KOK, sul fatto che, per realizzare gli obiettivi di tale strategia, gli Stati membri debbano impegnarsi ancor più che in passato. Il fatto di non conseguire determinati obiettivi non ha attualmente grandi conseguenze sulle politiche condotte a livello nazionale, e la pubblica voglia degli Stati inadempienti non è ancora molto efficace.
- Occorre tradurre gli obiettivi generali in materia di occupazione in altrettanto ambiziosi obiettivi nazionali, assicurare una maggiore trasparenza e garantire un più ampio dibattito a livello nazionale intorno a un rapporto sull'attuazione del processo di Lisbona (ovvero del relativo piano d'azione) a livello dei singoli Stati membri.
- Occorre organizzare la valutazione comparativa in modo tale che essa rispecchi la rispettiva posizione dei singoli Stati membri e che se ne possano trarre conclusioni politiche utili.
- Tenuto conto della loro specifica posizione di partenza nell'anno 2000, alcuni Stati membri devono impegnarsi più degli altri per conseguire l'obiettivo generale della strategia di Lisbona in materia di occupazione. Gli Stati membri in cui il tasso occupazionale raggiunge o supera il 70 % sono sollecitati in misura pari a quelli che accusano un tasso di occupazione inferiore: in tal senso, occorre seguire l'evolvere della situazione occupazionale, piuttosto che limitarsi al puro e semplice raffronto tra le percentuali degli occupati.

⁽²⁴⁾ Cfr. Anche i pareri del CESE citati alle note 7 ed 8.

- Per la buona riuscita del processo, occorre — come suggerito dal Consiglio europeo del marzo 2004 — promuovere veri partenariati nazionali di riforma che coinvolgano in modo adeguato le parti sociali e conferire ai parlamenti nazionali maggiori responsabilità.

6.7 *Tenere in maggiore considerazione la dimensione dell'allargamento*

- Nell'elaborare la sua strategia per l'occupazione, l'UE deve dedicare particolare attenzione alle esigenze dei nuovi Stati membri, affinché anche questi possano conseguire gli obiettivi stabiliti in materia a livello comunitario.
- Anche in questo caso, occorre senz'altro preoccuparsi di coinvolgere opportunamente, ed efficacemente le parti sociali in ogni fase della strategia per l'occupazione.
- Nella prospettiva di un eventuale ingresso nella zona euro, i criteri di convergenza devono essere stabiliti in modo tale da favorire, anziché ostacolare, la crescita e l'occupazione.

6.8 *Lisbonizzare il budget dell'UE*

- Per realizzare gli obiettivi comunitari in tema di occupazione occorre inoltre adottare, a livello europeo, iniziative volte a favorire la crescita economica, che non si limitino ad anticipare dei progetti già decisi dalla BEI. La relazione Sapir del 2003 ha già fornito alcune indicazioni importanti al riguardo, per un bilancio che dia maggiore impulso alla congiuntura.
- Anche nel documento della Commissione relativo alle prospettive finanziarie per il periodo 2006-2013 possono leggersi alcune proposte interessanti, come ad esempio la creazione di un Fondo di adeguamento per la crescita. Occorre proseguire tali riflessioni, e impegnarsi al massimo affinché il futuro bilancio comunitario possa dar luogo ad iniziative europee efficaci per la crescita e l'occupazione.
- In proposito occorre inoltre garantire che i mezzi posti a disposizione siano, soprattutto nei nuovi Stati membri, investiti in maniera efficace al fine di attuare con decisione gli obiettivi della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

6.9 *Rafforzare il dialogo con la società civile ed il ruolo del CESE*

- Il successo della strategia di Lisbona dipende anche dall'opinione che ne hanno i cittadini europei. Per la politica occupazionale europea il CESE è pronto a mettere a disposizione le proprie competenze e a dare il proprio contributo in termini di *expertise* alle iniziative necessarie per far conoscere meglio tale strategia ai cittadini europei.
- A tal proposito, il CESE considera il processo di Lisbona come una priorità fondamentale del proprio lavoro e ritiene necessario creare adeguate strutture interne per lavorare in stretta cooperazione con la Commissione e le altre istituzioni dell'Unione e rimanere in stretto collegamento operativo con la società civile sia a livello europeo che nei singoli Stati membri.
- Considerate le competenze e la rappresentatività che gli sono proprie, il CESE ritiene di poter svolgere un ruolo nell'elaborazione delle valutazioni d'impatto che la Commissione intende effettuare in modo sistematico. Come dimostrato dai dibattiti in corso, è di fondamentale importanza che le proposte legislative rispecchino una molteplicità di punti di vista e siano fondate nel modo più rigoroso e obiettivo possibile. La trasmissione preliminare di tali valutazioni al Comitato, e la conseguente possibilità per quest'ultimo di apporvi dei commenti prima che esse siano inoltrate alle istituzioni comunitarie, potrebbe contribuire a una maggiore accettazione delle iniziative legislative dell'Unione, nello spirito del Partenariato per il rilancio europeo.

Bruxelles, 9 febbraio 2005.

Il 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: Finanziamento di Natura 2000

COM(2004) 431 def.

(2005/C 221/19)

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 del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore RIBBE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere all'unanimità.

1. Osservazioni preliminari

1.1 Nella comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo «Finanziamento di Natura 2000», oggetto del presente parere, la Commissione:

- descrive la situazione, che continua ad essere insoddisfacente, della tutela dell'ambiente in Europa,
- fa riferimento alle numerose decisioni politiche, inter alia dei capi di Stato e di governo, volte alla tutela della biodiversità in Europa,
- elenca le legislazioni europee in materia di tutela dell'ambiente e gli impegni che ne risultano a livello comunitario e a livello di Stati membri, soprattutto per quanto riguarda l'istituzione della rete dei siti protetti «Natura 2000»,
- ricorda ancora una volta le ragioni che rendono necessario l'impegno a favore della protezione della natura, ragioni di carattere non soltanto puramente ambientale e culturale, bensì anche sociale ed economico,
- presenta delle proposte sul possibile cofinanziamento delle misure di Natura 2000 da parte dell'Unione.

1.2 La Commissione descrive nella comunicazione gli aspetti attuali, basati essenzialmente sull'articolo 8 della direttiva «Habitat»⁽¹⁾, del cofinanziamento comunitario, il quale sinora però è risultato inadeguato a risolvere i problemi esistenti.

1.3 La Commissione, pur illustrando le necessità finanziarie per la creazione, trasformazione e gestione della rete Natura 2000, fa tuttavia notare che non è possibile fornire al momento un calcolo preciso e definitivo. Nelle analisi che attualmente la Commissione definisce «più affidabili» la stima sfiora i 6,1 miliardi di euro l'anno (per l'Unione a 25)⁽²⁾. La comunicazione ricorda che «questa cifra, tuttavia, può e deve essere ancora precisata». L'invito è rivolto soprattutto agli Stati membri, che — in ultima analisi — sono competenti anche per le richieste di risorse destinate al cofinanziamento.

1.4 Il documento della Commissione rende evidente che la discussione, nell'ambito della Comunità, non riguarda più l'*eventualità* che le risorse comunitarie vengano utilizzate per lo sviluppo e la gestione della rete Natura 2000, bensì soltanto le *modalità* della loro miglior utilizzazione.

1.5 Vengono esaminate in tale contesto tre possibili alternative per il cofinanziamento:

- utilizzare gli strumenti di finanziamento comunitari esistenti (soprattutto il fondo per lo sviluppo rurale del FEAOG-Garanzia, i fondi strutturali — FESR, FSE, SFOP, FEAOG-Orientamento — il Fondo di coesione e LIFE-Natura),
- potenziare e perfezionare lo strumento LIFE-Natura per farne il principale meccanismo di finanziamento,
- creare un nuovo strumento specificamente destinato al finanziamento di Natura 2000.

1.6 Nelle sue osservazioni la Commissione, dopo aver consultato anche gli Stati membri interessati, conclude che la scelta deve andare alla prima opzione, utilizzare cioè gli strumenti di finanziamento comunitari esistenti.

1.7 La Commissione illustra tuttavia anche i limiti che tale opzione comporta e per i quali è necessario trovare una soluzione. Viene evidenziato, inter alia, che parte dei fondi attualmente esistenti non possono venir utilizzati per coprire ogni area geografica, e che pertanto determinate regioni nelle quali si possono trovare siti potenziali di Natura 2000 sarebbero praticamente escluse da ogni possibilità di sostegno. È ad esempio noto che il FESR non interviene dovunque, e che le risorse del Fondo di coesione vanno a beneficio solamente di alcuni Stati membri. La Commissione intende porre rimedio a tale situazione mediante un riadattamento dei fondi strutturali.

⁽¹⁾ Direttiva 92/43/CEE (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

⁽²⁾ Costi complessivi il cui finanziamento spetta all'Unione e agli Stati membri.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Il CESE accoglie con favore la comunicazione, che rappresenta nel complesso un'eccellente base di discussione. Il dibattito che la comunicazione innesca era atteso da tempo dato che, a dispetto delle molteplici prese di posizione politiche, nel corso degli scorsi anni la situazione — in parte drammatica — della tutela dell'ambiente in Europa, non ha certo mostrato segni di miglioramento. La Commissione e gli Stati membri continuano a ricordare il continuo peggioramento della tutela ambientale, ma è giocoforza constatare che la società europea, pur non avendo mai, prima d'ora, vissuto tempi così prosperi dal punto di vista materiale in termini di prodotto interno lordo, non si è neppure mai trovata confrontata ad una situazione così grave dal punto di vista della tutela ambientale.

2.2 Il Comitato rimanda in tale contesto al proprio parere di iniziativa del 2001 *La natura e la tutela della natura in Europa* ⁽¹⁾ ed alla comunicazione della Commissione *Riesame della politica ambientale — 2003* ⁽²⁾, e si felicita per il notevole accordo tra la valutazione della situazione della Commissione e quella del CESE.

2.3 La rete Natura 2000 poggia soprattutto sulla direttiva «Habitat» del 1992. Nel varare tale direttiva gli Stati membri e la Commissione si erano impegnati su due punti di fondo:

- in primo luogo portare a termine la costituzione di una rete di tutela ambientale (Natura 2000) entro tre anni ⁽³⁾,
- in secondo luogo mettere a disposizione di tale iniziativa risorse adeguate per evitare che i costi ricadano sui proprietari e/o sugli utilizzatori dei terreni.

2.4 Sinora entrambi gli impegni sono stati ampiamente disattesi. Il Comitato chiede pertanto sia alla Commissione che agli Stati membri di non limitarsi ad adottare gran belle risoluzioni a parole, bensì di concretizzarle nei fatti.

2.5 La rete Natura 2000 è di cruciale importanza per tutelare la biodiversità europea. I capi di Stato e di governo si sono ripetutamente ed esplicitamente impegnati ad arrestarne il drammatico declino. Il CESE ricorda inoltre gli obblighi assunti dall'Unione e dagli Stati membri nel contesto della convenzione sulla biodiversità. La tutela dell'ambiente e delle specie è inoltre necessaria per salvaguardare importanti risorse genetiche e biologiche.

2.6 È chiaro che dalla questione del finanziamento della rete Natura 2000 non dipenderà solamente la tutela dell'ambiente in quanto tale, ma anche l'accettabilità sociale della tutela medesima, nonché, *eo ipso*, la credibilità della Commissione e degli Stati membri in materia di politica ambientale.

⁽¹⁾ GU C 221 del 7.8.2001, pagg. 130-137.

⁽²⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo: «Riesame della politica ambientale — 2003», COM(2003) 745 def. del 3 dicembre 2003.

⁽³⁾ Il periodo di tre anni (sino al 1995) riguardava la presentazione dell'elenco dei territori in questione da parte degli Stati membri. Tale processo è stato sinora solo in parte completato.

2.7 Il CESE constata che la definizione dei siti di Natura 2000 accusa un enorme ritardo: a dodici anni dalla pubblicazione della direttiva Habitat la rete non è ancora stata costituita. I proprietari e gli utilizzatori — nelle aree in questione — hanno sinora spesso visto come uno svantaggio il fatto di figurare nei siti della rete come residenti o come operatori economici. Ciò è dovuto al fatto che le ripercussioni finanziarie non sono state ancora chiarite definitivamente.

2.8 Il CESE ha ricordato a più riprese la necessità di sviluppare un reale partenariato tra tutela dell'ambiente ed agricoltura per salvaguardare lo straordinario patrimonio naturale dell'Europa. Gli agricoltori che rispettano ed applicano le norme di tutela ambientale debbono venir trattati come dei veri partner dalle locali amministrazioni e associazioni di tutela dell'ambiente. Chiarire le questioni finanziarie assume, in tale contesto, un'importanza fondamentale.

2.9 Di conseguenza la comunicazione della Commissione non brilla certo per tempestività. Al CESE non sfugge il fatto che all'interno della Commissione, nel corso dell'elaborazione del documento, si sono registrate posizioni estremamente differenziate, il che ha provocato tutta una serie di ritardi.

2.10 Nel parere di iniziativa, il Comitato ricordava due punti la cui importanza ora viene ripresa e sottolineata anche nella comunicazione della Commissione. Infatti:

- l'Europa non dispone soltanto di un patrimonio culturale di eccezionale ricchezza. I paesaggi che hanno subito l'intervento umano e quelli naturali rappresentano **uno straordinario patrimonio naturale che merita di essere salvaguardato**. La grande varietà di tipi di paesaggio, e dunque della fauna e della flora europee, costituisce l'attrazione ed il fascino del continente. La loro preservazione è divenuta un compito fondamentale per i responsabili politici e per gli amministratori, a tutti i livelli, e anche per i cittadini, allo scopo di permetterne il godimento anche alle generazioni future,

- la **tutela della natura** non è però fine a se stessa. La natura è **l'imprescindibile base della vita e dell'economia** ed è un'importante risorsa per le attività economiche; essa costituisce il presupposto per una varietà di attività sportive, del tempo libero e ricreative, per la salute pubblica e per alcune terapie mediche.

2.11 Il CESE si rallegra che la Commissione tenga conto nella propria comunicazione anche delle componenti economiche e sostiene calorosamente l'asserzione stando alla quale «la tutela della biodiversità non è una semplice possibilità, ma una componente cruciale dello sviluppo sostenibile».

2.12 Va tuttavia purtroppo anche constatato che l'importanza in termini di sviluppo regionale e gli ampi benefici socioeconomici connessi, descritti inter alia al punto 2.2.3 della comunicazione, vengono assai di rado evidenziati e presi in considerazione nelle discussioni riguardanti la tutela dell'ambiente e la rete Natura 2000.

2.13 Spesso invece, ingiustamente, la tutela ambientale (e pertanto anche la designazione dei siti della rete Natura 2000) viene vista come un fattore di costo, come onere, come svantaggio o addirittura come minaccia. Si tratta di una delle ragioni di fondo sia delle resistenze così spesso formulate, sia del fatto che l'attuazione della normativa di tutela ambientale, spesso eccellente dal punto di vista teorico, continua ad incontrare in pratica problemi assai rilevanti.

2.14 Nel parere succitato il Comitato dedica grande attenzione a tale importante dato di fatto, constatando che negli ultimi anni tale situazione è mutata solo impercettibilmente. Il Comitato chiede alla Commissione di avviare un'ampia campagna di sensibilizzazione, assieme alle altre istituzioni comunitarie ed a tutte le parti in causa a livello europeo e nazionale.

2.15 Si deve poter concretamente riuscire, come scrive la Commissione europea, «a dimostrare come un sito Natura 2000 possa diventare l'elemento motore dello sviluppo sostenibile nell'ambito dell'economia locale, contribuendo al sostentamento delle comunità rurali locali. Per garantire la costituzione ottimale della rete Natura 2000 e integrarla nell'ambito socioeconomico più ampio di un'Europa in ampliamento, sarà necessario prendere attivamente in considerazione queste tematiche nel dialogo con tutti gli interessati». Il CESE ritiene che una tale consapevolezza abbia, per il successo della tutela ambientale in Europa, un'importanza altrettanto rilevante del pur necessario prossimo chiarimento delle questioni relative ai finanziamenti.

2.16 Sinora si è riusciti solo sporadicamente a rendere consapevole il pubblico dei benefici economici dei siti ad elevata biodiversità per lo sviluppo regionale (turismo, prodotti regionali, ecc.), nonché del valore generale che rivestono i siti di tutela ambientale, ad esempio per la protezione del clima⁽¹⁾ o la prevenzione delle inondazioni. Tale situazione non viene cambiata che minimamente da studi quali quelli citati nell'allegato 1 del documento della Commissione, nei quali si evidenzia che i benefici della tutela della biodiversità superano di gran lunga, anche sul solo piano economico, i costi che tale attività comporta.

2.17 In tale contesto il CESE constata con sbigottimento che sembra assai più facile mobilitare risorse per porre rimedio a posteriori alle catastrofi naturali, che sono in parte dovute all'eccessiva utilizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche, e quindi alla mancanza di un'adeguata tutela ambientale, anziché optare per scelte — che in fin dei conti risulterebbero

assai meno costose — volte ad evitare e prevenire tali catastrofi.

2.18 Il CESE ricorda che l'articolo III-284 del Trattato costituzionale recita: «L'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo». I siti della rete Natura 2000 sono in molti casi in grado di assolvere tale compito.

2.19 Tuttavia, mentre ad esempio nel 2002, dopo le terribili alluvioni dell'Elba, è stato possibile creare rapidamente un fondo comunitario ad hoc per le catastrofi naturali, resta estremamente difficile introdurre o finanziare, ad esempio, misure per una prevenzione ecologica integrata delle alluvioni mediante interventi diretti agli affluenti ed ai torrenti. Eppure è dimostrato che tali misure ridurrebbero il rischio di alluvioni⁽²⁾ a monte, smorzando quindi il rischio di danni potenziali. Una situazione analoga è quella della prevenzione degli incendi forestali, soprattutto nell'Europa meridionale. Le cose debbono cambiare: le politiche comunitarie devono essere incentrate sulla prevenzione, non sugli interventi a posteriori. La tutela ambientale può offrire un contributo decisivo in tal senso.

2.20 Una delle ragioni di tale situazione è senz'altro il fatto che i costi causati direttamente o indirettamente dalla tutela ambientale ricadono in molti casi sui proprietari privati e sugli utilizzatori dei terreni in questione, mentre le ripercussioni sociali positive vengono quasi sempre contabilizzate come «benefici esterni» (anziché come «costi esterni») e non contribuiscono, ad esempio, all'aumento del reddito nazionale lordo. La nuova normativa sul finanziamento dovrà tener conto di tale realtà.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1 Il CESE si rallegra che all'interno della Commissione non venga più discusso se la Comunità debba o non debba cofinanziare le misure della rete Natura 2000: il dibattito riguarda «solamente» la scelta di strumenti da utilizzare all'uopo.

3.2 Il CESE comprende e sostiene la motivazione dell'opzione di finanziamento prescelta, e cioè l'ulteriore sviluppo e un'utilizzazione adeguata degli strumenti di sostegno disponibili. La gestione della rete Natura 2000, sia in termini di programmazione che in termini amministrativi e finanziari, deve avvenire là dove si incontrano concretamente i problemi e le possibilità di sviluppo, e cioè a livello locale, negli Stati membri. Con una strutturazione ed utilizzazione più corretta dal punto di vista della tutela ambientale dei fondi di finanziamento disponibili, inter alia il FESR, il FSE, il Fondo di coesione, il FEAOG e il nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), le autorità amministrative competenti degli Stati membri ottengono maggior flessibilità nella scelta delle possibilità di intervento.

⁽²⁾ Su scala transnazionale: i Paesi Bassi ad esempio beneficiano chiaramente di tali misure, le quali, spesso, possiedono al tempo stesso un elevato valore di tutela ambientale.

⁽¹⁾ Paludi ed acquitrini sono ad esempio validi pozzi di carbonio.

3.3 La Commissione inoltre sottolinea, a ragione, che in tal modo sarà possibile garantire nel modo migliore che «la gestione dei siti Natura 2000 [venga] inglobata nel più vasto contesto della politica di assetto territoriale dell'UE».

3.4 Il CESE ritiene tuttavia importante ricordare che devono essere effettuati ulteriori e maggiori sforzi, da parte della Commissione e di tutte le altre amministrazioni responsabili, per garantire che in futuro non venga mai più cofinanziato con le risorse comunitarie alcun progetto suscettibile di mettere a repentaglio la tutela dell'ambiente, per evitare di dover poi controbilanciare a posteriori, sempre con le risorse dell'Unione, i danni causati alla biodiversità ed all'ambiente da tale progetto.

La situazione finanziaria nell'Unione e il probabile diverbio sulla questione del finanziamento

3.5 Il dibattito sul finanziamento dei siti della rete Natura 2000 verrà condotto nel contesto delle probabili *querelles* sul livello del bilancio generale dell'Unione e la ripartizione delle risorse disponibili. ⁽¹⁾ È chiaro che ci sarà una accanita polemica in materia di risorse:

- le prospettive finanziarie presentate dalla Commissione per gli anni 2007-2013 prevedono spese pari all'1,14 % del RNL dell'Unione, nell'ambito di un massimale delle risorse proprie pari all'1,24 % del RNL. I cosiddetti «contribuenti netti» continuano attualmente ad esigere un limite del massimale all'1 % del RNL, il che, qualora tale richiesta venisse soddisfatta, comporterebbe nel 2013 una diminuzione delle risorse pari a 30 miliardi di euro,
- con l'allargamento dell'Unione si perverrà per forza di cose ad una nuova ripartizione delle risorse tra gli Stati membri e tra le regioni dell'Unione, soprattutto nel settore dei fondi strutturali ⁽²⁾. Alcune regioni che sinora beneficiavano delle risorse in questione non rientreranno più — eventualmente dopo un periodo di transizione — nei criteri di promozione sinora utilizzati.

3.6 Nel contesto della discussione sul massimale va considerato che la dotazione di almeno 6,1 miliardi di euro all'anno prevista dalla Commissione per la tutela ambientale va ad aggiungersi ai compiti che rientrano nel secondo pilastro della PAC, ma finora nelle prospettive finanziarie non sono previsti stanziamenti sufficienti. Sono prevedibili notevoli dissidi all'atto della ripartizione delle risorse finanziarie, sia per quanto concerne le regioni che debbono beneficiarne, che per quanto riguarda i compiti da portare a termine e le diverse politiche cui destinarle. Tali dissidi non sono nulla di nuovo, ma in passato la tutela ambientale è risultata sin troppo spesso perdente.

3.7 Va pertanto garantito che la tutela ambientale, correttamente vista come parte della politica complessiva dell'Unione, non venga trascurata né subordinata ad altri compiti al momento del finanziamento da parte degli Stati membri. Il

⁽¹⁾ Cfr. il parere del CESE in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013» (COM(2004) 101 def.), CESE 1204/2004, non ancora pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

⁽²⁾ Settore dal quale devono provenire importanti componenti del finanziamento della rete Natura 2000.

Comitato ribadisce ancora una volta che la tutela dell'ambiente in Europa non è un lusso che ci si può «permettere» quando le cose vanno bene ed al quale si può rinunciare quando si reputa che le risorse finanziarie non siano sufficienti. La tutela dell'ambiente è, come non cessano di ripetere i capi di Stato e di governo, un compito dell'intera società: un dovere politico il cui finanziamento è ineluttabile.

3.8 Per rispettare le necessità di risparmio nelle previsioni di bilancio sarebbe opportuno chiarire quali delle sfere d'azione di Natura 2000 previste dalla Commissione sono assolutamente imprescindibili e quali, rispettivamente, possono invece venir viste come «complementari». Per i compiti imprescindibili (ad esempio i pagamenti di compensazione e gli incentivi diretti ai proprietari e agli utilizzatori dei terreni) devono essere previste risorse specifiche esclusive, in caso contrario il CESE non può approvare il principio dell'integrazione del finanziamento della rete Natura 2000 nei fondi già esistenti e sarebbe costretto ad esprimersi a favore di uno strumento di sostegno a sé stante, come hanno fatto molte delle parti coinvolte nella fase di elaborazione.

Esigenze particolari della tutela europea dell'ambiente

3.9 La tavola 2 dell'allegato al documento della Commissione elenca i siti di Natura 2000 in base al tipo di utilizzazione dei terreni. Pascoli abbandonati, brughiere, boscaglie d'arbusti e prati rappresentano il 26,3 % delle superfici coperte dalla rete, mentre i boschi (non utilizzati o utilizzati non estensivamente) coprono ben il 28,9 % delle superfici, gli acquitrini e le paludi, o le acque interne appena il 13 %, mentre i vecchi frutteti nonché i «Dehesas» spagnoli e portoghesi (pascoli arborati mediterranei), così ricchi in materia di biodiversità, rappresentano appena il 2 % delle superfici (nel complesso appena 800.000 ettari). Appena il 5,6 % delle aree in questione possono pertanto venir catalogate tra le «aree agricole» ⁽³⁾.

3.10 La Commissione descrive dettagliatamente le misure necessarie all'attuazione della rete Natura 2000 (nella terza parte dell'allegato) calcolandone i costi (stimati attualmente a 6,1 miliardi di euro). È possibile differenziarli, grossomodo, tra costi amministrativi e costi di programmazione, di investimento (ad esempio per l'acquisto dei terreni, ma anche per altri investimenti) e costi correnti, inter alia per le compensazioni destinate ai proprietari dei terreni e per le misure di gestione.

3.10.1 Il CESE ritiene indispensabile presentare al più presto stime più precise. Dubita ad esempio che la somma di appena 0,3 miliardi di euro per i nuovi Stati membri (mentre per l'Unione a 15 si toccano i 5,8 miliardi di euro) possa davvero essere sufficiente. È ovvio che diversi paesi (ad esempio la Polonia) debbono ancora aggiungere agli elenchi parecchi siti, il che ovviamente comporterà ulteriori necessità di finanziamento.

⁽³⁾ Vanno ancora aggiunti all'elenco un 13 % di aree marittime ed un 4 % di aree costiere per le quali i costi sono soprattutto di monitoraggio.

3.11 La Commissione constata, a giusto titolo secondo il Comitato, che per la tutela dell'ambiente è spesso necessario salvaguardare soprattutto i metodi tradizionali di gestione economica del territorio, che sono necessari per la creazione e la salvaguardia delle aree in questione. Spesso, oggi, tali metodi di gestione non appaiono redditizi per i gestori, ma il loro mantenimento resta auspicabile per ragioni al tempo stesso sociali ed ambientali. Il metodo che meglio di ogni altro soddisfa il principio di sostenibilità è il sistema estensivo di pastorizia un tempo utilizzato nelle «Dehesas» della penisola iberica, compresa la transumanza, in primavera, verso i pascoli di montagna, attraverso le cosiddette «cañadas», che nel corso dei decenni sono diventate aree naturali di grande importanza.

3.12 Il CESE tuttavia continua a non comprendere bene se, stando al documento della Commissione in esame, sia davvero urgentemente necessario — o previsto — un cofinanziamento dell'Unione per tutti i settori elencati, o invece per quali aree di intervento si prevedano, per l'attuazione del diritto comunitario, esclusivamente contributi finanziari da parte degli Stati membri. Bisognerebbe chiarire meglio la questione.

3.13 Un aspetto al quale è necessario fare particolar attenzione è che in molti casi i conflitti sono dovuti al fatto che sinora gli utilizzatori delle aree in questione non hanno ricevuto sufficienti compensazioni o incentivi finanziari. Non si può parlare del valore sociale della tutela dell'ambiente o addirittura del suo valore per l'economia nazionale e scaricarlo poi i costi sugli utilizzatori o sui proprietari dei terreni. Le future disposizioni finanziarie devono garantire che venga data ai proprietari e agli utilizzatori privati delle aree in questione perlomeno una garanzia di compensazione. Ancor meglio sarebbe prevedere degli incentivi per avviare iniziative coerenti con la tutela dell'ambiente. Vivere e lavorare nei siti della rete Natura 2000 dovrebbe in futuro venir visto come un «beneficio», non come uno svantaggio.

3.14 Per poter garantire quanto sopra è opportuno individuare con esattezza il livello delle compensazioni richieste, caso per caso. Fissare un massimale globale o limitare nel tempo il diritto alla compensazione, come avviene attualmente, ostacola l'intero progetto, anziché agevolarlo.

3.14.1 Per il pagamento delle compensazioni, qualora non venga istituita una linea di bilancio ad hoc, si dovrebbe utilizzare anzitutto il secondo pilastro della politica agricola comune, mentre per gli investimenti si dovrebbero invece impiegare i fondi strutturali classici. Il CESE constata con notevole preoccupazione che i nuovi compiti — o rispettivamente i pagamenti a carico del secondo pilastro che si debbono aggiungere alle prestazioni attuali (il futuro «sviluppo rurale») — non potranno venir finanziati a partire da questo programma a meno che non si rinunci ad altri compiti o non vengano messe a disposizione risorse finanziarie supplementari.

3.14.2 In concreto ciò significa che se si vuole salvaguardare la qualità dello sviluppo rurale ed inoltre contribuire al finanziamento della rete Natura 2000 mediante il secondo pilastro

saranno chiaramente necessarie risorse supplementari destinate ad obiettivi specifici. Il CESE constata tuttavia che un tale aumento non figura nelle prospettive finanziarie presentate dalla Commissione, il cui volume non viene peraltro neppure accettato dagli Stati membri «contribuenti netti». Sussiste inoltre il grave pericolo che i tagli vengano effettuati proprio a scapito del secondo pilastro. Il CESE vede in tale situazione non soltanto una debolezza cruciale del progetto, ed una causa potenziale di conflitti, ma anche, più in generale, il grave rischio di mettere a repentaglio gli sforzi europei di tutela ambientale.

3.14.3 Il Comitato può quindi approvare il progetto di normativa solamente a patto che questa non vada a scapito delle altre misure di sviluppo rurale. Senza risorse aggiuntive la Commissione e gli Stati membri non potranno tener fede alle loro promesse politiche, né realizzare il loro obiettivo ambizioso: cioè promuovere lo sviluppo rurale ed attuare la rete Natura 2000 allo stesso tempo. I responsabili politici che vogliono togliere all'Europa tali possibilità dovrebbero almeno avere il coraggio di dire chiaro e tondo ai cittadini che non si vogliono più portare avanti una serie di compiti e di politiche (come ad esempio la tutela della natura).

3.15 Ciò non significa, secondo il Comitato, che non si debba dar prova di parsimonia anche nel contesto della tutela dell'ambiente. L'obiettivo prioritario della normativa comunitaria in materia di tutela ambientale, e quindi anche della rete Natura 2000, è la salvaguardia della biodiversità. Si tratta di un programma per così dire «imposto», al quale l'Unione è obbligata a partecipare, perlomeno nelle aree che hanno rilevanza europea.

3.16 Ciò però significa anche, al contrario, che non tutte le misure locali di tutela dell'ambiente sono misure di importanza europea che necessitano un cofinanziamento comunitario. Gli Stati membri, le regioni, i comuni e gli altri enti locali non possono sfuggire alle proprie chiare responsabilità politiche e finanziarie appigliandosi alla massima «niente tutela dell'ambiente senza soldi dell'Unione». Ma l'Unione non può neppure nascondersi dietro a frasi quali «Noi creiamo la possibilità, tutta potenziale, di finanziare iniziative mediante i fondi esistenti, se poi gli Stati membri decidono di seguire priorità diverse e non lo fanno, affari loro».

3.17 D'altro canto lo sfruttamento dei potenziali di sviluppo dei siti di Natura 2000 indicati nel documento è certo auspicabile sul piano regionale (poiché renderà evidente che la tutela dell'ambiente può avere davvero ricadute positive anche sul piano economico) ma non è necessariamente importante per la tutela della biodiversità.

3.18 Per il Comitato ciò significa che determinate misure di finanziamento nel contesto della realizzazione della rete Natura 2000 sono irrinunciabili, e che le risorse finanziarie all'uopo devono venir già chiaramente fissate (*earmarked*) sin d'ora. Il CESE invita gli Stati membri e la Commissione a portare avanti una riflessione in tal senso.

Bruxelles, 10 febbraio 2005.

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 nel mercato interno

COM(2004) 2 def. — 2004/0001 (COD)

(2005/C 221/20)

Il Consiglio, in data 20 febbraio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato interno, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato il proprio parere in data 11 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore METZLER e dal correlatore EHNMARK.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 145 voti favorevoli, 69 voti contrari e 9 astensioni.

1. Osservazioni preliminari

1.1 Ai fini dell'elaborazione del parere il Comitato ha consultato anche il documento esplicativo della Commissione europea al Consiglio (documento 10865/04 del 25 giugno 2004 e documento 11153/04 del 5 luglio 2004 in merito all'articolo 24), nonché i documenti di lavoro del Parlamento europeo del 25 marzo 2004 (commissione giuridica e per il mercato interno — relatrice: Evelyne GEBHARD) e del 26 marzo 2004 (commissione per l'occupazione e gli affari sociali — relatrice: Anne E. M. VAN LANCKER).

1.2 Il 24 maggio 2004 la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha organizzato un'audizione pubblica basata su un questionario inviato in precedenza, alla quale hanno partecipato dei rappresentanti della società dei servizi; la sezione ha tenuto conto di oltre 100 risposte addizionali presentate oralmente o per iscritto.

2. Osservazioni generali

2.1 Secondo l'accordo di Lisbona, il settore dei servizi ha un ruolo determinante nella realizzazione del mercato interno europeo ed è di importanza fondamentale per la crescita economica dell'Unione. La Commissione presenta la proposta di direttiva sui servizi nel mercato interno e le relative osservazioni nel quadro del processo di riforma dell'economia europea, grazie al quale entro il 2010 l'Unione europea dovrà diventare l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. La proposta di direttiva vuole fornire un contributo essenziale a questo processo, nonché un quadro giuridico affidabile per la libertà di stabilimento e la libera circolazione transfrontaliera dei servizi fra Stati membri nei settori dell'industria, del commercio, dell'artigianato e delle libere professioni, sia per il lavoro a tempo pieno che per quello a tempo determinato o interinale. Il nuovo approccio

orizzontale prevede in particolare una semplificazione delle procedure, la garanzia di una qualità uniforme, e una maggiore trasparenza delle norme da osservare nei confronti del consumatore. La prestazione di servizi su base transfrontaliera è un elemento essenziale del mercato interno; abbattere gli ostacoli è di fondamentale importanza per lo sviluppo economico del settore ed è particolarmente importante per i consumatori. La direttiva mira infatti ad accrescere l'offerta e la concorrenza e ciò significherà prezzi più bassi e scelta più ampia per i consumatori. Il Comitato si dichiara pertanto espressamente favorevole agli obiettivi generali della proposta di direttiva.

2.1.1 Ai fini del buon funzionamento del mercato interno, oltre all'eliminazione degli ostacoli è necessaria anche una regolamentazione adeguata. Per aumentare la competitività dell'Europa sono necessarie sia norme nazionali che disposizioni applicabili in tutta l'UE, e quindi standard armonizzati.

2.2 Il Comitato è consapevole del fatto che il completamento del mercato interno dei servizi è una questione complessa, date le diversità degli ordinamenti giuridici e delle culture degli Stati membri. Il Comitato l'ha già riconosciuto nel parere INT/105 del 28 novembre 2001⁽¹⁾ relativo alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Una strategia per il mercato interno dei servizi», nel quale ha appoggiato esplicitamente gli sforzi della Commissione europea volti ad accelerare la realizzazione del mercato interno. Posto che la proposta di direttiva intende creare direttamente un quadro giuridico trasversale per il mercato interno, essa dovrebbe offrire soluzioni poco burocratiche e flessibili, facendo ricorso anche a collaudati sistemi di autoregolamentazione già esistenti nell'Unione europea. Il processo di integrazione andrà perfezionato ulteriormente, non da ultimo anche con la nuova proposta di direttiva della Commissione europea sul reciproco riconoscimento dei titoli professionali, senza peraltro trascurare gli standard (di sicurezza) ormai collaudati in materia sociale, ambientale e di tutela dei consumatori.

⁽¹⁾ GU C 48 del 21.2.2002.

2.3 La proposta di direttiva in esame è strettamente collegata alla proposta di direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali, alla comunicazione sulla concorrenza nei servizi professionali, all'attuale dibattito sui servizi di interesse generale e alla consultazione in corso sui servizi sociali di interesse generale, nonché alla convenzione di Roma I e alla proposta di regolamento Roma II; tali proposte, infatti, sono volte a migliorare il funzionamento del mercato unico. Sarebbe pertanto auspicabile creare un coordinamento specifico e più efficace in seno alla Commissione per garantire la necessaria compatibilità a livello di lavori e di norme.

2.4 La proposta di direttiva si articola intorno a due tipi di libera prestazione transfrontaliera di servizi e di libertà di stabilimento: a) un prestatore di servizi di uno Stato membro intende stabilirsi in un altro Stato membro per prestarvi i suoi servizi e b) un prestatore di servizi, a partire dal proprio Stato di origine, desidera prestare servizi in un altro Stato membro, in particolare spostandosi temporaneamente. Al fine di eliminare i presunti ostacoli che, secondo la Commissione europea, sussistono ancora in questo settore, la proposta di direttiva suggerisce quattro provvedimenti fondamentali:

- applicazione del principio del paese d'origine,
- ripartizione dei compiti tra Stato membro d'origine e Stato membro di destinazione in caso di distacco di lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi,
- sviluppo della fiducia reciproca e
- rafforzamento dell'assistenza reciproca fra Stati membri, con contestuale limitazione delle possibilità di applicare propri meccanismi di sorveglianza, controllo e attuazione da parte degli stessi.

3. I singoli aspetti della proposta di direttiva

3.1 Il Comitato economico e sociale europeo ha esaminato con attenzione la proposta di direttiva dal punto di vista dei requisiti che deve avere un atto giuridico di ampio respiro come questo. Esso è giunto alla conclusione che sono necessari numerosi chiarimenti e modifiche per dare risposte soddisfacenti alle questioni ancora irrisolte e per fare in modo che la proposta costituisca un autentico passo avanti verso la promozione dei servizi nel mercato interno. Questa impressione è confermata anche dalla mancanza di analisi adeguate eseguite prima della pubblicazione della proposta di direttiva. Le numerose perplessità espresse da molti rappresentanti del mondo economico e sociale nel corso dell'audizione del 24 maggio 2004 per il momento non sono state dissipate completamente neanche con il documento che la Commissione europea ha presentato al Consiglio il 25 giugno scorso (documento del Consiglio 10865/04). Una valutazione d'impatto ampliata da parte della Commissione sarebbe utile per tutte le parti coinvolte.

3.2 Dati empirici

3.2.1 Il Comitato nota che la relazione che accompagna la proposta di direttiva non fa riferimento a una base statistica affidabile per quantificare la prestazione di servizi e lo stabilimento dei prestatori di servizi a livello transfrontaliero. La relazione di valutazione della Commissione andrebbe pertanto completata con questi dati. Per avere in futuro un quadro affidabile dell'importanza del settore dei servizi nonché dell'impatto — positivo o anche negativo — delle semplificazioni legislative previste dalla proposta di direttiva sul funzionamento del mercato interno, appare decisamente importante disporre di una base empirica più precisa. Il Comitato considera che avere un quadro il più esatto possibile della situazione reale per quanto riguarda la libera prestazione transfrontaliera dei servizi e la libertà di stabilimento sia un elemento fondamentale per realizzare il mercato interno.

3.2.2 Bisognerebbe tenere in maggiore considerazione i dati statistici a disposizione della pubblica amministrazione, degli istituti di ricerca, delle assicurazioni e degli enti autonomi dei vari Stati membri.

3.2.3 Inoltre, date le lacune esistenti, il Comitato considera indispensabile percorrere altre strade per ottenere dati empirici, soprattutto evitando ulteriore burocrazia. A tal fine si potrebbe eventualmente pensare anche di combinare i dati ricavati da indagini puntuali per integrare le statistiche ufficiali.

3.3 Campo di applicazione: definizioni — norme sul conflitto di leggi — limitazioni

3.3.1 Il Comitato esorta a definire in modo più chiaro e delimitare con maggiore precisione il campo di applicazione della proposta di direttiva e le relative deroghe; in mancanza di definizioni più chiare e precise, a livello di applicazione pratica permangono infatti talune ambiguità quanto ai comparti dei servizi che ne saranno interessati, alle modalità dell'impatto e al campo di applicazione.

3.3.2 Il Comitato è favorevole a una distinzione chiara fra i servizi commerciali e quelli forniti dai liberi professionisti. Una distinzione chiara è necessaria anche in vista dell'approfondimento dell'armonizzazione in determinati settori (libere professioni e altri ambiti particolarmente sensibili) proposto dal Comitato per il periodo transitorio, soprattutto per poter strutturare i meccanismi a garanzia della qualità, di cui al capo IV della proposta di direttiva, nel senso della tutela dei consumatori. Nella sentenza dell'11 ottobre 2001 (causa C-267/99), la Corte di giustizia europea ha enucleato per esempio gli elementi essenziali su cui basare una definizione comunitaria di libera professione.

3.3.3 Nel 2003 la Commissione ha pubblicato un Libro verde sui servizi di interesse generale, al quale il 12 maggio 2004 è seguito un Libro bianco; appare quindi auspicabile evidenziare con maggior precisione e distinguere le ripercussioni che la proposta di direttiva avrà su questo settore sensibile a livello degli Stati membri. Poiché la Commissione si è impegnata a presentare entro la fine del 2005 una relazione sulla fattibilità e la necessità di una legge quadro, d'altronde espressamente prevista dall'articolo III-122 del Trattato costituzionale, il Comitato ritiene opportuno che l'insieme dei servizi d'interesse generale (economici e non) siano esclusi dal campo di applicazione della direttiva sui servizi, in attesa che nel quadro comunitario riguardante tali servizi vengano fissati i principi e poste le condizioni, in particolare quelle economiche e finanziarie, che permettano ai servizi d'interesse generale di svolgere i loro compiti.

3.3.4 La deroga, di cui all'articolo 17, punto 8, relativa all'applicazione del principio del paese d'origine alla direttiva (anch'essa ancora in elaborazione) sul reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali non può essere circoscritta a singoli articoli o titoli. L'applicazione del principio di origine va coordinata con l'attuazione della direttiva sul reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali. Quest'ultima costituirà un sistema coerente di garanzia della qualità. Se si limitasse la deroga di cui all'articolo 17, punto 8, esclusivamente al titolo II della proposta di direttiva sul reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali, ci si dovrebbe chiedere, ad esempio, come andrebbero ripartiti i compiti tra i cosiddetti «punti di contatto» nazionali (art. 53 della proposta di direttiva sul riconoscimento delle qualifiche) e gli «sportelli unici» previsti dalla proposta in esame (art. 6). Qualora dovesse trattarsi di sportelli che esercitano le stesse funzioni, bisognerebbe mantenere una terminologia uniforme fin dalla fase di elaborazione delle due direttive.

3.3.5 Resta da chiarire se e in che modo, per evitare l'insorgere di conflitti di leggi, occorra delimitare con maggiore precisione il campo d'applicazione della direttiva, e soprattutto del principio del paese d'origine, rispetto alle disposizioni «incompatibili» delle legislazioni nazionali in materia fiscale e penale. In alcuni Stati membri i revisori contabili, i consulenti fiscali e gli avvocati sono per esempio soggetti a determinati obblighi e diritti di riservatezza nei confronti delle autorità inquirenti, e sono passibili di sanzione in caso di inadempienza, mentre in altri Stati membri gli appartenenti a queste categorie professionali sono tenuti, anche se in misura limitata, a fornire informazioni o hanno addirittura obblighi di notifica. Il prestatore di servizi tenuto a fornire determinate informazioni in uno Stato, ma autorizzato e addirittura obbligato a non farlo in base al principio del paese d'origine, può forse permettersi di agire in violazione del codice penale nazionale? Il diritto penale e il diritto fiscale rientrano nella sfera di competenze degli Stati membri, non in quella dell'Unione europea; è necessario quindi procedere a una distinzione giuridicamente chiara per evitare conseguenze indesiderate per gli interessati.

3.3.6 Bisognerebbe altresì verificare con attenzione se sia possibile collegare i sistemi di previdenza sociale e i relativi impegni di bilancio applicando il principio del paese d'origine. Nei casi in cui l'applicazione del principio del paese d'origine comporta il rischio di compromettere i sistemi nazionali di previdenza sociale e sanitaria, va eventualmente prevista una deroga generale.

3.3.7 Il Comitato segnala che, nel campo sanitario, si dovrebbe riesaminare l'opportunità di tener conto anche dei servizi ospedalieri. Forse la giurisprudenza della Corte di giustizia, che prevede il rimborso delle spese sostenute anche in caso di prestazioni sanitarie transfrontaliere, potrebbe essere disciplinata in modo più accettabile mediante apposite disposizioni per i regimi di assicurazione obbligatoria, ma al di fuori della proposta di direttiva.

3.3.7.1 Per il settore dei servizi sociali e sanitari, il Comitato raccomanda di attendere prima la presentazione della comunicazione della Commissione, annunciata per il 2005, e di garantire un adeguato coordinamento. Ricorda inoltre che molti si sono dichiarati tendenzialmente favorevoli ad escludere questo settore.

3.3.8 Bisognerebbe altresì fare chiarezza in modo che vi sia una delimitazione coerente rispetto al campo di applicazione dell'8a direttiva del Consiglio sull'autorizzazione delle persone addette al controllo legale dei conti, attualmente in corso di modifica (articolo 17, punto 15). Finora questo non è avvenuto con la necessaria chiarezza in tutte le traduzioni della proposta della Commissione.

3.3.9 Il chiarimento sulla non applicabilità delle norme sulla libera circolazione transfrontaliera dei servizi e la libertà di stabilimento alle attività legate all'esercizio dei pubblici poteri (articoli 45 e 55 del Trattato CE), presente nella relazione che accompagna la proposta di direttiva, andrebbe ripreso anche nel testo dell'articolato, che è vincolante.

3.3.10 Il lavoro interinale è un settore particolarmente sensibile, che andrebbe espressamente escluso dall'intero campo di applicazione della direttiva. Bisogna tendere a un'armonizzazione a livello europeo delle disposizioni nazionali necessarie in questo settore. In tale contesto, il Comitato richiama l'attenzione sulla proposta di direttiva — già annunciata — relativa alle condizioni di lavoro dei lavoratori temporanei. Si deve tener conto anche della convenzione n. 181 dell'OIL sulle agenzie private per l'impiego, che all'articolo 3, paragrafo 2, prevede esplicitamente la concessione di licenze e abilitazioni per tutelare i lavoratori e promuovere un lavoro di qualità da parte di dette agenzie.

3.3.11 In alcuni Stati membri vigono norme giuridiche estremamente severe sul rispetto della libertà di stampa. Anche in questo caso il Comitato ritiene necessario delimitare con la massima chiarezza il campo di applicazione delle varie norme rispetto alla proposta di direttiva.

3.3.12 La Commissione deve inoltre chiarire in modo inequivocabile se la presente proposta si applica anche ai servizi di radiodiffusione televisiva e, in caso affermativo, deve specificare come intende rendere la proposta compatibile con le disposizioni della direttiva «televisione senza frontiere». Sono necessari dei chiarimenti anche per quanto riguarda la sua applicazione ai servizi audiovisivi in generale e in particolare a quelli a richiesta («*service on demand*»), che sono già disciplinati da norme comunitarie specifiche relative a taluni aspetti giuridici (direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico).

3.3.13 A parere del Comitato, però, al momento attuale tali servizi andrebbero esclusi esplicitamente dal campo di applicazione della direttiva proposta, soprattutto per quanto riguarda le disposizioni relative al principio del paese di origine e la nozione di «*stabilimento*» quale punto di riferimento fondamentale e criterio principale per stabilire quale sia lo Stato membro responsabile.

3.4 Sportelli unici

3.4.1 Il Comitato è favorevole alla proposta di semplificare le procedure mediante la creazione di un (primo) punto di contatto unico per i prestatori di servizi. Rileva tuttavia con preoccupazione che, per quanto riguarda la libertà di stabilimento, l'articolo 6 della proposta di direttiva impone che determinate procedure, quelle legate per esempio all'avvio di un'attività, siano espletate presso uno sportello unico. Secondo il Comitato il problema è che, già a livello delle iscrizioni obbligatorie nei registri pubblici (per esempio nel registro del commercio), i cosiddetti «sportelli unici» rischieranno di vedersi costretti a rinviare gli interessati agli organi competenti, in quanto non potranno provvedere direttamente a tali adempimenti. Vanno chiarite le modalità pratiche di cooperazione degli sportelli unici con le autorità competenti in materia di registrazione.

3.4.2 Se, da un lato, all'articolo 53 della proposta di direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali si parla di «punti di contatto» che devono fungere da punto centrale di informazione, dall'altro, l'articolo 6 della proposta di direttiva all'esame prevede la creazione di cosiddetti «sportelli unici» quali punti di contatto centrali. A questo proposito è necessario un coordinamento per non creare nuovi servizi diversi, in contrasto con l'obiettivo superiore di garantire il diritto dei cittadini ad un accesso agevole alle informazioni all'interno dell'Unione europea e a quelle relative alla sua attività. La semplificazione degli ostacoli burocratici dovrebbe diventare una delle priorità principali del mandato della nuova Commissione. Bisogna evitare di creare nuovi ostacoli burocratici nei singoli Stati membri.

3.4.3 Inoltre bisogna chiarire di chi sia la responsabilità nel caso in cui gli «sportelli unici» forniscano informazioni incomplete o addirittura errate. In certi casi, infatti, informazioni incomplete o errate possono avere conseguenze negative per i

prestatori di servizi se è stata dimenticata una determinata autorizzazione e pertanto vi è una violazione della legge; ci possono però essere anche conseguenze negative per il consumatore, se ad esempio non viene verificata l'esistenza di una sufficiente copertura assicurativa in materia di responsabilità civile.

3.5 Principio del paese d'origine

3.5.1 Il Comitato considera che, per un'applicazione generalizzata del principio del paese d'origine, vadano prima create le condizioni necessarie adottando un approccio differenziato che privilegi un'armonizzazione con elevati standard di tutela dei lavoratori, dei consumatori e dell'ambiente nei singoli settori, al fine di realizzare un mercato interno di qualità.

3.5.2 La validità generale del principio del paese d'origine di cui all'articolo 16 rappresenta il nucleo stesso della proposta di direttiva, insieme alle deroghe di cui all'articolo 17. Tuttavia ciò è opportuno solo nei casi in cui i servizi possano essere standardizzati come le merci o l'armonizzazione normativa sia tanto avanzata da escludere distorsioni della concorrenza, pratiche di dumping sociale e diffidenza da parte dei consumatori. Nei casi in cui invece gli standard non esistano o addirittura sia impossibile elaborarli (le cosiddette prestazioni non classificabili) si dovrebbe tener conto di queste particolarità.

3.5.3 Il Comitato reputa quindi prematuro applicare il principio del paese d'origine in maniera generalizzata al settore dei servizi transfrontalieri. Questo principio presuppone infatti l'esistenza di situazioni giuridiche e di realtà paragonabili. A parere del Comitato l'applicazione del principio del paese d'origine promette dei buoni risultati solo se vi sono chiarezza del diritto e certezza giuridica sul suo campo di applicazione. Il Comitato considera pertanto problematico applicare tale principio senza un adeguato periodo transitorio, tanto più che, a suo avviso, gli strumenti disponibili per un'armonizzazione settoriale non sono stati ancora sfruttati a sufficienza. Al momento sussiste ancora il rischio di una concorrenza fra sistemi e di un conseguente livellamento verso il basso delle norme di tutela dei consumatori, dei lavoratori e dell'ambiente in quanto nell'Unione europea vi sono ancora sistemi giuridici, sociali e sanitari diversi. Soprattutto negli ambiti particolarmente sensibili, un approccio settoriale mediante l'armonizzazione può dare risultati migliori in termini di adeguamento alle sfide del mercato unico di quanto non possa dare l'applicazione prematura di un criterio puramente orizzontale. In tale contesto, insieme a tutti i gruppi interessati, specie le organizzazioni di tutela dei consumatori e le parti sociali, è necessario valutare per ogni singolo settore, nel quadro di un'analisi d'impatto esauriente riguardante anche gli aspetti sociali e ambientali, se sia appropriato applicare il principio del paese d'origine. Dato che le misure di armonizzazione sono strumenti almeno altrettanto validi ai fini della realizzazione del mercato interno,

in un orizzonte temporale adeguato si dovrebbe procedere al ravvicinamento delle varie disposizioni nei settori per cui esistono norme nazionali specifiche in campo sanitario, sociale e professionale. In una fase intermedia la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero stabilire se nei settori di cui sopra siano state adottate e realizzate sufficienti misure di armonizzazione. A seconda del livello di ravvicinamento raggiunto, si dovrebbe poi dare agli Stati membri un'ultima possibilità di ravvicinare le legislazioni attraverso l'armonizzazione. Secondo il Comitato questo metodo, se accompagnato da una definizione ben chiara di questi particolari servizi (per esempio delle libere professioni), comporta il vantaggio di poter e dover preparare progressivamente e in modo ottimale gli operatori interessati al principio del paese d'origine che dovrà essere applicato dopo il periodo transitorio, al fine di realizzare il mercato interno. Questo vale anche per i meccanismi di coregolamentazione e di autoregolamentazione.

3.5.4 Il Comitato esorta a valutare se sia utile istituire un registro centrale, autonomo e accessibile immediatamente, delle violazioni e delle irregolarità commesse nell'esercizio delle professioni regolamentate nel quadro della prestazione transfrontaliera dei servizi. Tale registro, in cui gli organi competenti dovranno registrare le violazioni delle regole professionali, deve consentire una comunicazione quanto più possibile rapida e non burocratica tra i servizi nazionali competenti, oltre a garantire anche una vigilanza e una disciplina efficaci degli operatori del mercato.

3.5.5 La proposta di direttiva stabilisce che lo Stato membro d'origine è responsabile del controllo dei prestatori di servizi e dei servizi da loro forniti, anche di quelli prestati in un altro Stato membro. Questa norma comporta una grossa responsabilità e un forte carico di lavoro per il paese d'origine e i suoi uffici competenti. L'articolo 6, lettera b), della proposta di direttiva sul riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali sottolinea invece che, nel caso della prestazione transfrontaliera di servizi, è necessario notificare nello Stato membro ospitante l'attività svolta con determinate qualifiche professionali. Inoltre, quando un prestatore di servizi si reca in uno Stato membro nel quale vigono norme più severe si possono verificare indesiderate distorsioni della concorrenza, che secondo il Comitato potrebbero essere evitate con un progressivo ravvicinamento delle normative nazionali finalizzato a stabilire norme minime di qualità tali da garantire un adeguato livello di tutela dei consumatori, dei lavoratori e dell'ambiente. È indispensabile precisare le condizioni e i principi in base ai quali saranno effettuati i controlli sui prestatori di servizi che operano in altri Stati membri, affinché i consumatori possano esser certi che i servizi offerti sono conformi alla legislazione in vigore.

3.5.6 Il principio del paese d'origine può funzionare soltanto se le autorità nazionali sono molto ben organizzate anche a livello regionale e locale. L'attuale interconnessione elettronica delle strutture di controllo e di cooperazione è insufficiente. Il controllo delle attività professionali da parte del paese d'origine, che secondo l'attuale disposto degli articoli 36 e 37 della

proposta di direttiva dovrebbe avvenire attraverso una forma di «collaborazione» fra paese d'origine e paese ospitante, non offre garanzie di efficacia.

3.5.7 D'altro canto il Comitato è convinto che i ritardi dovuti agli ostacoli linguistici e ai tempi lunghi richiesti da certe modalità di comunicazione non possano avere effetti immediati favorevoli al consumatore colpito o danneggiato da un cattivo servizio. È indispensabile garantire ai consumatori la possibilità di presentare reclamo in modo semplice ed efficace e di far valere i propri diritti in seguito ad una cattiva fornitura di servizi. In base alla proposta di direttiva, gli uffici competenti dello Stato ospitante non potrebbero nemmeno intervenire, dato che di regola non viene nemmeno comunicato loro sotto quali norme e con quale tipo di copertura assicurativa per la responsabilità civile ecc. il prestatore di servizi straniero entra in contatto con i consumatori dello Stato ospitante. Per questo motivo bisognerà aggiungere almeno l'obbligo di comunicazione alle autorità competenti dello Stato ospitante nonché l'attribuzione a queste ultime di competenze in materia disciplinare; ambedue i compiti potrebbero essere espletati mediante il registro centrale proposto dalla Commissione. Alcuni emendamenti di questo tenore sono già stati accolti dal Parlamento europeo in prima lettura anche nel quadro dell'iter legislativo della proposta di direttiva sul reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali.

3.5.8 Infine, il Comitato teme che, nonostante le deroghe puntuali di cui all'articolo 17, punti 20-23 della proposta di direttiva, si rischi di non riuscire più a creare uno strumento giuridico unico per le obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali, come definito con il regolamento Roma I e con la proposta di regolamento Roma II. Entrambi perseguono un approccio universale in quanto disciplinano il diritto internazionale privato in modo uniforme sia per le questioni intracomunitarie sia per quelle che coinvolgono paesi terzi, garantendo in tal modo chiarezza giuridica a tutte le parti di un contratto.

3.6 *Distacco dei lavoratori*

3.6.1 Scopo della direttiva sul distacco dei lavoratori (96/71/CE) del 16 dicembre 1996 è quello di conciliare l'ampliamento delle possibilità per le imprese di prestare servizi in altri Stati membri con l'applicazione di norme sociali minime per i lavoratori. La direttiva sul distacco dei lavoratori disciplina il coordinamento pratico delle condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori distaccati. Per questo motivo, all'articolo 17, punto 5, della proposta di direttiva la Commissione ha previsto una deroga all'applicazione del principio del paese di origine per la direttiva sul distacco dei lavoratori, indicando così che intendeva delimitare chiaramente i campi d'applicazione delle due direttive. A una lettura più attenta degli articoli 24 e 25 della proposta in esame, il Comitato si chiede però se la deroga proposta sia formulata in modo sufficientemente chiaro e completo.

3.6.1.1 Il rapporto fra la direttiva sul distacco dei lavoratori e quella sui servizi ha sollevato numerosi interrogativi che variano da un paese all'altro a seconda dei diversi sistemi che regolano il mercato del lavoro. Affinché la direttiva sui servizi sia accettabile, bisogna dare attenta considerazione alla posizione delle parti sociali, sia a livello europeo che nazionale.

3.6.1.2 La direttiva sui servizi non deve incidere sui diritti sindacali, sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, ivi compreso il diritto delle parti sociali di concludere contratti collettivi, né sul diritto di sciopero. Si propone di esplicitare questo aspetto all'articolo 3. Il trattamento dei lavoratori provenienti da altri Stati membri deve essere uguale a quello dei lavoratori del paese in cui viene resa la prestazione. Nell'ottica del principio di non discriminazione su cui poggiano i trattati europei questo è del tutto evidente. Tutti gli aspetti rilevanti delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro dovranno pertanto essere disciplinati dalle norme vigenti nel paese in cui viene resa la prestazione. Per essere efficace, il controllo del rispetto di queste norme per tutti gli aspetti rilevanti deve avvenire sul posto di lavoro. La direttiva sui servizi deve pertanto sancire chiaramente che l'obiettivo della direttiva sul distacco dei lavoratori consiste nel tutelare questi ultimi, e che in virtù della stessa è senz'altro ammissibile prevedere norme più ambiziose dei requisiti minimi obbligatori per i lavoratori vigenti in un determinato paese.

3.6.2 Il Comitato è convinto che il divieto di procedure di controllo di cui agli articoli 24 e 25 della proposta di direttiva svuota di ogni significato la deroga di cui all'articolo 17, punto 5. Resta infatti da chiarire in che modo lo Stato membro di origine possa venire a conoscenza di eventuali violazioni commesse nello Stato di destinazione, che a sua volta non può eseguire controlli né imporre sanzioni. Anche ammettendo che ciò fosse possibile, resta ancora da chiarire come lo Stato membro d'origine possa intervenire in uno Stato estero nel quale non può esercitare alcuna forma di sovranità. La direttiva sul distacco dei lavoratori consente invece agli Stati membri di stabilire quali dichiarazioni possano essere richieste alle imprese dallo Stato di accoglienza (per esempio nel quadro di appalti pubblici), chi sia abilitato a riscuotere eventuali sanzioni pecuniarie e a ricevere ricorsi sul territorio nazionale e quali requisiti debbano avere le dichiarazioni di attività; ci si dovrebbe quindi attenere a tali disposizioni.

3.6.3 Una migliore collaborazione fra le autorità del paese di origine e quelle del paese di distacco è senz'altro auspicabile e da favorire in futuro; tuttavia, secondo il Comitato, l'esperienza pratica dimostra che la realtà è diversa, e la proposta di direttiva non ne tiene ancora sufficientemente conto. Il Comitato reputa quindi che la direttiva sui servizi debba essere più precisa e specifica sulle modalità di collaborazione fra il paese di origine e quello di distacco.

3.6.4 Per quanto riguarda il distacco transfrontaliero di lavoratori di paesi terzi, la proposta di direttiva prevede che lo Stato di origine debba controllare che il prestatore di servizi distacchi soltanto lavoratori (cittadini dell'Unione o extracomunitari) in possesso dei requisiti in vigore sul suo territorio in materia di permesso di soggiorno e di lavoro regolare. Lo Stato membro di accoglienza non può sottoporre a controlli preventivi né i lavoratori né i prestatori di servizi. Queste disposizioni potrebbero generare problemi simili a quelli già precedentemente descritti. Anche in questo caso la direttiva dovrebbe pertanto specificare che l'attuale quadro giuridico resta immutato.

3.7 Tutela dei consumatori attraverso assicurazioni obbligatorie

3.7.1 Il Comitato riconosce che l'obbligo di stipulare un'assicurazione per la responsabilità professionale a carico dei prestatori di servizi le cui prestazioni comportano un rischio per la salute, per la sicurezza oppure un rischio finanziario per i destinatari può rappresentare uno strumento per aumentare la fiducia dei consumatori. Un'unica disciplina comunitaria in materia di assicurazione obbligatoria contro i rischi professionali può essere opportuna anche per garantire pari condizioni di concorrenza fra tutti i prestatori di servizi. Alla luce delle argomentazioni favorevoli o contrarie all'obbligo assicurativo, questo appare però giustificato soltanto in presenza di un interesse superiore dei terzi o dei consumatori. Bisogna quindi definire già nella direttiva quali sono le categorie professionali e i settori interessati da questo obbligo. Inoltre le norme devono essere sufficientemente flessibili per poter tenere conto delle situazioni individuali di rischio e del fabbisogno di copertura dei numerosi potenziali contraenti di queste assicurazioni.

3.8 Garanzia di qualità attraverso la certificazione

3.8.1 Il Comitato è convinto che il fatto stesso di fornire servizi basati sulla conoscenza costringe gli operatori concorrenti a un aggiornamento continuo. Essi possono infatti sopravvivere soltanto se applicano i più recenti standard tecnico-scientifici. I marchi di qualità e le certificazioni forniranno l'auspicata garanzia di qualità soltanto nei casi in cui il consumatore sia in grado di identificare gli standard cui si riferiscono. Per un riconoscimento generale, è necessario che sia raggiunto un certo grado di notorietà, altrimenti non c'è la trasparenza necessaria per il consumatore. I consumatori dovrebbero anche essere informati in modo comprensibile e trasparente sui marchi di qualità dei servizi offerti. La presenza sul mercato di numerosi marchi di qualità che i consumatori non riconoscono può portare ad una perdita di valore di tali marchi e non contribuisce a garantire ai consumatori le informazioni necessarie.

3.9 Trasparenza dei prezzi

3.9.1 Come già indicato all'articolo 26, paragrafo 3, della proposta di direttiva, anche nel campo dell'indicazione e del calcolo dei prezzi dovrebbe esserci trasparenza. A questo proposito il Comitato ritiene opportuno valutare se non sia il caso di imporre non soltanto la trasparenza dei prezzi su richiesta del consumatore (nel quadro degli scambi tra imprese e consumatori, «*business to consumer*»), bensì anche l'indicazione spontanea al momento dell'attribuzione dell'incarico. Si potrebbe ottenere questa trasparenza per i consumatori ad esempio mediante disposizioni in materia di costi e tariffe compatibili con le norme UE. Ciò può risultare superfluo nel caso delle operazioni tra imprese («*business to business*»).

3.10 Utilizzo degli strumenti elettronici

3.10.1 Il Comitato si rallegra del fatto che tutte le operazioni dovranno essere svolte in linea di massima per via elettronica. Si tratta di un requisito lungimirante che, in linea di principio, va accolto con favore. Tuttavia non va dimenticato — come si desume già dalla restrizione prevista all'articolo 5 della proposta di direttiva — che i documenti originali o le traduzioni autenticate di originali importanti quali attestati, estratti di albi ecc. possono essere presentati elettronicamente soltanto se la loro autenticità può essere verificata attraverso una firma elettronica riconosciuta valida o altro metodo analogo. Ciò non è ancora fattibile con la posta elettronica normale; bisogna quindi che in tutti gli Stati membri vengano creati i presupposti tecnici necessari (cfr. lavori del Comitato sui moderni mezzi di comunicazione).

3.11 Cooperazione interdisciplinare

3.11.1 Per il Comitato è importante poter mettere a disposizione del consumatore soluzioni globali nate da forme di collaborazione interprofessionale nel settore dei servizi. Visto che alcuni prestatori di servizi godono di una posizione particolare negli ordinamenti giuridici dei rispettivi paesi, bisogna tuttavia tener presente il fatto che è importante regolamentare per legge la collaborazione: qualora la legge preveda determinati diritti od obblighi di riservatezza per taluni prestatori di servizi, la collaborazione sarà possibile soltanto se questi vigono allo stesso modo per i diversi professionisti che esercitano la loro attività nello stesso studio. Altrimenti si rischia di violare i diritti del consumatore garantiti dalla Carta europea dei diritti fondamentali.

3.12 Codici di condotta

3.12.1 Il Comitato accoglie con favore la proposta di introdurre codici di condotta a livello europeo. Tenuto conto delle diverse norme nazionali in materia di ordinamenti professionali e deontologia professionale, i codici di condotta rappresentano uno dei tanti modi per garantire la qualità dei servizi erogati. I sistemi di garanzia della qualità istituiti dai prestatori di servizi

sono accordi volontari, non vincolanti giuridicamente. Questo non implica affatto che siano privi di efficacia, ma costituisce comunque un certo limite a livello dell'applicabilità. Le riserve normative che vi sono in taluni Stati membri rendono più difficile l'applicazione di tali accordi.

3.13 Sicurezza sociale

3.13.1 L'Unione europea allargata è un mosaico di diversi sistemi di sicurezza sociale costruiti nel tempo in stretta collaborazione con le parti sociali. Lo scambio di prassi consolidate è stato lo strumento più importante per favorirne l'evoluzione. Questo ha dei riflessi anche sulla proposta di direttiva sui servizi nel mercato interno: bisogna infatti fare in modo di non compromettere le conquiste sociali comuni.

3.13.2 Le parti sociali hanno naturalmente un ruolo importante nello sviluppo del settore dei servizi, dato di fatto che non occorre nemmeno menzionare esplicitamente. In questo contesto va invece ricordato che i sindacati non sono espressamente citati nell'ambito della consultazione delle «parti interessate» di cui alla proposta di direttiva. Il Comitato insiste sul fatto che, nel quadro dello sviluppo del settore dei servizi, le parti sociali e la società civile organizzata devono essere consultate ogni qualvolta ciò appaia indicato. Anche le iniziative spontanee degli interessati sono sempre ben accolte.

3.13.3 In questo contesto appare particolarmente importante notare che la proposta di direttiva non tiene conto del fatto che in taluni Stati membri i contratti collettivi hanno preso il posto delle disposizioni legislative; in pratica ciò significa che hanno forza di legge proprio come la legislazione tradizionale. I contratti collettivi hanno spesso questo ruolo specifico soprattutto nei paesi scandinavi; la prassi più comune è infatti che parti sociali indipendenti negozino le retribuzioni e le condizioni di lavoro, che avranno poi validità generale. La proposta di direttiva andrebbe quindi modificata nel senso di riconoscere espressamente ai contratti collettivi la funzione di strumenti per adempiere agli obblighi derivanti dalla presente direttiva.

3.14 Sistema di autorizzazione

3.14.1 Le restrizioni previste alla discrezionalità degli Stati membri in materia di introduzione o di mantenimento dei propri sistemi di autorizzazione nazionale sono molto severe e produrranno cambiamenti in numerosi Stati membri. C'è da chiedersi se ciò non pregiudichi la possibilità degli Stati membri di imporre l'applicazione delle proprie norme nazionali, per esempio in campo sociale, sanitario e ambientale. La libertà di intervento di cui dispone lo Stato e la discrezionalità possibile sul territorio — a livello nazionale, regionale o locale — sono elementi essenziali per poter influire sugli standard di qualità e di sicurezza in campo sociale e sanitario. Il potere di definire la politica sociale dipende infatti anche dalla possibilità di imporre condizioni e requisiti specifici ai prestatori di servizi in loco.

3.15 Fiscalità

3.15.1 L'articolo 2 della proposta di direttiva in esame prevede deroghe alla sua applicazione nel settore fiscale. Il Comitato ricorda che uno dei principali ostacoli alla realizzazione del mercato interno resta sempre la diversa applicazione delle norme fiscali negli Stati membri. L'armonizzazione delle norme a livello comunitario può portare a qualche adeguamento puntuale. Anche in questo settore, però, il Comitato considera che il principio del paese di origine non possa essere applicabile in modo generalizzato. Nella modifica della 6a direttiva sull'IVA la Commissione europea propone per esempio che i servizi prestati fra soggetti imponibili siano assoggettati all'IVA nello Stato di destinazione e non in quello di origine. Da questo punto di vista non sembra proprio che la semplificazione dei servizi transfrontalieri sia improntata alla coerenza, che invece sarebbe utile per non dire necessaria.

4. Sintesi delle proposte del Comitato

4.1 Il Comitato accoglie con favore l'obiettivo perseguito dalla Commissione europea con la proposta di direttiva sui servizi nel mercato interno: realizzare il mercato interno e compiere un ulteriore passo per fare dell'Unione europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale (strategia di Lisbona). Il mercato dei servizi è un importante moltiplicatore per la creazione di posti di lavoro e per la crescita economica nell'intera Unione europea. Inoltre la realizzazione del mercato interno dei servizi può rappresentare per i consumatori un enorme vantaggio, che si concretizza in prezzi più bassi e maggiore possibilità di scelta. Il Comitato considera peraltro che, per raggiungere veramente questo obiettivo, la proposta di direttiva dovrebbe tenere conto delle modifiche e delle precisazioni proposte nel presente parere.

4.2 I punti fondamentali del parere sono i seguenti:

4.2.1 *L'armonizzazione di determinati servizi nel corso di un periodo transitorio in due fasi:* il Comitato reputa prematuro applicare il principio del paese d'origine in maniera generalizzata al settore dei servizi transfrontalieri e raccomanda in generale di verificare la reale applicabilità del principio del paese di origine nei vari settori (p. es. in quello dei servizi sanitari e sociali). Quando la sua applicazione appare in linea di principio possibile, si dovrebbe tener conto delle seguenti considerazioni: l'armonizzazione e il principio del paese di origine sono strumenti almeno di pari dignità ai fini della realizzazione del mercato unico; per alcune attività da definire separatamente e svolte nell'ambito dei sistemi sanitari nazionali, delle libere professioni e di altri settori sensibili, almeno per un periodo transitorio si dovrà privilegiare lo strumento dell'armonizzazione. Al momento attuale il Comitato teme che un'introduzione immediata del principio del paese d'origine comporterebbe un livellamento «verso il basso». Le nuove disposizioni devono essere strutturate nel modo più chiaro possibile ed

essere di facile applicazione, in modo da poter essere attuate facilmente e senza complicazioni. Questo vale anche per i meccanismi di coregolamentazione e di autoregolamentazione.

4.2.2 *La problematica della dimensione sociale:* la proposta di direttiva non deve determinare un abbassamento degli attuali standard sociali e salariali e di quelli relativi alla sicurezza sul posto di lavoro, soprattutto nel caso della direttiva sul distacco dei lavoratori. I sistemi nazionali in materia di contrattazione collettiva e contratti collettivi di lavoro, ivi comprese le pertinenti disposizioni nazionali volte ad attuare la direttiva sul distacco dei lavoratori (96/71/CE), non devono essere messi in discussione. Gli Stati membri devono essere in grado di dare una definizione vincolante dei concetti di lavoratore dipendente, lavoratore autonomo e lavoratore parasubordinato, in modo tale da stabilire una base univoca per il campo di applicazione della direttiva limitando la portata del principio del paese d'origine. Inoltre, gli Stati membri dovranno garantire che le condizioni generali di lavoro vigenti sul loro territorio per determinate categorie vengano applicate anche ai lavoratori migranti e distaccati. Eventualmente, si dovrebbe designare in loco un dipendente dell'impresa come agente autorizzato incaricato di preparare i documenti necessari per lavorare nel paese.

4.2.3 *Il campo di applicazione e le norme sul conflitto di leggi:* è necessario definire con precisione ancor maggiore e delimitare più chiaramente il campo d'applicazione del principio del paese d'origine nel settore dei servizi transfrontalieri, le possibili deroghe e i conflitti di leggi. Si tratta cioè di delimitarne il campo di applicazione rispetto alla futura direttiva sul reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché di chiarire se e in quale modo si possa per esempio evitare il conflitto di leggi fra il principio del paese di origine — che secondo la proposta di direttiva ha sempre il primato — e le norme vigenti nello Stato ospitante in materia sociale, fiscale e penale. In generale è comunque bene evitare qualsiasi incongruenza rispetto ad altri atti giuridici. Vanno fatte salve in particolare le convenzioni di Roma I e II. In molti casi, però, il diritto internazionale privato offrirebbe una regolamentazione più chiara per risolvere le controversie. In attesa di un quadro comunitario in materia, tutti i servizi di interesse generale vanno esclusi dal campo di applicazione della direttiva sui servizi.

4.2.4 *Il censimento delle attività transfrontaliere in un registro centrale:* a parere del Comitato, ai fini del controllo dell'attività di determinati prestatori di servizi, e specialmente dei liberi professionisti, previsto dalla direttiva, bisognerebbe valutare se la creazione di un registro europeo centrale in cui inserire i dati relativi agli obblighi e alle violazioni sia utile e tale da aumentare l'efficacia delle attività di vigilanza.

4.2.5 *Il miglioramento della raccolta dati:* occorre verificare e migliorare gli strumenti per registrare i flussi del mercato interno dei servizi, in modo da poter calibrare e valutare meglio cause ed effetti degli interventi.

4.2.6 *La garanzia di qualità e la trasparenza dei prezzi:* occorre mantenere un elevato livello di tutela dei consumatori mediante i sistemi di garanzia della qualità ed eventualmente anche con l'introduzione di assicurazioni obbligatorie. Nel campo dei servizi transfrontalieri bisogna fare in modo che il consumatore, nel quadro degli scambi «*business to consumer*», possa avere subito un'idea, anche senza bisogno di chiederlo esplicitamente, delle condizioni e dei costi a cui viene fornito il servizio. Una possibilità sarebbe quella di prevedere disposizioni in materia di costi e tariffe, nella misura in cui siano compatibili con il diritto comunitario.

4.2.7 Il ravvicinamento delle disposizioni fiscali: al di là dei molti piccoli ostacoli reali o percepiti come tali, sono gli Stati

membri e gli enti locali stessi a frapporre il principale ostacolo alla realizzazione del mercato interno: l'applicazione diversa e incoerente della legislazione sui contributi sociali e sull'imposizione fiscale. Il Comitato esorta gli Stati membri a rivolgere anche in futuro la massima attenzione a questa situazione.

5. Nel complesso, gli aspetti positivi del mercato interno, in particolare per le PMI e i lavoratori autonomi, dovranno essere promossi più intensamente, coinvolgendo anche il progetto PRISM del Comitato. Se i prestatori di servizi e i consumatori non saranno pienamente convinti dei vantaggi del mercato unico, il Comitato ritiene che il potenziale di crescita del settore dei servizi non potrà essere sfruttato appieno.

Bruxelles, 10 febbraio 2005.

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 respinti durante il dibattito, ma che hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno ad un quarto dei voti espressi.

Punto 2.1.1

Modificare nel seguente modo:

«Ai fini del buon funzionamento del mercato interno, oltre a ridurre gli ostacoli è necessaria anche una regolamentazione adeguata. Per aumentare al tempo stesso la competitività dell'Europa sono necessario e sia norme nazionali che disposizioni applicabili in tutta l'UE, e quindi standard armonizzati semplificare le procedure e le formalità amministrative di accesso ai servizi e alla loro prestazione.»

Esito della votazione

Voti contrari: 113

Voti favorevoli: 48

Astensioni: 6

Punto 3.3.3

Sopprimere.

Esito della votazione

Voti contrari: 130

Voti favorevoli: 52

Astensioni: 6

Punto 3.5

Sostituire l'intero punto con il seguente testo:

- 3.5.1 Benché, per quanto riguarda la libera prestazione di servizi transfrontalieri, già esistano diritti sanciti dal Trattato e dalla giurisprudenza, le imprese, nella pratica, sono spesso ancora incerte quanto ai propri diritti. La direttiva sui servizi definisce e concretizza questi diritti. Il principio del paese di origine, in particolare, è in tal senso un elemento essenziale, che può permettere alle imprese, soprattutto alle PMI, di conoscere meglio i propri obblighi ed i propri diritti quando prestano servizi transfrontalieri senza tuttavia essere insediate nel paese che riceve tali servizi. Anche se la direttiva formula una lunga serie di eccezioni al principio del paese d'origine, il Comitato ritiene che essa, se non aggiungerà nuove eccezioni, possa costituire un importante strumento per l'ulteriore sviluppo del mercato interno dei servizi, con conseguenti grandi vantaggi per i consumatori, i lavoratori e la competitività dell'Unione europea.
- 3.5.2 Il Comitato vede nel principio del paese d'origine un catalizzatore per il ravvicinamento delle legislazioni dei paesi membri, e, eventualmente, in un secondo momento, per l'armonizzazione in materia di ambiente e di protezione dei consumatori.
- 3.5.3 Il Comitato ritiene che l'applicazione del principio del paese d'origine può essere efficace solo in presenza di chiarezza e sicurezza giuridica quanto al suo campo di applicazione. È quindi necessario assicurare che il principio non limiti i diritti di cui già godono i consumatori ed i lavoratori, e che non riduca l'attuale livello di protezione dell'ambiente. Nel contempo si deve cercare di chiarire le controversie circa la compatibilità del principio del paese d'origine con il diritto internazionale, Roma I e Roma II, ed eventualmente risolvere altre questioni di ordine giuridico, senza tuttavia nuocere alla finalità del principio del paese d'origine: agevolare le imprese di servizi nelle loro attività transfrontaliere.

Esito della votazione

Voti contrari: 127

Voti favorevoli: 68

Astensioni: 5

Punto 3.5.1

Sopprimere i punti 3.5.1, 3.5.2 e 3.5.3 e sostituirli con il seguente testo (nuovo punto 3.5.1):

«La validità generale del principio del paese d'origine di cui all'articolo 16 rappresenta il nucleo stesso della proposta di direttiva, insieme alle deroghe di cui all'articolo 17. È l'unico modo per riuscire ad avviare l'apertura dei mercati dei servizi senza ulteriori ritardi. La concorrenza transfrontaliera tra i prestatori di servizi andrà a vantaggio dei consumatori e può creare nuovi posti di lavoro. A parere del Comitato, l'applicazione del principio del paese d'origine promette però buoni risultati solo se vi sono chiarezza del diritto e certezza giuridica sul suo campo di applicazione. Pertanto, parallelamente all'applicazione del principio del paese di origine andrebbe valutato per quali servizi potrebbe essere opportuno un ulteriore ravvicinamento delle basi giuridiche. Al tempo stesso, si deve fare attenzione che con la libera prestazione dei servizi non vengano limitati i diritti dei lavoratori e dei consumatori, né la protezione dell'ambiente. In tali settori l'UE, rispetto a tutto il resto del mondo, ha già ora degli standard elevati, che vanno garantiti.»

Esito della votazione

Voti contrari: 122

Voti favorevoli: 83

Astensioni: 5

Punto 3.5.1

Sopprimere.

Esito della votazione

Voti contrari: 141

Voti favorevoli: 73

Astensioni: 7

Punto 3.5.2

Modificare come segue:

«La validità generale del principio del paese d'origine di cui all'articolo 16 rappresenta il nucleo stesso della proposta di direttiva, insieme alle deroghe di cui all'articolo 17. Il principio del paese di origine risulta particolarmente opportuno nei casi in cui i servizi possono essere standardizzati come le merci o l'armonizzazione normativa è tanto avanzata da escludere qualsiasi conflitto. ~~che finora è stato applicato alle merci, viene applicato pari pari ai servizi. Tuttavia ciò è opportuno solo nei casi in cui i servizi possono essere standardizzati come le merci o l'armonizzazione normativa è tanto avanzata da escludere qualsiasi conflitto.~~ Nei casi in cui invece gli standard non esistono o addirittura è impossibile elaborarli (le cosiddette prestazioni non classificabili) si dovrebbe tener conto di queste particolarità.»

Esito della votazione

Voti contrari: 134

Voti favorevoli: 76

Astensioni: 6

Punto 3.5.3

Modificare come segue:

«Il Comitato reputa quindi prematuro applicare il principio del paese d'origine in maniera generalizzata al settore dei servizi transfrontalieri. Questo principio presuppone infatti l'esistenza di situazioni giuridiche e di realtà paragonabili. A parere del Comitato l'applicazione del principio del paese d'origine promette dei buoni risultati solo se vi sono chiarezza del diritto e certezza giuridica sul suo campo di applicazione. Il Comitato considera pertanto problematico applicare tale principio senza un adeguato periodo transitorio, tanto più che, a suo avviso, gli strumenti disponibili per un'armonizzazione settoriale non stati ancora sfruttati a sufficienza. Al momento sussiste ancora il rischio di una concorrenza fra sistemi e di un conseguente livellamento verso il basso delle norme di tutela dei consumatori, dei lavoratori e dell'ambiente in quanto nell'Unione europea vi sono ancora sistemi giuridici, sociali e sanitari diversi. Soprattutto negli ambiti particolarmente sensibili, un approccio settoriale mediante l'armonizzazione può dare risultati migliori in termini di adeguamento alle sfide del mercato unico di quanto non possa dare l'applicazione prematura di un criterio puramente orizzontale. In tale contesto è necessario valutare per ogni singolo settore, nel quadro di un'analisi d'impatto esauriente, anche per quanto riguarda gli aspetti sociali e quelli di valenza ambientale, se è appropriato applicare il principio del paese d'origine. Dato che le misure di armonizzazione, insieme al principio del paese di origine, sono strumenti complementari ~~almeno altrettanto validi~~ ai fini della realizzazione del mercato interno, in un orizzonte temporale adeguato si dovrebbe procedere al ravvicinamento delle varie disposizioni nei settori in cui vi sono norme nazionali specifiche in campo sanitario, sociale e professionale, se la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio lo riterranno indispensabile. ~~In una fase intermedia la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero stabilire se nei settori di cui sopra siano state adottate e realizzate sufficienti misure di armonizzazione. A seconda del livello di ravvicinamento raggiunto, si dovrebbe poi dare agli Stati membri un'ultima possibilità di ravvicinare le legislazioni attraverso l'armonizzazione. Secondo il Comitato questo metodo, se accompagnato da una definizione ben chiara di questi particolari servizi (per esempio delle libere professioni), comporta il vantaggio di poter e dover preparare progressivamente e in modo ottimale gli operatori interessati al principio del paese d'origine che dovrà essere applicato dopo il periodo transitorio, al fine di realizzare il mercato interno. Questo vale anche per i meccanismi di coregolamentazione e di autoregolamentazione.~~»

Esito della votazione

Voti contrari: 139

Voti favorevoli: 79

Astensioni: 7

Punto 3.5.4

Sopprimere.

Esito della votazione

Voti contrari: 150

Voti favorevoli: 65

Astensioni: 4

Punto 3.6.2

Sopprimere.

Esito della votazione

Voti contrari: 140

Voti favorevoli: 74

Astensioni: 3

Punto 3.9

Sopprimere.

Esito della votazione

Voti contrari: 134

Voti favorevoli: 73

Astensioni: 5

Punto 3.15

Sopprimere.

Esito della votazione

Voti contrari: 135

Voti favorevoli: 90

Astensioni: 2

Punto 4.2.1

Sopprimere il punto 4.2.1 e sostituirlo con il seguente testo:

«L'approccio della Commissione in base al quale, a parte le deroghe di cui nella proposta di direttiva, il principio del paese d'origine sarà generalmente applicabile, è giusto. Solo così si può riuscire ad avviare l'apertura dei mercati dei servizi senza ulteriori ritardi. Al tempo stesso si dovrebbe garantire che vi siano chiarezza del diritto e certezza giuridica nell'applicazione del principio del paese d'origine. Parallelamente all'applicazione di tale principio andrebbe valutato per quali servizi potrebbe essere opportuno un ulteriore ravvicinamento delle basi giuridiche. Si deve fare attenzione che con la libera prestazione dei servizi non vengano limitati i diritti dei lavoratori e dei consumatori, né la protezione dell'ambiente. Le nuove disposizioni devono essere strutturate nel modo più chiaro possibile ed essere di facile applicazione, in modo da poter essere attuate facilmente e senza complicazioni. Questo vale anche per i meccanismi di coregolamentazione e di autoregolamentazione.»

Esito della votazione

Voti contrari: 146

Voti favorevoli: 66

Astensioni: 4

Punto 4.2.1

Sostituire con il seguente testo:

«Il principio del paese d'origine e l'armonizzazione sono due strumenti ugualmente importanti per garantire la libera circolazione dei servizi. Il principio del paese d'origine può essere visto anche come un catalizzatore del ravvicinamento delle legislazioni dei paesi membri, e, eventualmente, in un secondo momento, dell'armonizzazione nei settori che lo richiedono. In sé il principio del paese d'origine può contribuire a far sì che le imprese si lancino con molta più tranquillità nella prestazione di servizi transfrontalieri, senza però stabilirsi nel paese nel quale i servizi sono forniti. Ciò fungerà da leva per lo sviluppo del mercato interno dei servizi, nell'interesse sia dei consumatori che dei lavoratori, nonché della competitività a livello europeo. Prima di aspettarsi reali vantaggi dal principio del paese d'origine è tuttavia importante chiarire tutte le eventuali questioni giuridiche ancora irrisolte.»

Esito della votazione

Voti contrari: 135

Voti favorevoli: 75

Astensioni: 3

Punto 4.2.2

Modificare come segue:

«La problematica della dimensione sociale: la proposta di direttiva non deve indurre un abbassamento degli attuali standard sociali e salariali e di quelli relativi alla sicurezza sul posto di lavoro, soprattutto nel caso della direttiva sul distacco dei lavoratori. I sistemi nazionali in materia di contrattazione collettiva e contratti collettivi di lavoro, ivi comprese le pertinenti disposizioni nazionali volte ad attuare la direttiva sul distacco dei lavoratori (96/71/CE), non devono essere messi in discussione. ~~Gli Stati membri devono essere in grado di dare una definizione vincolante dei concetti di lavoratore dipendente, lavoratore autonomo e lavoratore parasubordinato, in modo tale da stabilire una base univoca per il campo di applicazione della direttiva limitando la portata del principio del paese d'origine. Inoltre, gli Stati membri dovranno garantire che le condizioni generali di lavoro vigenti sul loro territorio per determinate categorie vengano applicate anche ai lavoratori migranti e distaccati. A tal fine potrebbe essere considerata sufficiente la dichiarazione con la quale l'imprenditore attesta che intende procedere in generale secondo tale criterio. Eventualmente, si dovrebbe designare in loco un dipendente dell'impresa come agente autorizzato incaricato di preparare i documenti necessari per lavorare nel paese.»~~

Esito della votazione

Voti contrari: 132

Voti favorevoli: 84

Astensioni: 1

Punto 4.2.4

Sostituire con il seguente testo:

L'idea di semplificare le procedure e di creare un unico punto di contatto per i prestatori di servizi deve essere accolta con favore. Mancano tuttavia dettagli concreti circa le procedure. Particolare attenzione deve essere prestata a ridurre gli oneri burocratici ed amministrativi.

Esito della votazione

Voti contrari: 141

Voti favorevoli: 74

Astensioni: 3

Punto 3.9

Sopprimere.

Esito della votazione

Voti contrari: 140

Voti favorevoli: 76

Astensioni: 1

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Compensazione e regolamento nell'Unione europea — Prospettive future

COM(2004) 312 def.

(2005/C 221/21)

La Commissione europea, in data 29 aprile 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.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato, in data 1° giugno 2004, la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 414a sessione plenaria del 10 febbraio 2005, ha nominato relatore generale BURANI e ha adottato il seguente parere con 99 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Nel quadro del Piano d'azione per i servizi finanziari, varato nel 1999, la Commissione affronta il complesso problema delle operazioni in titoli, e in particolare quello della **compensazione** e del **regolamento** che costituiscono l'elemento fondamentale dell'intera costruzione. La sicurezza e l'efficienza dei sistemi — invisibili all'investitore al dettaglio — sono fondamentali per la vita dei mercati mobiliari. Se da un lato i concetti di base sono semplici — la compensazione garantisce le controparti contro il rischio di «costo di sostituzione» (insolvenza di una delle controparti), mentre il regolamento garantisce il pagamento dei titoli venduti — dall'altro il funzionamento dei processi, i meccanismi e le regolamentazioni che sono alla loro base costituiscono una materia estremamente complessa e specialistica. In questo capitolo vengono riassunti gli aspetti fondamentali contenuti nel documento della Commissione.

1.2 Sul piano **nazionale** i sistemi funzionano in modo **soddisfacente** dal punto di vista dell'economicità e della sicurezza; i problemi sorgono invece a livello **transfrontaliero**, ove esistono **inefficienze, rischi e costi elevati** come conseguenza di un'eccessiva frammentazione dei mercati, a sua volta provocata da **legislazioni, regole e usi differenti** da paese a paese. La necessità di riforme è avvertita dagli stessi operatori sul mercato.

1.3 La comunicazione — alla quale farà seguito una direttiva di prossima pubblicazione — si propone di sottoporre alla discussione delle parti interessate i diversi aspetti del problema, perseguendo l'obiettivo fondamentale della **creazione di un mercato europeo efficiente, integrato e sicuro** per la compensazione e il regolamento delle operazioni in titoli. L'integrazione dei sistemi dovrà essere realizzata con **l'intervento congiunto delle forze di mercato e delle autorità pubbliche**; la Commissione si propone di promuovere il **coor-**

dinamento fra gli organismi del settore privato, le autorità di regolamentazione ed i legislatori.

1.4 Una **direttiva quadro** sarà necessaria per fare in modo che **i fornitori di infrastrutture e gli utenti dei servizi** (operatori autorizzati) **abbiano accesso al sistema di compensazione e di regolamento di loro scelta**, sistema che deve essere debitamente autorizzato, controllato e rispettoso delle regole di concorrenza. La Commissione assicura che nel redigere la direttiva rispetterà i principi di **sussidiarietà** e di **proporzionalità**, tenendo in considerazione l'esigenza di non interferire, per quanto possibile, nei criteri adottati dalle autorità nazionali per regolare le rispettive strutture di mercato. Il risultato di questo approccio dovrebbe essere una **base giuridica** chiara, affidabile e coerente.

1.5 La Commissione non intende entrare nel merito di una possibile **concentrazione** (transfrontaliera) **delle attività di compensazione e di regolamento**, che a suo avviso dovrebbe essere indotta soprattutto dalle forze di mercato. Essa si propone, peraltro, di controllare che vengano tenute in considerazione le esigenze di interesse generale (concorrenza, solidità/efficienza dei sistemi).

2. Situazione attuale

2.1 Le tecniche di compensazione e di regolamento sono complesse. Con tali espressioni la Commissione intende designare «l'insieme dei meccanismi e delle strutture necessari per perfezionare operazioni in titoli o derivati». Più precisamente, la funzione di **compensazione** comprende la **novazione** (interposizione della camera di compensazione e gestione del rischio di contropartita) e il **netting** (calcolo delle posizioni debitorie e creditorie e regolamento degli impegni bilaterali); una funzione collaterale è costituita dal **netting con novazione**, che garantisce le controparti dal «rischio per costo di sostituzione» (rischio di perdite per insolvenza della controparte).

2.1.1 Le funzioni di **regolamento** sono, in estrema semplificazione, di carattere **notarile** (codificazione dei titoli, deposito centrale dei titoli dematerializzati, scambio di informazioni nominative fra depositanti ed emittenti, ecc.), di **conservazione centrale dei titoli** (gestione dei conti correnti titoli, tenuta delle posizioni, ecc.) e di **regolamento** vero e proprio (calcolo delle contropartite, giri-conto fra conti correnti titoli, interconnessione con le banche centrali, versamenti automatici dei saldi liquidi, operazioni infragiornaliere di apporto di liquidità ai sistemi di pagamento «cash» e titoli, attuazione delle operazioni di politica monetaria, ecc.).

2.1.2 La **definizione delle funzioni**, dei termini tecnici e dei loro contenuti si presta talora ad ambiguità, sia perché nelle diverse lingue la terminologia non sempre corrisponde esattamente, sia perché sui mercati nazionali i contenuti possono essere applicati con sfumature diverse. È quindi di estrema importanza che la futura direttiva adotti **terminologie accuratamente verificate**, di universale comprensione e tradotte nelle varie lingue con la collaborazione di tecnici nazionali.

2.2 I servizi di **compensazione** sono prestati da enti comunemente denominati **controparti centrali (CCP, central counterparties** in inglese); il **regolamento** avviene per il tramite dei **depositari centrali di titoli (CSD, central securities depositories** in inglese). CCP e CSD costituiscono un «**circuito chiuso**» che include, oltre ai reciproci rapporti, le banche centrali e le banche e istituzioni finanziarie autorizzate. Gli **investitori non hanno rapporti con CCP e CSD**: a questi ultimi hanno accesso soltanto gli operatori (banche e istituzioni finanziarie membri delle stanze di compensazione).

2.3 Le operazioni transfrontaliere possono svolgersi con modalità variabili e secondo le seguenti alternative:

- accesso diretto a distanza al sistema di regolamento estero,
- ricorso ad un depositario che abbia un accesso diretto o indiretto al sistema di regolamento estero,
- ricorso ad un CSD internazionale che abbia un accesso diretto o indiretto ad un sistema di regolamento estero.

2.3.1 Oltre al fatto che non tutte sono disponibili per ogni operatore, ognuna di queste opzioni presenta vantaggi e svantaggi. Esse hanno comunque una **caratteristica comune: costi elevati e inefficienze**, queste ultime non attribuibili ai sistemi, ma inerenti alla necessità di far ricorso a procedure complicate e di garantire tutti i partecipanti contro il rischio di insolvenza o di mancata consegna.

2.4 Da quanto detto nel precedente paragrafo si potrebbe giungere alla facile conclusione che per creare un mercato integrato, concorrenziale e sicuro basterebbe adottare standard comuni, armonizzare le legislazioni e la fiscalità, razionalizzare

ed internazionalizzare le strutture. Il Comitato mette in guardia dai facili ottimismo; le soluzioni che in teoria possono apparire di semplice attuazione devono essere valutate con un'attenta considerazione della **situazione attuale** di un'Europa composta da venticinque paesi, profondamente differenti per dimensioni e peso economico. Nell'intera Unione esistono 24 CSD e due di essi trattano il 32,2 % del numero di transazioni e il 60,4 % del loro volume globale; 14 paesi su 25 non sono dotati di strutture di compensazione (CCP). Inoltre, nell'Europa dei 15, il regolamento con moneta di banca centrale è di gran lunga superiore al regolamento con moneta bancaria e corrisponde al 67 % tanto del numero delle operazioni che del loro volume.

2.4.1 Tale situazione, apparentemente molto sbilanciata, è comprensibile se si considera che diversi paesi con bassa «market capitalization» non hanno, né possono avere, strutture di CSD e CCP: queste infatti sono costose e possono essere vitali solo a condizione di poter contare su volumi consistenti. Alcune strutture hanno raggiunto una **posizione di quasi monopolio** a livello nazionale (il che non significa che esse siano automaticamente in infrazione delle regole di concorrenza), e funzionano **con efficienza e a bassi costi**.

3. Considerazioni di carattere generale

3.1 Il Comitato prende atto dell'iniziativa della Commissione, felicitandosi per la redazione di un documento che rappresenta un progresso sulla via dell'integrazione dei mercati mobiliari europei. La materia è specialistica, di natura tecnica e con contenuti economici e finanziari non sempre facilmente percepibili, ma riveste anche **aspetti politici e concorrenziali** suscettibili di avere conseguenze importanti sul futuro dei mercati. Le innovazioni — siano esse suggerite o imposte — dovranno quindi essere tradotte in pratica con **gradualità**, valutandone sia le **ripercussioni** immediate che quelle a termine sui mercati.

3.2 Se da un lato il fine implicito dell'iniziativa della Commissione è quello di rendere il mercato europeo concorrenziale con quello americano (che, del resto, è assunto come «benchmark» su invito del Parlamento europeo), non bisogna dimenticare che il recente **allargamento dell'Unione** ha incluso mercati relativamente «deboli» o comunque con esperienze e strutture non ancora consolidate. Cambiamenti fatti senza valutarne le conseguenze — immediate, ma specialmente a termine — potrebbero avere effetti traumatici, con il rischio di provocare una indebita predominanza dei sistemi più «forti». Le **concentrazioni**, evocate dalla Commissione come un benefico effetto dell'integrazione (e sulle quali essa si dichiara «neutrale»), non devono essere determinate dalla necessità di sopravvivere, bensì decise con una **libera valutazione delle opportunità** da parte delle forze del mercato.

3.3 Oltre alla obiettiva situazione citata al punto 2.4, i principali fattori che determinano la frammentazione dei mercati sono le **diversità delle legislazioni nazionali e dei sistemi fiscali**, sia per quanto riguarda il diritto di proprietà che in materia di transazioni. In questi campi un intervento comunitario è necessario al fine di ottenere una **convergenza normativa** che rimuova gli ostacoli giuridici — ma soprattutto fiscali — oggi esistenti.

3.4 La convergenza normativa è peraltro una condizione preliminare e necessaria, ma non sufficiente: se il fine ultimo è quello di creare una robusta struttura paneuropea, devono esistere condizioni di **concorrenza su un piano di uguaglianza fra le banche e le istituzioni finanziarie** e una concorrenza basata in primo luogo sulla **libertà di scelta** degli intermediari (cfr. punto 3.7), attraverso un attento controllo delle **regole di accesso**. L'istituzione di condizioni di concorrenza ottimale è il presupposto per giungere ad una **riduzione dei prezzi** per gli investitori.

3.5 La Commissione non prende posizione sul problema di **chiarire e mantenere distinti i ruoli degli operatori** (banche e istituzioni finanziarie) **da quelli delle infrastrutture**. Queste ultime esercitano le funzioni di **compensazione** (controparti centrali, CCP) e di **regolamento e custodia** (depositari centrali di titoli, CSD). Ciascuna categoria ha differenti missioni e caratteristiche operative, con la conseguente necessità di **differenti regolamentazioni e di controlli appropriati** a ciascuno dei ruoli. Il Comitato rileva peraltro che le banche commerciali hanno tendenza ad «*internalizzare*» in misura crescente le funzioni di compensazione e di regolamento.

3.5.1 Sul mercato operano già da tempo due fra i massimi organismi, che presentano proprio la situazione evocata al paragrafo precedente, di commistione fra banche e intermediari, peraltro con la tenuta di conti separati. Le esperienze di queste strutture sono positive in termini di efficienza, di economie di scala e di risultati economici, e d'altra parte sarebbe irrealistico pensare che si possa oggi prescrivere di scindere o ristrutturare aziende che costituiscono la spina dorsale del mercato.

3.5.2 Le scelte possibili sono due: o si accetta il concetto che possono esistere organismi «misti», o si sceglie la soluzione strettamente legalistica di imporre la separazione fra le attività bancarie e quelle di compensazione e regolamento. La prima soluzione favorisce il mercato in termini di efficienza e di costi, ma presenta, almeno in linea teorica, la possibilità di maggiori rischi e di minore efficacia dei controlli; la seconda sarebbe conforme ai tradizionali canoni di separazione delle attività, ma non sembra né attuabile né, tutto sommato, auspicabile. È evidente a questo punto che la sola raccomandazione che il Comitato possa fare è che **la tenuta di conti separati sia sufficientemente trasparente da consentire controlli efficaci, tanto da parte delle autorità di vigilanza che di quelle della concorrenza**. Una direttiva che prescrivesse i dettagli per

ottemperare a queste condizioni sarebbe benvenuta, per non dire necessaria.

3.6 Come già detto in precedenza, si ricorda che gli investitori hanno rapporti esclusivamente con gli operatori; alle **controparti centrali (CCP)** e ai **depositari centrali di titoli (CSD)** hanno invece **accesso soltanto gli operatori** per il tramite, rispettivamente, dei membri delle stanze di compensazione («clearing members») e dei depositari di titoli. I CSD interagiscono, a loro volta, con le rispettive banche centrali nazionali e con altri CSD nazionali o di altri paesi.

3.7 Gli operatori sono già controllati dalle autorità di vigilanza, ma gli intermediari dettano regole estremamente severe, di carattere tecnico e patrimoniale, per quanto riguarda l'accesso ai loro servizi. Ne consegue che solo un ristretto numero di operatori ha rapporti diretti con gli intermediari, mentre gli altri devono ricorrere al tramite di operatori autorizzati per la conclusione di operazioni comportanti un rischio. Le regole dettate dagli intermediari sono condizionate dalla **funzione di pubblico interesse** esercitata da questi enti: ricade su di essi il compito di assicurare la **stabilità del mercato** e, in ultima analisi, la **protezione degli investitori**. Le autorità di vigilanza e quelle preposte alla concorrenza devono peraltro controllare che le regole di accesso dettate dagli intermediari non si prestino ad essere utilizzate per restringere la **libertà di accesso**.

3.8 Date le caratteristiche operative di ciascun attore, **gli investitori hanno un interesse diretto nell'affidabilità e solidità degli operatori; il mercato si regge invece sull'affidabilità e solidità degli intermediari**. Mentre il rischio sistemico è comune ad operatori ed intermediari, i controlli esercitati sugli uni e sugli altri devono rispondere a logiche differenti. Di qui la necessità, evocata nel precedente punto 3.5, di **mantenere distinti ruoli e regole**. Per quanto riguarda i CSD, occorre notare che il rischio di credito dei partecipanti (che sono in gran parte istituti di credito) è praticamente inesistente poiché la legge degli Stati membri protegge l'investitore contro l'insolvenza di un CSD, prescrivendo che i titoli tenuti in custodia non figurino nel bilancio dei partecipanti.

3.9 A proposito della distinzione dei ruoli, il Comitato considera con una certa perplessità — condivisa anche da una certa parte degli operatori — la tendenza che porta alcune **istituzioni bancarie ad acquisire CSD** in diversi paesi, svolgendo così il loro ruolo tradizionale in modo integrato — o per meglio dire commisto — con quello di CSD internazionali (I-CSD). Il Comitato invita la Commissione ad indagare per accertare, in primo luogo, se esistano elementi che dimostrino l'esistenza di possibili **distorsioni di concorrenza**, in considerazione della commistione in uno stesso soggetto (o in soggetti distinti ma collegati) delle funzioni di operatore e di intermediario. In particolare occorre controllare che le funzioni di CSD non siano utilizzate per finanziare o favorire altre attività.

3.10 Se la distorsione di concorrenza rimane da provare, la commistione di funzioni provoca, come si è detto in precedenza, **difficoltà di controllo** da parte delle autorità: se come banca un I-CSD rimane sottoposto alle regole ed ai controlli bancari del paese nella quale è stabilita, come CSD risponde a norme differenti e a controlli esercitati dalle autorità preposte ai mercati mobiliari dei paesi nei quali opera. Anche se le contabilità sono tenute separate, i collegamenti — quelli evidenti e forse quelli meno trasparenti — possono creare sovrapposizioni di competenze o, peggio ancora, pericolosi vuoti di controllo. Ma per obiettività occorre ricordare che le leggi sulla custodia dei titoli, evocate al punto 3.8, proteggono con efficacia l'investitore.

3.11 Come conclusione delle osservazioni generali e come premessa alle osservazioni particolari che seguono, il Comitato constata che il documento della Commissione è ispirato alla preoccupazione di creare un mercato integrato, libero da vincoli, rispettoso delle regole di concorrenza e operante a costi ridotti: finalità che sono tutte da condividere. Il CESE desidera in particolare mettere in risalto le seguenti considerazioni:

- ogni innovazione ha un impatto, positivo o negativo, sulla **solidità del mercato**. Nessuna considerazione, di liberalizzazione o di concorrenza, deve prevalere sulla necessità di proteggere gli investitori,
- le regole di **concorrenza** devono essere rispettate, ma si deve tenere conto del fatto che **non tutti i partecipanti sono uguali sotto il profilo del rischio**,
- la nozione di «mercato aperto» deve essere temperata dalla preoccupazione di non indebolirne la qualità,
- fino a che non si otterrà una vera **convergenza delle procedure fiscali**, il mercato continuerà a presentare **distorsioni e costi elevati**, che saranno resi ancora più evidenti una volta rimossi gli ostacoli di carattere tecnico e legislativo; fra l'altro, procedure uniformi renderebbero più semplice il controllo dell'evasione,
- se è vero che occorre abbattere le barriere che oggi rendono difficile l'accesso ai **mercati locali**, non è da sottovalutare il fatto che ogni mercato ha sue **particolari caratteristiche e abitudini**, che nessuna armonizzazione riuscirà mai ad eliminare. A questo proposito, anche se la dichiarazione della Commissione citata nel punto 1.4 sembra rassicurante, il Comitato ricorda che la **sicurezza giuridica** è comunque un'esigenza di non secondaria importanza.

4. Osservazioni particolari

4.1 Gli ostacoli individuati dalle relazioni Giovannini

4.1.1 Le due relazioni del gruppo Giovannini ⁽¹⁾ costituiscono il punto di partenza delle riflessioni della Commissione; la rappresentazione della realtà risultante da questi rapporti è frutto del lavoro di autorevoli esperti, ai quali non si può che accordare totale fiducia. Tuttavia, mentre i **fatti** così come rappresentati sono incontestabili, il Comitato ritiene che **sulle opinioni** espresse esista ancora un margine per un'ulteriore riflessione. È quindi con spirito costruttivo che vengono offerti i commenti che seguono.

⁽¹⁾ I rapporti Giovannini e i documenti correlati sono reperibili sul sito della Commissione http://europa.eu.int/comm/internal_market/financial-markets/index_en.htm#otherdocs.

4.1.2 Gli ostacoli individuati dalle due relazioni Giovannini (quindici in totale) sono raggruppabili in tre gruppi: ostacoli **tecnici o derivanti da prassi di mercato**, ostacoli connessi a **formalità fiscali** e ostacoli di **carattere giuridico**. Secondo il parere espresso nelle relazioni — condiviso dalla Commissione — uno degli ostacoli principali all'integrazione è costituito dalle restrizioni in materia di **luogo di esecuzione della compensazione e del regolamento** che, quando applicate, privano gli operatori della libertà di accesso e di scelta del luogo di compensazione e di regolamento. La Commissione osserva giustamente che tali restrizioni **limitano la concorrenza**; il Comitato da parte sua, pur essendo in linea di massima d'accordo, suggerisce di approfondire le motivazioni di talune fra queste restrizioni per accertare se eventualmente esistano ragioni valide che le giustifichino, al di là del semplice protezionismo.

4.1.3 Altri ostacoli individuati sono quelli che inducono, oppure obbligano, gli operatori a **ricorrere a partecipanti locali** per accedere a sistemi di regolamento esteri. Anche in questo caso il Comitato suggerisce cautela: come accennato nel precedente punto 3.11, non tutte le restrizioni e gli ostacoli sono dettati dalla volontà di proteggere i propri mercati.

4.1.4 Non si può invece che essere d'accordo senza riserve sulla critica della Commissione al fatto che in taluni paesi i sistemi di regolamento devono **integrare un meccanismo per la riscossione delle imposte sulle operazioni**, mentre l'uso di un sistema diverso potrebbe comportare il pagamento di imposte più elevate. Questo ostacolo, che certamente limita la libertà di scelta degli operatori per ragioni di costo, è peraltro uno dei più difficili da rimuovere, trattandosi di una misura fiscale di natura nazionale.

4.2 Assenza di un quadro di regolamentazione/vigilanza comune

4.2.1 I sistemi di compensazione e di regolamento sono sottoposti alle regole ed alla vigilanza delle autorità nazionali: **non esiste un quadro europeo di regolamentazione**. In assenza di una normativa comune — e quindi di un «passaporto europeo» — è logico che le autorità nazionali possano negare l'accesso al proprio mercato da parte di sistemi che esse non controllano. La giustificazione è data dal fatto che la loro missione è di proteggere il mercato del quale sono responsabili. Al fine di rimediare a questa lacuna, il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) e il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (Committee of European Securities Regulators — CESR ⁽²⁾) hanno costituito un gruppo di lavoro congiunto incaricato di sviluppare **standard comuni** per i fornitori europei di servizi di compensazione e di regolamento, adattando al contesto europeo le raccomandazioni del comitato dei sistemi di pagamento del G-10. I risultati di questi lavori si tradurranno — ci si augura — in **raccomandazioni e non in regole**. Il vantaggio delle raccomandazioni è che esse potranno essere adottate da tutti, e altresì essere cambiate tempestivamente in modo da poter seguire le evoluzioni tecnologiche e del mercato.

⁽²⁾ Sigla italiana: Caermv.

4.2.2 L'adozione di regole comuni è alla base dell'integrazione dei mercati. Peraltro, gli standard SEBC/CESR **non saranno obbligatori**, in quanto soltanto una direttiva comunitaria può modificare o soppiantare le disposizioni giuridiche nazionali. Il Comitato auspica che le regole SEBC/CESR siano **pubblicate dopo l'approvazione della direttiva quadro** limitandosi, in piena coerenza con le linee direttrici, ad integrare le norme in essa contenute o a riempire eventuali vuoti normativi. Un diverso approccio rischierebbe di introdurre confusione nei mercati.

4.3 Assenza di parità di trattamento

4.3.1 Taluni enti che forniscono servizi di compensazione e di regolamento hanno anche un'autorizzazione in qualità di banche o imprese d'investimento. La Commissione rileva che le banche e le imprese d'investimento possono offrire **servizi transfrontalieri di custodia** avvalendosi del «passaporto DSI» (direttiva sui servizi d'investimento), mentre gli enti che prestano solo servizi di compensazione e di regolamento non hanno diritti comparabili. Inoltre, le due categorie di operatori hanno differenti obblighi di adeguatezza patrimoniale e sono sottoposti a normative diverse in materia di controlli e di offerta di servizi. La Commissione conclude che questa situazione pone **problemi fondamentali in materia di parità di trattamento**.

4.3.2 La Commissione sembra vedere il problema prevalentemente sotto il profilo dell'**apertura dei mercati** e della **parità delle condizioni di concorrenza**; il Comitato preferisce considerare come prioritarie la **sicurezza dei mercati** e l'**efficacia dei controlli**. La situazione che si è venuta creando dovrebbe essere considerata con una certa perplessità: in assenza di regolamentazioni chiare ed uniformi si sono create strutture ibride o congiunte, nelle quali non è facile comprendere quale sia l'attività prevalente, bancaria, di intermediazione titoli o di compensazione. Se è vero che attività congiunte o complementari creano sinergie ed economie di scala, è altrettanto vero che è da evitare una pluralità di controlli e di norme diverse alle quali le varie attività sono sottoposte.

4.3.3 In conclusione, il Comitato suggerisce un'estrema cautela nell'affrontare l'argomento sotto il profilo della concorrenza: la **sicurezza dei mercati deve essere l'argomento preminente e condizionante di tutte le scelte**. Una volta soddisfatta questa condizione, si tratterà di trovare un ragionevole equilibrio fra il rispetto delle norme di un libero mercato e la protezione degli interessi degli operatori e degli investimenti.

5. Gli obiettivi della Commissione

5.1 L'obiettivo che la Commissione si propone è quello di creare dei sistemi comunitari di compensazione e di regola-

mento che siano **efficienti e sicuri** e che garantiscano **parità di trattamento** ai diversi fornitori di questi servizi. Essa si propone di raggiungerli con l'adozione di opportune misure e politiche di:

- **liberalizzazione e integrazione** dei sistemi esistenti di compensazione e regolamento,
- applicazione integrale delle **regole di concorrenza**,
- adozione di un **quadro regolamentare e di vigilanza comune**,
- attuazione di opportuni **meccanismi di governo societario**.

5.2 Il Comitato è d'accordo, pur con qualche riserva, sia sugli obiettivi che sulle procedure e le politiche da adottare. È anche, in linea di massima, d'accordo sul piano operativo tracciato dalla Commissione; si limiterà pertanto, nei paragrafi che seguono, a qualche osservazione intesa ad apportare un contributo all'ottimo lavoro svolto dalla Commissione.

5.3 Le relazioni Lamfalussy e Giovannini, così come la Commissione, concordano sul fatto che, una volta adottate tutte le misure necessarie, si metterà in moto un salutare processo di **concentrazione** dei sistemi di regolamento e di compensazione. **Il motore di tale processo dovrebbe essere il mercato**. La Commissione è del parere di dover assumere un atteggiamento di **neutralità nelle questioni strutturali**; essa si propone pertanto di astenersi dal prendere posizione nei confronti di concentrazioni orizzontali o verticali, e sull'offerta di servizi di intermediazione e/o bancari da parte dei sistemi di regolamento o delle controparti centrali.

5.4 Il Comitato desidera fare qualche riflessione in proposito, a complemento e chiarimento di quanto detto al precedente punto 4.3.2. A suo avviso, mentre la **concentrazione transnazionale di organismi omologhi** è suscettibile di creare economie di scala e di semplificare le procedure, la **concentrazione di attività diverse in un solo ente** tende a creare delle aziende ibride di dimensioni gigantesche. Le autorità di vigilanza, in stretto contatto con quelle della concorrenza, dovranno accertare che questo non costituisca una minaccia per la **sopravvivenza delle imprese minori**. Inoltre, non fosse altro che per una preoccupazione di trasparenza, il mercato dovrebbe essere messo in condizione di comprendere «chi fa che cosa».

5.4.1 La dichiarazione di «non intervento» della Commissione deve peraltro essere messa in relazione con la «dichiarazione di intenzioni» contenuta più oltre nel documento (vedasi punto 6.2, ultimo trattino) che rassicura sulle intenzioni di **controllare il rispetto delle regole di concorrenza**.

6. Le iniziative della Commissione

6.1 Il programma della Commissione per il raggiungimento degli obiettivi sembra del tutto corretto e razionale, e soprattutto ispirato al realismo: le innovazioni possono essere introdotte con **gradualità** — il che comporterà tempi ragionevolmente lunghi per un'attuazione completa — e sempre con rispetto delle regole del mercato, attuando **interventi legislativi o regolamentari solo quando necessari**.

6.2 La Commissione ha istituito un **gruppo di consultazione e monitoraggio** con l'incarico di analizzare gli ostacoli che, secondo la relazione Giovannini, dovrebbero essere rimossi per iniziativa del settore privato. Essa intende inoltre:

- proporre una **direttiva quadro** per la creazione di un quadro legislativo sicuro, tale da consentire il mutuo riconoscimento dei diversi sistemi nazionali,
- istituire **gruppi di esperti** che trattino i diversi **problemi di natura giuridica e fiscale** e che possano suggerire modalità di armonizzazione delle legislazioni o delle procedure,
- controllare l'**effettivo rispetto delle regole di concorrenza**, verificando «le **posizioni di monopolio** esistenti e qualsiasi nuova concentrazione del settore, e **intervenedo se necessario**».

6.2.1 La maggior parte degli interventi previsti dal piano d'azione della Commissione non evocano particolari osservazioni; il Comitato si limita ad offrire qualche commento come elemento di riflessione.

6.3 **Diritti di accesso e di scelta** (punto 2.1 della comunicazione). Il problema centrale dell'intera costruzione di un mercato paneuropeo aperto è costituito dagli **ostacoli** frapposti da talune autorità (e, in una certa misura, da quasi tutte) all'**accesso da parte dei fornitori di servizi di compensazione e regolamento al luogo di compensazione e regolamento di loro scelta**. Di fronte alla resistenza frapposta da diverse autorità nazionali, la Commissione non vede altra alternativa al di fuori di una direttiva che imponga la rimozione di questi ostacoli e che **garantisca** a tutte le parti interessate — imprese di investimento e banche, controparti centrali (CCP) e sistemi di regolamento (CSD) — il **diritto di accesso alle controparti appropriate in qualsiasi paese dell'Unione**. In questo quadro sarebbe, inoltre, possibile ai mercati regolamentati ed ai sistemi multilaterali di negoziazione concludere **accordi con CCP e CSD** di altri paesi dell'Unione.

6.3.1 Il Comitato manifesta il suo accordo di principio sul fine che la Commissione si propone, ma intende ciò nondimeno introdurre una **nota di cautela**. Non sempre gli ostacoli

oggi esistenti sono dovuti a preoccupazioni protezionistiche delle autorità nazionali; in molti casi le intenzioni sono principalmente di **proteggere il mercato contro rischi che le autorità stesse non possono controllare**. Si tratta di preoccupazioni legittime. Lo scambio d'informazioni non è sempre soddisfacente, ma soprattutto può mancare l'immediatezza dell'informazione, condizione necessaria per permettere interventi tempestivi.

6.3.2 Il documento della Commissione evoca una serie di misure prudenziali rafforzate, soprattutto in materia di **adeguatezza patrimoniale** e di **gestione del rischio**, mantenendo il principio del **controllo del paese d'origine**. Sarà introdotto un **modello di cooperazione in materia di vigilanza**, «in modo da impedire che i sistemi di compensazione e di regolamento siano assoggettati alla vigilanza di una molteplicità di autorità». L'approccio è certamente corretto, ma non sono da sottovalutare le difficoltà di attuazione pratica.

6.3.3 La crescente sofisticazione dei mercati, il ritmo sostenuto di concentrazioni, fusioni, mutamenti societari, impongono un gravoso carico di lavoro alle autorità di vigilanza; sul piano teorico si può ben ritenere che le misure di cooperazione saranno corrette e razionali. Il Comitato teme, tuttavia, che **sul piano pratico emergeranno difficoltà** non trascurabili: non sarà semplice integrare venticinque sistemi, non tutti con lo stesso livello di efficienza, di risorse e di esperienza. Esso ritiene che la **data di entrata in vigore** delle misure di liberalizzazione dovrà essere stabilita dopo aver ottenuto l'**accordo incondizionato di tutte le autorità di vigilanza nazionali**. Esse dovranno responsabilmente assicurare di essere in grado di poter partecipare al sistema di scambio d'informazioni e di garantire la protezione dei mercati dal **rischio sistemico**.

6.4 **Governo societario** (punto 2.3 della comunicazione). La Commissione afferma di **non voler entrare nel merito della forma societaria** delle società che gestiscono i sistemi di regolamento e delle loro controparti centrali. Il Comitato osserva peraltro che molti problemi di concorrenza e di posizione dominante sarebbero superati da **una forma societaria cooperativa** fra i partecipanti al sistema, che tenda all'equilibrio del bilancio piuttosto che al conseguimento di utili.

6.4.1 Data la delicatezza delle funzioni degli intermediari e il grande potere di mercato che essi assumono, la Commissione ritiene necessario stabilire **linee direttrici per un governo societario efficiente**, trasparente e capace di controllare la politica societaria e la gestione degli affari correnti. Il Comitato è d'accordo: gli indirizzi delineati non evocano alcun particolare commento, se non che essi sono in linea con i moderni concetti di «corporate governance».

6.4.2 La Commissione aggiunge peraltro che questi enti, proprio perché dotati di un grande potere, potrebbero mettere in atto **pratiche anticoncorrenziali**. Per garantirsi contro questa eventualità le CCP e i CSD dovrebbero mantenere **contabilità separate** che mettano in luce la gestione delle loro attività istituzionali, in quanto distinta dalla prestazione di servizi diversi. Le stesse disposizioni dovrebbero applicarsi a quelle che la Commissione qualifica come «**attività accessorie, come ad esempio l'attività bancaria**». Per quanto importante possa essere una CCP o un CSD, qualificare l'attività bancaria come «accessoria» sembra piuttosto riduttivo: i partecipanti ai sistemi di regolamento hanno bisogno di credito in moneta di banca commerciale (o di banca centrale), per far fronte a temporanee carenze di liquidità. L'attività bancaria può implicare cifre imponenti e, soprattutto in momenti di tensione del mercato, la possibile insorgenza di un **rischio sistemico** non è da sottovalutare.

6.4.2.1 Un'**eccezione alla separazione** dei conti sembra tuttavia ammissibile nel caso dei **CSD**, in quanto le funzioni «bancarie» di queste istituzioni riguardano le banche partecipanti e sono quindi tipicamente di **natura sussidiaria al regolamento**. Il credito è quindi, in un certo senso, parte integrante del regolamento e come tale potrebbe — o dovrebbe, secondo taluni — costituire un'attività legata alla funzione istituzionale dei CSD. Le stesse considerazioni possono valere per i CCP, quando il credito sia necessario per un regolare svolgimento della compensazione, della quale potrebbe considerarsi parte integrante.

6.4.3 Non è chiaro come nella pratica, **autorità di controllo** bancario e autorità di controllo di CCP e CSD possano **collaborare in momenti di emergenza** con la necessaria tempestività. Come già detto in precedenza, il Comitato auspica che la considerazione dei rischi potenziali per il mercato induca tutte le autorità preposte alla vigilanza di attività bancarie e non bancarie sotto l'egida della BCE a sottoscrivere accordi di collaborazione e informazione reciproca a carattere continuativo, con l'adozione di misure tempestive ed efficaci nei casi di emergenza.

6.5 **Differenze sul piano giuridico e fiscale** (punto 3 della comunicazione). I problemi di carattere giuridico sono talmente numerosi e complessi che non è possibile elencarli tutti in forma organica. Le **differenze nelle legislazioni** investono aspetti contrattuali, patrimoniali, di diritto internazionale, societario e fallimentare, e hanno **riflessi giuridici su tutte le fasi dei processi** di acquisto, compensazione e consegna dei titoli. La Commissione osserva che «*le differenze esistenti tra i diritti sostanziali nazionali delle varie giurisdizioni interessate possono continuare ad influire negativamente sull'intero processo*».

6.5.1 È comunemente ammesso che la soluzione degli innumerevoli e complessi problemi giuridici avrà **tempi lunghi**: realisticamente ci si rende conto che i particolarismi nazionali e il conservatorismo burocratico hanno spesso determinato **rallentamenti e ostacoli nei processi di armonizzazione legislativa**. Il Comitato si augura che il senso di responsabilità degli Stati membri prevalga, per una volta, sugli interessi nazionali. La Commissione si propone di istituire un **gruppo**

composto da esperti accademici, autorità pubbliche ed esponenti delle professioni giuridiche che avrà il compito di approfondire le analisi già iniziate dal gruppo Giovannini e di suggerire adeguate soluzioni. Il gruppo dovrà mantenere i contatti con gli enti che hanno avviato gli stessi lavori a livello mondiale (Unidroit). Il Comitato suggerisce che il gruppo sia integrato da esperti tecnici e giuridici provenienti dal mondo degli operatori.

6.5.2 Il processo di armonizzazione legislativa che la Commissione ha intenzione di intraprendere non potrà essere terminato prima della messa a punto degli altri aspetti della direttiva quadro. Nel frattempo occorrerà **convivere con le legislazioni esistenti**, con interventi negli aspetti giuridici solo quando strettamente necessari; occorre evitare di effettuare interventi affrettati che avrebbero bisogno di ulteriori modifiche. D'altra parte, il Comitato osserva che i mercati hanno operato finora senza gravi problemi basandosi su **pratiche e usi consolidati**, che raramente hanno dato adito a contestazioni ed ancor più raramente sono stati oggetto di decisioni giudiziarie. Le differenze legislative sono da considerarsi quindi, più che un ostacolo vero e proprio, una complicazione di procedure che si traduce in un pesante aggravio di costi.

6.5.3 Le considerazioni espresse al punto precedente valgono anche per le misure di carattere **fiscale**, un campo ove la diversità delle legislazioni e la legittima volontà degli Stati membri di tassare i redditi mobiliari provocano una **congerie di disposizioni**, spesso discriminatorie, talvolta di difficile interpretazione, ma sempre **costose per il mercato**. Il Comitato non ritiene di dover entrare nel merito delle misure proposte dalla Commissione: queste sono formalmente corrette ma non saranno sempre facilmente accettate dagli Stati membri, in modo particolare se il campo non sarà stato preliminarmente sgombrato da indirizzi ideologici contrastanti. L'obiettivo principale è quello di **armonizzare le procedure per la riscossione delle imposte**; qualunque metodo, fra le varie opzioni che si presentano, ha vantaggi e svantaggi, ma è importante che, almeno su questo punto, gli Stati membri raggiungano un accordo.

6.6 **Politica di concorrenza** (punto 4 della comunicazione). Il documento della Commissione dedica una particolare attenzione a questo argomento, e stabilisce un **importante principio: le misure di liberalizzazione e di integrazione dei sistemi e la politica di concorrenza sono fra loro complementari**. Il principio sembrerebbe ovvio, ma una volta tradotto in pratica può prestarsi ad interpretazioni diverse, soprattutto di tipo restrittivo. La Commissione afferma di **non voler prendere posizione sulla questione dell'integrazione orizzontale o verticale**, ma avverte che **potrebbero sorgere problemi sotto il profilo della concorrenza** qualora talune concentrazioni dovessero determinare la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato, il che è già il caso attualmente. Il problema non è la posizione dominante, che di per sé non è illecita, ma l'**uso illecito della posizione dominante**: un evento che, date le caratteristiche del mercato, potrebbe creare problemi di applicazione delle norme.

6.6.1 Già si sono avuti esempi, citati dalla Commissione, di **concentrazioni transfrontaliere** fra CCP nazionali ed internazionali, con la creazione di organismi di dimensioni ragguardevoli. Altre forme di concentrazione o di collaborazione strutturata sono in discussione. Nell'esaminare se le strutture esistenti o da creare siano rispettose o meno delle regole di concorrenza, si deve ricordare che in ogni caso **CCP e CSD sono necessariamente pochi e di grandi dimensioni**. Considerata la loro particolare natura, è irrealistico pensare che in ogni paese possa sorgere una pluralità di strutture in numero tale da evitare che una di esse assuma una posizione più importante di altre; lo stesso dicasi, e con maggior enfasi, a livello europeo. La differenza fra un ente di maggior rilievo rispetto ad altri e uno che gode di una posizione «dominante» è molto sottile, e occorrerà che il giudizio delle autorità di concorrenza sia fondato su una profonda conoscenza delle caratteristiche del mercato e delle sue necessità operative.

6.6.2 Ancor più difficile sarebbe il giudizio su una posizione dominante o sulle **attività anticoncorrenziali** se continuerà la tendenza — rispetto alla quale la Commissione ha assunto una posizione di neutralità — all'integrazione orizzontale fra operatori centrali e attività bancarie. Particolarmente complicato e difficile sarà il **controllo dei prezzi**, che certamente non possono essere oggetto di regolamentazione, ma che la Commissione afferma di voler verificare per accertarsi che essi non vengano applicati con **criteri discriminatori**. I criteri di fissazione dei prezzi seguono, o dovrebbero seguire, le regole di mercato, e sono in relazione ai volumi, alla sicurezza, alle garanzie offerte e ad una serie di considerazioni qualitative: non sarà facile stabilire con certezza quali valutazioni siano soggettive e quali siano oggettive, e quando esse siano discriminatorie. Ancor più difficile potrebbe rivelarsi la valutazione di **prezzi eccessivi** come risultato di una posizione dominante: non esistono in relazione a questa fattispecie criteri aprioristici, vale solo la valutazione caso per caso.

6.6.3 A conclusione di questo sommario esame degli aspetti concorrenziali, il Comitato vuole esprimere il suo sostanziale accordo con l'approccio della Commissione, con l'aggiunta però di un appello — che dovrebbe tradursi in norme cogenti — alla collaborazione fra enti di vigilanza e autorità della concorrenza, sia a livello nazionale che europeo. Le autorità di vigilanza (in collaborazione con quelle della concorrenza) possono esercitare un controllo *ex ante* per evitare che l'esistenza di posizioni dominanti determini abusi ed esclusioni. Gli interventi *ex post*, conflittuali e dannosi per il mercato, sarebbero quindi ridotti al minimo una volta introdotte regole di mercato e di controllo chiare e ragionevoli.

6.6.4 Da ultimo, la Commissione affronta, senza prendere posizione, il problema degli accordi, esclusivi e non, evidentemente riservandosi di esaminarli caso per caso: si tratta di un approccio equilibrato, che il Comitato condivide pienamente.

7. Conclusioni

7.1 Il Comitato ha esaminato il documento della Commissione con vivo interesse, analizzandolo soprattutto dal punto di vista delle parti sociali che esso rappresenta: ne approva l'approccio e le linee guida. Riconosce che la materia è estremamente complessa e delicata, per cui sarà ancora lungo il cammino da compiere prima di arrivare alla messa in esecuzione di una futura direttiva. Secondo gli esperti, la messa in esecuzione delle norme potrebbe richiedere diversi anni.

7.2 Il Comitato si rende conto che la consultazione di tutte le parti interessate — mercato, autorità di controllo e governi — è un lavoro necessariamente lungo e difficile, e che l'iter legislativo di una futura direttiva potrebbe essere assai complesso. Si chiede quindi quale situazione possa maturare nel frattempo: una domanda non ingiustificata, che viene posta senza voler sollevare inutili allarmismi. Con le regole esistenti, alla fin fine, i mercati hanno sinora dimostrato di saper superare momenti di emergenza, e le autorità hanno tenuto sotto controllo anche le situazioni più difficili.

7.3 Il problema, semmai, è quello del futuro a breve termine: l'evoluzione dei mercati «esteri» — non solo americani, ma anche asiatici — rafforza la tendenza a creare in Europa strutture più forti e più efficienti. Una tendenza razionale e coerente con le regole di un mercato che non può essere isolato, anche dal punto di vista regolamentare, da un contesto mondiale. Occorrerà quindi buon senso e prudenza, alla luce delle norme in materia di concorrenza, nel consentire o vietare concentrazioni di aziende o assunzioni di nuove funzioni da parte di aziende o gruppi finanziari.

7.4 D'altra parte, il Comitato ritiene che le decisioni non possano essere prese in modo autonomo dalle sole autorità di concorrenza: il parere vincolante delle autorità di controllo dovrebbe essere una norma che — seppure non sempre e non ovunque in vigore — dovrebbe essere operante sin d'ora. La volontà di aprire i mercati rispettando le regole di concorrenza non può trascurare la sicurezza dei mercati stessi: un aspetto che può essere valutato solo da chi ne ha la responsabilità.

Bruxelles, 10 febbraio 2005.

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 d'azione integrato nel campo dell'apprendimento permanente

COM(2004) 474 def. — 2004/0153 (COD)

(2005/C 221/22)

Il Consiglio, in data 9 settembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 149, paragrafo 4 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 20 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore KORYFIDIS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 107 voti favorevoli e 2 voti contrari.

1. Introduzione

1.1 Al termine di un lungo processo di ricerca, di elaborazione e di consultazione ⁽¹⁾, la Commissione ha presentato la propria proposta sull'istituzione di un *programma d'azione integrato nel campo dell'apprendimento permanente*.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo esprime la propria soddisfazione al riguardo e sottolinea che le idee contenute nel presente parere sono finalizzate a rendere la proposta della Commissione quanto più funzionale ed efficace possibile.

1.3 Tenuto conto di ciò, la posizione del CESE riguardo alla proposta della Commissione è stata elaborata per lo più sulla base delle conoscenze di cui esso dispone e delle sue esperienze per quanto concerne:

i ritardi nel conseguimento degli obiettivi di Lisbona,

i ritardi accumulati nel correlare l'istruzione e la formazione alla produttività ⁽²⁾,

la situazione demografica in Europa, e

le riflessioni sviluppate recentemente al livello europeo, ma anche nei diversi Stati membri, nella ricerca di soluzioni ai problemi di cui sopra ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Le tappe principali di tale lungo processo figurano nell'allegato.

⁽²⁾ GU C 120 del 20.5.2005.

⁽³⁾ Si osserva che negli ultimi tempi si è andata sviluppando un'intensa attività volta a cercare di risolvere gli attuali problemi centrali dell'Unione, come quelli inerenti agli obiettivi di Lisbona (occupazione, economia della conoscenza, sviluppo sostenibile, ecc.). Il denominatore comune a tutte le soluzioni proposte è l'apprendimento permanente e la necessità di promuoverlo su un piano istituzionale. Nella suddetta attività possono essere annoverate, tra l'altro, le iniziative della presidenza olandese, in collaborazione con la Commissione europea, sui rapporti tra formazione e produttività e il rafforzamento della cooperazione europea in materia di formazione professionale, nonché il rapporto KOK sulla verifica intermedia della strategia di Lisbona nel marzo 2005 (europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf).

2. La proposta della Commissione

2.1 La proposta della Commissione (COM(2004) 474 def.) punta a una ristrutturazione dei programmi esistenti in materia di istruzione e formazione. Secondo il documento, tale ristrutturazione risponde per lo più all'esigenza di tenere conto di quattro fattori:

— le trasformazioni avvenute in tutta l'UE, le quali hanno portato i sistemi di istruzione e di formazione a essere sempre più integrati in un contesto di apprendimento lungo tutto l'arco della vita,

— la crescente importanza dell'istruzione e della formazione ai fini della creazione di un'economia europea basata sulla conoscenza che sia al tempo stesso competitiva e dinamica,

— la necessità di consolidare i punti di forza dei programmi esistenti e di ovviare alla loro mancanza di continuità e di sinergia,

— la necessità di semplificare e di razionalizzare gli strumenti legislativi comunitari creando un contesto integrato nel cui ambito sia possibile finanziare un'ampia gamma di attività.

2.2 La proposta si basa sugli attuali programmi Socrates e Leonardo da Vinci, sul programma per l'apprendimento on-line (*eLearning*), sull'iniziativa Europass e sulle varie azioni finanziate grazie al programma d'azione comunitaria destinato a promuovere enti attivi a livello europeo e a sostenere attività specifiche nei settori dell'istruzione e della formazione.

2.3 La proposta si fonda anche sulla constatazione secondo cui «integrare in un unico programma il sostegno comunitario alla cooperazione e alla mobilità transnazionali nei settori dell'istruzione e della formazione produrrebbe notevoli vantaggi: il programma consentirebbe maggiori sinergie tra i diversi settori di intervento, accrescerebbe la capacità di seguire l'evoluzione dell'apprendimento permanente e renderebbe disponibili strumenti amministrativi più coerenti, semplificati ed efficienti»⁽¹⁾.

2.4 Di conseguenza, il documento della Commissione conclude che «sarebbe [...] opportuno istituire un programma integrato che contribuisca, attraverso l'apprendimento permanente, allo sviluppo dell'Unione europea quale società avanzata basata sulla conoscenza, in grado di realizzare uno sviluppo economico sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»⁽²⁾.

2.5 Inoltre, esso osserva che «alla luce delle specificità della scuola, dell'istruzione superiore, della formazione professionale e dell'educazione degli adulti, e data la conseguente esigenza di un'azione comunitaria fondata su obiettivi, forme di intervento e strutture organizzative rispondenti a tali specificità, è opportuno mantenere, nell'ambito del programma integrato, singoli programmi che si concentrino rispettivamente su ciascuno dei quattro settori citati, rafforzando al massimo, nel contempo, la coerenza e gli elementi comuni tra i programmi»⁽³⁾.

2.6 Il «programma integrato» comprende le seguenti categorie di programmi:

— Programmi settoriali:

- il programma Comenius, che risponde alle esigenze didattiche e di apprendimento di tutte le persone coinvolte nell'istruzione prescolare e scolastica,
- il programma Erasmus, che risponde alle esigenze didattiche e di apprendimento di tutte le persone coinvolte nell'istruzione superiore di tipo formale e nell'istruzione e formazione professionali di terzo livello,
- il programma Leonardo da Vinci, che risponde alle esigenze didattiche e di apprendimento di tutte le persone coinvolte nell'istruzione e formazione professionale,
- il programma Grundtvig, che risponde alle esigenze didattiche e di apprendimento delle persone coinvolte in ogni forma di educazione degli adulti.

— Il programma trasversale, comprendente a sua volta quattro attività chiave:

- la cooperazione politica nel settore dell'apprendimento permanente all'interno della Comunità,
- la promozione dell'apprendimento delle lingue,
- lo sviluppo, nel campo dell'apprendimento permanente, di contenuti, servizi, soluzioni pedagogiche e pratiche di carattere innovativo e basati sulle TIC,
- la diffusione e l'utilizzo dei risultati delle azioni sostenute nell'ambito del programma e dei precedenti programmi correlati, nonché lo scambio delle buone pratiche.

— Il programma Jean Monnet sostiene le istituzioni e le attività nel campo dell'integrazione europea, e ingloba tre attività chiave:

- l'azione Jean Monnet,
- le sovvenzioni di funzionamento a sostegno di istituzioni specifiche che trattano temi connessi all'integrazione europea,
- le sovvenzioni di funzionamento a sostegno di altre istituzioni e associazioni europee attive nel campo dell'istruzione e della formazione.

2.7 Un elemento importante nella proposta della Commissione è costituito dalla revisione degli obiettivi quantificati alla luce dei nuovi importi proposti nelle prospettive finanziarie dettagliate per il periodo 2007-2013. I nuovi obiettivi sono:

- coinvolgere 1 allievo su 20 in azioni Comenius nel periodo 2007-2013,
- raggiungere i 3 milioni di studenti Erasmus entro il 2011,
- raggiungere i 150 000 tirocini Leonardo entro il 2013,
- raggiungere le 25 000 azioni di mobilità Grundtvig entro il 2013.

⁽¹⁾ COM(2004) 474 def. (considerando 16).

⁽²⁾ COM(2004) 474 def. (considerando 17).

⁽³⁾ COM(2004) 474 def. (considerando 18).

2.7.1 La Commissione ritiene che questi obiettivi ambiziosi possano contribuire in misura rilevante a fare del nuovo programma uno strumento adatto a sostenere la realizzazione, entro il 2010, di un'economia più competitiva e dinamica basata sulla conoscenza.

2.7.2 La dotazione finanziaria proposta a titolo indicativo è di 13,620 miliardi di euro per i sette anni di validità del programma.

3. Osservazioni generali

3.1 La ricerca di un approccio creativo riguardo alla proposta della Commissione è un'operazione certamente complessa che presuppone una conoscenza generale e specifica degli obiettivi, degli strumenti e delle difficoltà inerenti allo sviluppo della politica europea in materia di istruzione. Tale operazione presuppone inoltre la possibilità di integrare le scelte in materia di istruzione con tutti i grandi obiettivi che l'Unione si prefigge per il XXI secolo ⁽¹⁾ e, in particolare, con i grandi obiettivi dell'attuale decennio ⁽²⁾. Essa richiede infine una certa lungimiranza per quanto riguarda l'opportunità, per il futuro, delle scelte effettuate ora.

3.2 Il Comitato presenta una posizione chiara per quanto concerne la classificazione degli attuali obiettivi chiave dell'Unione e un approccio articolato riguardo alle modalità di collegamento dell'apprendimento permanente con tali obiettivi. Tali idee sono state illustrate nel parere esplorativo sul tema «Formazione e produttività» ⁽³⁾, elaborato di recente su richiesta della presidenza olandese. Di conseguenza, l'orientamento del Comitato alla proposta della Commissione in esame è definito per gran parte dai punti di vista e dalle opinioni di cui sopra.

3.3 L'approccio del Comitato è determinato inoltre dalle esperienze legate ai risultati ottenuti finora nell'attuazione delle politiche e dei programmi dell'Unione nei settori della cultura e dell'istruzione, della formazione professionale, della gioventù e dello sport.

3.3.1 Nonostante alcune riserve, tali esperienze delineano un'immagine nel complesso positiva nel cui ambito i programmi si configurano come:

- uno strumento di grande qualità ed efficacia ai fini della comunicazione tra gli organi dell'Unione, specie la Commissione, e i cittadini europei,

⁽¹⁾ Si tratta, tra l'altro, degli obiettivi afferenti alla società della conoscenza, allo sviluppo sostenibile e alle sue tre dimensioni e al sistema multilaterale della *governance* mondiale.

⁽²⁾ Si tratta degli obiettivi di Lisbona per quanto concerne l'economia basata sulla conoscenza e lo sviluppo sostenibile (Göteborg) e degli obiettivi di Barcellona per la dimensione qualitativa dei sistemi europei di istruzione.

⁽³⁾ CESE 1025/2004.

- un livello fondamentale di sviluppo della mobilità delle persone, delle idee e delle buone pratiche all'interno dell'Unione,

- un campo di azione che offre, nell'immediato ma anche in prospettiva, un grado elevato di valore aggiunto europeo.

3.3.1.1 Va sottolineato che finora i programmi europei d'istruzione erano tra le poche attività dell'Unione direttamente rivolte ai cittadini europei. Il nuovo programma dovrebbe porsi l'obiettivo, da un lato, di promuovere uno sviluppo in senso democratico, fondato sugli ideali della democrazia partecipativa e sull'impegno dei cittadini e, dall'altro, di promuovere l'occupazione e un mercato del lavoro dinamico. Esso deve inoltre contribuire allo sviluppo personale e professionale dei cittadini europei, attraverso la creazione di opportunità volte ad ampliarne e a valorizzarne le possibilità. È importante, dal punto di vista dell'Unione e dei suoi rapporti con i cittadini, mettere a punto un programma integrato che sia rivolto alle diverse fasce di età, ai singoli individui, all'ambiente di lavoro, alle piccole e medie imprese e alle parti sociali.

3.4 Il Comitato vede di buon occhio la proposta della Commissione di istituire un «programma d'azione integrato nel campo dell'apprendimento permanente». Di conseguenza, le proposte formulate dal Comitato al riguardo sono esclusivamente finalizzate a migliorare tale programma.

3.4.1 A questo proposito il Comitato rileva in primo luogo una carenza per quanto riguarda la definizione dell'apprendimento permanente.

3.4.1.1 In concreto il Comitato ritiene necessario includere in un'unica visione ⁽⁴⁾ le politiche di istruzione, formazione e gioventù, giacché vede l'apprendimento permanente come un processo unico che va dalla scuola materna fino a dopo la pensione ⁽⁵⁾. Parallelamente il Comitato reputa ormai giunto il momento di superare i limiti di età in materia di apprendimento che sono stati imposti ai cittadini dai sistemi di istruzione e formazione europei. In altri termini, il Comitato nutre maggiori aspettative nei confronti del programma in esame, in particolare per quanto concerne la definizione del quadro dell'apprendimento permanente. Secondo il parere del Comitato, infatti, la difficoltà fondamentale consiste nel dare una

⁽⁴⁾ Cfr. il doc. CES 455/1998, punto 3.7.1 (GUCE C 157 del 25.5.1998), in cui si afferma che «per il Comitato, la condizione indispensabile per lo sviluppo dello spazio educativo europeo è la concentrazione delle politiche ad esso inerenti (istruzione, formazione, gioventù) e dei relativi programmi d'azione. Dalle fasi di definizione e di adozione fino alla loro applicazione effettiva, le politiche d'istruzione, di formazione e della gioventù devono essere inserite in un quadro d'azione omogeneo e integrate tra di loro. Con questa presa di posizione, il Comitato non intende in alcun modo lanciare l'anatema sullo sviluppo di alcune iniziative nel settore dell'istruzione, né tanto meno raccomandare l'adozione di un sistema politico centralizzatore. Esso desidera invece sottolineare l'importanza di una strategia finalmente uniforme in materia d'istruzione, formazione e gioventù nonché di un programma d'azione integrato».

⁽⁵⁾ Cfr. la definizione di apprendimento permanente inclusa nella proposta della Commissione (articolo 3, paragrafo 27).

base materiale e giuridica al concetto unitario, trasversale di «apprendimento permanente», al di là dei diritti di accesso ai programmi settoriali. Il programma integrato dovrebbe funzionare come uno strumento concreto a uso degli Stati membri per la creazione di condizioni volte a consentire l'accesso incondizionato ai programmi di istruzione e formazione per tutti: individui di ogni età e condizione sociale. Allo stesso tempo tale principio dovrebbe poter essere difeso come diritto fondamentale dinanzi alla Corte di giustizia europea.

3.4.1.2 Il Comitato sa che la prospettiva dell'apprendimento permanente sarà valutata in primo luogo al livello nazionale, regionale e locale, ed è anche consapevole dell'esistenza di una serie di ostacoli al livello europeo, i quali impediscono che il programma proposto assuma un carattere praticamente e sostanzialmente integrato. Tuttavia, per quanto concerne le disposizioni relative ai programmi settoriali, ribadisce la necessità di rimuovere le rigide restrizioni (in termini di età e di contenuto degli studi) che i sistemi attuali di istruzione e formazione impongono a se stessi e a coloro che desiderano apprendere. Nel contempo, si esprime a favore di una cooperazione attiva per correlare il programma integrato a quelli nel settore della cultura e dei giovani nonché, in vista della probabile ratifica della Costituzione europea, a quelli in materia di sport. Quest'ultimo aspetto è importante poiché gli interventi in materia di istruzione, specie quelli destinati ai giovani, sono fondamentalmente legati all'acquisizione delle capacità di base necessarie per l'occupabilità dei cittadini e la loro attiva partecipazione sociale.

3.4.2 Una seconda carenza è ravvisata dal Comitato per quanto concerne la comunicazione orizzontale e i collegamenti tra programmi settoriali.

3.4.2.1 Il Comitato ritiene che i problemi inerenti al conseguimento dei grandi obiettivi dell'Unione siano di grande complessità. Di conseguenza, la loro soluzione richiede la rimozione degli ostacoli allo sviluppo di qualsiasi forma di mobilità tra i sottosistemi di istruzione all'interno di un singolo paese o fra paesi diversi. La rimozione degli ostacoli e delle limitazioni esistenti costituisce inoltre una premessa per fare dell'apprendimento permanente un'attività consapevole e proficua.

3.4.2.2 Nella relazione della proposta della Commissione figura un'importante osservazione, originariamente formulata nella comunicazione dal titolo «La nuova generazione di programmi comunitari in materia di istruzione e formazione dopo il 2006»⁽¹⁾, secondo cui «i sistemi d'istruzione e di formazione sono sempre più integrati in un contesto di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, per rispondere alle nuove

sfide della società della conoscenza e all'evoluzione demografica»⁽²⁾. Purtroppo, tale osservazione non trova concretezza nella proposta in esame, la quale è rivolta sostanzialmente alle attuali strutture dei sistemi di istruzione, mentre le collaborazioni promosse tra i diversi livelli di istruzione sono minime. Secondo il Comitato, il nuovo programma risulterebbe più adeguato e innovativo qualora l'accesso ai programmi specifici coprisse gruppi primari di destinatari, senza escludere possibili gruppi di interesse sulla base delle qualifiche in materia di istruzione o per motivi di età.

3.4.2.3 Per queste ragioni si propone qui di accrescere i finanziamenti e di ampliare il campo di azione del programma trasversale. L'obiettivo dovrebbe essere lo sviluppo di cooperazioni e di interventi volti a creare le condizioni necessarie per costruire un effettivo spazio europeo di apprendimento permanente, dotato di un forte valore aggiunto europeo e in grado di dare un contributo sostanziale al conseguimento degli obiettivi di Lisbona e dello sviluppo sostenibile. Appare evidente che le cooperazioni e gli interventi di cui sopra richiederanno la partecipazione di tutti i sottosistemi di istruzione⁽³⁾, delle parti sociali e, più in generale, della società civile organizzata e dei pubblici poteri, in particolare gli enti regionali e locali.

3.4.2.4 Sulla base di quanto precede si propone di rafforzare in particolar modo anche la dotazione del programma Grundtvig, in quanto esso deve rispondere alle necessità di ogni forma di educazione degli adulti.

3.4.3 Una terza carenza, molto importante, riguarda il collegamento del programma integrato con gli obiettivi e la strategia di Lisbona.

3.4.3.1 Il Comitato ritiene che il ritardo accumulato nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona sia sin d'ora considerevole. Osserva anche che il 2010 si sta avvicinando molto rapidamente, e che quindi saranno i cittadini europei attivi proprio in questo periodo a conseguire o meno gli obiettivi di Lisbona. Ritiene infine che la sensibilizzazione sulla strategia e sugli obiettivi di Lisbona richieda sforzi tenaci e integrati nei confronti della summenzionata categoria di cittadini europei, con la collaborazione delle parti sociali. Ciò significa che — parallelamente alla promozione, a tutti i livelli e globalmente, dell'apprendimento permanente — sarà necessario dare la priorità alla comprensione della strategia e degli obiettivi di Lisbona da parte dei cittadini, e favorirne la collaborazione perché possano rispondere adeguatamente alle sfide poste dallo sviluppo sostenibile e dall'economia della conoscenza.

⁽²⁾ COM(2004) 474 def., punto 1.3, primo trattino.

⁽³⁾ I sottosistemi di istruzione includono i vari livelli di insegnamento (istruzione di primo, secondo e terzo grado), le diverse branche (istruzione generale, istruzione e formazione professionale), i soggetti (gli enti che forniscono istruzione e/o formazione) e i tipi di istruzione (formali e informali).

⁽¹⁾ COM(2004) 156 def.

3.4.3.2 A questo fine il Comitato propone di rafforzare i programmi di apprendimento permanente rivolti ai cittadini attualmente in attività e di instaurare un collegamento immediato tra tali programmi, lo sviluppo sostenibile e la realizzazione di un'economia basata sulla conoscenza. In altre parole, ciò significa mettere a punto, di volta in volta, programmi di apprendimento permanente di grandi o piccole dimensioni, sulla base dei requisiti specifici di programmi di più ampia portata relativi allo sviluppo sostenibile e al conseguimento degli obiettivi di Lisbona ⁽¹⁾. I programmi saranno concordati con le parti sociali, a seguito di una consultazione e in uno spirito consensuale.

3.4.3.3 Il Comitato attribuisce particolare importanza alla possibilità di accesso delle PMI alle procedure del programma. Segnala che, secondo le proprie valutazioni, «le PMI [...] sono tenute a sostenere l'ambiente sociale ed economico in cui operano, a consultarsi con esso e a sollecitarne l'appoggio, data la difficoltà, per loro, di mettere a punto, da sole, delle iniziative formative compiute» ⁽²⁾. In tale contesto il Comitato propone un approccio specifico al problema delle PMI, cioè la semplificazione delle procedure per rendere la loro partecipazione al programma fattibile e fruttuosa.

3.4.3.4 È possibile finanziare le proposte del Comitato nel quadro del bilancio proposto per il programma, rivedendo il rapporto tra mobilità e azioni di sviluppo a favore di queste ultime nel periodo fino al 2010. Inoltre, il sostegno finanziario alla proposta del Comitato può essere ottenuto assicurando una coerenza e la complementarità globali con le altre politiche dell'Unione (cfr. articolo 14 della proposta). In tale quadro, le politiche europee per l'occupazione e la ricerca, le politiche del Fondo sociale europeo ma anche quelle inerenti ai fondi strutturali dovranno inglobare un approccio volto all'apprendimento permanente. Allo stesso tempo, fino al 2010, dette politiche dovranno presentare la massima compatibilità possibile con gli obiettivi del programma in esame.

3.5 Un'ulteriore carenza riguarda la confusione creata dalla ripartizione delle competenze tra il livello europeo, nazionale, regionale e locale, nonché tra i pubblici poteri e le parti sociali o, più in generale, la società civile organizzata.

3.5.1 Il Comitato ritiene di vitale importanza procedere a una ripartizione chiara e funzionale dei ruoli e delle competenze di tutti gli attori e le parti in causa che concorreranno allo sviluppo del «programma d'azione integrato nel campo

dell'apprendimento permanente». In uno sforzo comune così ingente nella prospettiva di un'Europa basata sulla conoscenza, la distinzione tra cittadini attivi e creativi e destinatari passivi appare contraddittoria.

3.5.2 Il Comitato chiede che le parti sociali, ma anche gli enti regionali e locali, prendano parte a tutta la gamma di procedure e azioni del «programma d'azione integrato nel campo dell'apprendimento permanente». Tutte le organizzazioni sociali e civili potranno beneficiare, su richiesta, di un'etichetta europea di partecipazione al programma integrato, a condizione che diano avvio ad azioni complementari rispetto a quelle lanciate dal programma. Tale etichetta potrà consentire loro di partecipare a una coalizione europea in materia di istruzione popolare, con la possibilità di avere uno o più rappresentanti nel «comitato di assistenza». Un siffatto coinvolgimento attivo renderebbe il sistema socialmente accettabile e gli conferirebbe dinamismo ed efficacia.

3.5.3 La proposta di cui sopra crea le premesse per correlare il programma alle esigenze sociali reali e quotidiane, ma anche a quelle del mercato. Ciò significa tra l'altro accrescere le possibilità di realizzare un migliore equilibrio tra le esigenze del mercato, in particolare il mercato del lavoro, e quelle sociali.

3.5.3.1 Il Comitato sottolinea la mancanza di riferimenti, nella proposta della Commissione, alle priorità indicate dalle parti sociali nel marzo 2002, per quanto concerne il quadro degli interventi per lo sviluppo permanente delle capacità e delle qualifiche.

3.6 Un altro problema importante riguarda la mobilità, i fondi stanziati per essa e il modo in cui vengono ripartiti tra i programmi settoriali.

3.6.1 Il Comitato ritiene che la mobilità costituisca un fattore positivo nella misura in cui è collegata agli elementi qualitativi del programma. Pertanto, l'obiettivo di triplicare i programmi sulla mobilità deve assumere una valenza qualitativa. Nel periodo attuale fino al 2010, la mobilità dei cittadini oggi in attività contiene tali caratteristiche di qualità e ha un contributo importante da dare al conseguimento degli obiettivi di Lisbona.

3.6.2 Per questo anche il Comitato invita a una distribuzione più equilibrata dei fondi destinati alla mobilità a favore di tale categoria di cittadini.

⁽¹⁾ Al riguardo, cfr. anche CESE 1435/2004, punto 9 (un esempio di buona prassi).

⁽²⁾ GU C 120 del 20.5.2005.

3.7 Il Comitato è dell'avviso che l'aspetto della comunicazione costituisca un problema considerevole ai fini di un'accoglienza positiva del «programma integrato» da parte dei cittadini europei.

3.7.1 A questo proposito, segnala che la denominazione «programma integrato» non contribuisce, dal punto di vista della comunicazione ma non solo, a promuovere un'immagine positiva del programma.

3.7.2 Di conseguenza, si propone di sostituire tale termine con un altro accettabile sul piano della comunicazione e tale da rispecchiare il significato del programma. Un termine calzante secondo il Comitato potrebbe essere «Athena», dal nome dell'antica dea greca della conoscenza e della saggezza.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Nella scia delle osservazioni generali, le osservazioni specifiche esposte qui di seguito hanno come obiettivo quello di precisare maggiormente le riserve o il dissenso del Comitato riguardo a taluni articoli della proposta della Commissione. Il Comitato, in altri termini, concorda con la proposta in generale e con i singoli articoli, salvo quando esprime una diversa posizione.

4.2 Articoli 1-8

4.2.1 Secondo il Comitato, gli articoli 1-8 andrebbero riformulati in modo da tenere conto della propria proposta di una più attiva partecipazione delle parti sociali e, in senso lato, della società civile organizzata e degli enti locali e regionali alle procedure e azioni previste in materia (cfr. punto 3.5.2), e della propria proposta riguardante il nome del programma (cfr. punto 3.7.2).

4.2.2 In particolare per quanto concerne i programmi specifici e sempre nel quadro delineato nelle osservazioni generali, il Comitato propone la creazione dei presupposti istituzionali intesi al potenziamento di azioni congiunte, eventualmente a lungo termine, in particolare nei settori che coltivano la logica dell'apprendimento permanente e la capacità dei cittadini di rispondere alle sfide contemporanee.

4.3 Articoli 9-14

4.3.1 Il Comitato giudica inadeguata la formulazione dell'articolo 11, riguardante la rappresentanza e la partecipazione delle parti sociali al comitato di assistenza.

4.3.1.1 Esiste anzitutto un problema di fondo riguardo alle modalità di partecipazione delle parti sociali a tale comitato: infatti, il ruolo di osservatore, sia pure con l'iscrizione a verbale delle posizioni espresse, non si accorda alla logica della democrazia partecipativa caldeggiata dall'Unione nella Costituzione in corso di ratifica. D'altra parte, nelle presenti circostanze è imperativo creare i presupposti che consentano di coltivare un senso di responsabilità sociale condivisa, da applicare nella progettazione e nello sviluppo delle politiche europee in materia di istruzione. Tramite la piena partecipazione delle parti sociali al comitato di assistenza (e relativo diritto di voto) verrebbero a crearsi le premesse per tale responsabilità sociale condivisa e, di conseguenza, il ruolo del comitato assumerebbe grande importanza nell'elaborazione e nello sviluppo di politiche più efficaci in materia di istruzione. Del resto, oltre alla responsabilità degli enti pubblici riguardo alle decisioni generali in materia di istruzione, esiste anche una corrispondente responsabilità delle parti sociali: tale responsabilità riguarda la formazione lungo tutto l'arco della vita professionale e si manifesta, o deve manifestarsi, a livello istituzionale, nel quadro delle procedure dei negoziati collettivi.

4.3.1.2 Allo stesso tempo, la specifica formula con cui si prevede una scarsa partecipazione delle parti sociali al comitato di assistenza crea un precedente nel senso che potrebbe condurre all'adozione di scelte analoghe al livello nazionale, regionale e locale. Ciò però è inconcepibile, dato che almeno in taluni degli Stati membri le parti sociali svolgono già un ruolo di primo piano nell'elaborazione delle politiche di cui sopra.

4.3.1.3 Il Comitato giudica necessario un dialogo a parte per quanto concerne la composizione del comitato di assistenza, allo scopo di renderlo funzionale ed efficace. Nelle grandi linee, tuttavia, ritiene indispensabile che in esso siano rappresentati, sulla base di un equilibrio creativo, tutti i soggetti che esercitano un influsso sull'apprendimento permanente o ne subiscono gli effetti e che possiedono in materia conoscenze sia generali che specifiche. In altre parole, ciò significa che la composizione del comitato di assistenza dovrà avere una base non solo nazionale, ma anche produttiva e sociale (le parti sociali e la società civile organizzata) e legata alla conoscenza (il mondo accademico).

4.3.1.4 Il Comitato ritiene infine sbagliato limitare la partecipazione delle parti sociali alle questioni inerenti alla formazione professionale. Il funzionamento del comitato di assistenza dovrà inserirsi nel processo per il raggiungimento dell'Europa della conoscenza. Ciò significa che esso può costituire un modello di buone pratiche per la programmazione e per le scelte politiche basate su una conoscenza affidabile, la conoscenza — cioè — del tutto, ma anche la conoscenza specifica come parte del tutto. Di conseguenza sarà importante che tutti i soggetti interessati si esprimano in seno al comitato di assistenza e che partecipino a tutte le sue procedure in un modo che appaia da un lato funzionale e dall'altro consapevole per quanto concerne la natura, le modalità e le finalità delle scelte.

4.3.1.5 Il Comitato chiede un approccio più attivo per quanto concerne le esigenze particolari di apprendimento dei disabili. A questo fine chiede di riformulare come segue l'articolo 12, lettera b):

Articolo 12, (b) «tenendo conto dei discenti con bisogni speciali e considerando in modo specifico le esigenze specifiche dei disabili, contribuendo soprattutto a favorire la loro integrazione nei sistemi generali di istruzione e formazione.»

4.4 Articoli 15-46

4.4.1 Il Comitato, nel quadro delle osservazioni generali (punto 3.4.2), propone l'ampliamento del campo di azione e l'aumento del livello di finanziamento del programma trasversale tramite una corrispondente diminuzione dei fondi destinati ai programmi settoriali.

4.4.1.1 Il ragionamento alla base di tale proposta è semplice. Il rafforzamento del programma trasversale, anche in funzione del suo contenuto, mette in moto dei processi di rinnovamento dei sistemi europei d'istruzione in generale. Ciò, in sostanza, significa che gli investimenti che verranno destinati al programma ritorneranno accresciuti sotto forma di concreto valore aggiunto, a seconda dei casi, nei sistemi europei di istruzione. Quindi, in tale contesto, gli investimenti che verranno destinati al programma trasversale saranno naturalmente i più produttivi ed efficaci.

4.4.2 Il Comitato propone che il programma trasversale di apprendimento permanente così perfezionato venga direttamente collegato agli obiettivi di Lisbona, allo sviluppo sostenibile e ai cittadini europei in attività nel periodo fino al 2010 (cfr. punto 3.4.3.2).

4.4.2.1 Procedere a un siffatto collegamento significa in pratica adottare un approccio integrato alla nostra strategia globale per l'apprendimento permanente, tenendo conto dei problemi che ci hanno condotto alla sua elaborazione, degli obiettivi che ci siamo prefissi per risolvere tali problemi e degli strumenti che abbiamo impiegato in relazione a tali obiettivi. Procedere a un siffatto collegamento significa inoltre:

- rafforzare le ricerche e le applicazioni pilota al livello della comunità accademica, delle parti sociali e in generale della società civile organizzata, nonché degli enti pubblici regionali, in vista del conseguimento degli obiettivi di Lisbona,
- più in particolare, potenziare la cooperazione dei soggetti che condividono questo medesimo obiettivo, nonché gli obiettivi legati allo sviluppo sostenibile,
- favorire proposte alternative da parte dell'Unione, basate sulle buone pratiche in materia, sul modo di collegare l'apprendimento permanente con gli obiettivi di Lisbona su scala locale.

4.5 Il Comitato ritiene che il programma in esame costituisca una scelta di grande importanza per il futuro dell'Unione. Anche per questo giudica importante che il processo di attuazione del programma ammetta interventi correttivi e venga controllato al livello più elevato. A tale proposito auspica la creazione di un comitato interistituzionale permanente di alto livello per la vigilanza sull'attuazione del programma, nel quadro del metodo aperto di coordinamento. Tale comitato, con il sostegno della Commissione europea, avrebbe come compito principale quello di rilevare costantemente i progressi effettuati nell'attuazione del programma e di informarne il Consiglio europeo a intervalli regolari, stabilendo eventuali misure correttive.

Bruxelles, 10 febbraio 2005.

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Verso una maggiore integrazione delle regioni gravate da svantaggi naturali e strutturali permanenti*

(2005/C 221/23)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 gennaio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema *Verso una maggiore integrazione delle regioni gravate da svantaggi naturali e strutturali permanenti*.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 gennaio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore Paulo BARROS VALE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 80 voti favorevoli, 0 voti contrari e 3 astensioni.

1. Introduzione e considerazioni generali

1.1 *Definizione e consolidamento del concetto di regioni gravate da svantaggi fisici e strutturali permanenti*

1.1.1 Uno degli obiettivi strategici dell'Unione europea è conseguire uno sviluppo armonioso e omogeneo in tutto il suo territorio, eliminando in particolar modo i fattori — siano essi socioeconomici, storici, fisici o naturali — che nuocciono alla competitività di determinate regioni e ne ostacolano lo sviluppo.

1.1.2 Uno degli ostacoli maggiormente significativi è l'accessibilità, la quale incide in modo determinante sulle condizioni di vita di alcune zone, come per esempio quelle insulari o quelle di montagna. La scarsa densità demografica costituisce un ulteriore svantaggio sotto il profilo dello sviluppo di certe regioni. Vi sono territori in cui si registra la presenza di più di uno svantaggio, ad esempio isole dal territorio montuoso, le quali vedono quindi aumentare i loro problemi.

1.1.3 Nel quadro dei suoi lavori in materia di coesione economica e sociale, la Commissione europea ha riconosciuto l'esistenza di handicap strutturali permanenti (svantaggi geografici o naturali e demografici specifici) in determinate regioni dell'UE — zone di montagna, aree scarsamente popolate e territori insulari; essi rendono difficile l'attività economica e costituiscono un vero e proprio svantaggio per lo sviluppo di tali regioni.

1.1.4 Il CESE ritiene, tuttavia, che la politica regionale europea non sia stata, nel suo complesso, una risposta realmente adeguata a tali problemi, in quanto non ha preso nella giusta considerazione i forti vincoli che gravano su queste regioni.

1.1.5 Malgrado esista, infatti, una serie di misure comunitarie che si rivolge o, soprattutto, coinvolge in maniera effettiva o potenziale, alcune di queste regioni, non c'è una politica europea strutturata per tutti i territori che presentano questo

tipo di svantaggi, vale a dire una politica costituita da misure elaborate esclusivamente in funzione delle caratteristiche specifiche di tali territori.

1.1.6 Secondo il CESE, questa situazione è in gran parte dovuta alla mancanza, a livello giuridico e ufficiale, di un autentico concetto comunitario di «regioni gravate da svantaggi naturali e strutturali permanenti».

1.1.7 Nell'attuale contesto caratterizzato da una Europa ampliata a 25 Stati membri, il CESE giudica della massima importanza il riconoscimento giuridico e ufficiale di tale concetto come base per la definizione di un quadro d'intervento specifico.

1.1.8 Il CESE ritiene che tali regioni meritino una speciale attenzione, soprattutto attraverso la creazione di un quadro specifico comprendente misure di carattere permanente, che in definitiva sono le uniche in grado di ridurre al minimo i problemi strutturali che si ripresentano continuamente. Solo così sarà possibile evitare il rischio di un isolamento/emarginazione di dette regioni e contribuire ad integrarle a condizioni eque nella Comunità di cui fanno parte.

1.1.9 Nel parere sul tema «Il futuro delle aree montane nell'Unione europea»⁽¹⁾, il CESE aveva già considerato indispensabile garantire una visione comune di queste regioni, riconoscendone la specificità nei Trattati, alla stregua di quanto è previsto agli articoli 158 e 299 del Trattato di Amsterdam. Gli svantaggi e le sfide cui le aree montane devono far fronte giustificano questo riconoscimento, che potrebbe realizzarsi con la concessione del diritto alla solidarietà, alla differenza e alla sperimentazione.

1.1.10 Il CESE ha sempre sostenuto che questi territori hanno bisogno di un riconoscimento per consolidare quei principi fondamentali che consentiranno loro di assumere pienamente la loro identità di territori di autenticità e diversificazione.

⁽¹⁾ GU C 61 del 14.3.2003, pag. 113.

1.1.11 Il CESE pertanto è lieto che nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, approvato lo scorso 18 giugno nella Conferenza intergovernativa che ha riunito i Capi di Stato e di governo dell'Unione europea e in attesa di ratifica, sia incluso, in un articolo che sembra voler riformulare l'articolo 158 del Trattato di Amsterdam, un riferimento esplicito alle regioni gravate da handicap strutturali permanenti, ad esempio le zone insulari, di montagna e quelle a bassa densità demografica.

1.1.12 In effetti, nella sezione dedicata alla Coesione economica e sociale, l'articolo III-220 aggiunge ai due paragrafi dell'articolo 158 del Trattato di Amsterdam già esistenti, un terzo paragrafo così formulato: «Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e a quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica, le regioni insulari, di frontiera e di montagna.»

1.1.13 Il CESE ritiene che il riferimento alle regioni che presentano questo tipo di handicap nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa rappresenti indubbiamente un importante stimolo politico a realizzare in futuro interventi, a livello sia nazionale sia comunitario, maggiormente adeguati alle realtà di dette regioni, con l'obiettivo di ridurre in modo sostenibile gli svantaggi strutturali permanenti o, per lo meno, di attenuarne l'impatto.

1.1.14 Il CESE apprezza il fatto che l'Unione europea continui ad impegnarsi a promuovere la coesione economica e sociale e ritiene che il riconoscimento delle caratteristiche specifiche di queste regioni nel Trattato costituisca certamente un'importante occasione per il loro futuro. Tuttavia, ritiene che al fine di creare una reale base giuridica di riferimento per il riconoscimento delle regioni in questione sia necessario chiarire il concetto, vale a dire chiarire cosa si intenda in particolare per «svantaggi» naturali o demografici, «svantaggi» demografici, regioni a bassa densità demografica e zone di montagna.

1.1.15 Al momento attuale, è importante che la legislazione comunitaria stabilisca in maniera oggettiva a quali territori si applichi tale concetto, in modo da garantire l'attuazione nel futuro di interventi specifici permanenti a favore di queste regioni.

1.1.16 Il riconoscimento ufficiale di questo concetto rafforzerebbe senza dubbio un'azione politica comunitaria modulata in funzione delle caratteristiche specifiche di queste regioni al fine di compensarle degli svantaggi strutturali di cui soffrono.

1.2 La problematica delle regioni insulari dell'Unione europea

1.2.1 L'insularità è indicata come una caratteristica geoculturale e uno svantaggio permanente che crea una difficoltà supplementare alla competitività delle regioni interessate.

1.2.2 Alle regioni insulari vengono fatti chiari riferimenti sul piano istituzionale, ad esempio nell'articolo 154 del Trattato di Maastricht, nell'articolo 158 del Trattato di Amsterdam e nella Dichiarazione n. 30 allegata al Trattato di Amsterdam. A livello istituzionale si riconosce che gli svantaggi strutturali legati all'insularità pregiudicano gravemente lo sviluppo economico e sociale di tali regioni e quindi che nell'ambito della legislazione comunitaria devono essere adottate misure specifiche, se giustificate, a loro favore, per integrarle maggiormente nel mercato interno a condizioni eque.

1.2.3 Eppure, nonostante l'importanza di tali riferimenti istituzionali, dal rapporto del marzo 2003⁽¹⁾ emerge che, in termini di azioni specifiche, i risultati finora sono stati scarsi.

1.2.4 Uno studio sulle 286 regioni insulari dell'UE⁽²⁾ rivela quanto segue:

- le regioni insulari hanno circa 10 milioni di abitanti e una superficie di 100 000 km² (pari rispettivamente al 3 % della popolazione dell'intera UE e al 3,2 % della sua superficie),
- il loro PIL complessivo è stimato a 18 miliardi di euro (pari al 2,2 % del PIL dell'intera UE), mentre il PIL pro capite, misurato in parità di potere d'acquisto, ammonta a 16 300 euro (il 72 % della media comunitaria), anche se si registrano forti disparità tra le varie regioni,
- fatte salve alcune eccezioni, la situazione economica e sociale in questi territori si presenta comparativamente meno favorevole rispetto ai rispettivi paesi di appartenenza. Il PIL pro capite nei territori insulari è in generale inferiore alla media nazionale, anche se non necessariamente il più basso in assoluto nel paese di appartenenza (inoltre è di gran lunga superiore a quello delle dieci regioni più povere dell'Unione europea),

⁽¹⁾ Rapporto conclusivo (2000 CE 16.0.AT.118) sull'analisi delle zone insulari e delle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea, marzo 2003.

⁽²⁾ I cinque criteri che, secondo Eurostat, definiscono il concetto di isola sono i seguenti: possedere una superficie minima di 1 km²; essere distante almeno 1 km dal continente; avere una popolazione stabile di almeno 50 abitanti; essere priva di collegamenti fissi con il continente; non annoverare fra le proprie città una capitale dell'UE.

- l'economia dei territori insulari presenta un alto grado di vulnerabilità, giacché è concentrata su un numero limitato di attività economiche e fortemente specializzata in settori quali l'agricoltura, la pesca e il turismo. La mancanza di materie prime si frappone allo sviluppo del secondario (e infatti nelle regioni insulari il tasso di occupazione nel settore secondario risulta inferiore alla media comunitaria). Si rileva infine l'attuazione di alcune strategie volte ad ampliare la base economica e a ridurre la stagionalità,

- le isole mostrano una percentuale elevata di piccole imprese. Le dimensioni ridotte del mercato interno, il livello ancora poco elevato delle qualifiche e la mancanza di una tradizione di creazione di imprese costituiscono fattori di particolare vulnerabilità per le imprese di tali territori,

- la popolazione insulare è distribuita in forma molto diseguale nelle tre aree geografiche di riferimento: il 95 % della popolazione si concentra nelle isole mediterranee e il restante 5 % nelle isole atlantiche e del Nord. Questo squilibrio appare ancora più marcato quando si considera la ripartizione per isola (in cinque isole si concentra infatti l'85 % circa della popolazione),

- le dimensioni della popolazione residente costituiscono lo svantaggio più determinante. Questo criterio permette di evidenziare una soglia di 4.000-5.000 abitanti, al di sopra della quale il tasso di crescita demografica è generalmente positivo, il livello delle attrezzature e delle infrastrutture è elevato e la popolazione più giovane. Al di sotto di questa soglia, le isole sono particolarmente esposte all'esodo e all'invecchiamento della popolazione, e rivelano evidenti carenze in termini di attrezzature,

- oltre alle dimensioni della popolazione residente, le condizioni geomorfologiche e naturali costituiscono un triplice svantaggio: l'insularità, la montuosità e la configurazione a arcipelago. In effetti, detti territori, prevalentemente montuosi, devono far fronte altresì ai vincoli derivanti dalla loro appartenenza a un gruppo di isole,

- i territori insulari presentano tuttavia anche una serie di vantaggi che vanno maggiormente e ulteriormente sfruttati, specie per quanto concerne le attività legate al tempo libero (turismo, sport, residenze secondarie, ecc.). Inoltre, essi svolgono già un ruolo importante al livello delle autostrade del mare.

1.2.5 La definizione di «isola» secondo Eurostat esclude qualsiasi isola in cui sia situata una capitale di uno Stato dell'UE. Prima dell'ampliamento tale definizione escludeva in effetti la

Gran Bretagna e l'Irlanda, ma adesso esclude anche due isole relativamente piccole, Cipro e Malta. Il CESE propone che la definizione venga riesaminata per permettere l'eventuale inclusione tra le isole di questi due nuovi Stati membri. Questo è già stato riconosciuto dalla Commissione europea nella sua proposta per i nuovi Fondi strutturali e di coesione ⁽¹⁾ e anche nel nuovo Trattato costituzionale europeo ⁽²⁾ in cui è inclusa una dichiarazione in tal senso.

1.3 *La problematica delle regioni di montagna*

1.3.1 Le regioni di montagna compongono circa il 40 % del territorio dell'UE e sono abitate da circa 66,8 milioni di persone (pari al 17,8 % della popolazione complessiva dell'UE).

1.3.2 Per le loro caratteristiche geofisiche, culturali e economiche (le montagne segnano spesso i confini fra Stati), tali regioni non offrono un contesto adeguato allo sviluppo di molte attività economiche, il che si ripercuote a sua volta sul modo di vivere dei loro abitanti.

1.3.3 Il recente studio sulle regioni di montagna ⁽³⁾, oltre a evidenziare i diversi handicap naturali, economici e sociali che le caratterizzano, mostra l'esistenza di acute disparità tra le varie zone.

1.3.4 Lo stesso studio conclude che le politiche nazionali adottate per le zone di montagna non sono state uniformi. In alcuni paesi, infatti, esse hanno avuto un carattere fondamentalmente settoriale e rivolto in prevalenza all'agricoltura e allo sviluppo rurale, mentre in altri sono state destinate a uno sviluppo multisettoriale, specie in ambiti come le infrastrutture pubbliche, l'ambiente e il turismo.

1.3.5 Lo studio sulle zone di montagna mostra inoltre che l'ambiente, il paesaggio e i valori culturali, i quali costituiscono un patrimonio reale, risultano attualmente più protetti dal punto di vista della legislazione nazionale e comunitaria. Si evidenzia tuttavia la necessità di un migliore coordinamento con le strategie di sviluppo.

⁽¹⁾ COM (2004) 492 def., art. 52, punto 1, lettera b) i)

⁽²⁾ Allegato XIX

⁽³⁾ «Mountain areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries», Commissione europea, gennaio 2004.

1.3.6 In rapporto al processo di globalizzazione, lo studio richiama l'attenzione su tre rischi: la tendenza a trasformare le zone di montagna in «musei a cielo aperto» (riserve naturali, parchi culturali e aree di svago), la tendenza a promuovere una crescita economica irrispettosa del principio di sostenibilità, e la tendenza all'abbandono.

1.4 *La problematica delle zone a bassa densità demografica*

1.4.1 Nelle zone caratterizzate da bassa densità demografica, il problema principale è normalmente rappresentato dai trasporti, in termini sia di durata dei viaggi sia di costi. In molti casi, il problema consiste in un'effettiva mancanza di infrastrutture di trasporto. In queste zone è quasi impossibile realizzare economie di scala, il che costituisce una difficoltà non solo per il settore produttivo privato ma anche per i servizi sociali e per altri servizi pubblici. La solidarietà nazionale è messa a dura prova in una società in cui i servizi pubblici di talune regioni assorbono una quota della spesa pubblica più importante di quanto sarebbe giustificato considerando la loro popolazione.

1.4.2 Un altro problema tipico di queste zone è il clima. La bassa densità demografica spesso si accompagna a condizioni meteorologiche rigide. Ai costi di trasporti caratterizzati dalla lunga durata si aggiungono, tra le altre cose, anche più elevati costi di riscaldamento.

1.5 *Le questioni legate ai trasporti e ai relativi costi: un'analisi in termini pro capite e in termini assoluti*

1.5.1 Nella risoluzione del 12 febbraio 2003 relativa al Libro bianco sulla politica dei trasporti, il Parlamento europeo ricorda la necessità imperativa che la politica dei trasporti contribuisca alla coesione economica e sociale, tenendo conto della peculiare natura delle regioni periferiche, insulari, montuose e a bassa densità demografica, sottolineando inoltre l'importanza di prendere in considerazione le particolari esigenze di queste regioni. Data la situazione geografica di tali regioni, i trasporti rivestono per loro un'importanza strategica.

1.5.2 In aggiunta, alcune di queste regioni sono formate da arcipelaghi e ciò accresce ulteriormente la loro dipendenza dai servizi di trasporto aereo e marittimo, in quanto la possibilità di mantenere relazioni politiche, economiche e sociali con il continente è strettamente legata a questo tipo di servizi.

1.5.3 Un ulteriore ostacolo allo sviluppo economico di queste regioni è rappresentato dai costi supplementari di trasporto, ascrivibili sia alla lontananza di tali aree sia alla

necessità di assicurare la regolarità dei servizi. In effetti, gli handicap economici si riflettono nell'innalzamento dei costi del trasporto di passeggeri e merci da e verso queste regioni (nel caso delle isole, i costi per far arrivare le merci sugli altri mercati risultano più elevati, data la dipendenza dai trasporti marittimi o aerei, più cari di quelli stradali o ferroviari per le stesse distanze), di distribuzione (data la necessità di mantenere stock consistenti per evitare i rischi di scarsità legati alle condizioni climatiche e di altro genere, oppure per rispondere a una domanda stagionale) e di produzione (in questo caso, la situazione è aggravata dalle piccole dimensioni del mercato locale e, in alcuni casi, dall'ingente costo dei terreni e dalla ridotta capacità di investimento locale).

1.5.4 Nonostante il peso economico e demografico relativamente esiguo di queste regioni rispetto all'insieme dell'Unione europea, alcune di esse, specie quelle maggiormente periferiche e quelle ultraperiferiche, possono fungere da piattaforma dell'Europa per lo sviluppo di relazioni commerciali con i rispettivi vicini.

1.5.5 Di conseguenza, è stato affermato che la politica comune dei trasporti, specie attraverso una migliore integrazione degli aeroporti e dei porti di queste regioni nelle reti transeuropee, è fondamentale per rispondere alle necessità specifiche di tali aree in vista di un loro sviluppo economico e sociale.

1.5.6 Nella relazione sulle regioni strutturalmente svantaggiate, la commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo del Parlamento europeo sottolinea il ruolo che le grandi reti transeuropee nel settore dei trasporti e dell'energia possono svolgere per promuovere l'accessibilità e la competitività, vale a dire assicurare un migliore collegamento tra queste regioni e il resto dell'UE e ridurre la frammentazione interna dei mercati regionali.

1.6 *Le questioni legate alle telecomunicazioni*

1.6.1 Le lunghe distanze, sia rispetto ai principali mercati europei sia all'interno stesso delle regioni, arrecano un grave pregiudizio alla loro competitività e alle loro possibilità di sviluppo.

1.6.2 Lo sviluppo della società dell'informazione, delle reti di telecomunicazione, dei servizi multimediali e dell'innovazione tecnologica costituisce una vera e propria opportunità per queste regioni.

1.6.3 Le nuove tecnologie dell'informazione, con la loro capacità di ridurre le barriere temporali e spaziali, sono considerate un mezzo per attenuare gli effetti dell'insularità e per aiutare a fornire alle isole vari servizi (in particolare nei settori dell'istruzione e della sanità, in quest'ultimo caso, attraverso lo sviluppo della medicina telematica) e costituiscono un importante requisito per lo sviluppo degli scambi in queste regioni.

1.6.4 Consapevole del fatto che si tratta di aspetti imprescindibili nello sviluppo delle economie locali, l'Unione europea sta appoggiando gli sforzi delle regioni e dei soggetti economici, tanto pubblici quanto privati, volti a modernizzare le infrastrutture delle telecomunicazioni, a sviluppare i servizi necessari alla realizzazione della società dell'informazione e a integrarli meglio nel contesto regionale.

1.6.5 Come però evidenziano gli studi disponibili, per quanto in tali regioni le infrastrutture di telecomunicazione siano state considerevolmente migliorate, sia sul piano qualitativo che per quanto riguarda il numero di connessioni, tanto per i collegamenti regionali e locali come per le comunicazioni internazionali, e malgrado lo sviluppo dei servizi telematici abbia consentito di migliorare l'informazione degli utenti dei servizi pubblici e privati, il divario rispetto alle regioni europee continentali rimane enorme.

1.6.6 In definitiva, nonostante i progressi significativi, non tutti i problemi sono stati risolti pienamente. È quindi da auspicare che i progressi tecnologici rendano possibili mutamenti positivi nei prossimi anni, sì da attenuare la sensazione di isolamento psicologico degli abitanti di queste regioni.

1.7 *Infrastrutture e accesso ai servizi pubblici, in particolare porti, aeroporti, ferrovie, strade, servizi sanitari, istruzione e formazione e politica della conoscenza*

1.7.1 Le regioni gravate da svantaggi naturali e strutturali permanenti trovano in generale molto difficile radicare la loro popolazione.

1.7.2 In generale l'assenza di massa critica comporta che in queste aree i servizi pubblici risultino inadeguati, sul piano sia qualitativo sia quantitativo. I costi aggiuntivi di servizi di base, come i trasporti, incidono negativamente sullo sviluppo economico di queste regioni. Pertanto, il CESE ritiene che, per il loro impatto sociale, anche i servizi pubblici siano determinanti per la dinamica territoriale di queste regioni.

1.7.2.1 Dato che la fornitura dei servizi pubblici è una responsabilità che incombe agli Stati membri, l'elaborazione

delle relative politiche è una questione prettamente nazionale. Il CESE pertanto sollecita gli Stati membri a creare un sistema di servizi sociali basato sulla solidarietà socio-geografica.

1.7.3 Se è vero che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno risolto in parte il problema, è anche vero che i progressi registrati su questo piano nella maggior parte di queste regioni sono stati molto lenti.

1.7.4 Al pari del Parlamento europeo, il CESE ritiene che la revisione della politica comunitaria in materia di concorrenza debba consentire l'impatto degli aiuti a finalità regionale nelle regioni con handicap geografici permanenti, al fine di garantirvi il mantenimento di servizi pubblici di qualità.

1.8 *Limitazioni e potenzialità legate all'ambiente, diversità degli ecosistemi*

1.8.1 L'ambiente appare fragile in molte di queste regioni e lo sviluppo del turismo, in particolare in alcune isole mediterranee, non fa che accrescere la pressione in tal senso. Esistono tuttavia notevoli potenzialità, come la diversità degli ecosistemi, che possono e devono essere sfruttate in modo equilibrato e sostenibile.

1.8.2 In materia di energia, le regioni insulari, in particolare quelle ultraperiferiche, si caratterizzano per una forte dipendenza in relazione alle forniture petrolifere (il che si giustifica con la loro lontananza dalle grandi reti di energia e con il costo più elevato della produzione di elettricità, date le dimensioni medie e spesso molto ridotte delle reti elettriche da alimentare). È dunque necessario sfruttare le fonti di energia alternative e rinnovabili, di solito particolarmente abbondanti in queste regioni.

1.9 *La problematica dell'attività economica; la concentrazione di attività settoriali e la mancanza di alternative; la situazione occupazionale*

1.9.1 Uno dei grandi problemi che si manifestano in queste regioni è senza dubbio la debole capacità di creazione e consolidamento delle imprese, risultante dalla scarsa disponibilità di capitali e, in gran parte, da un clima economico e sociale poco favorevole allo sviluppo degli affari.

1.9.2 Alcuni studi raccomandano di diversificare le economie di queste regioni, in particolare quelle esclusivamente dipendenti dal turismo, nonché di promuovere nuove fonti integrate di sviluppo endogeno.

1.9.3 Sempre secondo alcuni studi, un programma di formazione volto a sostenere l'innovazione e la creazione di imprese si rende indispensabile per favorire lo sviluppo di nuovi settori o per permettere il decollo delle attività turistiche promovendo in tal modo l'occupazione.

1.9.4 Nella struttura dell'occupazione si nota in generale un peso significativo del settore agricolo. Un'elevata occupazione si registra anche nel terziario, la cui importanza è legata tuttavia soprattutto agli impieghi nel settore pubblico.

1.10 *Opportunità per il turismo e le attività del tempo libero*

1.10.1 Il turismo riveste indubbiamente una enorme importanza in quanto rappresenta un impulso all'attività economica e, di conseguenza, può essere considerato uno strumento di lotta al ritardo di sviluppo delle regioni gravate da handicap strutturali permanenti. A volte detto settore costituisce, in queste regioni, l'attività principale in termini di ricchezza prodotta.

1.10.2 Secondo il CESE lo sforzo di avvicinamento di questi territori alle regioni più sviluppate dell'UE richiede che si valorizzino il ruolo del turismo, basato sullo sviluppo di una reale professionalità, e le potenzialità di sviluppo economico che esso rappresenta.

1.10.3 Il CESE ribadisce che il turismo non dovrà costituire per questi territori l'unica base dell'economia, la quale dovrà essere invece diversificata e svilupparsi in più campi.

1.10.4 Nel parere sul tema «Il futuro delle aree montane nell'Unione europea»⁽¹⁾, il CESE già sottolineava la necessità che, nei limiti imposti dai principi dello sviluppo sostenibile, l'offerta turistica montana fosse diversificata in maniera da distribuirsi meglio sia nel tempo (maggiore equilibrio stagionale del flusso turistico) che nello spazio (migliore ripartizione dei flussi turistici sul territorio).

1.10.5 Il CESE ribadisce che la vocazione ad accogliere visitatori per motivi di svago, si tratti di attività turistiche propriamente dette o semplici attività ricreative, è il risultato di qualità intrinseche di questi territori. Ritiene però che questa funzionalità debba essere preservata e sviluppata, per adattarla alle esigenze della domanda.

1.10.6 Gli studi in materia sottolineano che il turismo e le attività ricreative costituiscono elementi chiave per queste regioni, ma ammoniscono sugli svantaggi di un'iperspecializzazione in questi settori di attività economica.

1.11 *Capacità delle regioni di attirare investimenti e di creare opportunità per il radicamento della popolazione e per lo sviluppo del loro potenziale endogeno*

1.11.1 Dato che le regioni in questione sono gravate da svantaggi oggettivi e permanenti che determinano costantemente dei costi aggiuntivi, il CESE giudica di estrema importanza l'attuazione di politiche attive, ad esempio attraverso la leva fiscale, che promuovano lo sviluppo dell'economia locale al fine di assicurare il mantenimento delle popolazioni sui territori.

1.11.2 Considerando le caratteristiche e i vincoli specifici di queste regioni e l'indiscutibile necessità di individuare, in ciascun caso, la strategia più appropriata alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo di questi territori, a parere del CESE il sostegno allo sviluppo di attività nel campo del turismo sostenibile e di qualità e a quello di attività produttive locali, privilegiando ad esempio l'espansione di servizi di prossimità alle imprese e incoraggiando la creazione o lo sviluppo di piccole imprese e microimprese, costituiscono aspetti particolarmente importanti per permettere il potenziamento di un'economia locale contribuendo a creare e/o mantenere l'occupazione.

1.11.3 Il CESE inoltre ritiene che una maggiore cooperazione tra gli enti locali e le parti sociali di queste regioni nonché un loro maggiore coinvolgimento, ad esempio attraverso azioni integrate, possano creare le condizioni e la massa critica per contribuire ad una maggiore valorizzazione del potenziale di sviluppo di queste zone, ai fini di un loro avvicinamento alle regioni più sviluppate dell'UE. Queste regioni, grazie al loro impatto turistico, sono vettori di diffusione dei valori dell'Unione europea.

1.11.4 Il Comitato crede che l'accesso a un'istruzione di qualità elevata e alla formazione professionale sia la chiave per lo sviluppo delle regioni in questione.

1.12 *Lontananza dai principali mercati e dai grandi centri decisionali e assenza di una massa critica per la sostenibilità economica di una serie di attività*

1.12.1 La lontananza di queste regioni e la loro dispersione interna costituiscono un ostacolo molto evidente al loro sviluppo, tanto più che le loro dimensioni ridotte creano difficoltà alla redditività di grandi volumi di investimento e alla realizzazione di economie di scala, come pure alla sostenibilità economica di una serie di attività.

⁽¹⁾ GU C 61 del 14.3.2003, pag. 187.

1.13 *La realtà dei movimenti economici e sociali rappresentativi delle regioni interessate*

1.13.1 Il CESE ritiene che solo con movimenti economici e sociali propositivi e rappresentativi sarà possibile mettere a punto politiche pubbliche calibrate alle peculiari esigenze di ciascuna regione. La mancanza in molte di queste regioni di una massa critica (personale, infrastrutture, servizi, ecc.) e di una struttura organizzativa efficace delle parti economiche e sociali sono fattori che limitano lo sviluppo e la competitività.

1.14 *Politiche comunitarie e nazionali volte a ridurre al minimo i problemi strutturali permanenti*

1.14.1 Nei fondi strutturali comunitari rientra una percentuale significativa della popolazione di questi territori (nel caso delle isole oltre il 95 %), data l'ammissibilità di tali regioni agli obiettivi 1 e 2.

1.14.2 Con il sostegno di politiche comunitarie e nazionali, sono stati messi a punto diversi programmi volti ad assicurare uno sviluppo sostenibile di questi territori e basati sullo sfruttamento dei loro specifici punti di forza. Risaltano al riguardo gli aiuti concessi allo sviluppo dell'artigianato locale, di progetti turistici, di nuove infrastrutture di trasporto, della formazione e dell'ambiente.

1.14.3 In effetti, una cospicua parte dei finanziamenti comunitari è stata consacrata alla modernizzazione e al potenziamento dei settori produttivi, per contribuire alla creazione o alla conservazione dei posti di lavoro. Tra le varie azioni spiccano, al di là dei tradizionali aiuti rivolti all'investimento, alcuni dispositivi di ingegneria finanziaria (sistemi di garanzia, rafforzamento dei fondi propri, prestiti agevolati, ecc.) che hanno avuto un effetto volano sulla mobilitazione di risorse nei mercati di capitali. Gli aiuti pubblici hanno inciso anche su aspetti ai margini dell'attività delle imprese, in particolare promuovendo la crescita di zone economiche, mettendo a disposizione servizi comuni, mettendo a punto progetti di ricerca applicata e trasferimenti di tecnologia, e infine impiegando nuove tecnologie di comunicazione.

1.14.4 In campo agricolo, sono state condotte azioni specifiche volte a rafforzare le colture tradizionali locali e a incoraggiare la diversificazione, la ricerca applicata e la sperimentazione.

1.14.5 In materia di pesca e di acquicoltura, alcune regioni hanno potuto beneficiare di finanziamenti per progetti relativi alla costruzione e alla modernizzazione delle imbarcazioni da pesca, all'acquicoltura, alla sistemazione dei porti, alla trasformazione e alla commercializzazione.

1.14.6 Per sviluppare le capacità ricettive e rispondere alle esigenze specifiche di taluni settori, sono stati inoltre realizzati vari investimenti nell'area della formazione (al livello di costruzione di attrezzature e di corsi di formazione).

1.14.7 Sono state infine varate azioni nel campo della protezione ambientale allo scopo di ridurre l'inquinamento, specie per quanto attiene alla gestione e allo smaltimento di residui e rifiuti liquidi di origine industriale e domestica.

1.14.8 Le misure comunitarie di sviluppo rurale specificamente destinate al sostegno alle regioni montuose hanno avuto l'obiettivo di garantire che si continuassero a utilizzare i terreni agricoli nelle zone meno produttive e di dare un sostegno maggiore agli investimenti in tali aree. Attraverso le misure agroambientali sono stati favoriti metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze della protezione dell'ambiente e la conservazione dello spazio naturale.

1.15 *Bilancio dell'evoluzione delle regioni sia sul piano diacronico sia in funzione delle politiche pubbliche perseguite*

1.15.1 Le politiche comunitarie, specie attraverso i fondi strutturali, hanno inciso in modo molto rilevante sui risultati globali ottenuti in queste regioni, in particolare sul piano della convergenza con il resto dell'Unione europea. Gli effetti di tali politiche sono stati molto importanti — per non dire determinanti — in settori come le infrastrutture di trasporto o ancora la pesca e l'agricoltura, cioè due dei principali settori produttivi di queste regioni.

1.15.2 La creazione o lo sviluppo di infrastrutture volte ad attenuare l'isolamento esterno costituisce uno dei due aspetti più visibili delle azioni cofinanziate dall'Unione europea nelle regioni. L'accessibilità di ciascuna regione è stata nettamente migliorata, con vantaggio non solo delle popolazioni locali, ma anche dell'attività turistica. Sul piano interno, le regioni hanno beneficiato di importanti miglioramenti della rete stradale e, in certi casi, di azioni di sviluppo dei trasporti in comune. In vari settori, le infrastrutture di supporto alle attività economiche sono state rafforzate per far fronte all'evoluzione dei bisogni.

1.15.3 Al pari del miglioramento dei collegamenti aerei e marittimi, anche le azioni nel settore delle tecnologie di comunicazione avanzate (teleconferenze, telediagnosi, telematica, cablaggi di rete) hanno contribuito a ridurre gli svantaggi legati all'insularità e/o alla distanza.

1.15.4 Quanto ai settori produttivi, gli sforzi compiuti hanno contribuito a migliorare la produttività delle imprese e ad adattare l'offerta alle opportunità dei mercati locali e all'esportazione.

1.16 *Lo sforzo di solidarietà nelle politiche strutturali*

1.16.1 Nel quadro della riforma dei fondi strutturali 2006-2013, oltre alle caratteristiche socioeconomiche delle regioni gravate da svantaggi permanenti devono essere prese in considerazione la loro situazione specifica e le loro debolezze strutturali permanenti.

1.16.2 Il CESE è particolarmente lieto del fatto che la terza relazione sulla coesione economica e sociale, adottata dalla Commissione europea il 18 febbraio 2004, contenga un riferimento ai problemi specifici di queste regioni e alla necessità di adottare misure adeguate alla loro particolare situazione.

1.16.3 Il CESE ritiene che l'assegnazione delle risorse nell'ambito della Priorità II «Competitività regionale e occupazione» e della Priorità III «Cooperazione territoriale europea», previste dalla nuova struttura della politica di coesione dell'UE per il periodo di programmazione 2007-2013, debba basarsi su criteri che tengano conto degli handicap strutturali permanenti, quali la situazione periferica, l'isolamento, l'inaccessibilità e la bassa densità di popolazione che, come è noto, creano seri ostacoli allo sviluppo economico e sociale delle regioni interessate.

1.16.4 È dunque d'accordo con l'idea della Commissione di tener adeguatamente conto, nell'ambito del nuovo approccio raccomandato dai fondi strutturali per il prossimo periodo di programmazione, della dimensione territoriale, accanto a quella economica e sociale. In base alla proposta della Commissione europea infatti gli aiuti comunitari a favore della Priorità II dovranno basarsi su criteri territoriali che rispecchino lo svantaggio relativo delle regioni che presentano handicap di natura geografica (zone insulari, aree montane e regioni a bassa densità di popolazione).

1.16.5 Il CESE approva la proposta della Commissione di obbligare gli Stati membri a prendere in considerazione il carattere specifico di queste regioni in sede di allocazione delle risorse nel quadro dei Programmi regionali e di prevedere un incremento del contributo massimo comunitario a favore dei territori con handicap geografici permanenti.

1.16.6 Il CESE ritiene opportuno attribuire una particolare attenzione alle situazioni in cui vi è un sommarsi dei diversi vincoli (è il caso ad esempio delle isole dal territorio montuoso e a bassa densità di popolazione).

1.16.7 Giudica inoltre auspicabile tenere conto delle necessità specifiche di questi territori non solo nel quadro della politica di coesione ma in tutte le politiche comunitarie.

1.16.8 Non basta assicurare che la politica di coesione affronti i problemi di competitività delle regioni gravate da handicap strutturali permanenti che ne condizionano lo sviluppo. Per il CESE è necessario che altre politiche comunitarie, ad esempio la politica di concorrenza, tengano conto delle proprie implicazioni dirette e indirette, positive o negative, su queste regioni, ai fini di una loro totale integrazione nella Comunità alla quale appartengono.

1.17 *Le regioni dell'obiettivo 1: uno sforzo sostenuto e adeguato*

1.17.1 Lo sviluppo economico e sociale delle zone svantaggiate dell'Unione non è soltanto socialmente giusto ma anche importante ai fini della stabilità politica dell'Unione e del suo sviluppo armonioso. Appare legittimo attribuire priorità alle regioni che registrano un livello di sviluppo tra i più bassi della Comunità e che presentano i problemi sociali più gravi.

1.17.2 In materia di dotazioni finanziarie dei fondi strutturali destinate all'obiettivo 1 dopo il 2006, gli svantaggi legati agli handicap permanenti dovranno, in funzione delle loro dimensioni, essere considerati determinanti ai fini dei criteri di distribuzione. Gli stanziamenti di bilancio dovranno inoltre prendere in considerazione alcuni fattori aggravanti, ad esempio la configurazione ad arcipelago, la desertificazione o i problemi di accessibilità legati alla presenza di rilievi.

1.17.3 La forma giuridica di un tale strumento, sia esso un programma specifico o una serie di disposizioni particolari nel quadro regolamentare di un obiettivo 2 rinnovato, è irrilevante, purché risponda ad un certo numero di criteri o di finalità.

1.17.3.1 L'esistenza di vincoli geografici o demografici duraturi o permanenti deve costituire espressamente un criterio di ammissibilità.

1.17.3.2 Le sfere d'intervento devono riguardare campi in cui agiscono indiscutibilmente vincoli geografici o demografici permanenti, in particolare attraverso:

- il finanziamento per l'acquisto o il rinnovo d'infrastrutture di trasporto fisse o mobili,
- il finanziamento di capitali di rischio per lo sviluppo di nuovi collegamenti marittimi o aerei all'interno dell'UE o con i paesi terzi,
- il finanziamento di infrastrutture pubbliche la cui espansione è motivata dalla configurazione ad arcipelago, dall'isolamento determinato dai rilievi o da una bassa densità demografica,
- l'assunzione di alcuni costi aggiuntivi che risultano dall'applicazione della normativa comunitaria su questi territori (applicazione di norme ambientali, di norme relative alla gestione dei rifiuti, alla gestione delle risorse idriche, ecc.),
- gli aiuti alle imprese insulari (in particolare le imprese di piccole dimensioni) per azioni di promozione e di analisi di mercato nella misura in cui permettano a tali imprese di andare al di là del loro mercato di prossimità, ecc.

1.17.3.3 La ripartizione di tale strumento deve basarsi, in linea con il principio di proporzionalità, sull'intensità degli handicap, misurati in termini di accessibilità, situazione demografica e, eventualmente, di produttività. Tra i criteri di ripartizione deve poter figurare la somma dei vincoli che colpisce numerose regioni insulari (ad esempio il frazionamento del territorio nel caso di un arcipelago, una difficile situazione demografica o il carattere montuoso di una parte del loro territorio).

1.17.4 Affinché la creazione di un tale strumento non sia unicamente simbolica, è necessario mettere a disposizione risorse adeguate; esse devono essere comprese tra un ammontare pari a quello attualmente concesso alle regioni dell'obiettivo 2 (limite minimo) e un ammontare corrispondente agli aiuti concessi alle regioni dell'obiettivo 1 (limite massimo).

1.18 *La revisione del regime degli aiuti di Stato* ⁽¹⁾

1.18.1 Il volume degli aiuti concessi dagli Stati membri è comparativamente superiore a quello dei fondi strutturali. È dunque estremamente rilevante che i vari regimi di aiuti gestiti dalla Comunità tengano conto dei costi aggiuntivi e dei vincoli legati al carattere specifico di tali regioni.

1.18.2 I rappresentanti di queste regioni giustificano la richiesta di un quadro più flessibile basandosi sul fatto che gli aiuti volti a compensare i costi aggiuntivi legati alla loro situazione, lungi dal rappresentare un fattore di distorsione del mercato, costituiscono un'azione di riequilibrio.

1.18.3 La legislazione comunitaria in materia di aiuti, e soprattutto di aiuti di Stato a finalità regionale e di aiuti in campo agricolo, deve dunque essere riformulata. In base al principio della discriminazione positiva, essa deve tener conto dei vincoli legati alle caratteristiche di tali regioni e del loro sommarsi a altri eventuali vincoli permanenti di carattere geografico o demografico. Ecco alcuni esempi:

1.18.3.1 il regime di aiuti di Stato a finalità regionale tiene conto dei vincoli che fanno registrare le regioni a bassissima densità di popolazione e attualmente le autorizza a beneficiare di livelli di aiuti più elevati e di aiuti diretti ai trasporti. Tuttavia, (a parte un riferimento anedddotico) non cita assolutamente il caso delle isole. È dunque opportuno, come minimo, estendere a tutte le isole il regime di cui godono le zone a bassa densità di popolazione, più precisamente:

- percentuali di ESN (Equivalente sovvenzione netta) paragonabili,
- l'autorizzazione ad ottenere aiuti al funzionamento che permettano di coprire i costi aggiuntivi in materia di trasporto.

1.18.3.2 Nel migliore dei casi, inoltre, questo stesso regime prevede gli aiuti al funzionamento solo se «decescenti e temporanei». Questa limitazione non tiene conto del fatto che i vincoli dell'insularità sono permanenti e deve dunque essere soppressa, soprattutto per quanto riguarda i trasporti.

⁽¹⁾ L'aiuto di Stato è un trasferimento diretto alle imprese sotto forma di sovvenzioni, esenzioni fiscali, partecipazione al capitale, prestiti a condizioni favorevoli, differimenti d'imposta e garanzie, calcolato in modo da armonizzare i dati della componente «aiuti di Stato» in un indicatore comune paragonabile da un paese all'altro.

1.18.3.3 Il divieto formale di concedere aiuti diretti ai trasporti per gli scambi tra Stati membri della Comunità deve essere riconsiderato per quanto concerne le isole. Tali aiuti potrebbero in effetti contribuire al miglioramento della loro integrazione economica nello spazio comunitario e permettere loro di trarre vantaggio dalla posizione geografica nelle zone marittime che circondano l'Europa. Questo riguarda in particolare le regioni insulari che sono più vicine alla costa di un altro Stato membro che a quella del loro Stato di appartenenza e, ancor più, le regioni i cui scambi con la Comunità si effettuano attraverso i trasporti transoceanici.

1.18.3.4 Il problema degli aiuti ai trasporti deve essere affrontato anche nell'ambito dell'OMC al fine di favorire lo sviluppo degli scambi diretti con i paesi terzi più vicini.

1.18.3.5 Il regime di concorrenza prevalente nel settore dei trasporti marittimi e aerei contiene numerose disposizioni concernenti le isole che devono essere migliorate o completate. Ad esempio:

- la regola dell'offerta più bassa deve prendere in considerazione fattori quali l'impatto economico e sociale che l'aggiudicazione di un appalto può avere in un'isola,
- è meglio evitare di lanciare diversi bandi di gara per i vari tronconi di una stessa linea, se questo rischia di mettere a repentaglio la qualità dei servizi e la loro affidabilità,
- nel settore marittimo, la durata degli appalti di pubblico servizio deve poter essere prolungata onde tener conto della durata di ammortamento delle navi.

1.18.3.6 Nel caso degli aiuti all'agricoltura o alla pesca, è opportuno prevedere misure specifiche di sostegno alle produzioni locali volte a limitare gli effetti dei costi aggiuntivi di trasporto o quelli delle dimensioni limitate del mercato. Potrebbe ad esempio essere il caso degli aiuti al funzionamento destinati a piccole unità di trasformazione (mattatoi, latterie, ecc.) quando il modesto volume di produzione della regione o la scarsa importanza del mercato di prossimità non autorizzano il loro funzionamento in condizioni di sostenibilità economica.

1.18.3.7 L'applicazione di aliquote uniformi in materia di fiscalità indiretta (IVA, accise...) tende ad aggravare la situazione nelle regioni che soffrono di handicap permanenti, in cui i prezzi al consumo sono più elevati. Gli Stati devono essere autorizzati ad applicare con una certa flessibilità le aliquote e

alcune accise sul territorio di tali regioni qualora questo contribuisca a ridurre i loro costi aggiuntivi strutturali e a migliorare le condizioni di vita della popolazione. Lo stesso vale, per evidenti motivi, anche per l'imposizione fiscale legata ai trasporti o ai diritti d'utenza (ad esempio le tasse aeroportuali).

2. Conclusioni e raccomandazioni

2.1 La situazione di vulnerabilità che caratterizza le regioni gravate da handicap permanenti tende ad ostacolare lo sviluppo e, in molti casi, ad aggravarne i problemi economici e sociali. In un contesto analogo, una popolazione che vive nelle regioni non soggette a questi svantaggi godrebbe di una maggiore prosperità o, per lo meno, avrebbe minori difficoltà.

2.2 Sarebbe inesatto e manicheo al tempo stesso sostenere che esiste una specie di «fatalismo» che condanna le regioni gravate da handicap permanenti al ruolo di territori di seconda categoria e i loro abitanti ad un sottosviluppo endemico. Le regioni europee con handicap permanenti possiedono, in numerosi casi, una serie di vantaggi e di potenzialità che possono essere sfruttati: la vicinanza a importanti risorse naturali, la capacità di produrre energie rinnovabili, il grado di attrazione che esercitano sul piano turistico, la posizione geostrategica, la vicinanza alle rotte marittime, la diversità degli ecosistemi, ecc.

2.3 Il problema principale di queste regioni è che per cogliere tali opportunità, devono probabilmente fare sforzi o assumersi rischi maggiori di quanto sarebbe necessario per portare a termine un'impresa analoga in altre zone meno svantaggiate dell'UE. In caso di recessione, esse sono invece le prime ad essere colpite, a causa della minore redditività delle loro industrie.

2.4 Una politica europea destinata alle regioni gravate da handicap permanenti deve pertanto prevedere una serie di misure volte a ridurre il più possibile la loro vulnerabilità e a creare delle vere «pari opportunità» tra queste regioni e il resto dell'Unione. Tale politica, che rappresenta una risposta a vincoli naturali oggettivi, deve essere modulata in funzione dell'intensità dei vari svantaggi. Per questo stesso motivo, non deve sostituire bensì completare le misure tradizionali attuate nel quadro della politica di coesione economica e sociale.

2.5 Quali devono essere gli elementi costitutivi di detta politica?

2.5.1 Una politica europea destinata alle regioni gravate da handicap permanenti deve basarsi su tre grandi principi e mirare a una serie di obiettivi:

- il **primo** di questi principi è il principio di «**permanenza**», il quale tiene conto del fatto che i vincoli geografici che colpiscono questi territori sono costanti nel tempo. Il principio di permanenza contrasta con la nozione di «recupero» che finora è servita di base alle politiche comunitarie nell'affrontare i problemi economici e sociali,
- il **secondo** principio è quello di «**discriminazione positiva**», in base al quale le misure destinate a taluni territori e volte a controbilanciare i vincoli strutturali permanenti non costituiscono vantaggi indebiti bensì elementi che contribuiscono a garantire un'autentica parità. A tale proposito, la discriminazione positiva contrasta con la discriminazione in senso lato che, in base alla definizione data dalla Corte di giustizia, «... consiste nel trattare in modo identico situazioni diverse e in modo diverso situazioni identiche» (Sentenza del Tribunale di primo grado — quarta sezione- del 26 ottobre 1993. Cause riunite T-6/92 e T-52/92),
- il **terzo** ed ultimo principio è quello di «**proporzionalità**», il quale tiene conto del fatto che le situazioni dei territori gravati da handicap permanenti sono diversificate. L'attuazione di una discriminazione positiva nei confronti di tali regioni è difendibile solo se si basa sulle loro reali caratteristiche geografiche, demografiche, ambientali e sui vincoli che queste ultime comportano. Sono realtà che differiscono necessariamente da una regione all'altra.

2.5.2 Piuttosto che cercare di elaborare misure applicabili sistematicamente e uniformemente a tutto il territorio, si tratta piuttosto di creare un quadro che permetta di tener conto di queste differenze. Questo quadro, basato su disposizioni giuridiche, su strumenti finanziari e su forme di *governance*, permetterà di arrivare a soluzioni adeguate a ciascuna di queste regioni e modulate in funzione della natura e dell'intensità dei problemi. In alcuni casi, questo comporterà l'adozione di misure comuni a tutte le regioni gravate da handicap permanenti. In altri casi, invece, questo implicherà disposizioni specifiche ad una data situazione che non potranno essere generalizzate.

2.6 Gli obiettivi di una politica delle regioni gravate da handicap permanenti

2.6.1 Gli obiettivi di una politica per le regioni gravate da handicap permanenti possono essere di ordine sociale, economico e ambientale e sono inoltre strettamente collegati tra loro.

2.6.2 Ai fini di una corretta applicazione degli aiuti nelle zone svantaggiate, il termine «sostenibilità» deve essere considerato in base ad una duplice accezione, che prevede sia un approccio socioeconomico, volto a garantire nelle zone rurali la sopravvivenza delle aziende familiari e di sistemi produttivi vitali in grado di impedire l'esodo dalle campagne, sia il consolidamento delle pratiche agricole compatibili con l'ambiente.

2.6.2.1 **Obiettivi di carattere sociale:** sul piano sociale, una politica europea destinata alle regioni gravate da handicap permanenti deve consentire agli abitanti di tali regioni, se lo desiderano, di «nascere, vivere e lavorare nel loro paese».

2.6.2.2 Gli abitanti di queste regioni devono poter beneficiare di una serie di infrastrutture e di servizi con una varietà di scelta e una qualità vicine quanto più possibile a quelle dei servizi generalmente disponibili nelle altre regioni dell'Unione.

2.6.2.3 Questo riguarda un gran numero di settori ma in particolare l'istruzione, la sanità, i trasporti e le telecomunicazioni. La parità con le altre zone dell'Unione non può essere definita a livello puramente statistico ma deve essere valutata in termini qualitativi. Se le infrastrutture e i servizi sono di livello elevato, quanto più è bassa la popolazione di una regione, tanto più la loro dimensione e il loro costo risulteranno sproporzionati rispetto al numero di abitanti. A tale problema non esiste una soluzione uniforme, a parte l'applicazione di un principio: mirare a prestazioni ottimali per assicurare, come minimo, il mantenimento della popolazione.

2.6.2.4 A tale proposito risulta necessario l'intervento dei fondi strutturali, mirato in particolare al settore dei trasporti (infrastrutture fisse o mobili), alla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche, al settore dell'istruzione e all'assistenza sanitaria. Nel campo dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, l'intervento dei fondi strutturali deve essere potenziato mediante l'effettiva applicazione dell'articolo 154 del Trattato, relativo alle reti transeuropee, con adeguati mezzi finanziari.

2.6.2.5 Gli abitanti delle regioni gravate da handicap permanenti devono poter accedere ai beni di consumo o ai servizi a prezzi socialmente accettabili.

2.6.2.6 Si può in certi casi rimediare a situazioni di disuguaglianza adottando misure volte a ridurre i prezzi al consumo, oppure incoraggiando taluni fornitori di servizi a stabilirsi nelle zone più isolate e meno popolate.

2.6.2.7 Risultano necessari interventi di carattere sociale, ad esempio:

- aiuti diretti a talune attività commerciali o fornitori di servizi,
- tariffe preferenziali per i residenti sui trasporti marittimi o aerei
- servizi pubblici di qualità.

L'intensità di alcune di queste azioni potrà essere direttamente proporzionale all'isolamento delle zone interessate e inversamente proporzionale alle dimensioni del loro mercato.

2.6.2.8 Un uso estensivo delle disposizioni di cui agli articoli 73 del TCE (pubblici servizi in materia di trasporti), 86, paragrafo 2 (imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale) e 87, paragrafo 2 (aiuti di carattere sociale concessi ai singoli consumatori) potrebbe in alcuni casi servire di base per queste misure.

2.6.3 **Obiettivi economici:** sotto il profilo economico, la politica europea destinata alle regioni gravate da handicap permanenti deve contribuire alla loro integrazione nel mercato unico tenendo conto al tempo stesso della loro fragilità sociale e ambientale. I principi del libero mercato devono dunque essere temperati da quelli della coesione economica, sociale e territoriale.

2.6.3.1 L'integrazione delle economie di dette regioni nel mercato unico esige condizioni eque.

2.6.3.2 Essa richiede, in linea di massima, una riduzione dei costi aggiuntivi determinati dai trasporti grazie ad aiuti diretti alle imprese.

2.6.3.3 Essa inoltre esige, nei singoli casi e in funzione delle varie situazioni, disposizioni volte a controbilanciare le dimensioni ridotte del mercato di prossimità e la scarsità di risorse naturali o umane. Queste si ottengono attraverso misure di sostegno e di promozione del settore privato, modulate in funzione della natura delle attività, della loro redditività e del loro impatto sociale ed ambientale.

2.6.4 **Obiettivi ambientali:** dal punto di vista ambientale, una politica europea delle regioni gravate da handicap permanenti deve assicurare la tutela dell'ambiente di queste zone, in armonia con le esigenze di sviluppo economico e sociale. L'«ambiente» comprende le risorse naturali, i paesaggi e gli ecosistemi di dette regioni nonché il loro patrimonio culturale in tutti i suoi aspetti: architettura, monumenti storici, patrimonio linguistico, musica, danza, letteratura, artigianato, ecc.

2.6.4.1 La tutela del patrimonio ambientale non deve essere un'iniziativa statica o legata al passato, volta a trasformare le regioni gravate da handicap permanenti in «riserve indiane». Si tratta invece di un'azione attiva e dinamica volta in particolare a promuovere lo sviluppo sostenibile necessario per mantenere

sul territorio le popolazioni residenti e per garantire la qualità della loro vita.

2.6.4.2 Per realizzare gli obiettivi ambientali, è necessario operare interventi a livelli molto diversi: naturalmente a livello locale, ma anche nazionale, europeo e talvolta mondiale. Ad esempio:

- la preservazione del patrimonio linguistico dipende da politiche dell'istruzione elaborate a livello sia locale sia nazionale,
- la protezione delle coste dall'inquinamento marittimo richiede il controllo delle attività di navigazione nelle acque nazionali ed internazionali nonché misure vincolanti (come per il passaggio negli stretti) che vengono discusse non solo dagli Stati limitrofi ma anche a livello mondiale (nel quadro dell'IMO),
- la gestione delle risorse ittiche concerne, a seconda dei casi, le regioni, gli Stati membri, la Comunità, ma anche i paesi terzi (è il caso ad esempio dei Caraibi) oppure gli organismi internazionali (come per le zone di pesca nell'Atlantico settentrionale),
- tutte le politiche legate al controllo dell'effetto serra e alla limitazione delle sue conseguenze devono assolutamente essere elaborate a tutti i livelli già indicati. Esse però devono essere discusse anche a livello mondiale nel quadro delle Nazioni Unite e delle diverse conferenze in materia di ambiente.

2.6.4.3 Gli obiettivi ambientali sono, nella maggior parte dei casi, una questione di *governance*. Le comunità insulari, settentrionali, le aree montane o le zone ultraperiferiche devono essere consultate e, se possibile, coinvolte nelle decisioni ambientali che le riguardano.

2.6.4.4 L'Unione europea deve, tra le altre cose, tener conto della particolare vulnerabilità delle sue regioni gravate da svantaggi permanenti, quando è chiamata a discutere sulla scena internazionale le questioni ambientali (ad esempio gli accordi di pesca con i paesi terzi o le misure di lotta contro l'effetto serra).

3. Considerazioni finali

3.1 Il Comitato economico e sociale europeo, è consapevole dell'importanza delle regioni caratterizzate dai fattori illustrati nel presente parere d'iniziativa, e della loro distribuzione geografica in tutto il territorio dell'Unione europea; su questa base e anche tenendo conto delle considerazioni e delle proposte che esso intende formulare in materia al fine di garantire una maggiore integrazione di tali regioni, il CESE continuerà a seguire gli sviluppi di questa problematica, dando un contributo alla valutazione delle politiche che saranno attuate per risolverne i problemi.

Bruxelles, 10 febbraio 2005.

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema **La politica dei consumatori dopo l'allargamento dell'UE**

(2005/C 221/24)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 luglio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema La politica dei consumatori dopo l'allargamento dell'UE

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 settembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEGADO LIZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, nel corso della 414a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 95 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Introduzione — Motivazione

1.1 L'allargamento dell'Unione europea, con l'adesione simultanea di 10 nuovi Stati membri, non pone solo problemi d'ordine quantitativo.

L'analisi globale dell'impatto dell'adesione sulla struttura e sul funzionamento dell'Unione costituisce uno dei fondamenti della Convenzione europea ed è all'origine di tutta una serie di iniziative che figurano nel Trattato che adotta una costituzione per l'Europa.

Anche a livello di politiche settoriali, l'allargamento implica una riflessione sugli effetti che possono derivarne per i diversi settori interessati. ⁽¹⁾

1.2 Per quanto attiene in particolare alla politica e al diritto dei consumatori nell'Unione europea, tuttavia, fino a oggi non è stata condotta una riflessione sistematica e approfondita sulle conseguenze d'ordine qualitativo dell'allargamento, né sugli eventuali cambiamenti e adattamenti da apportarvi per consentire l'adeguamento a un nuovo mercato con circa 500 milioni di consumatori.

1.2.1 Nondimeno, nel corso dell'incontro organizzato dal CESE il 14 e 15 marzo 2003 a Salonico, si è sottolineato che l'allargamento potrebbe comportare considerevoli cambiamenti negli orientamenti di fondo della politica dei consumatori, con ripercussioni anche sul Trattato e sulle forme concrete usate per definire nuove misure per la tutela dei consumatori, nonché sul modo di applicarle e renderle efficaci, con un sufficiente grado di armonizzazione, in tutto lo spazio europeo, in cui inevitabilmente, si accentuerà l'eterogeneità degli *acquis* normativi nazionali.

1.3 In effetti, si tratta di fare un vero e proprio salto di qualità, si tratta di un'altra maniera di difendere, tutelare, promuovere gli interessi dei consumatori, di assicurarne la consultazione e la partecipazione, di garantirne la rappresentanza a tutti i livelli di decisione politica, seppur in uno spazio diverso, con caratteristiche distinte, con pratiche e abitudini di consumo differenti, con tradizioni culturali distinte, con legislazioni e codici di condotta diversi.

⁽¹⁾ In merito a tutti questi aspetti, il CESE ha già avuto modo di pronunciarsi in diversi pareri, in particolare:

- *Il futuro della politica di coesione nella prospettiva dell'allargamento e del passaggio all'economia della conoscenza*, relatore MALOSSE, GU C 241 del 7.10.2002.
- *L'impatto economico e sociale dell'ampliamento nei paesi candidati* relatori DIMITRIADIS e BELABED, GU C 85 dell'8.4.2003
- *L'impatto dell'allargamento sull'UEM* (CES 1018/2002), relatore VEVEER, GU C 61, del 14.3.2003.
- *Gli effetti dell'ampliamento dell'Unione sul mercato unico*, relatrice BELABED, GU C 85 dell'8.4.2003.
- *I trasporti e l'allargamento*, relatore KIELMAN, GU C 61 del 14.3.2003.
- *Assistenza finanziaria di preadesione Phare, ISPA e Sapard*, relatore WALKER, GU C 61 del 14.3.2003.
- *L'allargamento dell'UE: la sfida che devono affrontare i paesi candidati per soddisfare i criteri economici per l'adesione*, relatore VEVEER, GU C 193 del 10.7.2001.
- *L'ampliamento ad est dell'Unione europea e il settore forestale*, relatore KALLIO, GU C 149 del 21.6.2002.

1.4 L'obiettivo del presente parere di iniziativa è quindi quello di promuovere una riflessione quanto più approfondita possibile sugli effetti dell'allargamento sulla politica dei consumatori e sul diritto in materia di consumo, riflessione che possa tradursi in proposte relative sia agli orientamenti della politica dei consumatori per gli anni successivi alla completa integrazione dei nuovi Stati membri, sia ad eventuali modifiche nell'*acquis* comunitario in materia di tutela, difesa, promozione e partecipazione dei consumatori, sia ancora alle nuove iniziative legislative che si ritengano necessarie.

2. Metodologia adottata e lavori preparatori

2.1 Come base per la preparazione del presente parere si è ritenuta indispensabile una conoscenza quanto più possibile accurata delle difficoltà incontrate nell'applicazione del diritto comunitario nei nuovi Stati membri.

2.2 A tale scopo sono stati inviati due questionari a una serie di personalità con responsabilità nella materia in oggetto, nelle amministrazioni pubbliche, nelle organizzazioni che difendono gli interessi dei consumatori, nonché in talune organizzazioni professionali più direttamente coinvolte nei rapporti con i consumatori. È stata altresì organizzata un'audizione, svoltasi il 2 dicembre 2003, caratterizzata da una folta e attiva partecipazione.

2.3 I risultati dell'audizione, l'analisi delle risposte fornite ai questionari, e i contatti bilaterali realizzati nel corso della preparazione dei lavori del presente parere, possono rappresentare la base per presentare conclusioni e formulare raccomandazioni sulle eventuali modifiche da apportare agli orientamenti per la politica dei consumatori dopo l'allargamento.

3. Una definizione di organizzazione rappresentativa dei consumatori come base per la promozione e la partecipazione dei consumatori

3.1 Esiste un consenso sul fatto che il primo obiettivo di una politica dei consumatori adeguata alla realtà dei giorni nostri, in un mercato unico allargato, deve essere quello di promuovere sempre più il ruolo dei consumatori in quanto «partner di mercato», di prevedere incentivi e creare strumenti e meccanismi atti ad assicurarne la partecipazione alla definizione degli orientamenti politici che li riguardano. ⁽¹⁾

3.2 Se da un lato è vero che nel raggiungimento di questo obiettivo svolgono un ruolo importante non solo le organizzazioni governative, regionali e locali dei diversi Stati membri, ma anche le strutture dipartimentali proprie delle diverse istituzioni e degli organismi comunitari, dall'altro è opinione diffusa che spetti agli stessi consumatori, di propria iniziativa e nell'ambito della loro libertà di associazione e federazione, decidere quale sia il modo migliore di organizzarsi per difendere e rappresentare i propri interessi e partecipare alla discussione e alla definizione degli orientamenti politici che li interessano, ai diversi livelli di decisione politica e legislativa.

3.3 Il principio fondamentale in questa materia non potrà quindi essere che il pieno riconoscimento della capacità e dell'autonomia di organizzazione e gestione dei consumatori per far sì che, a livello locale, regionale, nazionale, comunitario e internazionale, essi possano associarsi e federarsi per assicurare un'adeguata rappresentazione dei loro interessi e la loro partecipazione in tutte le sedi in cui vengono prese le decisioni che li riguardano.

È sicuramente un obbligo di cui il legislatore, sia esso nazionale o comunitario, deve garantire e assicurare l'assolvimento.

⁽¹⁾ Ciò risulta in particolare dal punto 14 della risoluzione del Consiglio del 2 dicembre 2002 sulla strategia per la politica comunitaria dei consumatori 2002-2006 (GU C 11/1 del 17.1.2003), ove si legge: «*Invita la Commissione e gli Stati membri (...)*

14 *a sostenere le organizzazioni rappresentative dei consumatori affinché possano promuovere autonomamente gli interessi dei consumatori a livello comunitario e nazionale e a consentire loro di esercitare un'influenza, avviare ad esempio un dialogo equilibrato con le imprese e partecipare al processo di definizione delle politiche comunitarie. Fondamentale a tal fine sarebbe l'elaborazione di progetti intesi allo sviluppo di capacità al fine di rafforzare le organizzazioni di consumatori, se del caso, nonché di strumenti didattici su aspetti specifici delle transazioni transfrontaliere;*»

3.4 La necessità di definire a livello comunitario parametri identici tali da garantire che le organizzazioni dei consumatori, formate per libera iniziativa di questi ultimi, rispettino in comune principi fondamentali di costituzione e funzionamento democratici atti ad assicurare un'effettiva rappresentazione autonoma e indipendente dei consumatori in generale, è nondimeno un'aspirazione esplicita e generalizzata.

3.4.1 Sono stati pertanto ritenuti relativamente insufficienti i criteri figuranti in alcuni strumenti comunitari che definiscono i parametri di rappresentatività delle organizzazioni e associazioni di consumatori al fine di garantirne la comparabilità in tutto lo spazio comunitario. ⁽¹⁾

3.4.2 A sua volta, l'UE ha definito, per fini specifici, taluni criteri per il riconoscimento delle organizzazioni rappresentative dei consumatori, quali quelli che figurano nella direttiva 98/27/CE del 19 maggio 1998 relativa alle azioni inibitorie. ⁽²⁾

3.4.2.1 Questi criteri, che rinviano ad una decisione «amministrativa» degli Stati membri non possono comunque fungere di base per una definizione uniforme di associazione o organizzazione rappresentativa dei consumatori, identica e comparabile nei vari Stati membri, nello spazio unico del mercato interno.

⁽¹⁾ Ci si riferisce in particolare alle disposizioni dei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 7 della decisione 20/2004 CE dell'8 dicembre 2003 che stabilisce un quadro generale per il finanziamento delle attività comunitarie a sostegno della politica dei consumatori per gli anni 2004-2007 (GU L 5/1 del 9.1.2004):

«2. I contributi finanziari per l'azione 16 possono essere assegnati a organizzazioni europee di consumatori che:

- a) sono non governative, senza fini di lucro, indipendenti dai settori della produzione, del commercio e degli affari o da altri interessi in conflitto, e hanno come obiettivi e attività principali la promozione e la tutela della salute, della sicurezza e degli interessi economici dei consumatori nel territorio comunitario;
- b) sono state delegate a rappresentare gli interessi dei consumatori a livello europeo da organizzazioni nazionali di almeno la metà degli Stati membri della Comunità, le quali rappresentano i consumatori, secondo le norme o le pratiche nazionali, e sono attive a livello regionale o nazionale; e
- c) hanno fornito alla Commissione resoconti soddisfacenti in merito ai loro aderenti, al loro regolamento interno e alle fonti di finanziamento.

3. I contributi finanziari per l'azione 17 possono essere assegnati a organizzazioni europee di consumatori che:

- a) sono non governative, senza fini di lucro, indipendenti dai settori della produzione, del commercio e degli affari o da altri interessi in conflitto, e hanno come obiettivi e attività principali la rappresentanza degli interessi dei consumatori nel processo di standardizzazione a livello comunitario; e
- a) sono state delegate in almeno due terzi degli Stati membri a rappresentare gli interessi dei consumatori a livello comunitario:
 - da organismi che rappresentano, secondo le norme o le pratiche nazionali, le organizzazioni di consumatori negli Stati membri, o
 - in assenza di tali organizzazioni da organizzazioni nazionali di consumatori negli Stati membri le quali rappresentano i consumatori, secondo le norme o le pratiche nazionali, e sono attive a livello nazionale.
- (A questo proposito cfr. il parere del CESE INT/180 del 17.07.03, relatore HERNÁNDEZ BATALLER (GU C 234, del 30.9.2003))

⁽²⁾ GU L 166/51 ove si legge:

«Articolo 3

Enti legittimati a proporre ricorsi ed azioni

Ai fini della presente direttiva, per "ente legittimato" si intende qualsiasi organismo o organizzazione, debitamente costituito secondo la legislazione di uno Stato membro, che ha un legittimo interesse a far rispettare le disposizioni di cui all'articolo 1 e in particolare:

- a) uno o più organismi pubblici indipendenti, specificamente preposti alla tutela degli interessi di cui all'articolo 1, negli Stati membri in cui esistono simili organismi e/o
- b) le organizzazioni aventi lo scopo di tutelare gli interessi di cui all'articolo 1, secondo i criteri stabiliti dal loro diritto nazionale».

Oppure nell'attuale versione codificata:

«Articolo 3

Enti legittimati a proporre ricorsi ed azioni

Ai fini della presente direttiva, per "ente legittimato" si intende qualsiasi organismo o organizzazione, debitamente costituito secondo la legislazione di uno Stato membro, che ha un legittimo interesse a far rispettare le disposizioni di cui all'articolo 1 e in particolare:

- a) uno o più organismi pubblici indipendenti, specificamente preposti alla tutela degli interessi di cui all'articolo 1, negli Stati membri in cui esistono simili organismi e/o
- b) le organizzazioni aventi lo scopo di tutelare gli interessi di cui all'articolo 1, secondo i criteri stabiliti dal loro diritto nazionale.»

3.5 Per tentare di definire un concetto uniforme di associazione rappresentativa dei consumatori, sono stati indicati diversi elementi caratteristici, ad esempio:

- a) la personalità giuridica e giudiziaria;
- b) la mancanza di scopo di lucro;
- c) la difesa e la rappresentanza degli interessi dei consumatori in genere (associazioni di interesse generale) ovvero la protezione e la rappresentanza dei loro membri, consumatori o utilizzatori di beni o servizi determinati (associazioni di interesse specifico) quali obiettivi statutari principali;
- d) l'elezione libera, a suffragio universale e segreto degli organi dell'associazione da parte dei membri;
- e) l'autonomia finanziaria;
- f) l'indipendenza dal potere politico o economico, come pure dalle imprese e dalle organizzazioni imprenditoriali (che operano nel mercato dal lato dell'offerta).

3.5.1 È stato inoltre proposto di equiparare le organizzazioni cooperative, specie le cooperative di consumo, alle associazioni di consumatori. ⁽¹⁾

3.5.2 È stata inoltre ventilata la possibilità di esigere il riconoscimento amministrativo della rappresentatività delle associazioni, da parte di enti pubblici accreditati degli Stati membri; tuttavia si è anche sostenuto che il sostegno alle organizzazioni dei consumatori dovrebbe basarsi sulle loro qualificazioni tecniche e sul risultato dei loro lavori e non solo sul loro riconoscimento ufficiale da parte delle autorità nazionali.

3.6 Il Comitato ritiene che, trattandosi di una materia estremamente delicata e importante, la Commissione debba dedicarvi una riflessione approfondita, i cui risultati andrebbero divulgati mediante una comunicazione.

3.7 Parallelamente, e come condizione per un adeguato esercizio del diritto di rappresentanza dei consumatori a livello comunitario da parte delle organizzazioni rappresentative dei loro interessi generali o specifici, sono state rilevate diverse carenze o lacune nei sistemi esistenti.

3.7.1 Vanno sottolineate le esigenze in materia di formazione dei dirigenti, dei tecnici e dei formatori delle associazioni o organizzazioni rappresentative dei consumatori. ⁽²⁾

3.7.2 Analogamente, a parte i programmi di informazione generale rivolti a tutti i consumatori, le associazioni dei consumatori devono inoltre essere informate singolarmente e in modo anticipato in modo che esse possano poi diffondere le informazioni ai propri membri o ai consumatori in genere nei rispettivi paesi o regioni.

3.7.3 La stessa rappresentanza delle associazioni dei consumatori a livello comunitario va rafforzata, nei vari organismi comunitari, sia direttamente, sia attraverso i loro organismi federativi. Il CESE accoglie comunque con favore le recenti iniziative della Commissione volte a modificare il Comitato dei consumatori ⁽³⁾ e a nominare un responsabile delle relazioni con i consumatori in seno alla DG Concorrenza, ⁽⁴⁾ e ritiene che tale esempio vada seguito negli altri settori politici che interessano i consumatori. ⁽⁵⁾

⁽¹⁾ Sull'importanza del settore cooperativo cfr. la comunicazione della Commissione sulla promozione delle società cooperative in Europa (COM(2004) 18 def. del 23 de febbraio 2004), in cui viene rilanciata l'idea di uno statuto della società cooperativa europea.

⁽²⁾ Si accoglie con favore la recentissima iniziativa della Commissione (DG Salute e tutela dei consumatori) di affidare all'UEUC (Ufficio europeo delle unioni dei consumatori) l'organizzazione di corsi di formazione in gestione delle risorse finanziarie e delle risorse umane, di relazioni pubbliche e di lobbying e diritto dei consumatori, già nell'anno in corso.

⁽³⁾ Decisione del 9 ottobre 2003 relativa alla creazione di un Gruppo consultivo europeo dei consumatori (GU L 258, del 10.10.2003)

⁽⁴⁾ La creazione di questa figura è stata annunciata nel dicembre 2002 allo scopo di mantenere un dialogo permanente con i consumatori europei; il posto è stato occupato da Juan RIVIERE y MARTI, nominato dal commissario Monti lo scorso 9 dicembre 2003. (IP/03/1679 del 9.12.03).

⁽⁵⁾ Si rileva, per la sua importanza, la recente decisione della Commissione che istituisce comitati scientifici nel settore della sicurezza dei consumatori, della sanità pubblica e dell'ambiente (GU L 66 del 4.3.2004)

3.7.4 Altrettanto importante sembra ridare il via all'organizzazione periodica dei forum europei del consumo, al fine di ampliare e migliorare il dialogo, l'informazione e la cooperazione tra le organizzazioni dei consumatori.

4. Finanziamento delle organizzazioni e associazioni dei consumatori

4.1 Per rappresentare in modo adeguato i consumatori è prioritario assicurare un equo finanziamento delle loro strutture rappresentative, sia sotto il profilo della loro organizzazione, sia sotto quello del loro funzionamento. ⁽¹⁾

4.2 A prescindere dai sistemi nazionali in vigore in ciascun paese, alcuni rappresentanti dei consumatori hanno espresso l'opinione che soltanto con un forte sostegno e un adeguato incentivo comunitario sarà possibile dotare le associazioni dei consumatori dei mezzi indispensabili al ruolo che devono espletare per difendere, promuovere e rappresentare i consumatori a livello regionale, nazionale, comunitario e internazionale. ⁽²⁾

4.3 È in effetti stato sottolineato, in maniera generale, che le associazioni dei consumatori da sole, con i mezzi generati dalle quote versate dai rispettivi membri o dalle loro iniziative, possono difficilmente raggiungere un equilibrio finanziario e salvaguardare così la propria autonomia e indipendenza nei confronti del potere politico ed economico. ⁽³⁾

Per salvaguardare tali principi, qualsiasi sostegno finanziario deve, di regola, riferirsi a azioni, programmi, progetti e iniziative, specie nell'ambito della formazione di quadri tecnici, dell'educazione dei consumatori e del finanziamento di azioni collettive a difesa degli interessi generali dei consumatori, piuttosto che dirigersi alla gestione corrente di tali associazioni.

4.4 L'attuale quadro comunitario di sostegno alle organizzazioni e associazioni dei consumatori si fonda in particolare sulla decisione 20/2004/CE dell'8 dicembre 2003, che stabilisce un quadro generale per il finanziamento delle attività comunitarie a favore della politica dei consumatori nell'UE per il periodo 2004-2017 ⁽⁴⁾, che deve articolarsi con il riesame del «Programma modulato di azioni per la strategia della politica dei consumatori 2002-2006» del 15 settembre 2003 ⁽⁵⁾.

5. Un'armonizzazione massima al più elevato grado di protezione dei consumatori

5.1 L'articolo 153 sancisce esplicitamente come principio fondamentale della politica comunitaria dei consumatori le nozioni di armonizzazione minima e di un elevato livello di tutela degli interessi dei consumatori ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Il 72 % degli organismi interpellati, pur segnalando l'esistenza di sussidi statali, giudica detto sostegno insufficiente.

⁽²⁾ Particolarmente opportuno l'appello lanciato dall'UEUC nell'agosto 2003 con cui si esortavano i governi dei nuovi Stati membri ad offrire un adeguato sostegno finanziario alle rispettive associazioni di consumatori e si richiamava l'attenzione sulla possibilità di utilizzare a questo scopo il programma Phare.

⁽³⁾ Il 75 % degli intervistati segnala l'assenza di un inquadramento fiscale più vantaggioso per le associazioni di tutela dei consumatori.

⁽⁴⁾ GU L 5/1 del 9.1.2004, cfr. parere, relatore HERNÁNDEZ BATALLER: GU C 234 del 30.9.2003.

⁽⁵⁾ SEC(2003) 1387 del 27.11.2003.

⁽⁶⁾ Ciò risulta chiaramente dai paragrafi 1 e 5 dell'articolo 153 ove si riferisce che le misure di sostegno, integrazione e controllo della politica svolta dagli Stati membri, adottate dal Consiglio, che delibera ai sensi dell'articolo 251 previa consultazione del CESE, «non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere o di introdurre misure di protezione più rigorose», sempre che esse siano ovviamente compatibili con il Trattato, in particolare con le disposizioni relative alla sussidiarietà e alla proporzionalità.

5.2 In quest'ottica, peraltro non nuova ⁽¹⁾ e non modificata nel progetto di Costituzione, tutte le direttive adottate in materia di protezione dei consumatori includevano la cosiddetta «clausola minima», con la seguente opportuna formulazione comune:

«La presente direttiva non impedisce agli Stati membri di mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli o più rigorose in materia di protezione dei consumatori nel settore da essa coperto, senza pregiudizio degli obblighi previsti dal Trattato. ⁽²⁾»

5.3 Nondimeno, già dal Libro verde sulla protezione dei consumatori nell'Unione europea ⁽³⁾ e più recentemente nella comunicazione della Commissione sulla strategia della politica dei consumatori per il 2002 — 2006, ⁽⁴⁾ si rileva l'orientamento a privilegiare l'armonizzazione totale come strumento per realizzare il ravvicinamento delle legislazioni in materie connesse alla protezione e alla tutela dei consumatori.

5.3.1 Tale orientamento viene evidenziato in particolare nelle recenti proposte di direttiva sul credito ai consumatori ⁽⁵⁾ e sulle pratiche commerciali sleali. ⁽⁶⁾ Unitamente all'eccessiva importanza data al principio del riconoscimento reciproco, ⁽⁷⁾ esso sembra costituire un orientamento generale e non solo puntuale, giustificato dalla natura delle questioni o dalla necessità di garantire la realizzazione degli aspetti fondamentali del mercato interno.

5.3.2 Il CESE, tenendo conto in particolare dell'allargamento dell'Unione a 25 Stati membri, riconosce che è vantaggioso adottare strumenti normativi atti a garantire la maggiore uniformità possibile dei regimi che disciplinano le relazioni giuridiche tra le imprese o tra queste e i consumatori, ogni volta che si tratti di misure destinate ad assicurare, esclusivamente o essenzialmente, il funzionamento del mercato interno.

5.3.2.1 È quindi naturale che a parere del CESE, laddove possibile e tenendo conto della natura della questione, vadano adottati regolamenti o, secondo la nuova nomenclatura della Costituzione europea, «leggi europee» ⁽⁸⁾ ovvero, in altri casi, direttive o «leggi quadro», sempre secondo la nuova nomenclatura, finalizzate all'armonizzazione massima, in modo da poter meglio garantire la certezza e la sicurezza del diritto derivato.

5.3.3 Il CESE ritiene nondimeno che conditio sine qua non del ricorso a questo tipo di armonizzazione debba essere la garanzia che la protezione dei consumatori avvenga al massimo livello in linea con gli sviluppi tecnologici, le conoscenze scientifiche e i modelli culturali vigenti.

5.4 In tutti gli altri casi in cui gli interessi da tutelare non siano essenzialmente o fondamentalmente dettati dalla realizzazione e il funzionamento del mercato interno e in cui, al contrario, prevalgano la protezione e la difesa dei consumatori, il CESE ritiene che il modo migliore di assicurare il raggiungimento di questi obiettivi consista nel mantenere il principio di armonizzazione minima (sempre con un elevato livello di protezione), lasciando però agli Stati membri la possibilità di mantenere o introdurre misure che precedano una maggiore protezione dei consumatori, in linea con il Trattato e nella stretta applicazione del disposto del suo articolo 153, paragrafo 5.

⁽¹⁾ Una disposizione identica figurava già all'articolo 129 A, nelle stesure del Trattato di Maastricht.

⁽²⁾ Cfr. ad esempio le direttive 90/314 (viaggi organizzati), articolo 8; 94/47 (time sharing) articolo 11; 93/13 (clausole abusive) articolo 8; 97/7 (contratti a distanza) articolo 14; 85/577 (contratti stipulati al di fuori degli stabilimenti commerciali); 84/450 (pubblicità ingannevole) articolo 7; 87/102 (credito al consumo) articolo 15. A questo proposito giova rammentare l'importante studio effettuato su richiesta della Commissione dal *Centre de Droit de la Consommation*, coordinato da Monique Goyens, al quale il sottoscritto ha avuto l'onore di collaborare insieme ad eminenti giuristi quali Klaus Tonner, Lopez Sanchez, Susanne Storm, Jérôme Frank, Alexandros Voutsas, William Fagan, Paolo Martinello, Anurée Colomer, A. Tavassy, e Geraint Howells (SPC/02/93/CM, luglio 1994), e nelle cui conclusioni si effettua, a ragion veduta, la differenziazione tra le diverse forme di armonizzazione: minima, completa, parziale, totale e opzionale.

⁽³⁾ COM(2001) 531 def. del 2.10.2001.

⁽⁴⁾ COM(2002) 208 def. del 7.5.2002.

⁽⁵⁾ COM(2002) 443 def. del 11.9.2002.

⁽⁶⁾ COM(2003) 356 def. del 18.6.2003.

⁽⁷⁾ Introdotto espressamente nel Trattato con l'Atto unico europeo.

⁽⁸⁾ Cfr. articolo 33 del del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

5.5 A seguito dell'adesione di dieci nuovi Stati membri, il CESE consiglia alla Commissione di rivedere la sua posizione, per quel che riguarda il suo recente orientamento a preferire in modo indiscriminato l'armonizzazione massima, invitando la Commissione a circoscrivere questo approccio ai casi in cui si tratti della necessità di realizzare o assicurare il funzionamento del mercato interno, e a fare sempre in modo che in detti casi venga garantita la protezione dei consumatori al massimo livello compatibile con lo stato delle conoscenze scientifiche, degli sviluppi tecnologici e dei modelli socioculturali nel settore in questione.

5.6 Per «conoscenze scientifiche» si intende la base di conoscenze destinata ai responsabili delle decisioni relative alla politica dei consumatori e in cui sono inclusi i risultati accettati:

- a) della teoria del consumo,
- b) della ricerca empirica sul comportamento dei consumatori e sullo sviluppo delle organizzazioni,
- c) della valutazione di misure e progetti programmati dalla Commissione, ecc.

I deficit manifesti di disponibilità di una base di conoscenze vanno eliminati promuovendo una capacità concreta di ricerca.

5.7 Il Comitato raccomanda tuttavia che, nella misura del possibile e laddove lo stato dello sviluppo tecnico-giuridico lo consenta, venga utilizzato il regolamento (legge europea, nella nuova nomenclatura) come strumento più atto a garantire un effettivo ravvicinamento delle legislazioni e ad assicurare in modo efficace la certezza e la sicurezza del diritto nella sua applicazione ai rapporti giuridici. ⁽¹⁾

6. I principi di sussidiarietà, del reciproco riconoscimento e di precauzione — Un'interpretazione e un'applicazione adeguate alla protezione dei consumatori

6.1 Taluni principi fondamentali sanciti dal Trattato costituiscono la struttura portante del diritto derivato. Ad essi bisogna fare costante riferimento nel definire la natura, il carattere essenziale, l'opportunità e l'ambito materiale delle misure di regolamentazione dei diversi settori e nello sviluppare le diverse politiche dell'Unione europea.

Il diritto dei consumatori non costituisce certamente un'eccezione.

6.2 Tra tali principi si distinguono, per la loro importanza, i principi di sussidiarietà, ⁽²⁾ di riconoscimento reciproco e di precauzione.

⁽¹⁾ Buoni esempi del ricorso al regolamento sono le recenti iniziative in materia di competenza giudiziaria, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (Reg. CE 44/2001 del 22.12.2000); citazione e notificazione degli atti extragiudiziali in materia civile e commerciale (Reg. CE 1348/2000 del 29.5.2000); competenza, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di regolamentazione della patria potestà (Reg. CE 1347/2000 del 29.5.2000); procedure di insolvenza (Reg. CE 1346/2000 del 29.5.2000); promozione delle vendite nel mercato interno (COM(2002) 585 def. del 25.10.2002); cooperazione nel settore della difesa del consumatore (COM (2003) 443 def. del 18.7.2003); materiali e oggetti destinati ad entrare in contatto con alimenti (COM(2003) 689 def. del 17.11.2003), ecc.

⁽²⁾ Come risulta dal secondo comma dell'articolo 5 del Trattato CE, così formulato:

«Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.»

Esistono tuttavia talune differenze nella redazione dell'articolo 9, paragrafo 3, del Trattato costituzionale, che meriterebbe un'elaborazione dottrinale approfondita.

Il testo in parola recita:

«In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, sia a livello centrale sia a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione.»

Nell'ambito della discussione del principio vanno evidenziati, fra l'altro, i seguenti contributi:

«Subsidiarité: défi du changement (Sussidiarietà: sfida del cambiamento), Atti del convegno, Jacques Delors, pubblicazione dell'Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 1991 (IEAP 11/04); Le principe de subsidiarité (Il principio di sussidiarietà), Jean-Louis Clergerie, Eellipres, 1997; lo studio, che si ritiene non pubblicato, di G. Vandersanden, Considérations sur le principe de subsidiarité (Considerazioni sul principio di sussidiarietà), gen. 1992; Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea, di Gian Pietro Orsello, Roma, 1993 e il Commentaire Mégret al Trattato, Vol. I, 2ª ed., Addendum, Cap. III, pagg. 421 e segg.»

6.3 In realtà, e senza addentrarsi in un'analisi approfondita della portata del principio di sussidiarietà applicato alla regolamentazione degli interessi dei consumatori, dalla sua formulazione e da quella dell'articolo 153 risulta in modo immediato che ci si trova dinanzi a ciò che taluni autori definiscono «doppia sussidiarietà». ⁽¹⁾

6.3.1 In effetti, oltre al vaglio della sussidiarietà «primaria» e generale dell'articolo 3 B, il legislatore ha voluto sottoporre le misure di cui all'articolo 153, paragrafo 3, lettera b), ad un filtro ancora più rigoroso che funziona come una vera e propria sussidiarietà «secondaria». In pratica, queste misure della Comunità saranno ammissibili, dopo essere passate al vaglio della sussidiarietà, se e nella misura in cui «integrino» o «sostengano» iniziative degli Stati membri nei settori in questione.

6.3.2 In altri termini, è sempre necessario che gli Stati membri abbiano preso l'iniziativa di adottare misure a livello nazionale o intendano farlo, perché la Comunità possa, di volta in volta, mettere a punto misure per *integrare* o *sostenere* dette iniziative.

6.3.3 Concretamente ciò vuol dire che alla Comunità è tolto qualsivoglia potere di iniziativa autonoma per l'adozione di misure, persino nei settori elencati in modo tassativo, e anche se il suo intervento fosse giustificato alla luce del principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 3 B, se non per dar seguito a iniziative specificatamente prese dagli Stati membri o nel loro quadro.

6.4 È quindi indispensabile che i rappresentanti dei consumatori, in qualsiasi circostanza e in vista della corretta applicazione del principio di sussidiarietà, facciano comprendere alle istituzioni comunitarie che l'interpretazione di tale principio non può tradursi in un freno all'adozione di misure necessarie e proporzionate di protezione e difesa dei consumatori.

6.5 Anche relativamente al principio del reciproco riconoscimento ⁽²⁾ il Comitato ha già avuto l'opportunità di pronunciarsi in modo circostanziato nel parere di iniziativa del novembre 2000 ⁽³⁾, in seguito all'importante comunicazione della Commissione intitolata *Reciproco riconoscimento nel quadro del follow-up del piano d'azione per il mercato interno*. ⁽⁴⁾

6.6 A sua volta, la Commissione ha pubblicato, per distinti settori, programmi di azione destinati ad applicare il principio del reciproco riconoscimento, programmi tra cui vanno evidenziati quelli relativi alle decisioni penali e alle decisioni in materia civile e commerciale. ⁽⁵⁾

6.7 In particolare, per quanto riguarda le misure che riguardano i consumatori, si registra una sempre maggiore tendenza ad estenderle a diversi settori oggetto di regolamentazione, specie quando si punta contemporaneamente all'armonizzazione totale.

6.8 Va ricordato che, se l'applicazione di queste misure è giustificata in termini generali, vi sono settori in cui la loro adozione equivale all'assoggettamento dei consumatori a legislazioni diverse degli Stati membri, creando così situazioni meno chiare e che scoraggiano nettamente la conclusione di contratti transfrontalieri. ⁽⁶⁾

6.9 Si richiama pertanto l'attenzione della Commissione sull'esigenza di un'applicazione prudente e conforme alla realtà di ciascun settore, che faccia riferimento al principio del reciproco riconoscimento come forma di ravvicinamento delle legislazioni.

⁽¹⁾ È tuttavia indispensabile riferire che, l'interpretazione data dalla Commissione e presentata al Consiglio di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992 fu che l'analisi alla luce del principio di sussidiarietà avrebbe comportato il ritiro di tutta una serie di proposte di direttiva già in preparazione e il congelamento e la revisione di molte altre.

⁽²⁾ Introdotta, in modo esteso, dall'articolo 100 B dell'Atto unico europeo, che consacra in modo definitivo la giurisprudenza «Cassis de Dijon».

⁽³⁾ Il *reciproco riconoscimento nel mercato unico*, relatore LAGERHOLM pubblicato nella GU C 116 del 20.4.2001.

⁽⁴⁾ COM(1999) 299 def. del 16.6.1999.

⁽⁵⁾ GU C 12 del 15.3.2001.

⁽⁶⁾ Si pensi in particolare ai prodotti finanziari offerti nell'ambito del commercio a distanza.

6.10 Il Comitato ritiene invece che il principio di precauzione, integrato nel diritto comunitario con il trattato di Maastricht e limitato alla politica ambientale, vada considerato come un principio giuridico comune a tutte le politiche dell'Unione e in particolare, per quel che riguarda la politica di protezione e difesa dei consumatori, con importanti conseguenze pratiche, segnatamente a livello di valutazione sistematica e obiettiva dei rischi e dell'inversione dell'onere della prova a favore dei consumatori come regola generale del diritto della responsabilità civile. ⁽¹⁾

7. Una politica dei consumatori realmente orizzontale

7.1 Come già riferito, il concetto di orizzontalità o trasversalità della politica dei consumatori, introdotto nel Trattato CE mediante il Trattato di Amsterdam e precedentemente annunciato in vari documenti programmatici della Commissione, ⁽²⁾ ha oggi un posto molto più importante negli orientamenti politici della Commissione, oltre ad essere stato sancito nel progetto di Costituzione come diritto fondamentale. ⁽³⁾

7.2 In effetti, nel documento sulla Strategia della politica dei consumatori 2002-2006 ⁽⁴⁾ si legge che «Oltre alle norme specifiche in tema di tutela dei consumatori, anche altre importanti politiche dell'UE come quelle relative al mercato interno, ai trasporti, all'ambiente e allo sviluppo sostenibile, ai servizi finanziari, alla concorrenza, all'agricoltura, al commercio estero e altre ancora producono effetti sui consumatori. La politica dei consumatori in quanto tale non può essere sviluppata isolatamente senza tener conto di altri aspetti che hanno un impatto sui consumatori. L'integrazione sistematica degli interessi dei consumatori in tutte le pertinenti politiche dell'UE è quindi essenziale.» ⁽⁵⁾

7.3 In pratica, tuttavia, questo principio non si è tradotto in provvedimenti concreti né ha trovato un'applicazione sistematica nelle misure adottate per portare avanti e sviluppare le diverse politiche comunitarie. D'altra parte neanche il documento sulla strategia ha incluso questo obiettivo tra le priorità, contrariamente a quanto proposto dal CESE nel parere sulla comunicazione della Commissione. ⁽⁶⁾

7.4 Urge pertanto definire meccanismi trasparenti ed istituire prassi credibili tali da garantire che, nell'adozione di qualsiasi misura in ogni settore di competenza comunitaria, si tenga sempre conto degli interessi dei consumatori e si assicurino un livello elevato di difesa dei consumatori. ⁽⁷⁾

⁽¹⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Il ricorso al principio di precauzione*, relatore BEDOSSA, (GU C 268/6 del 19.9.2000)

⁽²⁾ In effetti, nel programma preliminare della CEE del 14 aprile 1975 si leggeva: «Il godimento di tali diritti deve essere garantito da azioni intraprese nell'ambito di politiche specifiche della Comunità quali, ad esempio, la politica economica, la politica agricola comune, la politica sociale, le politiche dell'ambiente, dei trasporti e dell'energia, nonché di ravvicinamento delle legislazioni che, tutte, incidono sulla situazione del consumatore.» (GU C 92, del 25.4.75). L'idea verrà successivamente sviluppata nella comunicazione al Consiglio del 4 luglio 1985, sotto il titolo «nuovo impulso», ove per la prima volta si considera a ragion veduta che la realizzazione del mercato interno è un mezzo e non un fine della creazione della Comunità economica europea (COM(85) 314 def., all'origine della risoluzione del Consiglio, del 23.6.1986).

Anche il Parlamento europeo nella risoluzione del marzo 1992 sulle norme per la protezione dei consumatori e della salute pubblica in vista della realizzazione del mercato interno, ha invitato la Commissione a tener sempre più conto, in tutti gli ambiti politici, degli imperativi della protezione dei consumatori (PE 152150).

È stato comunque il CESE, alla vigilia del Consiglio europeo di Amsterdam, a enunciare con chiarezza nel parere sul mercato unico e la difesa dei consumatori (CES 1309/95 del 22 novembre 1995, relatore CEBALLO HERRRERO; GU C 39 del 12.2.1996) tutta una serie di raccomandazioni sull'applicazione dell'orizzontalità della politica dei consumatori e chiedere che ciò venisse sancito in termini generali nel Trattato riveduto.

⁽³⁾ Articolo III-38 e articolo III-5.

⁽⁴⁾ COM(2002) 208 def. del 7.5.2002.

⁽⁵⁾ Op. cit. pag. 7.

⁽⁶⁾ Parere 276/2003 del 26 febbraio 2003, relatrice Ann DAVISON; GU C 95 del 23.4.2003.

⁽⁷⁾ Nel parere 1309/1995 del 22 novembre 1995 già menzionato, il CESE raccomandava a questo proposito quanto segue:

«— in tutte le decisioni di politica commerciale dell'Unione europea si dovrebbero prendere in considerazione, secondo criteri obiettivi e pubblici, gli interessi dei consumatori;

— in applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato occorrerebbe prevedere l'obbligo di consultare le organizzazioni dei consumatori in caso di deroghe e autorizzazioni di accordi tra imprese, specie per quanto riguarda le concentrazioni, dato che dette pratiche influiscono negativamente sul corretto funzionamento del mercato;

— andrebbero adottate delle direttive sulla concorrenza e sulla pubblicità sleali (...);

— si dovrebbe armonizzare il diritto alle assicurazioni, tutelando i consumatori da pratiche di vendita discriminatorie o aggressive in tale settore;

— si dovrebbe rafforzare la politica di cooperazione in materia di fiscalizzazione delle norme di sicurezza e di sanzione per le transazioni di prodotti o servizi che rappresentano un pericolo per la sicurezza e la salute. (punto 3.2.4).»

7.5 A questo scopo, il CESE propone in particolare che la Commissione prenda in esame la necessità di rafforzare le risorse umane e materiali della DG Salute e tutela dei consumatori e di ridefinire le metodologie e i processi della sua articolazione con le altre direzioni generali.

7.5.1 Analogamente, le altre istituzioni comunitarie, dal Consiglio al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni ed allo stesso CESE, devono ripensare le proprie forme di organizzazione in modo da meglio garantire l'effettiva presa in considerazione della difesa dei consumatori in tutte le politiche comunitarie.

8. La semplificazione e la codificazione del diritto dei consumatori

8.1 La proliferazione e la complessità crescenti delle iniziative legislative e regolamentari relative ai diritti dei consumatori raccomandano, se non impongono addirittura, come condizione *sine qua non*, di portare avanti lo sforzo volto a migliorare il modo in cui si legifera e a semplificare la legislazione.

8.2 Ultimamente la Commissione si è preoccupata sempre più di questi aspetti della produzione legislativa comunitaria. ⁽¹⁾

8.3 A sua volta il Comitato non soltanto ha condiviso le preoccupazioni della Commissione ⁽²⁾ ma, a partire dal 2000, ha fatto della *semplificazione* una delle questioni affrontate in maniera permanente dal suo Osservatorio del mercato unico.

8.4 Il CESE esprime pertanto soddisfazione per l'accordo interistituzionale raggiunto da Parlamento, Consiglio e Commissione a questo proposito ⁽³⁾ e per il resto rinvia alle considerazioni già presentate nei pareri citati e in particolare in quello, adottato recentemente, relativo all'ultima comunicazione della Commissione in materia. ⁽⁴⁾

8.5 Si tratta infatti di una preoccupazione di rilievo che, per quanto riguarda più particolarmente il diritto dei consumatori, in quanto materia che interessa fundamentalmente i privati, merita una particolare attenzione oltre che il proseguimento degli sforzi diretti alla semplificazione legislativa, in modo da rendere il diritto più facile da comprendere e da applicare. ⁽⁵⁾

8.6 In parallelo, un'altra faccia di questa stessa preoccupazione si traduce nello sforzo di codificazione, peraltro già intrapreso dalla Commissione, benché su scala ridotta, per varie direttive.

8.7 Tenuto conto delle varie accezioni che può assumere il termine *codificazione*, piuttosto che concentrarsi sulla produzione di un vero e proprio Codice europeo del consumo, ⁽⁶⁾ sembra più utile proseguire sulla via della riformulazione concertata delle normative comunitarie per grandi temi, rendendo fra loro compatibili le disposizioni delle varie iniziative legislative e ordinando sistematicamente le materie.

⁽¹⁾ Assai significativi sono, a partire dal 1992, i documenti intitolati *Legiferare meglio*, fra i quali va evidenziato quello relativo al 2002 (COM(2002) 715 def. dell'11.12.2002), oltre alle comunicazioni: *Semplificare e migliorare la regolamentazione* (COM(2001) 726 def. del 5.12.2001); *Governance europea: Legiferare meglio* (COM(2002) 275-278 def. del 5.6.2002); *Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario* (COM(2003) 71 def.); e in particolare il recente *Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2004* (COM(2003) 645 def. del 29.10.2003) in cui si indica, come priorità per il 2004, la semplificazione e la codificazione della normativa comunitaria (Allegato 5).

⁽²⁾ Cfr. i pareri del CESE predisposti da VEVER (GU C 14 del 16.1.2001), WALKER (GU C 48 del 21.2.2002 e GU C 125 del 27.5.2002), SIMPSON (GU C 133 del 6.6.2003) e RETUREAU (INT 187 del 17 marzo 2004 – CESE 500/2004, GU C ...)

⁽³⁾ GU C 321 del 31.12.2003. Cfr. per la sua importanza, la relazione del PE del 25.9.2003 (A5-0313/2003) preparata dall'on. Monica FRASSONI.

⁽⁴⁾ COM(2003) 71 def. - parere CESE predisposto da RETUREAU

⁽⁵⁾ Per quanto riguarda lo stato del recepimento dell'*acquis* comunitario, il 65 % dei soggetti intervistati afferma che la riforma legislativa è completa; il 35 % sostiene che il processo di recepimento non è completo.

⁽⁶⁾ L'idea di una *codificazione* del diritto comunitario del consumo e le varie accezioni del termine sono state discusse a lungo nel corso di un convegno tenutosi a Lione il 12 e il 13 dicembre 1997 – i cui atti sono stati pubblicati da Bruylant (1998) con il titolo *Vers un Code Européen de la Consommation* – e poi riprese in occasione del convegno organizzato a Boulogne-sur-Mer il 14 e 15 gennaio 2000 – i cui atti sono stati pubblicati dalla Documentation Française (Parigi 2002). In particolare, l'argomento è stato oggetto di una riflessione sviluppata da vari autori nell'opera *Faut-il recodifier le droit de la consommation ?* (Occorre ricodificare il diritto del consumo?), (Economica, 2002), a cura di Dominique Fenouillet e Françoise Labarthe.

8.8 Un mezzo generalmente proposto per ridurre la mole legislativa sarebbe quello di ricorrere maggiormente ai meccanismi di autoregolamentazione e di coregolamentazione.

8.8.1 Senza voler anticipare il parere del CESE attualmente in preparazione sul tema, è tuttavia già possibile affermare, per quanto riguarda particolarmente il diritto dei consumatori, che in un mercato non ancora consolidato e con un riconosciuto deficit informativo si potranno sviluppare sistemi alternativi di autoregolamentazione e di coregolamentazione soltanto fondandosi su di un quadro giuridico che ne definisca precisamente l'ambito, i parametri e i criteri di attuazione, come d'altronde già sostenuto dal CESE nel parere sulle pratiche commerciali sleali. ⁽¹⁾

9. L'informazione e l'educazione dei consumatori

9.1 Da tempo il CESE sottolinea il ruolo decisivo dell'informazione e dell'educazione ai fini della promozione, della protezione e della difesa dei consumatori.

9.2 Per quanto riguarda in particolare **l'informazione dei consumatori**, il CESE ha ribadito che non bastano né l'informazione specifica su ciascun servizio o prodotto, né un'informazione qualsiasi, seppur molto completa, e ha sostenuto la necessità di un'informazione generale sui diritti dei consumatori come fondamento di un'informazione adeguata e personalizzata al tipo di beni e di servizi in questione. ⁽²⁾

9.3 In merito all'**educazione dei consumatori**, in un recente parere di iniziativa il CESE non soltanto ha fatto l'apologia del *consumatore ben formato*, ma ha elencato i contenuti e le tecniche per l'educazione dei consumatori e ha definito il ruolo dei diversi soggetti che intervengono nei processi educativi (Unione europea, Stati, associazioni di consumatori, professionisti, ecc.). ⁽³⁾

9.4 Nel quadro di una riformulazione della politica dei consumatori — conseguenza necessaria dell'allargamento — l'informazione e l'educazione dei consumatori rivestono ancora maggiore importanza nel garantire l'effettiva promozione e protezione dei diritti di questi ultimi. Va però sempre lasciato agli Stati membri e alle associazioni rappresentative dei consumatori il compito di definire gli orientamenti e i criteri, affinché detta politica sia adeguata alle realtà proprie di ciascun mercato nazionale, regionale o locale.

9.4.1 Lo svolgimento di questo importante compito non tocca soltanto alle scuole, alle associazioni di consumatori, alle imprese, ai professionisti e agli Stati.

All'Unione europea, oltre al compito di coordinare le iniziative, spetta anche quello di incoraggiare e promuovere misure finalizzate a migliorare la qualità dell'informazione e ad aumentare il livello di educazione dei consumatori. ⁽⁴⁾

9.4.2 Tali misure non devono essere limitate a sostegni finanziari adeguati, ma devono coprire altresì la realizzazione di campagne e programmi comuni di informazione e di educazione.

9.4.3 Queste campagne e questi programmi debbono includere tanto i consumatori quanto i professionisti, i fornitori di beni e di servizi, nonché tutti i soggetti responsabili della regolamentazione e dell'applicazione del diritto, specie i professionisti del foro (giudici, avvocati, procuratori, ecc.).

⁽¹⁾ Cfr. parere del CESE 105/2004, relatore HERNÁNDEZ BATALLER (GU C 108 del 30.4.2004).

⁽²⁾ A questo proposito, cfr. in generale i pareri del CESE sul mercato unico e la tutela dei consumatori, relatore CEBALLO HERRERO (GU C 39 del 12.2.1996), e in merito al Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea, relatrice Ann DAVISON (GU C 125 del 27.5.2002), e in particolare i pareri riguardanti la pubblicità ingannevole e comparativa, le vendite a domicilio, il credito al consumo, i viaggi organizzati, le clausole abusive, il time-sharing, le vendite a distanza di beni in generale e di servizi finanziari in particolare, la responsabilità del produttore, le garanzie, il commercio elettronico e la sicurezza dei prodotti, le pratiche commerciali sleali.

⁽³⁾ Cfr. parere del 26 marzo 2003, relatore HERNÁNDEZ BATALLER (GU C 133 del 6.6.2003). Considerato il suo interesse, non si può non fare riferimento al rapporto su questo tema del novembre 2000, elaborato del comitato per gli affari dei consumatori dei Paesi Bassi.

⁽⁴⁾ Come il Consiglio aveva d'altronde già indicato nella risoluzione del 9 giugno 1986 (GU C del 23.7.1986).

10. La cooperazione amministrativa nell'applicazione delle legislazioni sulla protezione dei consumatori

10.1 Aspetto di importanza fondamentale è quello che risulta dalla recente proposta di regolamento sulla cooperazione fra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (COM(2003) 443 def. del 18.7.2003) in merito alla quale il Comitato ha già avuto l'opportunità di pronunciarsi. ⁽¹⁾

10.2 Bisognerà colmare le diverse lacune del regolamento in questione denunciate, in modo da rendere il sistema di controllo delle infrazioni sempre più efficace e far sì che la sua attuazione a livello nazionale ne garantisca una applicazione effettiva.

Un aspetto che necessita un'immediata modifica è quello del suo campo d'applicazione, che a giudizio del CESE è troppo ristretto.

11. Alcuni elementi di riflessione ai fini di realizzare un'effettiva e adeguata protezione, difesa e promozione degli interessi dei consumatori nel mercato unico allargato

11.1 Il CESE è perfettamente consapevole del fatto che una modifica legislativa non produce effetti immediati, né risultati istantanei. Pertanto, oltre a voler sottolineare la necessità di consolidare e promuovere un'effettiva applicazione del diritto esistente, il CESE, nell'affrontare le diverse situazioni da approfondire o migliorare, desidera altresì evidenziare il carattere graduale e concertato degli eventuali cambiamenti da introdurre, in modo da non compromettere l'indispensabile equilibrio dei principali interessi in causa, senza dimenticare nemmeno la situazione sfavorevole in cui si trova il consumatore, nella maggior parte dei casi, nella relazione di consumo.

11.2 Secondo questa prospettiva, il CESE segnala alcuni settori per i quali, a suo giudizio, è necessaria una riflessione al fine di migliorare l'attuale quadro normativo che regola i rapporti giuridici che interessano direttamente i consumatori.

11.2.1 Uno di questi settori è quello relativo alla **sicurezza dei servizi** ai consumatori e alla conseguente regolamentazione della **responsabilità del prestatore di servizi difettosi**.

11.2.2 Considerato che la proposta di direttiva in materia è sospesa dal 1992, ⁽²⁾ il CESE constata con rinnovata speranza come la Commissione, rispondendo favorevolmente all'invito rivolto dal Consiglio e dal Parlamento europeo di individuare «le necessità, le possibilità e le priorità dell'azione comunitaria in materia di sicurezza dei servizi», ⁽³⁾ abbia deciso di rilanciare la discussione in materia con la relazione del 6 giugno 2003 ⁽⁴⁾ e con la recente direttiva relativa ai servizi nel mercato interno. ⁽⁵⁾

⁽¹⁾ Parere adottato il 28 gennaio 2004, relatore HERNÁNDEZ BATALLER (GU C 108 del 30.4.2004). La Commissione aveva già attirato l'attenzione sulla necessità di migliorare il controllo dell'applicazione del diritto comunitario nella comunicazione dell'11 dicembre 2002 (COM (2002)725 def.).

⁽²⁾ Al Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992, in applicazione del principio di sussidiarietà, si è deciso di ritirare tutta una serie di proposte di direttiva in fase di elaborazione, tra cui quella menzionata nel testo (SN/456/92 allegato C alle conclusioni della presidenza).

⁽³⁾ Direttiva 2001/95/CE, articolo 20.

⁽⁴⁾ COM (2003) 313 def. del 6.6.2003.

⁽⁵⁾ COM (2004) 2 def. del 13.1.2004. Cfr. parere (relatori: Metzler e Ehnmark)). Cfr. anche la Risoluzione del Consiglio del 1° dicembre 2003, pubblicata nella GU C 299 del 10.12.2003.

11.2.3 Si teme nondimeno che l'orientamento impresso all'approccio della Commissione, non si concretizzi in misure di regolamentazione puntuali ed efficaci, a causa di un'interpretazione inadeguata dei principi di sussidiarietà e di complementarità rispetto alle politiche nazionali. ⁽¹⁾

11.2.4 Un altro settore in cui si registra una grave lacuna regolamentare a livello comunitario è quello relativo alla definizione dell'ambito dei **servizi essenziali di interesse generale** e dei principi che debbono regolarli, per quanto riguarda la continuità e l'universalità delle prestazioni, l'accessibilità dei prezzi, il diritto di accesso e la libertà di scelta, ecc. ⁽²⁾

11.2.4.1 In linea con i precedenti pareri in proposito, ⁽³⁾ il CESE è dell'avviso che l'ampliamento dell'UE imponga la definizione di linee direttrici precise, tenuto conto della privatizzazione di alcuni servizi pubblici essenziali e dell'identificazione imperativa del nucleo di servizi di interesse generale, tra i quali devono necessariamente figurare i trasporti aerei, ferroviari, l'elettricità, il gas, i servizi postali e le telecomunicazioni. ⁽⁴⁾

11.2.4.2 In mancanza di indicatori di qualità adeguatamente precisi per consentire una valutazione comparativa di questi servizi, si attende la comunicazione promessa dalla Commissione su una metodologia per la valutazione orizzontale dei servizi di interesse generale. ⁽⁵⁾

11.2.5 Un'altra lacuna che ad oggi non è stata colmata è quella relativa all'uniformazione a livello comunitario della legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali.

11.2.5.1 Si ritiene quindi opportuno un riferimento particolare all'iniziativa della Commissione, la quale ha avanzato una proposta di regolamento in materia ⁽⁶⁾ che, unitamente alle osservazioni ed alle proposte formulate dal CESE nel suo parere, ⁽⁷⁾ costituisce un elemento essenziale di armonizzazione legislativa a livello dell'UE ampliata in un ambito fondamentale per l'adeguata protezione dei consumatori.

11.3 Per quanto riguarda il **diritto all'informazione**, in particolare in tema di prodotti alimentari, ⁽⁸⁾ oltre alla necessità di rendere l'etichettatura sempre più comprensibile per i consumatori, si dovrà altresì ricorrere ad altri metodi moderni che migliorino l'informazione dei consumatori (Internet, numeri verdi, servizi di aiuto al consumatore, ecc.), senza trascurare, ogni qual volta ciò possa essere chiesto e sia possibile, l'indicazione di provenienza. ⁽⁹⁾

⁽¹⁾ Senza pregiudizio del parere che il CESE sta elaborando al riguardo.

⁽²⁾ Cfr. il Libro verde sui servizi di interesse generale (COM(2003) 270 def. del 21.5.2003) e la comunicazione della Commissione «I servizi di interesse generale in Europa» (COM(96) 443 def. dell'11.9.1996).

⁽³⁾ Parere CESE 1607/2003, relatore HERNÁNDEZ BATALLER, del 10.12.2003 (GU C 80 del 30.3.2004) e parere CES 605/97, relatore VAN DIJK, del 29.5.1997 (GU C 287 del 22.9.1997). Cfr. anche i pareri settoriali del CESE su taluni servizi essenziali quali il parere CES 1269/96 del 31.10.1996 (GU C 66 del 3.3.1997) sull'energia e il parere CES 229/2001 del 1.3.2001 (GU C 139 dell'11.5.2001) sui servizi di comunicazioni elettroniche, entrambi di HERNÁNDEZ BATALLER.

⁽⁴⁾ In Portogallo si è assistito con stupore all'estromissione dei servizi telefonici da quelli pubblici essenziali! (Legge 5/2004, del 10.2.2004).

⁽⁵⁾ La comunicazione è stata pubblicata con il titolo «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Libro bianco sui servizi di interesse generale» (doc. COM(2004) 374 def. del 12.5.2004).

⁽⁶⁾ Regolamento relativo alla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (COM(2003) 427 def. del 22.07.03) (Roma II).

⁽⁷⁾ Parere CESE 841/2004, relatore von FÜRSTENWERTH (GU C ...).

⁽⁸⁾ Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, GU L 109 del 6.5.2000.

⁽⁹⁾ In conformità della direttiva, l'identificazione dell'origine di un prodotto è obbligatoria solo quando la sua omissione possa indurre in errore il consumatore; questa formulazione solleva molte perplessità e non risulta abbastanza chiara dal punto di vista della sicurezza giuridica.

11.4 Per quel che concerne la **protezione della salute e della sicurezza**, il funzionamento ancora più efficace del sistema RAPEX ⁽¹⁾ dipende dalla capacità di reazione delle autorità degli Stati membri. Il CESE ribadisce pertanto la necessità di investire nella qualità del controllo del mercato comunitario, mediante progetti che contribuiscano alla formazione e allo sviluppo dei meccanismi di controllo del mercato negli Stati membri e in particolare nei nuovi Stati, appoggiando tanto gli organismi rappresentativi dei consumatori, quanto gli enti pubblici competenti. ⁽²⁾

11.4.1 Alle organizzazioni dei consumatori spetta, a loro volta, garantire un'informazione affidabile sui prodotti e i servizi più sicuri e, naturalmente, fornire i risultati dei controlli effettuati a livello nazionale.

11.5 Relativamente alla **protezione degli interessi economici** dei consumatori, numerosi sono gli aspetti che occorre esaminare con attenzione e riformulare.

11.5.1 Sotto il profilo della **responsabilità del produttore**, ⁽³⁾ l'attuale regime presenta uno squilibrio a discapito del consumatore, tra l'onere della prova imposto al consumatore e le cause di esclusione della responsabilità del produttore.

11.5.1.1 È quindi del tutto giustificato che si proseguano i lavori in corso relativi alla direttiva 85/374/CEE del 25 luglio 1985 nella direzione indicata in particolare nel Libro verde sulla responsabilità per prodotti difettosi ⁽⁴⁾ e di cui si sono occupati successivamente diversi studi svolti su richiesta della Commissione. ⁽⁵⁾

11.5.2 La delimitazione della protezione dei consumatori in materia di **vendite a domicilio** ⁽⁶⁾ ai casi in cui è richiesta esplicitamente dal consumatore solleva talune riserve per via della difficoltà della prova e del fatto che possono verificarsi situazioni limite che non offrono sicurezza giuridica. Il CESE ritiene che il problema vada analizzato ex novo in modo da definire fattispecie che tutelino il consumatore da comportamenti fraudolenti; a parte ciò, tutta la direttiva deve essere riveduta alla luce delle attuali pratiche sleali e aggressive e dei testi comunitari che a esse si riferiscono.

11.5.3 Per quel che attiene ai **contratti stipulati a distanza**, ⁽⁷⁾ sarebbe opportuno imporre in modo coercitivo l'onere della prova al fornitore, per quanto riguarda il rispetto degli obblighi di informazione preliminare, conferma scritta e consenso del consumatore. ⁽⁸⁾ D'altro canto, sarebbe pertinente procedere ad un esame dell'adeguatezza dei doveri di informazione nei contratti a distanza in materia di nuove tecnologie.

⁽¹⁾ Servizio di allerta rapida.

⁽²⁾ Cfr. anche il parere del CESE in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla sicurezza generale dei prodotti» (GU C 367 del 20.12.2000). Riguardo ai meccanismi di controllo del mercato, il 65 % delle organizzazioni interpellate li considera adeguati mentre il 37 % li ritiene poco efficienti.

⁽³⁾ Direttiva 85/374/CEE del 25 luglio 1985 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, modificata dalla direttiva 99/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 1999 che ne ha esteso il campo d'applicazione al mercato dell'elettricità.

⁽⁴⁾ COM(1999) 396 def. del 28.7.1999.

⁽⁵⁾ Ci si riferisce in particolare alla relazione presentata dalla LOVELLS (MARKT/2001/II/D), Contract N ETD/2001/B5-3001/D/76, cui ha partecipato anche l'autore del presente parere.

⁽⁶⁾ Direttiva 85/577/CEE del Consiglio del 20 dicembre 1985 per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, GU L 372 del 31.12.1985

⁽⁷⁾ Direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 1997 relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, GU L 144 del 4.6.1997.

⁽⁸⁾ Articolo 11, lettera a), della direttiva 97/7/CE.

11.5.4 Il CESE esprime la propria preoccupazione relativamente all'esercizio del **diritto di recesso** e ritiene importante procedere all'uniformizzazione dei termini nei vari testi legislativi e definire regole chiare per l'esercizio del diritto, in particolare per quanto riguarda la commercializzazione a distanza dei servizi finanziari ⁽¹⁾ e il credito al consumo. ⁽²⁾ Il CESE non può che ribadire inoltre la necessità di semplificare questo regime complesso e poco trasparente. ⁽³⁾

11.5.5 In materia di protezione dei consumatori dalle **clausole abusive**, ⁽⁴⁾ sarebbe interessante che la Commissione procedesse ad un inventario sistematico ed aggiornato delle clausole generali contrattuali dichiarate espressamente abusive, sia dalla giurisprudenza nazionale dei vari Stati membri, sia dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, con l'obiettivo di diffonderlo presso le organizzazioni rappresentative dei consumatori e dei professionisti. ⁽⁵⁾

11.5.5.1 D'altro canto, la normativa in materia risulta palesemente superata; urge quindi che la Commissione porti rapidamente a termine i lavori di revisione, dando seguito alla propria relazione sull'applicazione della direttiva ⁽⁶⁾ e alle innumerevoli riunioni di lavoro che ha organizzato su questo tema.

11.5.6 In merito alla problematica del **credito al consumo**, ⁽⁷⁾ il CESE ha già avuto l'opportunità di pronunciarsi sulla recente proposta della Commissione ⁽⁸⁾ in materia; in questa sede va ribadita la necessità di combattere il fenomeno dell'usura e di equilibrare i diritti ed i doveri dei consumatori e degli organismi che concedono il credito. L'esistenza di disparità tra le regolamentazioni nazionali in questo ambito ed i diversi livelli di protezione dei consumatori, fenomeni che potranno acuirsi con l'ingresso di nuovi Stati, potranno compromettere la fiducia nel mercato dei servizi finanziari e provocare distorsioni della concorrenza.

11.5.7 Come già ripetutamente sottolineato dal CESE, una questione che è urgente trattare a livello comunitario è quella del **sovraindebitamento delle famiglie**, che si è aggravato col tempo e che potrebbe subire un'impennata a seguito del probabile aumento dei tassi di interesse. ⁽⁹⁾

11.5.8 Il CESE ritiene inoltre fondamentale approfondire la regolamentazione in materia di **sicurezza dei pagamenti elettronici**, ⁽¹⁰⁾ e accoglie con favore la recente iniziativa della Commissione volta a lanciare un dibattito sulla creazione di uno spazio unico per i pagamenti nel mercato interno. ⁽¹¹⁾

⁽¹⁾ Direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002 relativa alla commercializzazione a distanza dei servizi finanziari, GU L 271 del 9.10.2002.

⁽²⁾ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'armonizzazione delle disposizioni legislative regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito ai consumatori, COM (2002) 443, dell'11.9.2002.

⁽³⁾ L'89 % dei soggetti afferma che questo diritto è riconosciuto dalla legge, ma per il 30 % di essi questi meccanismi non vengono applicati in maniera effettiva.

⁽⁴⁾ Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, GU L 95 del 21.4.1993.

⁽⁵⁾ A quanto risulta, il CLAB non è più stato aggiornato ed è di difficile accesso. Il 52 % dei soggetti intervistati ritiene sufficiente la protezione garantita ai consumatori nei confronti delle clausole abusive e solo il 19 % considera detta protezione insufficiente.

⁽⁶⁾ COM(2000) 248 def. del 6.7.2000; cfr. parere, relatore ATAÍDE FERREIRA, GU C 116 del 20.4.2001.

⁽⁷⁾ Direttiva 87/102/CEE, GU L 42, del 12.2.1987, e direttiva 98/7/CE, GU L 101, del 1.4.1998.

⁽⁸⁾ Parere del CESE sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di credito ai consumatori, del 17 luglio 2003 (GU C 234 del 30.9.2003), ove il Comitato dichiara di non approvare il fatto che la preoccupazione principale della proposta continui ad essere, come per la direttiva 87/102/CEE, lo sviluppo del mercato interno, e che la protezione dei consumatori venga presa in considerazione solo nella misura in cui può garantire la promozione della libera circolazione dell'offerta di credito e non costituisca un fine in sé, ma solo uno strumento per lo sviluppo del mercato interno.

⁽⁹⁾ Si ricordano a questo proposito la relazione di informazione e il parere di iniziativa del 24.4.2002, relatore ATAÍDE FERREIRA, GU C 149 del 21.6.2002 (due documenti sempre d'attualità) e le diverse riunioni organizzate dalla Commissione e dalle organizzazioni nazionali di consumatori su questo tema.

⁽¹⁰⁾ La raccomandazione della Commissione 87/598/CEE relativa ad un codice europeo di buona condotta in materia di pagamenti elettronici, GU L 365 del 24.12.1987, è insufficiente per proteggere gli interessi dei consumatori in questa materia.

⁽¹¹⁾ Comunicazione della Commissione su un quadro giuridico relativo ai pagamenti nel mercato interno (COM(2003) 718 def.); il parere del CESE elaborato da RAVOET (del 30.6.2004).

11.5.8.1 Continua, tuttavia, a mancare una prospettiva d'insieme nel settore del commercio elettronico capace di conquistare la fiducia dei consumatori, come è stato opportunamente evidenziato durante il convegno svoltosi a Dublino, in occasione della Giornata Europea del Consumatore 2004.

11.5.8.1.1 Inoltre, i lavori sinora compiuti per creare sistemi di accreditamento dei professionisti non si sono concretizzati neppure in misure di autoregolamentazione capaci di consentire ai consumatori di identificare i siti Internet degni di fiducia.

11.5.8.1.2 Malgrado i loro limiti, vanno pertanto particolarmente apprezzati i recenti sviluppi promossi dalla Commissione, per facilitare un uso più sicuro di Internet ⁽¹⁾ e per proteggere i minori e la dignità umana, oltre a quello in materia di diritto di replica nei servizi audiovisivi e d'informazione. ⁽²⁾

11.5.8.2 A livello internazionale manca d'altro canto un quadro giuridico analogo a quello introdotto nell'Unione europea con il regolamento di Bruxelles I, essenziale ai fini dello sviluppo sicuro delle operazioni elettroniche internazionali. Una convenzione sulle questioni di competenza e di applicazione delle sentenze in materia civile e commerciale in questo ambito risulta quindi un obiettivo essenziale da portare avanti nel quadro della Conferenza dell'Aia.

11.5.9 Settore di grandissima importanza è quello dell'armonizzazione del **diritto contrattuale**, iniziativa lanciata dalla Commissione e appoggiata dal CESE, ⁽³⁾ che andrebbe portata avanti e approfondita privilegiando l'armonizzazione di taluni contratti specifici che rivestono particolare importanza per i consumatori. ⁽⁴⁾

11.5.10 Recentemente è stata pubblicata la direttiva su taluni aspetti della vendita di beni di consumo e delle garanzie connesse, ⁽⁵⁾ in cui assumono rilievo gli aspetti relativi alle garanzie nella vendita di beni; permangono d'attualità le critiche mosse al riguardo dal CESE nel suo parere, ⁽⁶⁾ specie in merito alle relazioni tra garanzie commerciali e giuridiche ed alle procedure di attuazione delle stesse.

11.5.10.1 Sarà necessario riesaminare ora non solo l'ampliamento del suo campo di applicazione ai servizi post-vendita, ⁽⁷⁾ ma soprattutto occorrerà un follow-up molto accurato da parte della Commissione sulle sue modalità di recepimento da parte degli Stati membri, viste la complessità del suo regime e la sua difficile articolazione con i gli ordinamenti giuridici nazionali.

11.5.11 Un settore in cui si attendeva una presa di posizione della Commissione sulla scia del Libro verde sulla protezione dei consumatori ⁽⁸⁾ era per l'appunto quello delle **pratiche commerciali sleali**.

11.5.11.1 Nondimeno, nel parere in materia, ⁽⁹⁾ il CESE ha già avuto l'opportunità di manifestare la sua delusione e la sua profonda inquietudine per la direzione e l'orientamento impressi allo strumento in preparazione.

⁽¹⁾ Cfr. COM(2004) 91 def. del 12.3. 2004 e parere del CESE in fase di elaborazione, relatori RETUREAU e DAVISON.

⁽²⁾ Cfr. COM(2004) 341 def. e parere del CESE in fase di elaborazione, di cui è relatore l'autore del presente parere.

⁽³⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione sul diritto contrattuale europeo (COM(2001) 398 def. dell'11.7.2001) e il parere del CESE, relatore Retureau, GU C 241 del 7.1.2002.

⁽⁴⁾ Cfr. il parere di iniziativa in fase di elaborazione sul contratto di assicurazione (INT/202), di cui è relatore l'autore del presente parere.

⁽⁵⁾ Direttiva 1999/44/CE del 25.5.99, GU L 171 del 7.7.99.

⁽⁶⁾ Parere 743/94 del 1° giugno 1994, relatore PROUMENS (GU C 295 del 22.10.1994).

⁽⁷⁾ Come d'altronde già previsto nell'ottimo Libro verde della Commissione (COM(93) 509 def. del 15.11.1993), il cui spirito è stato tradito nella direttiva.

⁽⁸⁾ COM(2001) 531 def; Cfr. parere del CESE 344/2002, relatrice DAVISON (GU C 125 del 27.5.2002).

⁽⁹⁾ Cfr. parere del 28.1.2004, relatore HERNÁNDEZ BATALLER (GU C 108 del 30.4.2004).

11.5.11.2 Si tratta quindi di un tema il cui sviluppo futuro dovrà essere seguito molto da vicino e con particolare attenzione da parte dei rappresentanti dei consumatori, specie dei nuovi Stati.

11.5.12 Analogamente, il CESE ha già espresso la sua insoddisfazione in merito al progetto di regolamento relativo alla **promozione delle vendite** ⁽¹⁾ e ribadisce in questa sede la propria preoccupazione per la versione finale dello stesso e la sua compatibilità con la proposta sulle pratiche commerciali sleali, nel timore che i due strumenti nel loro insieme, invece di contribuire ad una maggiore protezione dei consumatori, finiscano col rappresentare un regresso rispetto all'attuale livello di protezione e difesa.

11.6 Infine, nel settore dell'**accesso alla giustizia**, il CESE ritiene necessario approfondire non solo la tutela degli interessi collettivi dei consumatori, ⁽²⁾ che si tratti di interessi diffusi o di interessi individuali omogenei, attraverso un'immediata revisione della direttiva relativa all'azione inibitoria comunitaria ⁽³⁾ ampliandone il campo di applicazione onde trasformarla in una vera e propria *class action* (*azione di gruppo o azione collettiva*), destinata a promuovere la riparazione dei danni al di là della mera cessazione delle pratiche illecite o sleali, ma reputa necessario rafforzare anche i legittimi interessi del singolo consumatore in situazione di conflitto, specie per quel che attiene all'accesso ad una giustizia rapida e, in linea di massima, gratuita. ⁽⁴⁾ A tale proposito, il CESE ribadisce la propria fiducia non solo nei mezzi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR — Alternative dispute resolution), ⁽⁵⁾ ma anche nelle procedure arbitrali e ritiene prioritario dare sostegno sul piano operativo e tecnico alle autorità nazionali nei vari Stati membri ⁽⁶⁾ perché vi siano istituiti e attivati tali mezzi alternativi e tali procedure.

11.6.1 Il CESE raccomanda anche l'adozione di uno strumento vincolante che, fatti salvi i principi di sussidiarietà e proporzionalità, garantisca gli obiettivi enunciati dalla Commissione nelle sue raccomandazioni su questa materia, ⁽⁷⁾ specie i principi di libertà del consumatore, di imparzialità e di trasparenza del procedimento, trasformando in norme imperative quelle che oggi sono mere raccomandazioni non applicate finora in modo effettivo e generalizzato nella realtà.

11.7 A questo riguardo, il CESE accoglie con favore le recenti iniziative della Commissione in materia di cooperazione giudiziaria, tra cui i regolamenti relativi all'insolvenza ⁽⁸⁾ e alla legge applicabile in materia di competenza dei tribunali (Convenzione di Bruxelles), ⁽⁹⁾ nonché la proposta di regolamento sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II), ⁽¹⁰⁾ il Libro verde relativo alla trasformazione in regolamento comunitario della Convenzione di Roma sulle obbligazioni contrattuali (Roma I), ⁽¹¹⁾ o ancora il regolamento che istituisce un quadro generale per le attività comunitarie destinate a facilitare il progresso dello spazio giudiziario europeo in materia civile. ⁽¹²⁾ Sollecita inoltre la Commissione a proseguire sulla via della creazione di uno spazio giudiziario unico come elemento strutturante essenziale degli aspetti complementari della realizzazione del mercato unico, sempre più indispensabile nell'Unione europea allargata.

⁽¹⁾ Cfr. parere, GU C 221, del 17.9.2002, relatore DIMITRIADIS, sulla proposta di regolamento della Commissione (COM(2001) 546 def. del 2.10.2001)

⁽²⁾ Il 71 % dei soggetti intervistati conferma l'esistenza di meccanismi d'accesso alla giustizia e soltanto il 29 % risponde che non esistono meccanismi specifici; riguardo alla loro efficacia, il 58 % li considera adeguati mentre il 35 % li ritiene poco efficienti.

⁽³⁾ Direttiva 98/27/CE del 19.5.1998 (GU L 166 del 11.6.1998), oggi già in versione codificata (COM (2003) 241 def. del 12.5.2003).

⁽⁴⁾ Riguardo all'esistenza di regole che consentono l'esenzione dal pagamento delle spese processuali per le associazioni di difesa dei consumatori, il 73 % degli intervistati ha risposto in maniera negativa.

⁽⁵⁾ Parere del CESE sul Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale (COM(2002) 196 del 19.4.2002), relatore MALOSSE, (GU C 85 dell'8.4.2003). Sulla sua scorta, il CESE attende la pubblicazione della relazione sul funzionamento della EEJ-NET, ma richiama sin d'ora l'attenzione sulla necessità di accrescerne l'operatività.

⁽⁶⁾ Per il 78 % degli intervistati esistono meccanismi di ADR e soltanto il 33 % risponde negativamente.

⁽⁷⁾ Raccomandazione 98/257/CE del 30 maggio, relativa ai principi applicabili agli organismi responsabili della risoluzione extragiudiziarie delle controversie in materia di consumo, GU L 115 del 17.4.1998 e raccomandazione 2001/310/CE del 4 aprile 2001, GU L 109 del 19.4.2001.

⁽⁸⁾ Doc. 9179/99 + con. 1-99/00806 del Consiglio e relativo parere CESE, relatore RAVOET (GU C 75 del 15.3.2000), che costituisce oggi il regolamento del 29.5.2000 (GU L 160/1 del 30.6.2000).

⁽⁹⁾ Regolamento CE 44/2001 (GU L 12 del 16.1.2001).

⁽¹⁰⁾ COM(2003) 427 def., del 22.7.03.

⁽¹¹⁾ COM(2002) 654 def. e relativo parere CESE elaborato dall'autore del presente parere (CESE 88/2004, GU C 108 del 30.4.2004).

⁽¹²⁾ COM(2001) 705 def. del 22.11.2001 e parere CESE, relatore ATAÍDE FERRIERA (CES 1324/2001 del 17.10.2001).

12. Conclusioni

12.1 La promozione, la partecipazione e la tutela dei consumatori devono costituire un obiettivo permanente di tutte le politiche dell'Unione europea, in quanto autentico diritto connesso alla cittadinanza europea.

12.2 In seguito all'allargamento a oltre dieci Stati membri, nella maggioranza dei quali la protezione dei consumatori è un tema relativamente nuovo, occorrerà ripensare tutta la politica dei consumatori al fine di adeguarla alla nuova realtà di un mercato con circa 500 milioni di consumatori.

12.3 All'Unione europea e alle sue istituzioni spetta un ruolo decisivo nella definizione delle priorità per la riformulazione del quadro giuridico e istituzionale e dei programmi d'azione indispensabili, se si vuole disporre di un'effettiva politica dei consumatori che garantisca e realizzi gli obiettivi.

12.4 Con il presente parere, il CESE si propone di contribuire alla definizione di questa politica, agendo come interprete delle preoccupazioni della società civile e tenendo in particolare considerazione la partecipazione dei rappresentanti provenienti dai nuovi Stati membri.

12.5 A giudizio del CESE, le priorità immediate della politica dei consumatori sono le seguenti:

- il consolidamento dell'*acquis* comunitario mediante uno sforzo di semplificazione e codificazione,
- l'effettiva applicazione del diritto promulgato e adeguatamente recepito, nonché il controllo del suo rispetto,
- l'attuazione della direttiva quadro sulle pratiche commerciali sleali,
- un urgente impegno ai fini di una migliore informazione ed educazione dei consumatori,
- la presa in considerazione dell'effettiva integrazione della politica dei consumatori nelle altre politiche, sia a livello comunitario che a livello nazionale,
- il sostegno alle organizzazioni dei consumatori allo scopo di realizzare analisi di prodotti e organizzare scambi di informazioni sulla loro qualità.

12.6 Il CESE ritiene che organizzazioni rappresentative dei consumatori forti e indipendenti costituiscano la base per un'effettiva politica di difesa, promozione e partecipazione dei consumatori.

12.7 A tal fine, il CESE reputa necessario assicurare alle organizzazioni di consumatori adeguati finanziamenti, per lo sviluppo di azioni, programmi, progetti e iniziative.

12.8 A giudizio del CESE, la definizione di criteri di rappresentatività e partecipazione delle organizzazioni di consumatori potrà contribuire in maniera decisiva ad aumentare l'efficacia della politica dei consumatori.

12.9 Il CESE ritiene necessario portare avanti, gradualmente e senza perdere di vista l'esigenza di equilibrio fra gli interessi in causa, le attuali iniziative legislative o avviarne delle nuove, in particolare nei settori seguenti:

- sicurezza dei servizi e responsabilità per la fornitura di servizi difettosi,
- servizi essenziali di interesse generale,
- tutela della salute e della sicurezza,
- aumento della sicurezza nelle transazioni elettroniche e nell'uso di Internet,
- sovraindebitamento delle famiglie,
- mezzi di pagamento,
- diritto contrattuale,
- accesso alla giustizia e spazio giudiziario unico.

12.10 D'altra parte il CESE giudica necessario rivedere e rendere compatibili fra loro diverse disposizioni della legislazione comunitaria esistente, in modo da adeguarle al nuovo mercato unico allargato, specie nei seguenti settori:

- responsabilità del produttore,
- vendite a domicilio, vendite a distanza, commercio elettronico e promozione delle vendite,
- clausole abusive,
- credito al consumo,
- garanzie nella vendita di beni e servizi.

12.11 Il CESE rinnova la proposta di creare un Istituto europeo di ricerca per la tutela dei consumatori, destinato a fornire la base di conoscenze necessarie per la politica dei consumatori ⁽¹⁾.

12.12 Il CESE esorta gli Stati membri a considerare la protezione, la difesa, la promozione e la partecipazione dei consumatori come una priorità di cui tenere conto in tutte le politiche.

12.13 Il CESE raccomanda alla Commissione di tenere in considerazione le proposte e i suggerimenti contenuti nel presente parere all'atto di definire i nuovi orientamenti della politica dei consumatori e di procedere inoltre alla diffusione periodica di relazioni sulla situazione dei consumi e dei consumatori in Europa.

Bruxelles, 10 febbraio 2005.

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

⁽¹⁾ Parere sulla «Strategia della politica dei consumatori 2002-2006» (GU C 95 del 23.4.2003; relatrice Ann DAVISON). Parere relativo al quadro generale per il finanziamento delle attività comunitarie a sostegno della politica dei consumatori per gli anni 2004-2007 (del 17.7.2003, GU C 234 del 30.9.2003; relatore HERNÁNDEZ BATALLER).

ALLEGATO

al parere del comitato economico e sociale europeo

Il seguente emendamento è stato respinto nel corso del dibattito, ma ha raccolto almeno un quarto dei voti espressi:

Punto 12.5

Nell'elenco delle priorità, inserire il seguente nuovo trattino:

«— la possibilità di risolvere i problemi relativi alla tutela dei diritti dei consumatori, quando essi siano fuori del proprio paese, nella loro lingua con l'aiuto di un rappresentante del loro paese.»

Motivazione

Attualmente per un consumatore è difficile far valere i propri diritti in un altro Stato membro dell'UE a causa delle barriere linguistiche e della cattiva conoscenza dei meccanismi procedurali; questo vale ad esempio in caso di violazione dei diritti di un consumatore lettone nei Paesi Bassi o viceversa.

Esito della votazione

Voti contari 43

Voti favorevoli 23

Astensioni 3
