

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 28

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

49° anno

3 febbraio 2006

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale europeo	
	421^a Sessione plenaria del 26 e 27 ottobre 2005	
2006/C 28/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde: Successioni e testamenti COM(2005) 65 def.	1
2006/C 28/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Situazione e prospettive delle fonti d'energia «tradizionali» — carbone, petrolio e gas naturale — nel futuro mix energetico	5
2006/C 28/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento pluriennale dell'azione dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima in materia di intervento contro l'inquinamento causato dalle navi e recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 COM(2005) 210 def. — 2005/0098 (COD)	16
2006/C 28/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo COM(2005) 74 def.	18
2006/C 28/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme minime per la protezione dei polli allevati per la produzione di carne COM(2005) 221 def. — 2005/0099 (CNS)	25
2006/C 28/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma «Cittadini per l'Europa» mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva COM(2005) 116 def. — 2005/0041 (COD)	29

IT

Prezzo:
22 EUR

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

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommar io (<i>segue</i>)	<i>Pagina</i>
2006/C 28/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio sulle politiche europee concernenti la gioventù: Rispondere alle preoccupazioni dei giovani in Europa — attuare il Patto europeo per la gioventù e promuovere la cittadinanza attiva COM(2005) 206 <i>def.</i>	35
2006/C 28/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il periodo di riflessione: la struttura, gli argomenti e il quadro per una valutazione del dibattito sull'Unione europea	42
2006/C 28/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La mobilità delle persone nell'Europa ampliata e il suo impatto sui mezzi di trasporto	47
2006/C 28/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito — alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, — alla Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1782/2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e — alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo ad un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità europea e che modifica il regolamento (CE) n. 1258/1999 relativo al finanziamento della politica agricola comune COM(2005) 263 <i>def.</i> — 2005/0118-0119-0120 (CNS)	52
2006/C 28/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea COM(2005) 84 <i>def.</i>	57
2006/C 28/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle sementi COM(2005) 384 <i>def.</i> — 2005/0164 (CNS)	66
2006/C 28/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1493/1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo COM(2005) 395 <i>def.</i> — 2005/0160 (CNS)	68
2006/C 28/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (trad. provv.) COM(2005) 108 <i>def.</i> — 2005/0033 (COD)	69
2006/C 28/15	Paere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Commercio etico e programmi di garanzia per i consumatori	72
2006/C 28/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del luppolo (COM (2005)386 <i>def.</i> — 2005/0162 (CNS))	82
2006/C 28/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee COM(2005) 181 <i>def.</i> — 2005/0090 (CNS)	83
2006/C 28/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme dettagliate per il rimborso dell'imposta sul valore aggiunto, previsto dalla direttiva 77/388/CE, ai soggetti passivi non stabiliti all'interno del paese, ma in un altro Stato membro COM(2004) 728 <i>def.</i> — 2005/0807 (CNS)	86



<u>Numero d'informazione</u>	Sommarlo (<i>segue</i>)	<i>Pagina</i>
2006/C 28/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga la direttiva 90/544/CEE del Consiglio sulle bande di frequenza designate per l'introduzione coordinata nella Comunità del servizio pubblico paneuropeo di radioavviso terrestre COM(2005) 361 <i>def.</i> — 2005/0147 (COD)	88
2006/C 28/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della decisione n. 2256/2003/CE al fine di prorogare a tutto il 2006 il programma per la diffusione delle buone prassi e il monitoraggio dell'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) COM(2005) 347 <i>def.</i> — 2005/0144 (COD)	89
2006/C 28/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Preparazione della Sesta conferenza ministeriale dell'OMC — Posizione del CESE	90
2006/C 28/22	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Il dialogo della società civile tra l'UE e i paesi candidati COM(2005) 290 <i>def.</i>	97
2006/C 28/23	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2000/14/CE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'emissione acustica ambientale delle macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto COM(2005) 370 <i>def.</i> — 2005/0149 (COD)	104



II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

421^A SESSIONE PLENARIA DEL 26 E 27 OTTOBRE 2005

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde: Successioni e testamenti

COM(2005) 65 *def.*

(2006/C 28/01)

La Commissione europea, in data 1° marzo 2005, 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: Successioni e testamenti*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 21 settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore RETUREAU.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 118 voti favorevoli e 2 astensioni:

1. Le proposte della Commissione

1.1 Conformemente al Programma dell'Aia (2001), la Commissione presenta un Libro verde inteso ad avviare un'ampia consultazione in materia di successioni, *ab intestato* o testamentarie, che presentano aspetti internazionali. Il Libro verde concerne i seguenti aspetti di tale materia:

- il diritto sostanziale applicabile,
- la competenza giurisdizionale, nonché il reciproco riconoscimento delle decisioni e degli altri atti giudiziari,
- i provvedimenti e gli altri atti amministrativi, gli atti notari, nonché il reciproco riconoscimento di tali atti,
- gli strumenti di semplificazione a livello europeo: certificati di eredità, registrazione dei testamenti.

1.2 Per gli aventi diritto una successione transnazionale presenta difficoltà e problemi particolari, dovuti alla diversità delle norme sostanziali, procedurali e di diritto internazionale privato vigenti in ciascuno degli Stati membri.

1.3 Nel Libro verde la Commissione propone quindi di prevedere l'eventuale adozione, a livello comunitario, di norme sostanziali, nonché di norme sulla giurisdizione, sul diritto applicabile e sul riconoscimento non solo delle decisioni giudiziarie, ma anche delle decisioni e degli altri atti amministrativi

in materia di testamenti e di successioni, anche quando l'elemento internazionale di queste riguardi un paese terzo.

2. Osservazioni generali del Comitato

2.1 A livello internazionale, la materia ha formato oggetto di tre convenzioni dell'Aia sulle successioni e i testamenti e di una convenzione relativa ai *trust*, ovvero:

- la convenzione sui conflitti di leggi concernenti la forma delle disposizioni testamentarie (adottata il 5 ottobre 1961 ed entrata in vigore il 5 gennaio 1964). Tra gli Stati membri dell'UE, hanno ratificato tale convenzione l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Finlandia, la Francia, la Germania, la Grecia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, il Regno Unito, la Spagna e la Svezia; vi hanno aderito l'Estonia, l'Irlanda e la Polonia; la Slovenia vi è succeduta alla Jugoslavia,
- la convenzione sull'amministrazione internazionale delle successioni (adottata il 2 ottobre 1973 ed entrata in vigore il 1° luglio 1993). Tra gli Stati membri, il Portogallo ha ratificato tale convenzione, mentre la Slovacchia e la Repubblica ceca vi sono succedute alla Cecoslovacchia,
- la convenzione sulla legge applicabile alle successioni a causa di morte (adottata il 1° agosto 1989 e non ancora entrata in vigore), già ratificata da uno Stato membro (i Paesi Bassi),

— la convenzione sulla legge applicabile ai *trust* e sul loro riconoscimento (adottata il 1° luglio 1985 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1992), ratificata dall'Italia, dal Lussemburgo, dai Paesi Bassi e dal Regno Unito e cui ha aderito Malta.

2.2 Una convenzione (Unidroit) che istituisce una legge uniforme sulla forma di un testamento internazionale è stata adottata a Washington il 26 ottobre 1973 ed è entrata in vigore il 9 febbraio 1978. Sono parti di tale convenzione il Belgio, Cipro, (la Cecoslovacchia), la Francia, l'Italia, il Regno Unito e la Slovenia, nonché alcuni paesi terzi come (la Santa Sede), gli Stati Uniti d'America e la Federazione russa. Essa prevede un sistema internazionale di registrazione e un modello uniforme per procedervi.

2.2.1 La convenzione relativa all'istituzione di un sistema di registrazione dei testamenti, adottata a Basilea nel 1972 sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, ma aperta all'adesione dei paesi terzi, è stata ratificata dai seguenti Stati membri: Belgio, Cipro, Estonia, Francia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

2.3 Le convenzioni dell'Aia riguardano la giurisdizione ed il diritto applicabile, quelle Unidroit il diritto sostanziale nelle materie che presentano un elemento internazionale. Finora solo le convenzioni internazionali sulla forma dei testamenti e sulla loro iscrizione in un registro internazionale sono state ratificate da un numero abbastanza significativo di Stati.

2.4 La materia delle successioni a causa di morte concerne una forma particolare di trasmissione di un diritto umano fondamentale come quello di proprietà. La normativa comunitaria sulla competenza giurisdizionale, sul diritto applicabile e sul riconoscimento reciproco in materia di successioni che presentano aspetti internazionali dovrebbe assumere la forma di un regolamento.

2.5 Data la complessità della materia, gli obiettivi e le proposte della Commissione sono ambiziosi, ma di assoluta pertinenza e necessità per il mercato interno, in quanto riguardano un gran numero di soggetti. Per aumentare l'efficacia della normativa in materia ed evitare antinomie tra le sue disposizioni o discordanze tra le decisioni dei singoli Stati, le norme sul conflitto di leggi dovrebbero contemplare il maggior numero possibile di ipotesi di potenziale conflitto, pur considerandole, dal punto di vista funzionale e concettuale, sempre sotto il profilo successorio (ad esempio, evitando di prendere in considerazione anche questioni che attengono essenzialmente alla disciplina dei diritti reali).

2.6 La rilevanza economica di una normativa comunitaria in materia è innegabile, in particolare per quanto concerne la trasmissione della titolarità delle PMI europee, al fine di garantirne la continuità dopo il decesso dell'imprenditore: una questione che assume rilievo anche per l'occupazione e la competitività in Europa.

2.7 Bisognerebbe provvedere alle necessarie modifiche, da promuovere a livello comunitario, delle norme che in alcuni paesi vietano i patti successori o la destinazione del patrimonio

a una finalità particolare. Ciò al fine di armonizzare meglio il diritto materiale e garantire la continuità di aziende agricole o altre imprese che altrimenti, essendo spartite tra più eredi, rischierebbero di dover cessare l'attività.

2.8 Nonostante alcune evoluzioni recenti, persistono profonde differenze tra le legislazioni nazionali in vigore; inoltre, il numero dei paesi che hanno ratificato le convenzioni internazionali in materia di testamenti e di successioni è ancora molto limitato. Per queste ragioni il Comitato concorda con la Commissione sull'impossibilità, allo stato attuale, di concepire un diritto sostanziale uniforme in materia, valevole per tutti gli Stati membri. Il CESE condivide i temi di lavoro e le priorità proposti, poiché un progresso in questi campi consentirebbe già di sormontare numerose difficoltà pratiche incontrate dagli aventi diritto, dalle amministrazioni, dai giudici, dai notai e dagli altri operatori giuridici interessati.

2.8.1 Tenendo conto del diritto internazionale, potrebbero essere esplorate anche altre possibilità, che gli Stati membri potrebbero essere invitati a prendere in considerazione in vista della ratifica di — o dell'adesione a — determinate convenzioni (forma dei testamenti, legge applicabile, testamento internazionale, registrazione a livello nazionale e internazionale).

2.8.2 A ben vedere, negli ordinamenti giuridici romano-germanici il diritto delle successioni e dei testamenti è stato per lungo tempo improntato a una concezione decisamente antiquata dell'eredità. Si riteneva infatti che il patrimonio del *de cuius* ⁽¹⁾ costituisse una sorta di continuazione della sua persona in quelle dei suoi eredi. Oggi, invece, in materia successoria si assiste a un progressivo aumento dello spazio concesso all'autonomia privata. Dopo la Germania e la Svizzera, infatti, anche la Francia sta ora riformando il suo diritto successorio, onde consentire alla volontà del *de cuius* e a quella dei suoi eredi di svolgere un ruolo molto più incisivo nel regolamento delle successioni, anche per meglio garantire la continuità delle imprese.

2.8.3 D'altra parte, però, i regimi che accordano ampia libertà al testatore, consentendogli di diseredare senza giusto motivo alcuni dei suoi discendenti, sono sempre più oggetto di contestazioni, come testimonia il notevole aumento del contenzioso in materia.

2.8.4 Senza auspicare la soppressione di determinate particolarità storiche e sociologiche dei diversi sistemi giuridici, si può affermare che, a lungo termine, in Europa si registrerà una maggiore armonizzazione — o almeno una certa convergenza — legislativa, agevolandosi così l'esecuzione dei testamenti e la disciplina delle successioni che presentano aspetti internazionali. Un fenomeno, questo, che potrebbe essere accelerato dalla previsione di un testamento europeo e di una normativa sulla legge applicabile sufficientemente aperta e permissiva. Si potrebbe anche studiare l'ipotesi di adottare delle norme sostanziali di diritto comunitario, da applicare, una volta accolto il principio della *professio iuris* ⁽²⁾, in alternativa a quelle previste da uno o più ordinamenti giuridici nazionali.

⁽¹⁾ La persona della cui successione si tratta (il defunto).

⁽²⁾ La scelta, operata dal testatore, del diritto applicabile alla sua successione.

2.9 Il Comitato osserva che il regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale⁽³⁾, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000, costituisce una fonte di ispirazione: in particolare, l'articolo 21, paragrafo 3, e l'articolo 46 del regolamento n. 2201/2003 costituiscono delle fonti pertinenti, o quantomeno dei precedenti in materia di diritto di famiglia, per determinare il contenuto delle disposizioni legislative di cui si prospetta l'introduzione.

2.10 Il Comitato accoglie quindi con favore la presentazione del Libro verde e ritiene che i problemi che esso solleva siano fondamentali e urgenti. Il CESE si sforzerà di darvi risposta tenendo conto degli interessi e delle esigenze dei cittadini europei, nonché della sempre maggiore mobilità di questi ultimi e dei grandi flussi migratori già osservati in passato.

2.11 Occorrerebbe innanzitutto dare risposta alle questioni relative alla forma dei testamenti, alla competenza giurisdizionale internazionale e alla soluzione dei conflitti di leggi per quanto concerne il diritto applicabile alla registrazione dei testamenti, nonché al riconoscimento reciproco delle decisioni degli organi giudiziari o delle altre autorità competenti e all'*apostille*: su questi argomenti, infatti, esistono già precedenti nel diritto comunitario e internazionale.

2.12 Il Comitato ritiene che un sistema unitario (legge successoria unica e disciplina unitaria del patrimonio ereditario) sia preferibile alla dispersione delle norme in materia di successioni; tuttavia, per ragioni pratiche, bisognerebbe derogare a tale principio in alcuni casi, in particolare riguardo agli immobili o a determinati beni mobili aventi particolari caratteristiche (natanti, aeromobili, beni aziendali) situati o registrati all'estero.

2.13 Alcune questioni, come quelle relative ai patti successori o ai *trust*, restano di competenza dei singoli Stati membri⁽⁴⁾; ma quelle attinenti al riconoscimento senza bisogno di *exequatur* delle decisioni giudiziarie (nell'ambito della giurisdizione contenziosa o volontaria) in materia successoria, alla competenza residuale, al riconoscimento delle decisioni e degli altri atti delle autorità non giudiziarie, pubbliche o private, oppure alle iscrizioni nei registri immobiliari nazionali in base al certificato di eredità europeo, devono formare oggetto della prevista normativa comunitaria.

3. Osservazioni su alcune questioni specifiche poste dal Libro verde

3.1 Un regolamento come quello citato (cioè il n. 2201/2003), ma applicabile in materia successoria, non basterebbe a risolvere i problemi posti da una successione che presenti aspetti internazionali. Infatti, la maggior parte delle successioni non dà luogo a contestazioni, e occorre risolvere anche i problemi che insorgono in assenza di qualsiasi contenzioso; inoltre, in alcuni paesi o riguardo ad alcune questioni l'intervento del giudice è talora necessario anche qualora non occorra dirimere una controversia.

⁽³⁾ GU L 338 del 23.12.2003.

⁽⁴⁾ Gli ordinamenti di numerosi paesi dell'Europa continentale non riconoscono i *trust* successori; inoltre, in alcuni ordinamenti giuridici interni la riserva successoria e la collazione ereditaria sono considerati istituti di ordine pubblico. Ciò ha l'effetto di incoraggiare i comportamenti volti a eludere tali norme successorie, in particolare riguardo agli immobili situati nei paesi dove vigono questi ordinamenti.

3.2 Se è vero che il diritto comunitario deve risolvere i problemi di determinazione del foro (o dei fori) competente(i) e di riconoscimento delle decisioni giudiziarie ai quali si è già accennato, esso dovrà prevedere la possibilità di regolare anche le seguenti questioni:

— **in materia di successioni testamentarie:** i requisiti di validità del testamento (forma e contenuto, capacità di testare, limitazioni dell'autonomia della volontà del testatore), le riserve successorie, le successioni anomale, i patti successori (autorizzati o vietati), i *trust* successori, la qualità di erede,

— **in materia di successioni *ab intestato* e testamentarie:** la qualità di erede e le quote ereditarie, l'eredità indivisa, la liquidazione e la divisione del patrimonio ereditario, ecc.,

— oltre al riconoscimento delle sentenze (ed alle relative eccezioni eventualmente imposte dall'ordine pubblico), il riconoscimento degli atti non giudiziari relativi al regolamento non contenzioso della successione (come il testamento, gli atti notarili e gli atti amministrativi) o la competenza internazionale degli operatori giuridici pubblici e privati interessati,

— la determinazione dei criteri di collegamento in materia di giurisdizione (cittadinanza del testatore, luogo del suo ultimo domicilio o del suo decesso, luogo di redazione o deposito del testamento, luogo in cui si trova la parte principale dei beni dell'asse ereditario, ecc.), riguardo alla quale una certa flessibilità sembra indispensabile per far sì che il diritto individuato in base a tali criteri corrisponda a quello che il testatore voleva fosse applicato o alle eventuali aspettative legittime degli eredi.

3.3 Il Comitato sostiene il programma comunitario dell'Aia per quanto concerne la previsione di un «certificato di eredità europeo» e di un sistema di registrazione dei testamenti. Spetterà agli Stati membri determinare l'autorità competente a rilasciare tale certificato e istituire, se non lo hanno ancora fatto, un registro centrale nazionale. Inoltre, dovrebbe essere istituito un registro centrale comunitario (o europeo, cioè nell'ambito del Consiglio d'Europa, qualora gli Stati membri che non lo hanno ancora fatto siano invitati a ratificare la convenzione di Basilea), cui dovranno avere accesso i giudici, i notai e gli altri soggetti competenti determinati dalla legge nazionale applicabile. Essi dovranno avere accesso almeno ad alcune informazioni fondamentali ivi contenute, come il nome e la data di nascita del *de cuius*, lo Stato membro (e gli eventuali paesi terzi) in cui il testamento è stato depositato, la data del deposito e l'autorità depositaria, per poter richiedere copia del testamento a tale autorità.

3.3.1 Il sistema europeo di registrazione deve in ogni caso essere compatibile con quelli previsti dalla convenzione di Basilea e da quella di Washington, tenuto conto del fatto che diversi Stati membri hanno già ratificato tali convenzioni e che il progetto di legislazione comunitaria riguarderà anche le successioni che possono interessare paesi terzi.

3.4 Una volta riconosciuta la qualità di erede ed effettuate la liquidazione e la divisione dell'eredità, gli adempimenti amministrativi devono essere semplificati quanto più possibile. Il Comitato si pronuncia a favore del riconoscimento reciproco degli atti e documenti dei soggetti legalmente riconosciuti dal diritto locale e, a seconda del diritto nazionale applicabile, dell'iscrizione o trascrizione diretta nei registri immobiliari (o presso le autorità competenti a registrare i diritti immobiliari) del diritto di proprietà, nonché di eventuali servitù, ipoteche o frazionamenti che possono gravare i beni ereditari.

3.5 Il Comitato ritiene importante richiamare l'attenzione della Commissione sui problemi fiscali che possono insorgere per gli eredi, quando i beni ereditari si trovino in due o più paesi. Occorrerebbe evitare gli eventuali problemi derivanti dalla doppia imposizione su ogni quota ereditaria o su una parte di essa, che in alcuni casi potrebbero dar luogo a un'espropriazione di fatto o a disuguaglianze tra gli eredi, in funzione della natura dei beni attribuiti a ciascuno di loro. Occorrerebbe censire le disposizioni tributarie applicabili alle successioni internazionali negli Stati membri per identificare quelle che prevedono un'imposizione fiscale sui beni situati all'estero, confrontare le rispettive aliquote e prevedere delle soluzioni eque da sottoporre ai governi dei paesi interessati. Eventualmente, la Commissione potrebbe contemplare la possibilità di proporre una convenzione-tipo tra gli Stati membri contro la doppia imposizione in materia di successioni internazionali.

3.6 Ci si può domandare se occorra prevedere un «testamento europeo» sul modello di quello «internazionale» di cui alla convenzione di Washington e, oltre alla sua registrazione a livello europeo nella forma prevista dalla convenzione di Basilea, una registrazione internazionale. Ciò potrebbe favorire la ratifica delle due convenzioni da parte di un numero maggiore di Stati e garantire meglio gli aventi diritto in una successione testamentaria internazionale che interessi non solo degli Stati membri, ma anche alcuni paesi terzi. Il Comitato suggerisce ai servizi della Commissione di lavorare in questo senso, dato che quelle convenzioni sono già note negli Stati membri, sia che questi le abbiano ratificate sia che i loro giudici o altri pubblici ufficiali abbiano già avuto a che fare con testamenti e registrazioni disciplinati da tali convenzioni.

3.7 Se l'ipotesi prospettata sopra divenisse realtà, tutti i diritti nazionali consentirebbero di redigere un testamento nella forma del «testamento europeo». Il diritto comunitario, infatti, deve poter impedire che delle mere questioni di forma possano inficiare il principio, universalmente accolto, del rispetto della volontà del testatore (cosiddetto «*favor testamenti*»), nei limiti previsti dal diritto applicabile.

3.8 Una specifica disciplina comunitaria è necessaria affinché tale legislazione si applichi a tutti i casi di successioni riconducibili a due o più Stati membri o anche a paesi terzi, compresi quelli che sono parti di convenzioni internazionali, per garantire in ogni circostanza l'applicazione del diritto

comunitario (la *lex specialis* comunitaria prevalendo sulla *lex generalis* internazionale).

4. Altre questioni poste dal Libro verde

4.1 Il Libro verde pone 39 quesiti principali, accompagnati da alcune domande più specifiche. In questa fase preliminare il Comitato non può rispondere a tutti, ma raccomanda alla Commissione di consultare singolarmente gli organismi rappresentativi delle professioni giuridiche interessate da ciascuno dei temi affrontati dal Libro verde.

4.2 Il Comitato si limita qui a suggerire alcune delle possibili risposte ai quesiti che, a suo avviso, rivestono un'importanza particolare. L'orientamento generale adottato al riguardo è, in principio, quello della compatibilità con le convenzioni dell'Aia, di Basilea e di Washington, allo scopo di armonizzare il più possibile le norme vigenti in Europa, in previsione di un ampio consenso giuridico sull'argomento da parte del maggior numero possibile di Stati membri e, più in là, di paesi terzi.

4.3 I criteri di collegamento previsti dalla convenzione dell'Aia del 1961 sui conflitti di leggi concernenti la forma delle disposizioni testamentarie dovrebbero essere almeno tenuti fermi, poiché sono abbastanza vari da permettere di giustificare, nella maggior parte dei casi, l'applicabilità del diritto in base al quale è stato redatto il testamento.

4.4 Sull'esempio di alcune riforme recentemente effettuate o intraprese nell'Europa continentale, dovrebbe essere accordata una tutela particolare agli interessi degli eredi incapaci (minori o maggiorenni) o con handicap gravi, nel caso in cui le possibilità di ampliamento dell'autonomia privata in materia successoria o della scelta della legge applicabile dagli eredi inducessero a modificare la disciplina della riserva ereditaria o a introdurre disuguaglianze tra gli eredi. La concessione di una maggiore autonomia al testatore o agli aventi diritto non dovrebbe infatti pregiudicare le disposizioni più protettive nei confronti degli eredi incapaci o gravemente infermi previste da una delle leggi applicabili (cfr. le domande 5 e 10 del Libro verde).

4.5 Gli atti di amministrazione dell'eredità compiuti da uno degli eredi o da un suo mandatario, nei paesi in cui non è obbligatoria la designazione di un esecutore testamentario, non devono essere considerati come un'accettazione tacita dell'eredità senza beneficio di inventario.

4.6 Dovrebbe essere ammessa la possibilità di accettare l'eredità nei limiti dell'attivo ereditario, nonché di stipulare patti successori o contratti ereditari che prevedano una ripartizione ineguale dell'asse ereditario per scopi legittimi (continuazione dell'esercizio di un'impresa, vantaggi a favore di un erede incapace o disabile) oppure una ripartizione uguale dello stesso tra figli di genitori diversi o tra figli legittimi e naturali, laddove il diritto applicabile non consentirebbe tale uguaglianza, o ancora la trasmissione diretta dei diritti successori dall'erede ai propri discendenti, tenuto conto dell'aumento dell'aspettativa di vita.

4.7 Inoltre, sarebbe opportuno consentire al testatore, sia pure entro determinati limiti, di scegliere il diritto applicabile alla sua successione, optando ad esempio per il diritto del paese (o di uno dei paesi) di cui è cittadino o per quello del paese in cui risiede.

4.8 Infine, il Comitato ritiene che occorrerebbe proseguire e sviluppare l'eccellente lavoro comparatistico già avviato dai servizi della Commissione, aggiornarne regolarmente la pubblicazione sul sito ufficiale dell'Unione europea e tradurlo in un numero di lingue sufficiente a renderlo generalmente utile ai giudici, agli amministratori pubblici, ai pubblici ufficiali e agli altri operatori professionali del diritto che debbano occuparsi di successioni internazionali. Nei testi così pubblicati, delle sintesi per singoli capitoli dovrebbero consentire la comprensione dei principi generali vigenti in materia anche ai cittadini europei che prevedono di redigere un testamento con aspetti internazionali o ai loro eredi.

4.9 Il Comitato attende con interesse l'esito delle consultazioni già avviate dalla Commissione o di quelle ancora da avviare. Esso auspica che in seguito possano essere sottoposti al suo parere un orientamento generale e delle proposte legislative più concrete, che si propone allora di esaminare in dettaglio, perché ritiene che quella testamentaria e successoria sia una materia di grande interesse per i cittadini europei. Questi, infatti, si attendono che l'iniziativa comunitaria semplifichi le formalità, aumenti la certezza sul regime giuridico e fiscale applicabile e acceleri la risoluzione delle controversie in materia di successioni internazionali, e tali aspettative non devono essere deluse. Ciò vale per le persone fisiche come per le imprese (anche agricole) e le altre attività economiche, di cui gli esercenti o i titolari intendano garantire la continuità anche dopo la propria morte.

Bruxelles, 26 ottobre 2005

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Situazione e prospettive delle fonti d'energia «tradizionali» — carbone, petrolio e gas naturale — nel futuro mix energetico

(2006/C 28/02)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema *Situazione e prospettive delle fonti d'energia «tradizionali» — carbone, petrolio e gas naturale — nel futuro mix energetico*

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 1° settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore WOLF.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 119 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

Il Comitato economico e sociale europeo ha recentemente adottato una serie di pareri su vari aspetti della questione energetica⁽¹⁾. Dato che attualmente l'approvvigionamento energetico si basa ancora in massima parte sulle fonti fossili (carbone, petrolio e gas naturale), il cui impiego è collegato alla questione delle risorse e all'emissione di gas nocivi per il clima, il presente parere intende effettuare una valutazione di tali fonti tradizionali.

Partendo da questa serie di documenti verrà poi stilata una sintesi che ne riassumerà le conclusioni tratte e verrà presentata nel quadro del parere sul tema «L'approvvigionamento energetico nell'UE: strategia per un mix energetico ottimale».

L'obiettivo strategico di questa serie di pareri, che si conclude con il presente parere e con quello sulle fonti energetiche rinnovabili, è quello di gettare le basi per l'elaborazione di opzioni realistiche per un futuro mix energetico.

Indice

1. Sintesi e raccomandazioni
2. La questione energetica

⁽¹⁾ Cfr. i seguenti pareri: *Promuovere le energie rinnovabili: modalità d'azione e strumenti di finanziamento* (GU C 108 del 30.4.2004); *Le sfide del nucleare per la produzione di elettricità* (GU C 112 del 30.4.2004); *L'energia di fusione* (GU C 302 del 7.12.2004); *Lo sfruttamento dell'energia geotermica - il calore endogeno della Terra* (GU C 110 del 30.4.2004).

3. Risorse, riserve e loro durata
4. Le riserve energetiche dell'UE: dipendenza dalle importazioni
5. Evoluzione del consumo energetico nell'UE
6. Carbone, petrolio e gas naturale in un mix energetico sostenibile
7. Tutela dell'ambiente e prevenzione del cambiamento climatico
8. Sviluppo tecnologico
9. Separazione e stoccaggio del biossido di carbonio (CO₂)

1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 Lo sfruttamento dell'energia è alla base del nostro attuale stile di vita e della nostra civiltà; soltanto la disponibilità di energia in quantità sufficiente ha reso possibile il nostro attuale livello di vita. Un approvvigionamento energetico sicuro, economico, rispettoso dell'ambiente e sostenibile è un presupposto indispensabile per realizzare la strategia di Lisbona e attuare le decisioni dei Consigli europei di Göteborg e di Barcellona.

1.2 I combustibili fossili (carbone ⁽²⁾, petrolio e gas naturale) costituiscono attualmente l'asse portante dell'approvvigionamento energetico europeo e globale. Anche nei prossimi decenni la loro importanza non verrà meno ed essi rimarranno quindi indispensabili.

1.3 La loro estrazione e il loro impiego comportano tuttavia diversi danni ambientali, e anzitutto l'emissione di gas a effetto serra, in particolare CO₂ e metano. Inoltre, il problema è che si tratta di uno sfruttamento di risorse limitate.

1.4 Il loro uso ha portato a una forte dipendenza dell'Europa dalle importazioni di queste materie prime vitali, dipendenza che, in futuro, potrebbe aumentare ulteriormente, soprattutto per quanto riguarda il petrolio e, in misura crescente, anche il gas naturale.

1.5 Il livello stimato delle risorse e delle riserve ⁽³⁾ mondiali di carbone, petrolio e gas dipende da parecchi fattori (crescita economica, prospezione, sviluppo tecnologico). Tali risorse dureranno ancora per molti decenni (nel caso del carbone forse addirittura per secoli), anche se, soprattutto per il petrolio, già prima della metà del secolo potrebbero verificarsi una riduzione delle riserve e una diminuzione dell'offerta. L'attuale evoluzione sui mercati petroliferi dimostra che già a brevissimo termine possono verificarsi impennate dei prezzi difficilmente prevedibili, con notevoli conseguenze per le economie dei singoli paesi ⁽⁴⁾.

1.6 La politica energetica dell'UE, da un lato, deve prevedere tutte le misure necessarie per attenuare, a lungo termine, la

summenzionata dipendenza soprattutto con misure di risparmio energetico e mediante un impiego più efficiente di tutte le fonti di energia, nonché con un maggiore uso di soluzioni energetiche alternative come le fonti rinnovabili e l'energia nucleare. L'ulteriore sviluppo di sistemi energetici alternativi assume quindi un'importanza particolare.

1.7 D'altro canto, la politica energetica dell'UE deve anche fare tutto il possibile per garantire l'approvvigionamento e i canali di approvvigionamento dei combustibili fossili. A tale proposito, la questione della stabilità politica di alcuni dei principali fornitori pone un problema particolare. In tale contesto la cooperazione con la Federazione russa, con i paesi della CSI e con quelli del Vicino e del Medio Oriente, nonché con le regioni vicine all'UE (p. es. l'Algeria e la Libia) assume un'importanza particolare.

1.8 Anche un maggiore ricorso ai notevoli giacimenti europei di carbone può attenuare questa dipendenza.

1.9 In un mercato interno europeo ben funzionante e nel quadro di misure adeguate e finalizzate alla protezione del clima, i combustibili fossili verranno impiegati nei settori adeguati alle loro caratteristiche specifiche e al loro livello di prezzo e di costo, con la conseguenza automatica di un uso particolarmente efficiente sia dal punto di vista economico che da quello energetico.

1.10 È per questo che si constata una predominanza dell'uso del carbone nelle acciaierie e nelle centrali elettriche, mentre il petrolio e il gas vengono utilizzati soprattutto per la produzione di calore e in campi che non riguardano l'energia. Nel settore dei trasporti vengono utilizzati prevalentemente i prodotti ricavati dal petrolio.

1.11 Nel mix energetico l'uso del gas naturale e del petrolio, che sono materie prime più scarse e utilizzabili in modo più flessibile, andrebbe perciò concentrato a livello delle applicazioni per le quali il carbone può essere usato solo con costi, consumo di energia ed emissioni di CO₂ supplementari, come ad esempio i carburanti per i trasporti e le materie prime per l'industria chimica.

1.12 Le emissioni di CO₂ per unità di prodotto (p. es. chili di CO₂ al kWh, tonnellate di CO₂ per ogni tonnellata di acciaio, grammi di CO₂ per ogni chilometro percorso in automobile) vanno ridotte ulteriormente e costantemente sfruttando il progresso tecnico. Ciò richiede un miglioramento dell'efficienza energetica in tutti i campi della trasformazione e dell'impiego dell'energia.

1.13 Inoltre la politica energetica e quella economica devono offrire un quadro affidabile per gli investimenti che comportano un miglioramento della tecnica nelle applicazioni industriali, commerciali e a livello di consumi privati.

⁽²⁾ Lignite e carbon fossile.

⁽³⁾ Cfr. punto 3.

⁽⁴⁾ Secondo uno studio della banca d'investimenti Goldman Sachs, pubblicato nell'aprile del 2005, il prezzo del petrolio potrebbe essere «all'inizio di una fase di aumento smisurato» che porterebbe ad un prezzo di 105 dollari al barile. Lo studio prevede un prezzo di 50 USD al barile per il 2005 e di 55 USD al barile per il 2006, ma già il 29 agosto 2005 il prezzo reale era superiore ai 70 USD.

1.14 In Europa nei prossimi decenni si dovranno installare nuove centrali per circa 400 GWel⁽⁵⁾ di potenza. Per limitare e/o ridurre le emissioni di CO₂ e il consumo di combustibili, questi nuovi impianti dovranno essere dotati della migliore tecnica disponibile.

1.15 Nel settore dei trasporti vanno compiuti tutti gli sforzi possibili per ridurre il consumo specifico di carburante (consumo per chilometro percorso) e per impedire che il consumo totale aumenti ulteriormente. A tal fine sono necessari sia progressi tecnici in molti settori dello sviluppo dei veicoli e dei carburanti, sia misure per evitare la congestione del traffico (costruzione di strade e gallerie, sistemi di gestione del traffico) e per ridurre il traffico⁽⁶⁾. Anche un maggiore impiego di mezzi di trasporto a trazione elettrica come ad esempio le ferrovie elettriche riduce la dipendenza dal petrolio in quanto consente una più ampia diversificazione delle fonti energetiche primarie utilizzate (carbone, gas, fonti rinnovabili, energia atomica).

1.16 Il presupposto necessario per compiere dei progressi a livello dell'efficienza nel settore energetico è quello di una maggiore attività di ricerca e sviluppo (soprattutto nel campo delle centrali a combustibili fossili) sia da parte dell'industria che nel quadro di misure sostenute con finanziamenti pubblici.

1.17 Pertanto, il Comitato si compiace che nella proposta del 7° programma quadro di R&S sia prevista l'area tematica prioritaria «Energia». Essa dovrebbe avere una dotazione sufficiente e dovrebbe contemplare tutte le tecniche energetiche possibili, ivi comprese in particolare le misure che aumentano il rendimento utile in caso di impiego di combustibili fossili, in quanto in tal modo si può avere un risultato complessivo particolarmente vantaggioso.

1.18 Anche nel caso della produzione di elettricità a partire da fonti fossili è possibile ridurre in modo significativo, a lungo termine, le emissioni di CO₂ per unità di energia prodotta, più precisamente utilizzando procedimenti che prevedono la separazione e lo stoccaggio del CO₂ (tecnologia del carbone pulito). Per questo motivo lo sviluppo e la dimostrazione di procedimenti di questo tipo nel 7° programma quadro assumono una particolare importanza.

2. La questione energetica

2.1 Lo sfruttamento dell'energia⁽⁷⁾ è alla base del nostro attuale stile di vita e della nostra civiltà; soltanto la disponibilità di energia in quantità sufficiente ha reso possibile il nostro attuale livello di vita. La necessità di un approvvigionamento

⁽⁵⁾ Le centrali moderne possono produrre normalmente fino a 1 GW di potenza elettrica (GWel) per ogni blocco. Un gigawatt (GW) equivale a 1 000 megawatt (MW), cioè a un milione di chilowatt (kW), cioè a un miliardo di watt (W). Un watt secondo (Ws) è pari a un joule; un chilowattora (kWh) è quindi pari a 3,6 milioni di joule (cioè a 3,6 megajoule (MJ)). Un megajoule (MJ) equivale dunque a circa 0,28 chilowattora (kWh).

⁽⁶⁾ Sull'importanza della diminuzione e della prevenzione del traffico, cfr. anche il parere CESE 93/2004.

⁽⁷⁾ L'energia non si consuma, ma si trasforma e viene utilizzata. Ciò avviene attraverso processi di trasformazione adeguati, 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».

energetico sicuro, economico, rispettoso dell'ambiente e sostenibile è un elemento comune alle decisioni adottate dal Consiglio europeo a Lisbona, Göteborg e Barcellona.

2.2 Il Comitato ha osservato più volte che la produzione e l'utilizzo di energia comportano danni ambientali e rischi, nonché dipendenza dall'esterno e una serie di incognite. Nessuna delle opzioni e delle tecnologie che potranno contribuire in futuro all'approvvigionamento energetico è tecnicamente perfetta, completamente priva di impatti negativi sull'ambiente e adatta a tutte le esigenze; è impossibile poi valutare l'andamento del suo prezzo e la sua disponibilità in un orizzonte temporale sufficientemente lungo. A questo si aggiunge l'aspetto della scarsità delle riserve e delle risorse, con tutte le conseguenze che ciò comporta. Secondo le aspettative, i problemi si acuiranno notevolmente con la crescita demografica a livello mondiale, la crescente fame di energia dei paesi in via di sviluppo e soprattutto con il forte aumento del fabbisogno energetico dei nuovi grandi paesi industrializzati come la Cina, l'India e il Brasile.

2.3 Un approvvigionamento energetico di lungo periodo, rispettoso dell'ambiente e competitivo deve quindi continuare ad essere un importante obiettivo di una politica energetica europea lungimirante. Per i summenzionati motivi quest'ultima non può limitarsi ad utilizzare solo poche fonti energetiche; invece i problemi di scarsità di energia e altri rischi si potranno affrontare solo con un mix energetico ampiamente diversificato in termini di forme e fonti di energia, in cui vengano utilizzate e sviluppate (ulteriormente) tutte le fonti energetiche e le tecniche disponibili perché rientrino infine nel quadro di requisiti ambientali accettati e in condizioni in costante evoluzione nel regime concorrenziale comune.

3. Risorse, riserve e loro durata

3.1 Attualmente circa i quattro quinti dell'approvvigionamento energetico mondiale — come anche l'approvvigionamento dell'UE-25 — si basano sull'impiego di fonti di energia fossili: petrolio, gas naturale e carbone.

3.2 In generale tutte le previsioni sulla futura evoluzione dipendono dalle ipotesi relative al futuro andamento demografico ed economico, allo sviluppo di ulteriori tecniche di prospezione e di estrazione e alle condizioni politiche predominanti nei singoli paesi; perciò vi sono anche delle differenze a seconda del punto di vista e talvolta anche degli interessi. Questo vale in modo particolare per l'energia nucleare, nonché per l'entità delle misure di sostegno alle fonti rinnovabili.

3.2.1 Secondo le previsioni di riferimento ⁽⁸⁾ presentate nel 2004 dall'Agenzia internazionale dell'energia (AIE) di Parigi e dalla *Energy Information Administration* (EIA) del Dipartimento dell'energia degli Stati Uniti, le summenzionate energie fossili, anche fra 25 anni, copriranno ancora oltre l'80 % del fabbisogno energetico mondiale.

3.2.2 Il contributo delle energie rinnovabili crescerà, ma secondo le stime dell'AIE e dell'EIA non in misura superiore al consumo energetico totale; di conseguenza, la quota delle energie rinnovabili rimarrà costante. Stando alle attuali tendenze, se il quadro politico generale in Europa non cambierà notevolmente, ci si attende anche per l'energia nucleare, in termini assoluti, un leggero aumento del contributo all'approvvigionamento, che però sarà inferiore rispetto all'incremento complessivo del consumo; attualmente l'AIE e l'EIA prevedono che, come conseguenza, ci sarà addirittura una diminuzione della quota dell'energia nucleare utilizzata per coprire il fabbisogno energetico mondiale.

3.2.3 Lo scenario di riferimento per l'UE a 25 pubblicato dalla Commissione europea nel settembre 2004 ⁽⁹⁾, che si discosta dal quadro della tendenza mondiale presentato dall'AIE e dall'EIA, prevede invece un aumento della quota delle energie rinnovabili nel consumo energetico totale nell'UE a 25 dall'attuale 6 % al 9 % nel 2030. Dato però che, d'altra parte, secondo queste stime il contributo dell'energia nucleare nell'UE-25 diminuirà, lo scenario di riferimento della Commissione europea giunge parimenti alla conclusione che, anche per l'UE a 25, le energie fossili nel 2030 continueranno a coprire oltre l'80 % del consumo energetico totale.

3.3 Le fonti energetiche fossili sono materie prime esauribili. Per valutare per quanto tempo il petrolio, il gas naturale e il carbone potranno mantenere un ruolo fondamentale è necessario analizzare il potenziale delle fonti d'energia fossili.

3.4 A tal fine sono necessarie definizioni e unità di misura. I concetti utilizzati sono *riserve*, *risorse* e *potenziale*. Per misurare le fonti energetiche vengono normalmente utilizzate diverse unità di misura ⁽¹⁰⁾ quali la tonnellata o il barile per il petrolio, la tonnellata metrica o la tonnellata di carbone equivalente per il carbone, il metro cubo o il piede cubo per il gas naturale. Ai fini della comparabilità viene utilizzato il loro contenuto energetico espresso ad esempio in joule o in watt secondo (Ws).

⁽⁸⁾ *World Energy Outlook 2004*, pag. 57: Nel consumo energetico globale continueranno a predominare i combustibili fossili. La loro quota nel fabbisogno energetico complessivo aumenterà lievemente, passando dall'80 % del 2002 all'82 % nel 2030. Cfr. AIE, *International Energy Outlook*, aprile 2004. [<http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/>]. Lo scenario di riferimento presentato in questa pubblicazione prevede un aumento del consumo di tutte le fonti energetiche primarie nell'orizzonte temporale di 24 anni su cui vertono le previsioni (cfr. fig. 14 e appendice A, tabella A2).

Commissione europea, *EU-25 energy and transport reference case to 2030 (baseline)* [Scenario di riferimento relativo all'energia e ai trasporti nell'UE-25 di qui al 2030, pubblicazione non disponibile in lingua italiana], pag. 9, tav. 1-8. Pubblicazione consultabile sul sito:

⁽⁹⁾ http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/scenarios/doc/chapter_1.pdf.

⁽¹⁰⁾ 1 kg di petrolio = 42,7 MJ; 1 kg tec = 29,3 MJ; 1 m³ di gas naturale Hu = 31,7 MJ. Sul joule (J) e il megajoule (MJ) cfr. la nota n. 3.

3.5 Il *potenziale complessivo* («quantità stimata estraibile», abbr. EUR dall'inglese *estimated ultimate recovery*) costituisce la quantità complessiva di materie prime energetiche ricavabile dalla crosta terrestre prima che l'uomo iniziasse l'estrazione. Si tratta di stime per le quali esperti diversi possono arrivare a risultati difformi. Tuttavia, quanto più precise diventano le conoscenze sulla crosta terrestre e quanto più si affinano le tecniche di analisi, tanto più le previsioni convergono.

3.6 Nel calcolo del potenziale complessivo rientra solo la parte estraibile dei giacimenti. Quest'ultima dipende però dalle tecniche disponibili e dalla loro redditività e pertanto può aumentare con il loro sviluppo. Se dal potenziale complessivo si sottraggono i quantitativi già estratti si ottiene il *potenziale rimanente*.

3.7 Tale potenziale è dato dall'insieme delle *riserve* e dalle *risorse*. Per *riserve* si intendono le quantità di una data materia prima energetica la cui esistenza è dimostrata con certezza e che sono sfruttabili economicamente con le attuali possibilità tecniche. Il termine *risorse* indica invece sia le quantità di una data materia prima energetica la cui esistenza è provata, ma che attualmente non sono sfruttabili dal punto di vista economico e/o tecnico, sia i giacimenti non ancora accertati, ma di cui si presume l'esistenza sulla base di indicazioni geologiche.

3.8 Al centro del dibattito pubblico vi sono le riserve, in quanto da esse si può inferire anche la durata delle fonti energetiche. Dal rapporto tra le riserve e l'attuale estrazione annua si ricava la cosiddetta *autonomia statica*. Con questo procedimento si calcola l'**autonomia statica** delle riserve mondiali, che è di circa 40 anni per il petrolio, 60 per il gas e 200 per il carbone.

3.9 Tuttavia le riserve e la loro autonomia statica non sono affatto grandezze fisse: la diminuzione dell'autonomia statica delle riserve porta piuttosto a una maggiore prospezione e, come conseguenza, le risorse — anche grazie al progresso tecnico — possono essere trasformate in riserve. (Negli anni Settanta, ad esempio, per il petrolio era stata calcolata un'autonomia statica di 30 anni abbondanti).

3.10 Nel caso del petrolio le risorse dimostrate statisticamente sono circa il doppio delle riserve, mentre per il gas naturale e il carbon fossile sono fino a 10 volte maggiori delle riserve.

3.11 Un altro indicatore della futura disponibilità dei combustibili fossili è la percentuale già estratta rispetto al potenziale complessivo. Se questa percentuale supera il 50 % e si è così raggiunto il *depletion mid point* (punto corrispondente allo sfruttamento della metà delle risorse), diventa difficile aumentare ulteriormente l'estrazione o anche solo mantenerla allo stesso livello.

3.12 **Petrolio:** finora è stato estratto già più di un terzo del potenziale complessivo del petrolio «convenzionale», che è pari a circa 380 miliardi di tep. Se i volumi estratti restassero costanti, la metà del potenziale convenzionale verrebbe consumata in circa dieci anni. Dopo tale data, per aumentare ulteriormente l'estrazione, si dovrebbe ricorrere sempre più a giacimenti non convenzionali (olio pesante, sabbia asphaltica e scisto bituminoso). In tal modo si potrebbe differire il raggiungimento del *depletion mid point*. In caso contrario, già prima della metà di questo secolo potrebbero verificarsi una riduzione delle riserve e una drastica diminuzione dell'offerta ⁽¹⁾.

3.13 **Gas naturale e carbone:** per il gas naturale la situazione è paragonabile in quanto, anche in questo caso, il potenziale complessivo rimanente aumenta se si tiene conto dei giacimenti non convenzionali, come ad esempio quelli di idrati gassosi. Per quanto riguarda il carbone, finora è stato estratto solo il 3 % circa del potenziale complessivo, che è stimato a circa 3 400 miliardi di tep.

3.14 Tuttavia per gli idrati gassosi (**idrati di metano**) la prospezione e la tecnologia di estrazione sono ancora allo stadio di ricerca, ragion per cui attualmente non è possibile affermare in modo inconfutabile quale possa essere l'entità del loro contributo all'approvvigionamento energetico. Da un lato, secondo alcune stime il contenuto energetico delle possibili riserve sarebbe ancor maggiore di quello di tutte le riserve di fonti fossili finora conosciute, dall'altro c'è ancora un'assoluta mancanza di chiarezza circa la possibilità di estrazione (sostanziale fattibilità, tecnica e costi). Inoltre si reputa che lo sprigionamento di tali idrati, per effetto del clima o dell'azione dell'uomo, comporti un notevole fattore di incertezza e un rischio considerevole, in quanto in tal modo nell'atmosfera potrebbe prodursi un accumulo di metano (un gas a effetto serra molto potente) estremamente pericoloso per il clima.

3.15 I costi dell'estrazione dei combustibili fossili variano molto; per il **petrolio** attualmente sono compresi tra i 2 e i 20 USD/barile a seconda dei giacimenti. Effettivamente sempre più spesso è necessario sfruttare pozzi più piccoli in condizioni geologiche e geografiche più sfavorevoli, ma questo fattore che fa lievitare i costi può essere controbilanciato o addirittura più che compensato da un aumento della produttività dovuto generalmente alle innovazioni tecniche. Anche per il **gas naturale** i costi di estrazione sono altrettanto differenti. Per il **carbone** essi dipendono in larghissima misura dalla profondità del giacimento, dallo spessore del filone, nonché dalla possibilità di effettuare l'estrazione tramite coltivazione a giorno o solo mediante coltivazione in sotterraneo. I costi variano notevolmente: si va da pochi USD/t (p. es. nel *Powder River Basin*, USA) fino a 200 USD/t per l'estrazione di carbon fossile in determinate regioni minerarie europee.

3.16 Anche la distribuzione regionale delle riserve di combustibili fossili varia molto, soprattutto nel caso del petrolio: il 65 % delle riserve di **petrolio** è situato in Medio Oriente. Appena più equilibrata è la distribuzione geografica

del **gas naturale**, concentrato in due regioni principali: il Medio Oriente (34 %) e i paesi dell'ex Unione Sovietica (39 %). Le riserve di **carbone**, invece, sono distribuite in modo più uniforme. Quelle principali sono situate nell'America settentrionale, ma ci sono importanti giacimenti anche in Cina, India, Australia, Sudafrica ed Europa.

3.17 La concentrazione delle fonti di energia fossili di importanza strategica (soprattutto il petrolio, ma anche il gas naturale) in regioni del Vicino e Medio Oriente che presentano forti rischi dal punto di vista geopolitico crea particolari problemi per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

4. Le riserve energetiche dell'UE ⁽¹²⁾: dipendenza dalle importazioni

4.1 Nel 2004 il consumo di energia primaria nell'UE dei Venticinque era pari a circa 2,5 miliardi di tonnellate di carbone equivalente, ovvero a circa 75 Exajoule (75 × 1 012 joule), il che corrisponde al 16 % del consumo energetico mondiale di 15,3 miliardi di tec. Nell'UE a 25 il consumo pro capite di energia, pari a 5,5 tec, è più del doppio della media mondiale, ma solo la metà del consumo dell'America settentrionale. In termini di prestazioni economiche il consumo di energia in Europa è pari solo alla metà circa della media di tutte le regioni extraeuropee in quanto l'energia viene utilizzata in modo decisamente più efficiente che in molte altre parti del mondo.

4.2 Nel 2004 le principali fonti energetiche nell'UE-25, rispetto al consumo complessivo di energia primaria, erano l'olio minerale (39 %), il gas naturale (24 %) e il carbone (17 %). Altri pilastri fondamentali dell'approvvigionamento energetico nell'UE sono l'energia nucleare (14 %), nonché le fonti rinnovabili ed altri tipi di energia (6 %). Differenziando tra i 25 Stati membri, le quote delle singole fonti energetiche fossili variano notevolmente. Per il gas naturale si va dall'1 % della Svezia al 50 % dei Paesi Bassi; per il petrolio da meno del 30 % in Ungheria a due terzi in Portogallo; per il carbone dal 5 % in Francia al 60 % in Polonia. Il motivo principale di queste differenze è la diversa disponibilità di riserve di combustibili fossili nei singoli Stati membri.

4.3 Le riserve energetiche complessive dei 25 Stati membri sono relativamente modeste: ammontano a circa 38 miliardi di tec, il che corrisponde a un 3 % abbondante delle riserve mondiali, tenendo conto anche degli idrocarburi non convenzionali. La quota principale spetta ai giacimenti di carbone (lignite e carbon fossile), con 31 miliardi abbondanti di tec divisi in parti circa uguali tra lignite e carbon fossile. Le riserve di gas naturale sono pari a circa 4 miliardi di tec e quelle di petrolio a 2 miliardi di tec. L'UE dei Venticinque, a termine, rimarrà il maggior importatore netto di energia al mondo. Secondo le stime della Commissione europea, di qui al 2030 questa dipendenza salirà a più di due terzi.

⁽¹⁾ Considerata l'attuale crisi a livello dei prezzi del greggio e il suo continuo acuirsi, ci si attende addirittura che il picco verrà raggiunto decisamente molto prima.

⁽¹²⁾ Consiglio mondiale dell'energia: *Energie für Deutschland, Fakten, Perspektiven und Positionen im globalen Kontext - Schwerpunktthema 'Zur Dynamik der Öl- und Erdgasmärkte'* [L'energia per la Germania: fatti, prospettive e posizioni in un contesto globale. Numero dedicato alla dinamica dei mercati del petrolio e del gas naturale], 2004 (pubblicazione non disponibile in italiano).

4.4 Le riserve di combustibili fossili sono ripartite in modo molto poco omogeneo tra i singoli Stati membri dell'UE-25. I giacimenti di petrolio sono concentrati nel Mare del Nord, soprattutto in territorio britannico e in secondo luogo anche in quello danese. Sono però in gran parte esauriti, ragion per cui l'estrazione di greggio diminuirà. Le riserve di gas sono concentrate nei Paesi Bassi e nel Regno Unito, quelle di carbone invece sono situate soprattutto in Germania, Polonia, Repubblica ceca, Ungheria, Grecia e Regno Unito. Un ruolo importante spetta anche alle riserve norvegesi di petrolio e di gas in quanto la Norvegia non è membro dell'UE, ma fa parte dello Spazio economico europeo (SEE).

4.5 Dato che le riserve di fonti energetiche fossili nel complesso sono scarse, l'UE dei Venticinque già oggi deve coprire la metà del proprio fabbisogno energetico complessivo mediante importazioni. Secondo il Libro verde della Commissione europea, tale quota salirà al 70 % entro il 2030. La dipendenza dalle importazioni è particolarmente elevata nel caso del greggio. Per questo combustibile, infatti, più di tre quarti del fabbisogno devono essere coperti mediante importazioni da paesi terzi. Per il gas naturale la quota delle importazioni è pari a circa il 55 %, mentre per il carbone è di un terzo.

4.6 Questo ha portato a una forte dipendenza dell'Europa dalle importazioni di energia (una materia prima vitale), dipendenza che in futuro potrebbe aumentare ulteriormente, soprattutto per quanto riguarda il petrolio e in misura crescente anche per il gas naturale. L'UE è addirittura il maggior importatore netto di fonti energetiche al mondo.

4.7 Per questo motivo la politica energetica dell'UE, da un lato, deve fare tutto il possibile per garantire l'approvvigionamento e i canali di approvvigionamento dei combustibili fossili. Un problema particolare al riguardo è dato dalla questione della stabilità politica di alcuni dei principali fornitori. In questo contesto la cooperazione con la Federazione russa, con i paesi della CSI e con quelli del Vicino e del Medio Oriente, nonché con le regioni limitrofe dell'UE (p. es. l'Algeria e la Libia) assume un'importanza particolare.

4.8 D'altro canto, la politica energetica dell'UE deve anche prevedere tutte le misure necessarie per attenuare, a lungo termine, la summenzionata dipendenza soprattutto mediante un impiego più efficiente di tutte le fonti di energia, nonché con un maggiore uso di sistemi energetici come le fonti rinnovabili (compreso il loro sviluppo e l'immissione sul mercato) e l'energia nucleare. L'ulteriore sviluppo di sistemi energetici alternativi assume quindi un'importanza particolare.

4.9 In questo contesto, anche un maggiore ricorso ai notevoli giacimenti europei di carbone può attenuare la dipendenza energetica, tanto più che nell'industria carbonifera europea sono in vigore già attualmente requisiti ambientali decisamente più severi che in altre regioni del mondo.

5. Evoluzione del consumo energetico nell'UE

5.1 L'evoluzione del consumo energetico nell'UE a 25 dovrebbe probabilmente seguire lo scenario di riferimento descritto dalla Commissione nella pubblicazione *European*

Energy and Transport Scenarios on Key Drivers⁽¹³⁾, che si basa sull'ipotesi di una continuazione delle tendenze e delle politiche attuali. Le previsioni sono le seguenti:

5.2 il consumo di energia primaria salirà a 2,9 miliardi di tec di qui al 2040, cioè aumenterà solo dello 0,6 % l'anno. Ci si aspetta invece che il prodotto interno lordo di qui al 2030 cresca in media del 2,4 % l'anno. La necessaria diminuzione dell'intensità energetica (consumo di energia rispetto al PIL) di più dell'1,7 % l'anno, dovrebbe avvenire mediante cambiamenti strutturali, una migliore efficienza energetica e l'impiego di tecnologie all'avanguardia.

5.3 Entro il 2030 la quota del fabbisogno di energia primaria coperta con fonti fossili aumenterà addirittura di 2 punti percentuali, salendo così all'82 %.

5.4 **Carbone:** dopo una diminuzione iniziale, a partire dal 2015 circa ci si attende un nuovo aumento del consumo di carbone come conseguenza del miglioramento della concorrenzialità di questa fonte energetica per la produzione di elettricità. I principali motivi di questa evoluzione sono l'aumento del prezzo del gas naturale e la prevista disponibilità operativa di tecnologie all'avanguardia per la produzione di energia elettrica a partire dal carbone. Secondo queste stime, il consumo di carbone nel 2030 raggiungerà nuovamente il livello registrato nel 2000. La quota di tale fonte nel consumo di energia primaria nell'UE dei Venticinque sarà allora del 15 % circa, come nel 2005. Dato che nel periodo compreso tra il 2005 e il 2030 ci si attende una diminuzione del 40 % circa della produzione di carbone nell'UE e, nel medesimo tempo, un aumento del 125 % delle importazioni, la quota del fabbisogno di carbone dell'UE-25 coperta mediante importazioni salirà da un terzo nel 2005 a quasi due terzi nel 2030.

5.5 **Petrolio:** dato che probabilmente il ritmo di crescita, pari allo 0,2 % l'anno, sarà comparativamente inferiore, la quota del petrolio nel consumo energetico primario nel 2030 scenderà al 34 % e sarà quindi inferiore di 5 punti percentuali alla quota attuale.

5.6 **Gas:** il consumo di gas crescerà dapprima del 2,7 % l'anno, cioè in modo superiore alla media, fino al 2015, dopo di che questa tendenza si affievolirà. Tra i motivi vi è fra l'altro la minore competitività rispetto al carbone per la produzione di elettricità. Tuttavia, nell'intero periodo di qui al 2030 per il gas è previsto il maggior aumento dei consumi tra tutte le fonti energetiche fossili. La quota del fabbisogno di energia primaria dell'UE-25 coperta con il gas naturale aumenterà, passando dal 26 % del 2005 al 32 % nel 2030. Il **gas naturale liquefatto (GNL)** consente una diversificazione dell'approvvigionamento di gas in quanto la fornitura può avvenire via mare. Attualmente il GNL rappresenta circa il 25 % del commercio mondiale. Il principale paese esportatore di GNL è l'Indonesia, seguito dall'Algeria, dalla Malaysia e dal Qatar.

⁽¹³⁾ Commissione europea, DG Trasporti e energia, settembre 2004. Pubblicazione non disponibile in lingua italiana.

5.7 Di qui al 2030 l'estrazione dei combustibili fossili nell'UE-25 diminuirà circa del 2 % l'anno. Pertanto, nello stesso periodo, per tutte le fonti energetiche fossili la dipendenza dalle importazioni salirà a oltre due terzi. La quota delle importazioni nel 2030 sarà di quasi due terzi — come detto — per il carbone, di più dell'80 % per il gas e quasi del 90 % per il petrolio. La crescente dipendenza delle importazioni di gas da un numero limitato di operatori è particolarmente problematica.

5.8 Il consumo energetico, sempre nel medesimo periodo, crescerà mediamente dell'1,4 % l'anno. Il fabbisogno di capacità delle centrali aumenterà quindi di 400 GW, passando così dagli attuali 700 GW circa (di potenza elettrica massima) a 1 100 GW nel 2030. Inoltre sarà necessario sostituire le vecchie centrali con nuovi impianti. Secondo le stime presentate dalla Commissione europea nello scenario di riferimento, l'aumento di capacità previsto sarà da ascrivere a un incremento di potenza di circa 300 GW nel settore delle energie fossili e di circa 130 GW in quello dell'energia eolica, idroelettrica e solare, mentre per le centrali nucleari c'è da attendersi una diminuzione della capacità dell'ordine di 30 GW, a meno che non si verifichi un cambiamento duraturo del quadro politico.

5.9 Nei prossimi 25 anni l'approvvigionamento energetico nell'UE si troverà quindi di fronte a grandi sfide e a grandi compiti, che però possono comportare anche delle opportunità economiche. Tra questi si annoverano la sicurezza dell'approvvigionamento, che comprende anche la diminuzione della dipendenza dalle importazioni, il rispetto di requisiti ambientali sempre più elevati, la garanzia di prezzi dell'energia competitivi e la realizzazione degli investimenti necessari.

6. Carbone, petrolio e gas naturale in un mix energetico sostenibile

6.1 Il carbone, il petrolio e il gas naturale sono idrocarburi naturali formati in milioni di anni mediante la trasformazione di sostanze organiche (la biomassa accumulata); si tratta quindi di energia solare accumulata. A seconda delle condizioni geologiche (p. es. pressione, temperatura, età dei sedimenti) si sono formati prodotti diversi. Un segno distintivo fondamentale è il contenuto di idrogeno del combustibile. Il rapporto fra l'idrogeno e il carbonio è maggiore per il gas naturale (4:1), ed è pari a circa 1,8:1 per il petrolio e a 0,7:1 per il carbone; tale rapporto influisce in maniera decisiva sull'uso di queste materie prime fossili nei diversi settori.

6.2 Fino ad oggi l'uso del carbone, del petrolio e del gas naturale come fonti energetiche, materie prime per diversi prodotti (dai medicinali alle materie plastiche) e, come agente riducente, contenente carbonio, per la produzione del ferro e dell'acciaio è insostituibile. Tuttavia le particolari caratteristiche fisico-chimiche di tali combustibili (p. es. lo stato di aggregazione e il contenuto di idrogeno, carbonio e ceneri) li rendono particolarmente adatti a taluni usi e meno adatti per altri. La

scelta dell'idrocarburo da utilizzare avviene in base a criteri economici, tecnici e ambientali.

6.3 Circa il 7 % delle fonti energetiche fossili sfruttate nell'UE viene utilizzato per il cosiddetto consumo non energetico, vale a dire soprattutto per la fabbricazione di prodotti chimici. All'inizio del secolo scorso, alla base di questo nuovo comparto produttivo che si stava sviluppando vi erano inizialmente le sostanze utilizzabili ricavate a partire dal carbone. Nel frattempo tali sostanze sono state sostituite quasi completamente dal gas naturale e da prodotti petroliferi. Finché sarà possibile sul piano dell'approvvigionamento, anche in futuro in questo segmento del mercato domineranno il petrolio e il gas naturale. Le riserve di petrolio e gas naturale necessarie a tal fine durerebbero decisamente più a lungo se si riuscisse a ridurre l'uso di queste fonti energetiche per la produzione di energia e di calore.

6.4 Per la produzione di acciaio all'ossigeno si è imposta la fabbricazione basata sul carbonio mediante impianti a ciclo integrale altoforno-convertitore. Il processo di altoforno richiede l'impiego di coke di carbon fossile come agente riducente per la produzione della ghisa; al tempo stesso, tale materiale serve anche come elemento di supporto resistente ai carichi e come strato permeabile per la fuoriuscita dei gas. Con 475 kg per ogni tonnellata di ghisa, il consumo medio di riducenti nei moderni impianti europei è vicino al minimo tecnicamente possibile.

6.5 Nel settore dei trasporti si registrano ancora importanti tassi di crescita. Circa il 25 % del consumo di energia è imputabile a questo settore; nei trasporti stradali, poi, la dipendenza dalla produzione petrolifera è pressoché totale. I combustibili liquidi hanno un alto contenuto energetico per unità di volume o di massa e questo è il presupposto per un loro impiego redditizio ed efficiente nel settore dei trasporti. Per tale motivo i combustibili liquidi e la relativa infrastruttura si sono imposti nei trasporti stradali. Un maggiore impiego di mezzi di trasporto a trazione elettrica come ad esempio le ferrovie elettriche consente una più ampia diversificazione nell'uso delle fonti energetiche primarie (carbone, gas, fonti rinnovabili, energia atomica) e può quindi contribuire a ridurre la dipendenza dal petrolio.

6.6 L'uso diretto del gas e del gas naturale liquefatto (GNL) come carburanti è in concorrenza con i carburanti liquidi a base di petrolio. Resta da vedere se questa tipologia di prodotti riuscirà a conquistare maggiori segmenti di mercato ⁽¹⁴⁾.

6.7 Il fabbisogno delle famiglie e dei piccoli consumatori è pari circa al 30 % della produzione energetica. La scelta della fonte avviene in base a criteri economici ed è sempre più influenzata dall'aspetto della comodità e da considerazioni ambientali. In questo settore il gasolio, il gas naturale e l'elettricità — e in aree densamente popolate anche il teleriscaldamento mediante impianti di cogenerazione — sono in concorrenza fra loro.

⁽¹⁴⁾ Il discorso è analogo per i carburanti liquidi derivati dalla biomassa, che finora sono commerciabili solo con sovvenzioni elevate.

6.8 Il 40 % dell'energia consumata nell'UE viene trasformato in elettricità e calore nelle centrali. Dal punto di vista tecnico il carbone, il petrolio e il gas naturale, ma anche l'energia nucleare, sono altrettanto idonei ad essere trasformati in elettricità. In centrali tecnicamente molto efficienti, con l'impiego del gas naturale viene raggiunto un rendimento utile (conversione dell'energia primaria in energia elettrica) che può arrivare quasi fino al 60 %. Utilizzando il carbon fossile il grado di efficienza degli impianti moderni è compreso fra il 45 % e il 50 %, mentre nel caso della lignite si raggiunge il 43 %.

6.9 A livello mondiale circa il 40 % del fabbisogno energetico è coperto mediante energia prodotta a partire dal carbone; nell'UE, invece, la quota è approssimativamente del 30 %. Circa il 63 % della produzione carbonifera mondiale viene utilizzato per generare energia elettrica; per questo tipo di uso il carbone è più conveniente del petrolio o del gas naturale; inoltre, a livello mondiale, vi è una sicurezza della disponibilità di tale materiale in siti produttivi molto diversi.

6.10 Concentrando l'impiego del carbone nella produzione di acciaio e di elettricità si può puntare a un mix di energie fossili che unisca i vantaggi economici, la tutela dell'ambiente, la sicurezza dell'approvvigionamento e la salvaguardia delle riserve. Le riserve mondiali di carbone sono decisamente maggiori di quelle di petrolio e di gas naturale.

6.11 Il quadro politico generale dovrebbe quindi incentivare a riservare l'uso del petrolio e del gas naturale, che sono materie prime più scarse e utilizzabili in modo più flessibile, per i tipi di applicazioni (soprattutto nel settore dei trasporti e dell'industria chimica) per i quali il carbone, nonché l'energia nucleare e in parte anche le fonti rinnovabili, possono essere usati solo con oneri aggiuntivi in termini di costi, tecnologie ed energia (comportando quindi anche un'ulteriore produzione di CO₂). In questo modo si potrebbe ritardare l'esaurimento delle riserve, a vantaggio delle future generazioni.

6.12 Questo però significa al tempo stesso fornire incentivi all'impiego del carbone (nonché delle fonti rinnovabili e dell'energia nucleare) nelle centrali per la produzione di elettricità, per rendere non più necessario in questo settore l'uso del petrolio e del gas naturale (cfr. anche il punto 8.12). L'Europa dispone di ragguardevoli riserve di carbon fossile e di lignite, situate nei paesi centro-orientali. Lo sfruttamento di queste riserve può impedire che la dipendenza dell'UE dalle importazioni di energia cresca ulteriormente.

7. Tutela dell'ambiente e prevenzione del cambiamento climatico

7.1 Le analisi e le comparazioni ambientali delle fonti energetiche fossili devono prendere in considerazione l'intera catena di produzione e dello sfruttamento: produzione/estrazione delle materie prime, trasporto, trasformazione in energia e uso finale dell'energia. Tutte queste tappe comportano un impatto ambientale e una perdita di energia più o meno rilevanti.

Nel caso delle fonti energetiche importate si deve tener conto anche dell'effetto sull'ambiente oltre i confini dell'UE.

7.2 Durante l'estrazione/produzione del carbone, del petrolio e del gas naturale si deve tener conto di diversi effetti sull'ambiente. Nell'estrazione del carbone occorre limitare lo sfruttamento del paesaggio e l'emissione di polveri. Nelle operazioni di trivellazione e di estrazione del petrolio bisogna impedire la fuoriuscita di petrolio, di gas e di sottoprodotti. Questo vale analogamente anche per l'estrazione del gas naturale e per il successivo trasporto del petrolio e del gas mediante gasdotti o oleodotti o via nave. Nel caso della produzione *off-shore* sono necessarie precauzioni particolari. Il metano prodotto durante l'estrazione del petrolio non andrebbe bruciato, bensì utilizzato per scopi industriali. Lo stesso dicasi per il grisou che si sviluppa nelle miniere di carbone e che può contenere grandi quantità di metano.

7.3 La direttiva europea sui grandi impianti di combustione prevede requisiti ambientali severi per la costruzione e il funzionamento degli impianti di combustione di potenza pari o superiore a 50 MWth. Le concentrazioni di sostanze nocive nei fumi delle centrali a gas, petrolio e carbone devono essere limitate conformemente allo stato della tecnica stabilito nella direttiva stessa. Gli impianti più vecchi vanno adeguati. In tal modo si intende garantire che le emissioni di polveri (anche polveri sottili, cfr. punto 7.6), anidride solforosa, ossidi di azoto e metalli pesanti particolarmente nocivi, nonché di sostanze organiche tossiche o cancerogene vengano ridotte a un livello tollerabile per l'uomo e la natura. Le emissioni sonore vanno preventivamente ridotte in modo tale da evitare il più possibile i disagi.

7.4 Il carbone contiene sostanze non combustibili che dopo la combustione nelle centrali vengono eliminate sotto forma di ceneri (mediante elettrofiltri o filtri a maniche). Il contenuto di cenere del carbon fossile arriva generalmente fino al 10 % (in taluni casi fino al 15 %). A seconda della composizione, la cenere viene utilizzata come additivo nell'industria del cemento e nella pavimentazione stradale o per il riempimento di cave e discariche.

7.5 Anche il petrolio produce una percentuale di cenere, ma modesta. Durante la lavorazione del petrolio nelle raffinerie vengono prodotte ceneri contenenti fra l'altro vanadio e nichel sotto forma di residuo solido: il cosiddetto coke di petrolio. Quest'ultimo, per sfruttare l'energia rimanente, viene utilizzato nelle centrali elettriche e negli impianti di combustione che dispongono dei necessari sistemi di depurazione per la separazione di tutte le sostanze nocive.

7.6 Da alcuni anni è in corso un intenso dibattito sulle cosiddette emissioni di polveri sottili⁽¹⁵⁾. Si tratta di particelle in sospensione di dimensione inferiore ai 10 µm, che sono in grado di penetrare nei polmoni e possono provocare affezioni delle vie respiratorie. Tali particelle vengono emesse anche dalla combustione di petrolio e carbone in quanto non è possibile la separazione completa di tutte le particelle finissime di cenere

⁽¹⁵⁾ Direttiva 96/62/CE del Consiglio del 27.9.1996 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

nei filtri. La principale fonte delle emissioni di polveri sottili sono però i veicoli diesel se non sono dotati di filtri antiparticolato. Nel caso delle centrali a carbone e a petrolio, il massimale previsto dalla direttiva europea sui grandi impianti di combustione limita l'emissione di polveri a 20 mg/m³. Nel caso delle centrali di grandi dimensioni le emissioni di polveri sottili vengono ridotte ulteriormente mediante una desolforazione ad umido dei fumi di combustione. Ai fini di un'ulteriore diminuzione delle emissioni di polveri sottili e del rispetto generalizzato dei massimali delle emissioni in tutta Europa, l'UE ha adottato norme più severe per i veicoli diesel, che prevedono l'obbligo di dotare le autovetture di filtri antiparticolato a partire dal 2008.

7.7 In alcuni Stati membri dell'UE la desolforazione dei gas di scarico delle grandi centrali a carbone e degli impianti di combustione industriale è diventata obbligatoria già negli anni Ottanta. In tal modo è stato possibile fermare l'acidificazione del suolo e dei laghi osservata a quei tempi. Per gli impianti con potenza termica nominale superiore a 300 MW, la versione più recente della direttiva europea sui grandi impianti di combustione prevede un valore limite di emissione di SO₂ di 200 mg/m³. Attualmente lo stato della tecnica permette un abbattimento superiore al 90 % delle componenti sulfuree. Per i prodotti derivati dalla separazione dello zolfo, in primo luogo il gesso, sono stati aperti nuovi mercati ed è stato ridotto lo sfruttamento delle risorse naturali.

7.8 Durante la combustione di fonti energetiche fossili, ad alte temperature, a partire dall'azoto contenuto nei combustibili stessi o nell'aria di combustione e dall'ossigeno di combustione si formano i cosiddetti ossidi di azoto. In caso di concentrazione elevata, tali sostanze possono provocare affezioni delle vie respiratorie; inoltre sono un precursore dell'ozono nocivo per l'ambiente. A norma della direttiva europea sui grandi impianti di combustione le emissioni di ossido di azoto, nel caso degli impianti di potenza superiore a 300 MW, non devono superare i 200 mg/m³ di scarico gassoso.

7.9 Gli scienziati partono dal presupposto di un nesso causale tra le emissioni antropiche di CO₂ e altri cosiddetti gas a «effetto serra» e l'aumento della temperatura sulla superficie terrestre (effetto serra). Sull'entità di questo effetto permangono delle incertezze. Durante i processi di combustione del carbone, del petrolio e del gas naturale vengono prodotte emissioni di CO₂ per circa 20 miliardi di tonnellate l'anno. Si tratta della principale fonte di emissioni di CO₂ di origine antropica. Oltre all'aumento dell'efficienza e alle misure di risparmio energetico, occorre sviluppare delle tecniche di separazione del CO₂, capaci a lungo termine di migliorare la situazione in modo decisivo (cfr. sotto).

7.10 L'aumento dell'efficienza della trasformazione e dell'uso dell'energia è un presupposto per avere risultati eccellenti sul piano della protezione del clima. Le misure necessarie a tal fine andrebbero avviate con determinazione. Le strategie di sostituzione dei combustibili sono invece meno utili in quanto

puntano, in modo unilaterale, ad utilizzare una determinata fonte energetica, ad esempio il gas, e metterebbero quindi a repentaglio l'economicità e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'UE. Inoltre il gas è una materia prima troppo importante per il settore chimico e quello dei trasporti per essere utilizzata per la produzione di elettricità.

7.11 Rispetto alla combustione del carbone, quella del gas naturale emette solo il 50-60 % di CO₂ nocivo per il clima per unità energetica poiché, oltre al contenuto di carbonio, viene utilizzato ai fini energetici (combustione) anche il contenuto di idrogeno. Tuttavia il metano stesso, quale componente principale del gas naturale, è un gas a effetto serra che ha un impatto molto più forte sul clima (fattore 30 circa) rispetto al CO₂. Nella produzione e nel consumo dei combustibili fossili si deve quindi fare il possibile per evitare le emissioni di metano. Questo gas, che viene sprigionato durante l'estrazione del petrolio e del carbon fossile, dev'essere recuperato ed utilizzato. Anche durante il trasporto del gas naturale vanno assolutamente evitate le fughe di metano. Infatti, già in caso di modestissime perdite durante il trasporto nei gasdotti, vengono meno i vantaggi del gas rispetto al carbone.

7.12 Quanto all'uso di carbone, petrolio e gas naturale, come mostrano le esperienze del passato, si potranno ottenere rapidi successi nella protezione del clima e nella tutela dell'ambiente soprattutto sostituendo le centrali e gli impianti obsoleti con impianti della massima efficienza che utilizzano le tecniche più moderne. Un quadro politico in grado di promuovere gli investimenti in nuove tecniche è quindi particolarmente adatto per raggiungere obiettivi di tutela ambientale ambiziosi.

7.13 La legislazione europea negli ultimi vent'anni ha prodotto un'armonizzazione degli standard ambientali negli Stati membri dell'UE. La direttiva europea sui grandi impianti di combustione e quella sulla qualità dell'aria, così come le politiche e le misure per il miglioramento dell'efficienza energetica e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, hanno fornito un importante contributo in tal senso.

8. Sviluppo tecnologico ⁽¹⁶⁾

8.1 Nell'UE a 25 le centrali a carbone, a petrolio e a gas rappresentano oltre il 60 % della potenza installata complessiva e costituiscono quindi l'asse portante della produzione di elettricità in Europa. Considerata la necessità di sostituire le centrali dismesse, nonché di soddisfare i bisogni aggiuntivi di capacità in termini di centrali (cfr. punto 5.8), nei prossimi 25 anni si dovrà installare un numero considerevole di nuove centrali. Anche in caso di un maggiore impiego delle energie rinnovabili e di un ulteriore potenziamento dell'energia nucleare, una parte fondamentale di questo fabbisogno dovrà essere coperta dalle centrali a carbone e a gas. Più alti saranno il rendimento utile e il contenimento delle sostanze nocive di tali centrali, tanto più facile sarà garantire la prevenzione del cambiamento climatico e il rispetto dei requisiti ambientali.

⁽¹⁶⁾ A questo proposito cfr. anche il parere del Comitato *La necessità di una ricerca finalizzata a un approvvigionamento energetico sicuro e sostenibile*.

8.2 Per questo motivo sono necessari maggiori sforzi di R&S anche nel campo dello sviluppo di centrali a combustibili fossili. Negli anni Novanta questi sforzi sono stati trascurati e i fondi pubblici per la ricerca sono stati ridotti drasticamente in quasi tutti gli Stati membri.

8.3 Il Comitato si compiace che si sia dato seguito alla sua raccomandazione, ribadita più volte, di creare un'apposita area tematica prioritaria relativa all'energia nel 7° programma quadro di R&S. Tuttavia bisognerebbe anche adeguare di conseguenza i pertinenti programmi di ricerca degli Stati membri. In tal modo si potrebbe avviare un'importante inversione di tendenza. Questo vale anche per l'ulteriore sviluppo della tecnica delle centrali per lo sfruttamento delle fonti energetiche fossili, che oltretutto tornerebbe utile anche alla competitività dell'impiantistica europea nel mercato delle centrali, che è in espansione a livello mondiale.

8.4 Oggigiorno le moderne centrali a carbone, utilizzando carbon fossile, raggiungono un rendimento utile superiore al 45 %, utilizzando lignite, invece, superiore al 43 %. Le necessarie fasi di sviluppo per raggiungere un rendimento utile del 50 % entro il 2020 sono note. L'obiettivo più a lungo termine è quello di aumentare la temperatura e la pressione nel ciclo del vapore delle centrali rispettivamente a 700 °C e 350 bar; a tal fine, però, è necessario sviluppare i materiali necessari. Per una nuova generazione di centrali a lignite vanno sperimentati alimentatori per l'essiccazione della lignite. Obiettivi di sviluppo così ambiziosi richiedono una cooperazione a livello internazionale, come avviene ad esempio nel quadro dei progetti comunitari «AD 700» e «Comtes 700» per lo sviluppo di una centrale a 700 °C. La dimostrazione di centrali di nuova concezione richiede investimenti fino a un miliardo di euro. Dato che le singole imprese, da sole, non sono praticamente in grado di sostenere i costi e far fronte ai rischi, si deve puntare a una cooperazione tra le imprese europee.

8.5 Negli ultimi anni lo sviluppo di turbine a gas ad alto rendimento ha consentito di migliorare notevolmente l'efficienza delle centrali a gas. Il rendimento utile delle nuove centrali a gas ha raggiunto quasi il 60 %. A causa del drastico aumento dei prezzi sul mercato del gas vi sono tuttavia delle incertezze sulla competitività a lungo termine delle centrali a gas naturale e quindi sulla costruzione di nuovi impianti di questo tipo.

8.6 Per poter sfruttare i progressi della tecnica delle turbine a gas anche per la produzione di energia a partire dal carbone è necessario dapprima trasformare il carbone in gas. Negli anni Ottanta e Novanta l'UE, con i fondi per la ricerca, ha contribuito in modo determinante allo sviluppo della tecnica di gassificazione e al finanziamento della costruzione di due centrali dimostrative a gassificazione integrata del carbone (IGCC). Queste linee di sviluppo non andrebbero portate avanti solo per quanto riguarda l'aumento dell'efficienza delle centrali a carbone, ma dovrebbero anche essere la base tecnica per l'ulteriore sviluppo fino ad arrivare alle cosiddette centrali a zero emissioni di CO₂.

8.7 L'incremento dell'efficienza e la riduzione del CO₂ non devono limitarsi al settore industriale e alla produzione di energia. Il potenziale di risparmio per l'utenza finale a livello domestico e industriale è a tutt'oggi ancora particolarmente

elevato poiché finora in tali settori, spesso, non vi è un incentivo sul piano dei costi (risparmio in termini di consumo/costi per l'acquisto di nuovi impianti o la ristrutturazione di quelli esistenti).

8.8 Nell'UE un settore in cui il fabbisogno energetico è ancora in aumento è quello dei trasporti, il che è dovuto anche alla crescente mobilità dopo l'allargamento. L'aumento delle emissioni di sostanze nocive per la salute e di gas a effetto serra deve essere dapprima arginato e, in un secondo tempo, va anche ridotto in termini assoluti mediante lo sviluppo di motori e autoveicoli più efficienti che producono una minor quantità di sostanze tossiche. Le tecnologie di depurazione dei gas di scarico vanno continuamente perfezionate. Probabilmente questo obiettivo potrà essere realizzato solo se si riuscirà a sviluppare e si introdurrà in modo generalizzato un insieme di tecnologie avanzate che riguardano fra l'altro il miglioramento dei motori a combustione interna, la tecnologia diesel, la propulsione ibrida, i carburanti, l'efficienza dei motori dei veicoli, lo sviluppo delle celle a combustibile ed eventualmente anche la tecnologia dell'idrogeno.

8.9 Le celle a combustibile, sia nei veicoli che per applicazioni fisse ad uso residenziale, commerciale ed industriale, sono fondamentalmente in grado di aumentare l'efficienza della cogenerazione di calore ed elettricità forse anche del 20 % circa. A tal fine è necessario un combustibile gassoso — gas naturale, un gas di sintesi o idrogeno puro — che può essere ottenuto dal metanolo ad esempio mediante un dispositivo di conversione (*reformer*) a monte della cella a combustibile. Le celle a combustibile, però, anche se sono note già da 150 anni, finora non hanno avuto successo sul piano economico/tecnologico quale sistema di propulsione (competitivo) né come gruppo elettrogeno e generatore di calore decentrato. Ciò nonostante, le attività di ricerca e sviluppo andrebbero portate avanti anche con aiuti pubblici per esplorare e — se possibile — rendere accessibile il potenziale esistente.

8.10 Nessuna opzione energetica, negli ultimi anni, ha destato tanta attenzione quanto quella dell'**idrogeno**; spesso si parla addirittura della futura società dell'idrogeno. Tuttavia a livello di opinione pubblica spesso c'è un malinteso e si pensa che l'idrogeno sia una fonte di energia primaria come il petrolio o il carbone. Invece non è così: l'idrogeno deve essere ricavato o da idrocarburi fossili o dall'acqua, in questo caso utilizzando energia elettrica. Così come il biossido di carbonio (CO₂) deriva dalla combustione del carbonio, dalla combustione dell'idrogeno si ottiene acqua (H₂O).

8.11 Inoltre il trasporto dell'idrogeno comporta degli svantaggi dal punto di vista tecnico, energetico ed economico rispetto a quello dell'energia elettrica o degli idrocarburi liquidi. Questo significa che l'idrogeno andrebbe utilizzato solo laddove l'uso dell'elettricità non sia possibile o opportuno. È necessario analizzare questo approccio energetico senza preconcetti, al fine di concentrare la ricerca su obiettivi realistici.

8.12 Vista l'importanza decisiva che gli idrocarburi (carburanti) facilmente trasportabili hanno nel settore dei trasporti, tali risorse/riserve andrebbero risparmiate il più possibile. Ciò significa che non andrebbe usato il petrolio se si possono utilizzare anche il carbone, i combustibili nucleari o le fonti rinnovabili e il loro impiego promette buoni risultati.

9. Separazione e stoccaggio del biossido di carbonio (CO₂)

9.1 Si potrà ottenere, entro la metà del secolo, una riduzione delle emissioni mondiali di gas a effetto serra significativa e molto maggiore di quanto previsto dal Protocollo di Kyoto, come l'UE si è prefissata, solo se tra alcuni decenni si riuscirà a concepire, costruire e far funzionare le centrali elettriche e altri grandi impianti industriali come sistemi in gran parte privi di emissioni o a bassa emissione di CO₂. L'energia nucleare e le fonti energetiche rinnovabili, anche nel caso di un forte potenziamento, non saranno in grado da sole di svolgere questo compito e di sostituire i combustibili fossili nell'arco di pochi decenni.

9.2 Sono stati proposti numerosi procedimenti per il funzionamento delle centrali a carbone senza emissione di CO₂. Tali metodi, con le debite modifiche, sono utilizzabili anche per la combustione del petrolio e del gas. In linea di principio vengono seguiti tre approcci differenti: i) la separazione del CO₂ dai fumi delle centrali tradizionali, ii) lo sviluppo dell'ossicombustione e iii) gli impianti di gassificazione a ciclo combinato con separazione del CO₂ dai gas di combustione; rispetto agli altri approcci, quest'ultimo è in una fase di sviluppo più avanzata.

9.3 Eliminando il CO₂ dal gas di combustione derivante dalla gassificazione del carbone si forma ossigeno puro che può essere utilizzato per la produzione di energia nelle turbine ad idrogeno. Come gas di scarico rimane innocuo vapore acqueo. Se questa tecnologia dovesse dimostrarsi efficace, ci sarà verosimilmente una sinergia con la tecnologia dell'idrogeno in altri campi di applicazione.

9.4 Da oltre vent'anni vengono sviluppati e studiati intensamente modelli di centrali a gassificazione integrata del carbone (*integrated gasification combined cycle*, IGCC). In linea di principio le tappe del trattamento del gas sono note, ma vanno adattate alla tecnologia del carbone. Con questo tipo di centrali, però, i costi di produzione della corrente potrebbero quasi raddoppiare rispetto a quelli delle centrali convenzionali senza emissioni di CO₂ e lo sfruttamento delle risorse aumenterà di circa un terzo. Ciò nonostante, nella maggior parte dei siti di produzione questa tecnologia sarà più economica di altre tecnologie per la produzione di corrente senza emissioni di CO₂, come ad esempio l'energia eolica, quella solare o la produzione di corrente a partire dalla biomassa.

9.5 Negli anni Ottanta in Europa sono stati sviluppati diversi modelli di IGCC — ovviamente ancora senza separazione del

CO₂ — in parte con il sostegno dell'UE. In Spagna e nei Paesi Bassi sono stati costruiti e messi in funzione 300 MW di impianti dimostrativi per il carbon fossile. Per l'impiego della lignite è stato costruito e messo in funzione (anche in questo caso con il sostegno dell'UE) un impianto di dimostrazione per la produzione di gas di sintesi per la successiva sintesi del metanolo. L'Europa possiede quindi eccellenti presupposti tecnologici per sviluppare centrali a carbone prive di emissioni di CO₂ e collaudarle mediante impianti dimostrativi.

9.6 Non solo le centrali elettriche, ma anche altri processi industriali che generano una grande quantità di emissioni di CO₂ — ad esempio la produzione di H₂, diversi processi chimici, la lavorazione degli oli minerali e la produzione di cemento e acciaio — andrebbero analizzati per stabilire le possibilità di separazione del CO₂. In alcuni di questi processi la separazione, probabilmente, può essere più economica e tecnicamente più facile da realizzare che non nel caso delle centrali elettriche.

9.7 È necessaria un'intensa attività di ricerca per uno stoccaggio del CO₂ sicuro, rispettoso dell'ambiente ed economico. Sono allo studio il deposito in giacimenti esauriti di petrolio e di gas, il confinamento geologico in acquiferi profondi, lo stoccaggio in miniere di carbone, nonché il deposito nei fondali oceanici. Mentre il deposito in giacimenti esauriti di petrolio e di gas, laddove possibile, dovrebbe essere l'alternativa più economica, il confinamento geologico negli acquiferi è preferito per grandi quantitativi, anche perché tali condizioni geologiche sono largamente diffuse in tutto il mondo. Si tratta però di dimostrare con prove solide che in depositi di questo tipo si può conservare in modo sicuro il CO₂ a lungo termine e senza conseguenze negative per l'ambiente. L'UE fornisce sostegno a una serie di progetti di ricerca finalizzati a questo obiettivo. I risultati finora ottenuti sono incoraggianti; tuttavia per il deposito oceanico, ad esempio, rimane l'incertezza che con un eventuale aumento della temperatura delle acque marine il CO₂ possa sprigionarsi nuovamente (cfr. anche il punto 3.14).

9.8 Per un uso esteso, la tecnologia del sequestro e dello stoccaggio del CO₂ potrà essere disponibile solo dopo il 2020 e solo a condizione che le necessarie attività di R&S vengano svolte in tempo e abbiano successo. Gli studi effettuati stimano che, per ogni tonnellata di CO₂ in meno, i costi per la separazione, il trasporto e lo stoccaggio ammontano a 30-60 euro, il che è più conveniente della maggior parte dei metodi di produzione di energia rinnovabile.

Bruxelles, 26 ottobre 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 sul finanziamento pluriennale dell'azione dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima in materia di intervento contro l'inquinamento causato dalle navi e recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002

COM(2005) 210 def. — 2005/0098 (COD)

(2006/C 28/03)

Il Consiglio, in data 7 giugno 2005, 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 4 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore CHAGAS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 124 voti favorevoli e 4 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Con l'adozione del regolamento (CE) n. 724/2004, del 31 marzo 2004, recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (AESM), all'Agenzia sono stati attribuiti nuovi compiti nel campo dell'intervento contro l'inquinamento da idrocarburi.

1.2 La proposta all'esame stabilisce le procedure per il finanziamento, da parte della Comunità, dei nuovi compiti dell'Agenzia sulla base di uno stanziamento pluriennale da ripartire su un periodo di sette anni, dal 2007 al 2013. La Commissione propone un importo di 154 milioni di euro per coprire il finanziamento necessario per il periodo di sette anni.

1.3 In seguito all'assegnazione dei nuovi compiti, nell'ottobre 2004 il consiglio di amministrazione dell'Agenzia ha adottato un piano d'azione in materia di preparazione e di intervento contro l'inquinamento da idrocarburi. Tale piano d'azione individua le attività che l'Agenzia intende avviare nel contesto del regolamento, sia in termini di risposta a uno sversamento di idrocarburi con l'impiego di speciali navi antinquinamento sia in termini di preparazione ad operazioni di intervento efficaci.

1.4 L'AESM ha individuato quattro aree di azione prioritarie: il mar Baltico, la zona di accesso occidentale al canale della Manica, la costa atlantica e il Mediterraneo (in particolare l'area sulla rotta delle petroliere provenienti dal mar Nero). In tali zone l'Agenzia intende posizionare navi antinquinamento noleggiate pronte ad intervenire su richiesta di uno o più Stati membri. Va sottolineato che il ruolo dell'AESM in questo settore sarà quello di integrare (non di sostituire) i meccanismi nazionali di intervento antinquinamento. Il piano d'azione prevede inoltre una capacità di risposta supplementare per gli incidenti che coinvolgono sostanze pericolose e nocive (SPN).

1.5 Il regolamento modificato nel 2004 prevede l'obbligo, per l'AESM, di offrire assistenza tecnica e scientifica alla Commissione e agli Stati Membri nel campo degli interventi contro l'inquinamento. Tali attività possono essere suddivise in tre categorie: informazione, cooperazione e coordinamento, e assistenza operativa.

1.6 Gli investimenti maggiori sono necessari nel campo dell'assistenza operativa in quanto il piano d'azione prevede la creazione di una rete di navi «stand-by» per il recupero degli idrocarburi e di un centro di servizi di immagini satellitari. I contratti che l'AESM dovrà concludere per garantire l'assistenza per il recupero degli idrocarburi riguardano tutte le azioni e il loro impatto finanziario fino all'inizio di un intervento in seguito allo sversamento di idrocarburi. I costi dell'intervento di una nave per il recupero degli idrocarburi saranno invece sostenuti dallo Stato membro che l'ha richiesto.

1.7 Considerato che queste nuove responsabilità sono di lungo periodo, la Commissione propone una dotazione finanziaria pluriennale in grado sia di consentire i necessari investimenti a lungo termine sia di garantire una sicurezza finanziaria sufficiente, riducendo così le spese legate alla negoziazione di contratti a lungo termine.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Nel proprio parere in merito alla proposta di assegnare nuovi compiti all'AESM in materia di intervento contro l'inquinamento⁽¹⁾ il Comitato ha appoggiato la proposta della Commissione e ha sottolineato l'importante ruolo che l'AESM può svolgere ai fini del miglioramento della sicurezza marittima negli Stati membri. Si è però anche rammaricato del fatto che parecchi Stati membri non fossero ancora debitamente attrezzati per far fronte a incidenti gravi come quelli delle petroliere Erika e Prestige.

⁽¹⁾ Parere relatore CHAGAS (GU C 108 del 30.4.2004).

2.2 Nonostante i progressi compiuti, in alcuni casi la situazione attuale lascia ancora un po' a desiderare. Assieme al piano d'azione, l'Agenzia ha presentato anche un inventario delle capacità degli Stati membri in materia di reazione all'inquinamento da idrocarburi, nel quale si afferma che in determinate regioni le capacità di intervento vanno potenziate prevenendo navi e attrezzature supplementari per il recupero degli idrocarburi.

2.3 Non ci si può aspettare che tutti gli Stati costieri dispongano sempre di tutte le risorse necessarie per far fronte da soli a incidenti marittimi gravi, e in particolare a grandi sversamenti di idrocarburi. Sta di fatto che l'attuale mancanza di risorse ha provocato danni ambientali che avranno conseguenze a lungo termine.

2.4 Il Comitato appoggia pertanto la proposta di dotare l'AESM delle risorse necessarie per integrare, su richiesta, i meccanismi nazionali di prevenzione dell'inquinamento e di intervento. Sottolinea tuttavia che tali risorse possono essere solo un'integrazione; non dovrebbero in alcun caso essere utilizzate al posto delle misure di prevenzione dell'inquinamento che gli Stati membri dovrebbero adottare.

2.5 Il Comitato, in particolare, sottolinea la necessità di un programma di finanziamento pluriennale per tali meccanismi. È l'unico modo per garantire una programmazione coerente delle attività dell'AESM in questo settore e per ottimizzare l'impiego delle risorse concludendo contratti di durata minima di tre anni per la fornitura di navi per una risposta rapida⁽²⁾.

2.6 Il Comitato ribadisce le considerazioni formulate nel suo parere di cui al punto 2.1 in merito alla necessità di assicurare che gli armatori delle navi noleggiate per svolgere i summenzionati compiti rispettino la normativa comunitaria e internazionale in materia, in particolare per quanto concerne le condizioni di sicurezza delle imbarcazioni e le condizioni di vita e di lavoro dei membri dell'equipaggio.

2.7 Dato che il piano d'azione adottato dall'Agenzia fissa le priorità in base alle risorse limitate che verranno messe a disposizione, il Comitato teme che, considerate le attuali difficoltà a raggiungere un accordo sul bilancio comunitario, l'importo assegnato alla fine potrebbe essere inferiore a quello indicato nella dotazione finanziaria proposta. Questo significherebbe dover scegliere determinate misure invece di altre o fare dei progressi in alcuni settori a scapito di altri. Il Comitato non può essere favorevole a questo approccio in quanto la decisione degli Stati membri di conferire all'Agenzia ulteriori competenze comporta la necessità di garantire il finanziamento necessario per consentire all'Agenzia di realizzare i propri obiettivi nel campo della prevenzione dell'inquinamento marino. È fonda-

(²) In questo contesto «rapido» significa che le navi a ciò destinate sono in grado di intervenire entro 24 ore. Generalmente la trasformazione, compresa l'installazione a bordo degli strumenti necessari, richiede 4-8 ore e le navi necessitano di un ulteriore periodo di 4-8 ore per arrivare sul luogo dell'incidente.

mentale che alla prevenzione dell'inquinamento marino e all'intervento in caso di inquinamento venga data la dovuta importanza, anche a livello comunitario, e che tali compiti non vengano considerati unicamente da un punto di vista economico.

2.8 Il Comitato è preoccupato per il ritardo di alcuni Stati membri nell'applicare determinate misure già adottate nel campo della prevenzione e dell'intervento contro l'inquinamento marino, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione di luoghi di rifugio ed aree protette, la messa a disposizione di attrezzature di accoglienza e l'aumento delle risorse nazionali per un controllo efficace da parte dello Stato di approdo. Questi ritardi fanno sorgere dei dubbi sul reale impegno di tali paesi nella prevenzione e nella risposta all'inquinamento marino, nonostante le buone intenzioni espresse regolarmente, e in particolare dopo ogni nuovo grave incidente marittimo.

2.9 Sono necessari investimenti anche per gli strumenti di sorveglianza aerea e per le attrezzature per individuare e combattere l'inquinamento e impedire la violazione delle norme antinquinamento.

2.10 Le immagini satellitari si possono utilizzare peraltro anche per integrare le attività di sorveglianza e di monitoraggio. Il Comitato appoggia pertanto l'intenzione della Commissione di creare un centro di servizi di immagini satellitari per aiutare gli Stati membri ad individuare, monitorare e gestire gli scarichi illeciti e gli sversamenti accidentali di idrocarburi.

2.11 Dati gli elevati costi⁽³⁾ di un tale servizio, il Comitato reputa che sia necessario ottimizzare l'impiego delle risorse e, in particolare, coordinare tra gli Stati membri l'uso delle immagini; ciò potrebbe consentire notevoli risparmi. Al tempo stesso, sono opportuni investimenti per migliorare la raccolta delle immagini in tutte le aree marittime europee in quanto l'attuale copertura non è del tutto completa, specialmente nell'area del Mediterraneo.

2.12 Il Comitato ritiene altresì che le azioni previste nel campo dell'informazione, della cooperazione e del coordinamento siano molto importanti in quanto consentiranno un uso più razionale delle risorse disponibili; all'Agenzia spetta peraltro un ruolo fondamentale in tale contesto.

3. Conclusioni

3.1 Il Comitato appoggia la proposta di dotare l'AESM delle risorse necessarie per integrare, su richiesta, i meccanismi degli Stati membri in materia di prevenzione e di intervento in caso di inquinamento.

(³) Il costo di un'immagine che copre una superficie di 500 km² va dagli 800 ai 1 000 euro, a seconda di diversi fattori (p. es. i termini previsti per la trasmissione e l'anticipo con cui viene concluso il contratto). Secondo le stime moderate fornite dall'AESM, su base annua servono 1 000 immagini.

3.2 Deplora tuttavia che taluni Stati membri non abbiano ancora stanziato risorse sufficienti e non abbiano creato dei meccanismi propri; chiede pertanto alla Commissione di esortarli ad accelerare tale processo.

3.3 Il Comitato teme che, considerate le attuali difficoltà a raggiungere un accordo sul bilancio comunitario, l'importo assegnato alla fine potrebbe essere inferiore a quello indicato nella dotazione finanziaria proposta. La decisione degli Stati membri di assegnare all'Agenzia ulteriori competenze comporta la necessità di garantire il finanziamento necessario per consen-

tire all'Agenzia di realizzare i propri obiettivi nel campo della prevenzione dell'inquinamento marino. È fondamentale che alla prevenzione dell'inquinamento marino e all'intervento in caso di inquinamento venga data la dovuta importanza, anche a livello comunitario, e che tali compiti non vengano considerati unicamente da un punto di vista economico.

3.4 Il ruolo dell'Agenzia nel promuovere la cooperazione e il coordinamento delle risorse e delle attività degli Stati membri è fondamentale per la definizione di una strategia razionale ed efficace sotto il profilo dei costi.

Bruxelles, 26 ottobre 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 relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo

COM(2005) 74 def.

(2006/C 28/04)

La Commissione, in data 20 aprile 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo*

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore BROS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 122 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La comunicazione in oggetto fa seguito a numerosi lavori già realizzati a livello europeo: il documento di lavoro della Commissione sulla gestione dei rischi del gennaio 2001, il dibattito avuto dal Consiglio durante la presidenza svedese nella primavera 2001, il memorandum spagnolo e la conferenza internazionale tenutasi a Madrid all'inizio del 2002 sul tema «Assicurazioni agricole e garanzia dei redditi», il memorandum greco e il seminario sulle calamità naturali svoltosi a Salonicco nel 2003, nonché la conferenza organizzata dalla presidenza olandese nel dicembre 2004 sui costi materiali e immateriali della lotta contro le malattie animali.

1.2 Più precisamente, la comunicazione adempie un impegno, in forma di dichiarazione, assunto dalla Commissione nel giugno 2003 a Lussemburgo nel quadro della riforma della PAC. Nella dichiarazione si afferma che

«la Commissione esaminerà misure specifiche volte ad affrontare rischi, crisi e calamità a livello nazionale in agricoltura e che una relazione accompagnata da proposte adeguate sarà presentata al Consiglio entro la fine del 2004. Il documento cita inoltre

due temi specifici da prendere in considerazione: il finanziamento di tali misure mediante un punto percentuale della modulazione direttamente redistribuito tra gli Stati membri e l'inserimento, in ciascuna organizzazione comune di mercato, di un articolo che autorizzi la Commissione ad agire in caso di crisi di portata comunitaria, sulla falsariga di quanto previsto in tale ipotesi dall'organizzazione comune di mercato delle carni bovine.»

1.3 La comunicazione risponde anche alle conclusioni del Consiglio del dicembre 2003 che invitavano la Commissione a portare avanti il dibattito e a repertoriare i diversi strumenti disponibili in materia di gestione dei rischi, ad esaminare le varie opzioni relative alla gestione dei rischi e gli eventuali nuovi strumenti (organizzazioni comuni di mercato, impegni finanziari, regole in materia di concorrenza) e, infine, a valutare le opportunità offerte dagli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato nel settore agricolo, suggerendo eventuali adattamenti.

1.4 In passato la PAC garantiva una protezione agli agricoltori attraverso politiche di sostegno ai mercati e ai prezzi. Tuttavia, a seguito dell'ultima riforma, gli agricoltori si trovano

esposti in modo più diretto a tutta una serie di rischi. La Commissione vorrebbe quindi sperimentare nuovi strumenti nel quadro della PAC con l'obiettivo di aiutare gli agricoltori a migliorare la loro capacità di gestione dei rischi e delle crisi.

1.5 Nei propri documenti di lavoro, la Commissione ha effettuato un inventario dei rischi esistenti in agricoltura: rischi umani o individuali, rischi per il capitale (costruzione, ecc.), rischi finanziari, rischi sul piano della responsabilità (biotecnologie, ecc.), rischi per la produzione (climatici, ecc.) e per i prezzi. Inoltre, essa ha stilato un elenco degli strumenti disponibili nel settore della gestione dei rischi: indebitamento e investimento (risparmio defiscalizzato), adeguamento delle tecniche di produzione, diversificazione, tecniche di commercializzazione (contratti, integrazione), mercati a termine, fondi di mutualizzazione e assicurazione.

1.6 Tali riflessioni, di carattere molto generale, devono essere approfondite per rispondere al meglio alle aspettative e contenere gli effetti negativi delle crisi nel settore agricolo.

2. La proposta della Commissione

2.1 Nelle prime tre pagine della comunicazione la Commissione inquadra la problematica della gestione dei rischi e delle crisi, mentre nei documenti di lavoro allegati affronta numerose questioni specifiche. Nelle proposte, infine, la Commissione risponde alle richieste esplicitamente formulate nelle conclusioni del Consiglio, riguardanti la generalizzazione del dispositivo di rete di «sicurezza» e il finanziamento di misure di gestione dei rischi e delle crisi attraverso la modulazione. A questo proposito presenta tre opzioni: l'assicurazione contro le calamità naturali, il sostegno ai fondi di mutualizzazione dei rischi e la fornitura di una copertura di base contro le crisi dei redditi.

2.2 L'utilizzo dei fondi resi disponibili attraverso la modulazione presuppone il ricorso a strumenti basati su misure di sviluppo rurale. Di conseguenza, tali nuove misure dovrebbero aumentare la competitività delle aziende agricole (asse prioritario 1), rispettare il principio di annualità del bilancio, conformarsi alle regole sugli aiuti di Stato ed essere compatibili con i criteri del cosiddetto *green box* stabiliti dall'OMC.

2.3 La prima opzione riguarda le assicurazioni contro le calamità naturali. Per la Commissione tale strumento può contribuire a ridurre i pagamenti *ad hoc* effettuati dagli Stati membri. Il premio pagato dal produttore agricolo può essere sovvenzionato per un massimo del 50 %. Il pagamento è effettuato quando le perdite sono superiori al 30 % della produzione agricola media dei tre anni precedenti o di una media di tre anni nell'arco dei cinque anni precedenti, ad esclusione del valore più elevato e di quello più basso. Gli indennizzi delle assicurazioni compensano al massimo il 100 % della perdita di reddito e non possono essere rapportati al tipo e al volume della produzione futura. Un'alternativa alla sovvenzione del premio assicurativo è la riassicurazione presso compagnie assicurative private.

2.4 La seconda opzione riguarda i cosiddetti fondi di mutualizzazione, con cui si punta a suddividere il rischio fra gruppi di produttori agricoli. Tale opzione prevede la possibilità di un aiuto temporaneo e decrescente per i costi amministrativi, calcolato in base al numero di agricoltori partecipanti a un fondo ufficialmente riconosciuto dallo Stato membro. La compatibilità con il *green box* dell'OMC andrà verificata caso per caso.

2.5 La terza opzione, consistente in una copertura di base contro le crisi dei redditi, si ispira al modello canadese e alle specificazioni del *green box*, e punta ad aumentare la liquidità nelle situazioni di crisi (sostegno al reddito). Il sistema dovrà essere accessibile a tutti i produttori agricoli. I pagamenti vengono effettuati se la perdita è superiore al 30 % del periodo di riferimento (come per la prima opzione) e presuppongono la creazione di un indicatore di reddito. La compensazione deve essere inferiore al 70 % delle perdite e non rapportarsi al tipo o al volume della produzione futura.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 Il Comitato si compiace della proposta della Commissione, la quale apre il dibattito su un tema fondamentale per il futuro dell'agricoltura. La Commissione ha predisposto la comunicazione in esame a seguito di richieste precise in un quadro vincolante. Secondo il Comitato si tratta solo di riflessioni iniziali che sarà necessario approfondire per poter far fronte ai rischi e alle crisi descritti nell'introduzione.

3.2 Nei capitoli I (Introduzione) e II (Contesto) della comunicazione, la Commissione illustra in breve le nuove condizioni create dalla riforma della PAC del 2003 (introduzione del sistema di pagamento unico) e descrive le diverse misure adottate e i compiti assegnati dal Consiglio riguardo alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo. Tuttavia, né la comunicazione della Commissione né il documento di lavoro della DG Agricoltura riferiscono esplicitamente in che modo si sono evoluti i rischi ai quali è soggetta l'agricoltura europea.

3.3 Il Comitato osserva che la riforma del giugno 2003 ha notevolmente accresciuto la volatilità dei prezzi agricoli, che va ad aggiungersi a quella dei prezzi dei fattori di produzione agricoli, rendendo quindi più probabile l'insorgere di crisi economiche ai danni delle aziende agricole. Inoltre, secondo il parere di numerosi studiosi, sono in aumento anche i rischi climatici. In caso di crisi, gli agricoltori rappresentano sempre l'anello più debole della filiera e necessitano quindi di strumenti validi per poter far fronte a questo tipo di situazioni. Il Comitato desidera quindi pronunciarsi su diverse questioni sollevate dalla Commissione.

3.4 La Commissione ha il merito di aver proposto tre opzioni che dovrebbero rivestire carattere facoltativo per gli Stati membri ed essere tra loro complementari. Ognuna appare interessante di per sé e non va scartata a priori: viceversa, tutte richiedono un esame più approfondito.

3.5 Quanto al finanziamento delle opzioni, la Commissione ha esaminato la possibilità di utilizzare un punto percentuale della modulazione, anche se secondo il Comitato avrebbe prima dovuto procedere a una valutazione delle esigenze finanziarie delle misure proposte. Il Comitato, pur sottolineando che la proposta della Commissione risulta neutra dal punto di vista del bilancio, si chiede se i fondi previsti saranno sufficienti rispetto alle necessità.

3.6 I fondi previsti dal primo pilastro svolgono un ruolo di stabilizzazione dei mercati e dei redditi, garantito agli agricoltori fino al 2013. Essi sono indispensabili per la sopravvivenza di numerose aziende: bisognerà perciò evitare di aumentare la modulazione degli aiuti diretti.

3.7 Gli importi generati dalla modulazione variano molto a seconda degli Stati membri o sono addirittura pari a zero per i nuovi Stati. Pertanto, in alternativa all'utilizzo del punto percentuale di modulazione, il Comitato propone che ogni Stato membro possa assegnare alla gestione dei rischi e delle crisi una parte della propria dotazione nazionale del FEASR fino a un massimo dello 0,1 % del prodotto agricolo nazionale.

3.8 Nel proporre il ricorso ai fondi della modulazione, la Commissione ha collocato il proprio intervento nel quadro dello sviluppo rurale. Il Comitato ritiene che si debba adottare un approccio più ampio e prevedere altre modalità di azione, in particolare per quanto riguarda le organizzazioni comuni di mercato (OCM), la politica della concorrenza, gli scambi commerciali, ecc.

3.9 Per quanto sia necessario prendere in esame un certo numero di rischi e di crisi, la loro gestione non sempre rientra nella politica agricola comune: ad esempio, i rischi legati alle calamità naturali non prevedibili, e dunque non assicurabili, e a epidemie come quella dell'afta epizootica non possono essere coperti dalla PAC. Per affrontare tali situazioni specifiche si deve poter ricorrere agli altri strumenti disponibili, come il Fondo veterinario o il Fondo di solidarietà. Oltre a ciò è all'esame⁽¹⁾ la creazione di un sistema di risposta rapida a livello europeo in caso di calamità naturale, che dovrebbe coprire questi rischi anche per l'agricoltura.

3.10 Il Comitato ribadisce che tutti questi dispositivi potranno funzionare solo se utilizzati a complemento degli attuali meccanismi di gestione dei mercati nel quadro delle OCM, i quali comprendono gli strumenti più efficaci per i vari settori. Allo stesso modo, sul piano commerciale è essenziale che, nel quadro del ciclo di Doha, l'UE salvaguardi il principio della preferenza comunitaria.

(¹) Cfr. parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Migliorare il meccanismo comunitario di protezione civile* (relatrice: SANCHEZ MIGUEL) (in corso di elaborazione).

3.11 *Osservazioni sulla proposta della Commissione nel quadro dello sviluppo rurale*

3.11.1 Le assicurazioni agricole

3.11.1.1 Il Comitato rammenta il proprio parere sul regime comunitario di assicurazioni agrarie⁽²⁾, facendo presente che molte delle istanze ivi formulate restano di attualità. Le assicurazioni agricole sono strumenti adatti a coprire un certo numero di rischi specifici, ma non possono sostituirsi ai poteri pubblici nella gestione dei rischi eccezionali.

3.11.1.2 Attualmente, in base agli orientamenti sugli aiuti di Stato nel settore agricolo, questi ultimi sono autorizzati fino all'80 % del costo dei premi di assicurazione che coprono le perdite riconducibili a calamità naturali, come terremoti e altri eventi straordinari. Le perdite dovute a cattive condizioni climatiche o a malattie animali o vegetali sono assimilate alle calamità naturali solo se il danno raggiunge una certa soglia, fissata al 20 % della produzione normale nelle regioni meno favorite e al 30 % nelle altre regioni.

3.11.1.3 Le assicurazioni che, oltre alle calamità naturali, coprono anche le perdite — causate da cattive condizioni climatiche o da malattie animali o vegetali — inferiori a tali soglie possono beneficiare di aiuti di Stato fino al 50 % del costo dei premi.

3.11.1.4 Su questo punto, quindi, le proposte della Commissione rappresentano un passo indietro rispetto ai dispositivi già autorizzati nel quadro degli aiuti di Stato. Per incoraggiare realmente l'impiego di tali strumenti da parte di un numero massimo di produttori agricoli occorre prevedere un meccanismo più vantaggioso per i beneficiari.

3.11.1.5 In taluni Stati membri esistono meccanismi già sperimentati in alcuni settori della prevenzione dei rischi (per esempio sotto forma di assicurazioni multirischi). Il CESE condivide l'approccio adottato dalla Commissione volto a creare un nuovo strumento complementare di assicurazione agricola. In effetti, l'introduzione di nuove disposizioni a livello dell'UE non deve rimettere in discussione i sistemi esistenti che abbiano già dato buona prova di sé a livello nazionale.

3.11.1.6 Pur essendo uno strumento trasversale nell'ambito dello sviluppo rurale, il dispositivo delle assicurazioni agricole deve consentire un'attuazione settoriale per potersi adeguare alle esigenze delle diverse regioni dell'Unione europea.

3.11.1.7 Le possibilità di riassicurazione sono state oggetto di numerosi lavori inediti. Le mutue e le assicurazioni private potrebbero cooperare in vista della creazione di un fondo di riassicurazione: infatti, l'introduzione di un dispositivo di questo tipo a livello europeo potrebbe apportare un vero valore aggiunto comunitario.

(²) GU C 313 del 30.11.1992, pag. 25.

3.11.2 I fondi di mutualizzazione

3.11.2.1 Il sostegno previsto dalla Commissione non costituisce un incentivo sufficiente. Bisogna prevedere almeno una dotazione in capitale al momento del lancio di tali fondi per garantirne il funzionamento iniziale: invero, per risultare praticabile, tale opzione andrebbe sostenuta dalle organizzazioni di produttori.

3.11.2.2 Il mancato accordo in seno al Consiglio sulla creazione di un fondo nel settore suino è un segno delle difficoltà insite in questo tipo di azioni. In caso di grave crisi di un settore, i contributi dei lavoratori non sono sufficienti per rispondere ai bisogni, anche se accade spesso che i fondi di mutualizzazione permettano la sopravvivenza di aziende economicamente sane.

3.11.2.3 Un forte incentivo all'unione dei produttori e di tutti gli anelli della filiera sarebbe la gestione diretta di fondi di mutualizzazione per operazioni sui mercati quali la promozione, la trasformazione, lo stoccaggio o la vendita in paesi terzi. Ciò conferirebbe maggiori responsabilità ai componenti della filiera che svolgerebbero un ruolo più importante sui mercati, ottemperando così all'orientamento della riforma del 2003. Inoltre, un'attuazione più vicina agli operatori economici spesso favorisce il buon funzionamento degli strumenti più di quanto non faccia l'attuazione da parte dei pubblici poteri.

3.11.2.4 Se nel passato sono stati creati dei fondi di mutualizzazione, essi non devono entrare in concorrenza con questo nuovo dispositivo, bensì trarne vantaggio.

3.11.3 La copertura di base contro le crisi dei redditi

3.11.3.1 Si tratta di un'opzione da sperimentare e da studiare ulteriormente. Nell'Unione europea la politica di sostegno al reddito per numerosi settori è garantita dal versamento di aiuti diretti: attualmente, quindi, il dispositivo proposto non può in alcun modo sostituirsi ai pagamenti diretti agli agricoltori. Ciò non deve tuttavia impedire alla Commissione di esplorare altre possibilità più a lungo termine.

L'analisi dell'applicazione di questo sistema in Canada⁽³⁾ indica che esso potrebbe rivelarsi interessante per un utilizzo a medio e lungo termine nell'Unione europea. Si tratta infatti di uno strumento importante per alcuni partner commerciali dell'UE come gli Stati Uniti o, per l'appunto, il Canada. Bisogna però considerare che questo meccanismo, così come è applicato in Canada, costituisce uno degli strumenti principali della politica di sostegno al reddito agricolo e necessita di un considerevole bilancio pubblico che al momento non è disponibile nell'UE.

⁽³⁾ Per ulteriori informazioni, cfr. l'indirizzo Internet www.agr.gc.ca/pcsr/main.html.

3.11.4 L'informazione sulle misure esistenti di gestione dei rischi e delle crisi

3.11.4.1 Il Comitato condivide il parere della Commissione sulla necessità di promuovere lo sviluppo degli strumenti di gestione dei rischi basati sul mercato (assicurazioni, mercato di contratti a termine, agricoltura a contratto).

3.11.4.2 Rammenta inoltre il proprio parere sullo sviluppo rurale⁽⁴⁾ e raccomanda che le azioni di formazione e informazione vengano attuate tramite il Fondo sociale europeo e non nel quadro dello sviluppo rurale, che persegue altri obiettivi.

3.11.5 Dispositivi armonizzati

3.11.5.1 Lo sviluppo rurale è attuato a livello degli Stati membri in base al principio di sussidiarietà, il che significa che solo le misure agroambientali rivestono carattere di obbligatorio. Il Comitato riconosce l'interesse di tale approccio per adeguare questa politica ai bisogni reali delle regioni dell'UE. Tuttavia, la probabilità di rischi e crisi è cresciuta in tutta l'Unione europea e occorre quindi una certa armonizzazione per garantire che tutti gli agricoltori siano trattati equamente e abbiano accesso ai dispositivi di gestione di tali situazioni.

3.12 Proposte nel quadro delle organizzazioni comuni di mercato

Oltre alle tre opzioni illustrate dalla Commissione, il Comitato desidera presentarne altre. Per garantire un'azione più efficace e meno onerosa sul piano finanziario, la Commissione deve prevedere strumenti d'intervento precoce a un livello adeguato, come ad esempio la promozione, lo stoccaggio privato, la riduzione della produzione, ecc., sì da poter intervenire rapidamente in caso di crisi.

Attualmente, gli strumenti di indagine dei mercati consentono di anticipare il verificarsi di una crisi congiunturale in diversi settori. Tali crisi traggono spesso origine da uno squilibrio momentaneo tra l'offerta e la domanda a livello regionale. Pertanto, un'azione rapida ed eventualmente su base regionale consentirebbe di evitare l'insorgere di tale crisi e il suo sviluppo su scala geograficamente più ampia.

3.12.1 Promuovere i prodotti agricoli

3.12.1.1 A livello dell'UE, le misure di promozione possono essere finanziate tramite vari strumenti: sviluppo rurale, mercato interno o mercato dei paesi terzi. Come si è già indicato nel presente parere, le misure di promozione precoce sono un mezzo molto efficace per evitare l'aggravarsi di una crisi. Nei vari regolamenti la Commissione dovrebbe quindi agevolare l'attuazione di tali misure ai fini di un rapido intervento.

⁽⁴⁾ GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 40.

3.12.2 Aiuti allo stoccaggio dei prodotti

3.12.2.1 In caso di crisi settoriale, le misure di aiuto allo stoccaggio hanno dato prova di efficacia in diverse OCM, giacché consentono di evitare le crisi congiunturali di sovrapproduzione distribuendo la vendita dei prodotti su un periodo più lungo. L'Unione europea dovrebbe autorizzare le organizzazioni di produttori a impiegare questo strumento nel quadro dei fondi di mutualizzazione. Oltre a ciò, si tratta di un dispositivo interessante per favorire la creazione di organizzazioni di produttori.

3.12.3 Generalizzazione del dispositivo di «rete di sicurezza» in caso di crisi del mercato

3.12.3.1 In caso di gravi crisi comunitarie nell'OCM Carni bovine, la Commissione può intervenire appellandosi all'articolo 38 del regolamento ⁽⁵⁾ relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, che recita: *Quando si constati sul mercato della Comunità un aumento o una diminuzione notevole dei prezzi, se tale situazione rischia di persistere e, pertanto, il mercato della Comunità subisce o potrebbe subire perturbazioni, possono essere adottate le misure necessarie.*

3.12.3.2 Il CESE si rammarica che la Commissione non abbia ritenuto opportuno estendere tale norma ad altre OCM. Il Consiglio ha sostenuto tale approccio della Commissione.

3.12.3.3 Il Comitato rammenta che, dalla riforma del 2003, la situazione è cambiata e che talune OCM non dispongono di reti di sicurezza. Una crisi della fiducia dei consumatori nel settore suino o avicolo tale da produrre un improvviso crollo dei consumi provocherebbe il fallimento di numerose aziende.

3.12.3.4 Al fine di garantire un trattamento equo di tutti i settori, e dato che si tratta solo di fornire alla Commissione una base giuridica per poter intervenire qualora lo giudichi opportuno, il Comitato chiede di estendere la clausola «rete di sicurezza» a tutte le OCM e invita quindi la Commissione e il Consiglio a rivedere la loro posizione.

3.12.4 Aiuti alla trasformazione

3.12.4.1 Nei settori i cui prodotti possono essere consumati freschi o trasformati, l'adozione di misure di aiuto alla trasformazione consente di evitare una crisi dei prodotti freschi autorizzando in via temporanea un aumento della produzione nel settore della trasformazione, il cui mercato è meno volatile e quindi meno esposto alle variazioni di volume della produzione. Tali misure potrebbero essere poste in atto dagli Stati membri o dalle organizzazioni dei produttori.

⁽⁵⁾ Regolamento n. 1254/1999, GU L 160 del 26.6.1999, pag. 21.

3.12.5 Sostegno alla riduzione volontaria della produzione

3.12.5.1 Le misure di riduzione della produzione sono tra le più efficaci. Se infatti le prospettive del mercato lasciano intravedere un eccesso dell'offerta rispetto alla domanda, la crisi può essere evitata attraverso interventi volontari o obbligatori di riduzione della produzione prima della raccolta. Tali misure potrebbero essere attuate dagli Stati membri o dalle organizzazioni dei produttori.

4. Osservazioni specifiche

4.1 L'esigenza di definire le crisi agricole

4.1.1 La Commissione europea definisce le crisi come «una situazione imprevista che mette in pericolo la redditività economica delle aziende agricole a livello locale oppure in un intero settore di produzione» ⁽⁶⁾. Il Comitato ritiene che si debbano distinguere chiaramente le crisi economiche da quelle di altra natura, e che le prime vadano definite sulla base di criteri obiettivi e trasparenti.

4.1.2 Per quanto concerne le crisi economiche, la Commissione deve definire con esattezza il concetto di «crisi regionali», «crisi nazionali» e «crisi comunitarie». Tale definizione dovrebbe fondarsi su una buona conoscenza dei mercati in modo da determinare il prezzo medio degli ultimi tre anni o degli ultimi cinque (in quest'ultimo caso eliminando dal computo l'anno con i risultati migliori e quello con i risultati peggiori). Il mercato dovrebbe essere dichiarato in crisi qualora la caduta dei prezzi di una produzione fosse pari a $x\%$ su un arco di y giorni. Le variabili x e y andrebbero definite in funzione dei settori, degli Stati membri e addirittura dei bacini di produzione. In questo modo le autorità potrebbero fissare la data di inizio e di fine della crisi.

4.1.3 Per quanto riguarda le altre crisi, ogni Stato membro si è dotato di definizioni sufficienti per gestire le diverse situazioni nel loro contesto specifico.

4.2 La necessità di adeguare le regole in materia di concorrenza in caso di crisi

4.2.1 In caso di crisi, la diminuzione del prezzo pagato al produttore non sempre si riflette sul consumatore ⁽⁷⁾, e ciò impedisce un funzionamento ottimale del mercato. Il Consiglio dovrebbe rivedere il regolamento del 1962 relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli ⁽⁸⁾ e ampliare i compiti della DG Concorrenza per obbligarla a garantire un buon funzionamento del mercato in caso di crisi, in deroga ai principi abituali.

⁽⁶⁾ COM(2005) 74 def.

⁽⁷⁾ Cfr. parere del CESE, GU C 255 del 14.10.2005, pag. 44.

⁽⁸⁾ Regolamento n. 26/1962, GU B 30 del 20.4.1962, pag. 993.

4.2.2 A questo fine si possono mettere a punto strumenti specifici, in particolare per i prodotti ortofruttilicoli. Questo intervento statale nel funzionamento del mercato deve essere accettato da parte della Commissione nel quadro dei regolamenti d'esenzione esistenti per taluni settori, come le assicurazioni. Questa deroga alle regole della concorrenza avrebbe carattere temporaneo e sarebbe controllata dalle autorità per tutta la durata della crisi.

4.2.3 Si potrebbero ad esempio prevedere accordi interprofessionali sui prezzi, come quelli conclusi dalle imprese che gestiscono tutta la filiera o dai distributori tramite le centrali di acquisto.

4.2.4 Per i prodotti non trasformati, si potrebbe invece limitare la differenza tra il prezzo d'acquisto al produttore e quello di vendita al consumatore.

4.3 *La necessità di gestire meglio i flussi commerciali*

4.3.1 Nel contesto dell'accordo quadro dell'agosto 2004, riguardante la liberalizzazione degli scambi agricoli all'OMC, si è decisa la soppressione totale delle restituzioni all'esportazione a condizione di eliminare parallelamente gli altri strumenti di sovvenzione esistenti. Restano ancora da definire la data e il ritmo di tale eliminazione.

4.3.2 Tuttavia, quanto più il mercato dell'Unione europea è aperto, tanto più i produttori sono esposti a rischi di crisi. Nel quadro dei negoziati in corso occorre quindi adoperarsi per salvaguardare la preferenza comunitaria. Le norme sociali, contrattuali e ambientali vigenti nell'Unione non devono essere compromesse dal dumping sociale ed ecologico di prodotti d'importazione a basso costo. Bisogna infatti tener conto dei criteri della sovranità alimentare. Per le ragioni di cui sopra occorre definire e sviluppare un sistema di protezione esterna o di accesso al mercato di tipo specifico.

4.3.3 Nei momenti di crisi l'Unione europea dovrebbe limitare le importazioni e utilizzare tutto il margine di manovra disponibile per favorire le esportazioni, nella fase di attuazione dei futuri accordi dell'OMC.

4.3.4 La Commissione potrebbe prevedere di conservare una parte dei diritti notificati a Ginevra per creare un nuovo strumento di gestione dei flussi commerciali.

4.3.5 Il diritto mantenuto all'OMC non dovrebbe essere utilizzato per restituzioni settoriali, ma per esempio come meccanismo concertato con i paesi terzi (come già avviene con l'Egitto) cui ricorrere in caso di crisi a livello comunitario per agevolare l'approvvigionamento dei mercati esterni senza esportare la crisi.

4.3.6 La concertazione con le autorità competenti dei paesi terzi consentirebbe infatti di fissare un prezzo per il paese

beneficiario che, così facendo, non distorcerebbe il proprio mercato. L'aiuto europeo potrebbe interessare il costo dei trasporti, le spese amministrative o il costo della merce (nel caso degli aiuti alimentari).

4.4 *La necessità di sottrarsi al principio dell'annualità di bilancio*

4.4.1 Nel quadro di bilancio attuale, basato sulle risorse proprie e sulle spese annuali dell'Unione europea, è impossibile eludere tale principio. Ciò non toglie che esso comporti gravi conseguenze e che quindi vada riveduto a termine per migliorare il funzionamento dell'UE.

4.4.2 A più breve scadenza, tuttavia, è possibile sfuggire a tale vincolo: una soluzione potrebbe consistere nel considerare come spesa gli importi investiti in fondi di stabilizzazione. Tali fondi verrebbero impiegati soltanto in caso di crisi nell'anno in cui ciò si renda necessario.

4.5 *La necessità di basarsi sulle organizzazioni di produttori*

4.5.1 La possibilità di organizzare i produttori in modo che abbiano un ruolo significativo in un negoziato commerciale rappresenta un valido strumento di gestione del rischio commerciale. La Commissione deve continuare ad agire in questo senso e favorire grazie a incentivi l'organizzazione economica dei produttori.

4.5.2 Riguardo alla gestione delle crisi, il Comitato auspica che le organizzazioni dei produttori e i componenti della filiera si riuniscano per far fronte in maniera adeguata ai compiti che potrebbero essere loro affidati.

5. Conclusioni

5.1 Le proposte della Commissione costituiscono un passo nella giusta direzione per affrontare i problemi legati alla gestione dei rischi e delle crisi. Non si tratta però che di un primo passo.

5.2 Tali proposte sono solo complementari alla gestione dei mercati agricoli effettuata a livello europeo dalle OCM e alla regolamentazione degli scambi commerciali. Questi dispositivi, che hanno dato buona prova di sé, non devono in nessun caso essere rimessi in discussione.

5.3 È necessario garantire il coordinamento degli strumenti esistenti e atti ad affrontare certi tipi di rischi o crisi. Pertanto, il Fondo veterinario e il Fondo di solidarietà dell'Unione europea devono essere mantenuti e perfezionati affinché consentano di far fronte ai rischi e alle crisi del settore agricolo in modo complementare rispetto alle proposte descritte nella relazione.

5.4 La riforma della PAC del 2003 e l'aumento dei rischi legati al clima comporteranno conseguenze notevoli per la gestione delle aziende agricole, la cui sensibilità ai rischi e alle crisi è destinata a crescere. Di conseguenza è indispensabile che la liberalizzazione degli scambi in corso nell'ambito del ciclo di Doha tuteli la preferenza comunitaria.

5.5 Le tre opzioni proposte dalla Commissione devono essere approfondite e attuate a breve o a medio termine, fermo restando che sono comunque insufficienti per affrontare la situazione prevedibile per gli anni a venire. Occorre quindi proseguire i lavori su questo argomento a livello settoriale nel corso delle prossime riforme delle OCM, ma anche in termini di regolamentazione orizzontale.

5.6 Per quanto concerne il finanziamento, è senz'altro positivo destinare a tali fini l'1 % della modulazione, ma bisogna garantire il trattamento equo di tutti gli agricoltori dell'UE, per esempio ricorrendo allo 0,1 % del prodotto agricolo nazionale. In futuro sarà necessario individuare altre fonti di finanziamento.

5.7 Il CESE esorta a realizzare studi di valutazione *ex ante* ed *ex post* finalizzati, da un lato, a valutare i nuovi livelli di rischio

in agricoltura e le esigenze in termini di bilancio, soprattutto a seguito della riforma della PAC, dell'aumento dei rischi legati al clima nonché dei negoziati dell'OMC e, dall'altro, ad analizzare la pertinenza delle soluzioni proposte per affrontare tale situazione.

5.8 L'organizzazione dei produttori e delle filiere costituisce una valida prospettiva futura per l'agricoltura europea: la Commissione deve ampliare il campo delle proprie azioni per promuovere questo tipo di organizzazioni.

5.9 La Commissione ha il merito di aver proposto tre opzioni. Al momento, quindi, non si tratta di compiere una scelta definitiva tra di esse, bensì di tenerle aperte per il futuro e di approfondirne lo studio.

5.10 Il tema della gestione dei rischi e delle crisi riveste un'importanza fondamentale per il CESE. Sulla scorta dei lavori realizzati in tale ambito, è auspicabile che nel prossimo futuro la Commissione traduca in pratica le diverse disposizioni nel quadro di una proposta legislativa, in merito alla quale il CESE desidera essere consultato.

Bruxelles, 26 ottobre 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 Consiglio che stabilisce norme minime per la protezione dei polli allevati per la produzione di carne

COM(2005) 221 def. — 2005/0099 (CNS)

(2006/C 28/05)

Il Consiglio, in data 13 giugno 2005, 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 e ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore Leif E. NIELSEN.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 123 voti favorevoli, 3 voti contrari e 2 astensioni.

1. Introduzione

1.1 L'allevamento intensivo dei polli per la produzione di carne comporta problemi per il benessere e la salute degli animali. Stando al comitato scientifico della salute e del benessere degli animali, la maggior parte dei problemi inerenti al loro benessere è imputabile alla selezione finalizzata a ottenere tassi di crescita più elevati e una migliore conversione dei mangimi (ai fini della produzione di carne). In effetti, la selezione genetica non ha apportato alcun miglioramento sotto il profilo del benessere e della salute degli animali, ma anzi ha provocato alterazioni delle caratteristiche metaboliche e comportamentali, causando problemi alle zampe, ascite, sindrome della morte improvvisa e altri problemi sanitari. Al tempo stesso il comitato scientifico constata che le conseguenze negative dell'affollamento negli allevamenti al chiuso sono minori negli edifici in cui si possono mantenere buone condizioni climatiche ⁽¹⁾.

1.2 Sulla protezione degli animali utilizzati a fini agricoli l'UE ha adottato unicamente disposizioni di carattere generale ⁽²⁾. In taluni Stati membri vigono tuttavia disposizioni specifiche per la protezione dei polli e sono previsti regimi volontari di garanzia della qualità che riguardano anche aspetti legati al benessere. La Commissione ritiene che l'adozione di requisiti comuni minimi possa contribuire a risolvere i problemi inerenti al benessere, assicurare una migliore parità delle condizioni di concorrenza e un migliore funzionamento del mercato comune. Ciò riflette allo stesso tempo la crescente sensibilizzazione della società civile sulla necessità di criteri adeguati di protezione degli animali e si inquadra nel piano d'azione della Commissione a favore del benessere degli animali.

1.3 La Commissione propone che il numero massimo di polli per metro quadrato di area utilizzabile (ossia la «densità») sia fissato ad un equivalente di 30 kg/m² in termini di peso vivo. Gli Stati membri possono tuttavia consentire che i polli siano tenuti a una densità non superiore ai 38 chilogrammi di

peso vivo negli stabilimenti o unità singole di uno stabilimento, purché il proprietario o il custode si conformi a una serie di norme riguardanti fra l'altro le ispezioni, il monitoraggio e il seguito previste dalle autorità competenti degli Stati membri. La proposta contempla inoltre una serie di prescrizioni minime particolareggiate, applicabili a tutti gli stabilimenti, che riguardano il monitoraggio, gli abbeveratoi, la somministrazione del mangime, lo strame, il rumore, la luce, la pulizia, le disinfezioni, la tenuta dei registri, gli interventi chirurgici, la formazione e l'orientamento. Gli stabilimenti con densità superiori sono assoggettati a prescrizioni aggiuntive in materia di registrazione e documentazione, concentrazione di NH₃ e CO₂, temperatura e umidità, attrezzature e controlli relativi ai sistemi di ventilazione, raffreddamento e riscaldamento, nonché riguardo alla valutazione degli indicatori che emergono dalle ispezioni *post mortem* e alle procedure previste nel caso d'insufficiente osservanza delle prescrizioni. La Commissione propone che il comitato scientifico della salute e del benessere degli animali partecipi all'applicazione uniforme e regolare delle disposizioni previste negli allegati.

1.4 Questo «approccio integrato» per stabilimenti o unità singole di stabilimenti con un allevamento più intensivo è imperniato su un maggiore flusso d'informazioni fra produttori, autorità e macelli, sulla base di un monitoraggio da effettuarsi sulle carcasse dei polli macellati. A giudizio della Commissione, la raccolta delle informazioni sui parametri di produzione a fini commerciali e il controllo sull'osservanza delle normative in materia di mangimi, alimenti e norme igieniche ⁽³⁾ potranno anche servire a migliorare il benessere degli animali. L'approccio integrato ha inoltre ispirato le nuove disposizioni relative all'igiene alimentare e ai controlli veterinari ⁽⁴⁾.

1.5 Al più tardi entro due anni dall'adozione della direttiva, e sulla base dell'esperienza acquisita con i sistemi volontari di etichettatura, la Commissione presenterà una relazione sulla

⁽¹⁾ *The Welfare of Chickens Kept for Meat Production (Broilers)* («Il benessere dei polli allevati per la produzione di carne») – Relazione del 21 marzo 2000.

⁽²⁾ Direttiva 98/58/CE del Consiglio del 20 luglio 1998 riguardante la protezione degli animali negli allevamenti (questa direttiva è stata predisposta sulla base della convenzione del Consiglio d'Europa contenente una raccomandazione relativa al pollame, la quale riporta disposizioni supplementari sugli allevamenti di polli per la produzione della carne).

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 165 del 30.4.2004, pag. 1) e relativa rettifica con la Rettifica del regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 191 del 30.4.2004, pag. 1).

⁽⁴⁾ Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali («pacchetto sull'igiene») (GU L 165 del 30.4.2004, pag. 1).

possibile introduzione di un sistema di etichettatura specifico, armonizzato e obbligatorio, a livello comunitario per la carne, i prodotti della carne e i preparati di carne di pollo che attestino l'osservanza dei criteri relativi al benessere degli animali e la conformità del sistema di etichettatura alle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio. Inoltre, la Commissione presenterà, sulla base di ulteriori consulenze scientifiche, una relazione — unitamente alle necessarie proposte di regolamentazione — per tener conto dell'incidenza dei fattori genetici sui punti critici individuati come pregiudizievoli al benessere dei polli.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Come indicato dalla Commissione, nell'UE il pubblico è sempre più sensibile ai problemi del benessere degli animali nei sistemi di produzione intensivi. Ciò emerge fra l'altro chiaramente da un'indagine condotta nel 2005 dall'Eurobarometro⁽⁵⁾. Ne consegue che il benessere degli animali va inteso come una componente del «modello di società europea», al pari di altri criteri, per controbilanciare le conseguenze negative della libertà degli scambi commerciali e dell'intensificarsi della concorrenza sia all'interno dell'UE che nei confronti dei paesi terzi.

2.2 Non è possibile individuare quale delle diverse fasi della catena di produzione e commercializzazione dei polli da carne sia responsabile dei problemi relativi al loro benessere: esse comprendono infatti la selezione genetica concentrata in centri internazionali di allevamento, la produzione di «genitori», incubatoi, produttori, macelli, commercianti e consumatori. Nell'ambito delle singole categorie, poi, si riscontrano opinioni divergenti sia circa i problemi del benessere, sia riguardo agli aspetti economici e relativi alla concorrenza. Ne consegue che il CESE, in quanto rappresentante della società civile e in virtù della sua ampia composizione, ha manifestamente il compito di contribuire alla definizione di norme minime UE che prescrivano livelli adeguati e accettabili per il benessere degli animali.

2.3 Il CESE dà atto dell'accurato lavoro preliminare compiuto dalla Commissione e delle soluzioni proposte per affrontare il problema. Le disposizioni generali applicabili a tutti i tipi di allevamenti rivestono un carattere di prescrizioni esplicite consistenti in controlli effettuati direttamente dagli stabilimenti interessati, e nell'insieme non presentano alcun problema. Per l'essenziale il CESE può inoltre accettare le norme più severe imposte dal regime integrato agli allevamenti più intensivi, le quali si basano sul proposto sistema di punti riferiti alle lesioni alle piante delle zampe, alla mortalità ed eventualmente ad altri indizi di condizioni insoddisfacenti sotto il profilo del benessere, onde intervenire per migliorare le condizioni negli stabilimenti.

2.4 Il problema principale è la densità degli allevamenti: le norme al riguardo debbono basarsi sui dati scientifici più accurati e su un dosaggio dei diversi indicatori dello stato fisiologico, del comportamento e della salute. Il Comitato prende atto della relazione del comitato scientifico e giudica adeguato e

accettabile introdurre il limite generale di 30 kg/m² per la densità degli allevamenti in generale e di 38 kg/m² specificamente per quegli allevamenti in cui vengono adottate misure particolari per assicurare buone condizioni climatiche negli edifici, in modo da ovviare alle conseguenze negative degli affollamenti.

2.5 Al tempo stesso si deve riconoscere che il carattere intensivo è determinante per i costi di produzione e la competitività. Secondo uno studio condotto nei Paesi Bassi nel marzo 2005, il massimale proposto per la densità degli allevamenti avrà ricadute per quasi tutti gli allevamenti del paese. Se si detraggono le spese variabili e fisse di uno stabilimento per l'allevamento di polli da carne di medie dimensioni nei Paesi Bassi, per coprire il costo della manodopera rimangono in media solo 1,89 cent per pollo da carne⁽⁶⁾. Ciò indica un'ulteriore forte riduzione dei margini di guadagno per la produzione: per mantenere lo stesso livello di profitto con una densità di circa 30 o 38 kg/m² il prezzo di un pollo per la produzione di carne dovrà quindi subire un incremento, rispettivamente, di 8,0 e 2,5 cent, il che dovrebbe essere peraltro trascurabile dal punto di vista del consumatore. Gli esponenti del settore a livello europeo insistono tuttavia che, inevitabilmente, una densità massima inferiore a 42 kg/m² comporterà una graduale contrazione delle vendite di aziende dell'UE sia sul mercato europeo sia sui mercati dei paesi terzi, per effetto della concorrenza dei grandi paesi terzi esportatori.

2.6 Ne consegue che alla minore intensità degli allevamenti nell'UE dovrà necessariamente far riscontro un adeguamento delle regole del commercio internazionale, in modo da rendere possibile la definizione di requisiti uniformi o equivalenti per le importazioni dai paesi terzi. Il CESE riconosce la difficoltà di far esaminare questo problema durante l'attuale tornata dei negoziati dell'Organizzazione mondiale del commercio. Tuttavia, se l'UE adotta criteri ragionevoli e giustificati in materia di benessere degli animali non solo in questo, ma anche in altri settori, dovrà esserle anche possibile, essendo uno dei maggiori partner commerciali mondiali, insistere poi per ottenere l'adozione, a livello internazionale, di un tipo di clausola che consenta d'imporre tali criteri⁽⁷⁾.

2.7 I paesi terzi con vantaggi comparati e condizioni accettabili sotto il profilo del benessere degli animali hanno naturalmente la possibilità di conquistare maggiori quote del mercato dell'UE, e pertanto si presume possano appoggiare l'introduzione di norme internazionali in questo campo. D'altro canto sarebbe paradossale e inaccettabile se, a causa dell'adozione di criteri più rigorosi nell'UE, produttori dei paesi terzi con standard inferiori soppiantassero progressivamente la produzione dell'Unione europea sostituendosi alle vendite dei produttori UE sui mercati europeo e dei paesi terzi, oppure se l'UE si trovasse nell'impossibilità di migliorare le condizioni relative al benessere degli animali a causa di disposizioni lacunose di altri importanti partner commerciali e del rischio di una delocalizzazione della produzione verso tali paesi.

⁽⁶⁾ Ir. P. van Horne, *Economic consequences of reduction of stocking density of broilers* («Conseguenze economiche della riduzione dell'affollamento negli allevamenti di polli per la produzione di carne»), LEI (Agricultural Economics Research Institute), Wageningen University and Research Centre, marzo 2005.

⁽⁷⁾ Questo problema viene esaminato in una comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo concernente la legislazione in materia di benessere degli animali d'allevamento nei paesi terzi e le implicazioni per l'UE (COM(2002) 626 del 18.11.2002).

⁽⁵⁾ Eurobarometro, *Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals* («L'atteggiamento dei consumatori riguardo al benessere degli animali da allevamento»), giugno 2005.

2.8 È pertanto indispensabile che l'UE, con o senza l'accordo preliminare a livello internazionale, chieda regole uniformi in materia d'importazioni dai paesi terzi. Qualora manchi un sufficiente consenso a livello internazionale può in effetti essere indispensabile uno sprone per suscitare l'attenzione e la comprensione necessarie circa la necessità di modificare le regolamentazioni in questo campo. A due anni dall'applicazione della direttiva negli Stati membri la Commissione dovrà in ogni caso compiere un'analisi economica dettagliata delle condizioni di concorrenza allo scopo di raccogliere le necessarie informazioni sugli sviluppi in materia.

2.9 Di recente l'Ufficio internazionale delle epizootie (OIE) ha adottato raccomandazioni su taluni altri aspetti legati al benessere animale, le quali rivelano la crescente sensibilizzazione internazionale alla necessità di norme internazionali minime. Tali raccomandazioni si basano su indicazioni delineate durante una conferenza del 2004 che ha visto un dialogo costruttivo fra le istituzioni, gli ambienti scientifici, le organizzazioni di categoria e le ONG a livello internazionale, parecchie delle quali operano in taluni paesi in via di sviluppo. La conferenza ha sottolineato la necessità di adottare basi scientifiche per le norme internazionali sul benessere animale. A giudizio del CESE l'OMC deve assumersi questo compito, in modo da poter rendere applicabili nei propri paesi aderenti le norme minime definite nel contesto dell'OIE.

2.10 I produttori di pollame da carne dell'UE ritengono che le norme riguardanti il loro settore debbano essere definite in un regolamento per ovviare alle passate esperienze negative, legate al mancato recepimento o alla mancata applicazione a livello nazionale dei requisiti più rigorosi, con conseguenti distorsioni di concorrenza. Per parte sua, pur riconoscendo i vantaggi di un regolamento, il Comitato constata che gli Stati membri preferiscono le direttive perché queste permettono di adeguare le disposizioni di applicazione alle condizioni specifiche a livello nazionale. Inoltre, si ritiene che una direttiva si presti maggiormente all'approccio integrato proposto e che una regolamentazione comune delle specificità tecniche dei metodi di allevamento non offrirebbe la flessibilità necessaria per tener conto dei sistemi adottati e restare al passo con l'evoluzione delle tecniche in modo da assicurare metodi di allevamento più efficaci e rispondenti alle esigenze del benessere degli animali. Al tempo stesso occorre però insistere affinché la Commissione non tolleri né l'inosservanza delle regolamentazioni, né applicazioni lacunose.

2.11 Il Comitato giudica tuttavia paradossale che la Commissione giustifichi fra l'altro la sua proposta con la necessità di regole comuni in relazione alle distorsioni di concorrenza originarie dalle attuali normative divergenti a livello nazionale, visto che la proposta schiude al tempo stesso la possibilità di regolamentazioni più rigorose a livello nazionale. Esso ritiene infatti che la presenza di regole comuni nell'UE sia un presupposto indispensabile affinché la stessa Unione europea possa adoperarsi per ottenere normative uniformi a livello internazionale. Visto che le direttive rischiano di essere disattese o parzialmente applicate a livello nazionale, in avvenire la Commissione dovrà assolvere accuratamente il compito che le è conferito dal Trattato e assicurare la corretta attuazione delle regole entro i termini convenuti dagli stessi Stati membri.

2.12 Il CESE è pienamente d'accordo sulla necessità di optare per regimi volontari più avanzati — sotto forma di «codici di condotta» — al posto di una normativa comune

europea, analogamente a quanto previsto per i prodotti biologici. Così facendo si offre ai consumatori la possibilità di scelta, e sarà lo stesso mercato a indicare quanto l'interesse per il benessere degli animali superi i requisiti minimi in vigore. Ferma restando la necessità di assicurare l'ottemperanza con le regole dell'OMC, il CESE è inoltre favorevole a un regime di etichettatura obbligatoria per i prodotti dell'UE. Beninteso, la regolamentazione dell'UE in vigore andrà in ogni caso rispettata, e ciò dovrà essere specificamente attestato dall'etichettatura. È inoltre da esaminare l'opportunità di indicare il sistema di produzione per i polli confezionati e pronti al consumo, al pari di quanto avviene per le confezioni di uova.

2.13 Come previsto, la Commissione dovrà presentare una relazione basata su una nuova documentazione scientifica, riguardante anche studi ed esperienze pratiche aggiuntive, onde migliorare ulteriormente il benessere dei polli allevati per la produzione di carne, e comprendente anche informazioni sull'influenza dei fattori genetici sui punti critici individuati. In ogni caso, la proposta in esame dovrebbe tener conto sin d'ora delle conseguenze della selezione genetica e disciplinare le condizioni relative ai «genitori». È un lavoro che va pertanto avviato quanto prima per essere, ove necessario, rivisto successivamente alla luce delle informazioni relative alla macellazione. Altrimenti la Commissione potrà cominciare ad occuparsene solo 5 anni dopo l'adozione della direttiva, quando tali informazioni verranno rese disponibili.

2.14 Il CESE riconosce che la ricerca in materia richiede un impegno a lungo termine e che le regolamentazioni vanno costantemente aggiornate in funzione delle nuove conoscenze e dei progressi della tecnologia. Al tempo stesso occorre intensificare la ricerca in questo come in altri campi per migliorare le conoscenze nei punti che rivelino lacune. Ciò vale fra l'altro per le interdipendenze fra la densità degli allevamenti e le condizioni climatiche e ambientali⁽⁸⁾. Infine, è opportuno attribuire un'importanza di gran lunga maggiore alla stretta interdipendenza fra salute, benessere e condizioni ambientali degli animali, fra l'altro in relazione all'influenza aviaria⁽⁹⁾.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1 A prescindere dal sistema di produzione, dalla densità degli allevamenti e dalle attrezzature tecniche, ecc., il personale addetto ad accudire gli animali, la gestione e le buone pratiche agricole hanno un'importanza assolutamente decisiva per il benessere e la salute degli animali. Per loro stessa natura la qualità dei contatti quotidiani con gli animali e delle cure ad essi prestate non può essere garantita da legislazioni e controlli. Le disposizioni della proposta in esame riguardanti le istruzioni e l'orientamento, la formazione e i relativi corsi, le ispezioni almeno due volte al giorno sono indispensabili al riguardo. Il

⁽⁸⁾ Fra le pubblicazioni scientifiche più recenti si può ad esempio citare l'articolo intitolato *Chicken welfare is influenced more by housing conditions than by stocking density* («Il benessere dei polli dipende più dalle condizioni di alloggio che dalla densità degli allevamenti»), *Nature/VOL 427/22.1.2004*/www.nature.com.

⁽⁹⁾ Cfr. la proposta della Commissione COM(2005) 171 del 28.4.2005 e il parere del CESE del 28.9.2005 relativi a misure comunitarie di lotta contro l'influenza aviaria.

CESE nutre però delle riserve sulla mancanza di requisiti relativi alle competenze e sul fatto che la formazione possa essere sostituita dall'esperienza, di cui non è tuttavia precisata la natura.

3.2 Occorre assicurare che la valutazione del benessere degli animali sia indipendente ed effettuata da ispettori con formazione ed esperienza sufficiente nel giudicare le condizioni negli allevamenti, e inoltre che i rapporti in materia vengano redatti con criteri uniformi nei vari Stati membri.

3.3 Ai fini della chiarezza occorre inoltre precisare che solo gli allevamenti di pollame meno intensivi vengono ispezionati secondo quanto previsto nel «pacchetto sull'igiene». Per tutti gli stabilimenti che superano determinate dimensioni bisognerebbe esigere programmi di formazione riconosciuti e percorsi formativi debitamente comprovati.

3.4 I requisiti relativi alle concentrazioni massime di NH_3 e CO_2 vanno necessariamente congegnati in modo che in condizioni normali le soglie non vengano superate. Esse non potranno essere invece rispettate in presenza di condizioni climatiche atipiche nella maggioranza dei sistemi di produzione allestiti in maniera ottimale.

3.5 Stando alla proposta in esame, «Tutti gli edifici devono essere illuminati con un'intensità di almeno 20 lux durante le ore di luce, misurata a livello dell'occhio dell'animale e in grado di illuminare l'intera superficie»; inoltre, devono essere previsti «periodi di oscurità di almeno 8 ore totali, con almeno un periodo ininterrotto di oscurità pari ad almeno 4 ore». Queste disposizioni sono in sintonia con la raccomandazione del Consiglio d'Europa⁽¹⁰⁾. Alla luce delle relazioni scientifiche e dell'esperienza pratica i rappresentanti del settore ritengono tuttavia che siano sufficienti un minimo di 15 lux durante i primi 14 giorni e successivamente un minimo di 5 lux accompagnato da periodi di oscurità di 4 ore ininterrotte. Stando agli esponenti del settore, la richiesta di una maggiore intensità luminosa e di periodi più prolungati di oscurità hanno provocato numerose lesioni alle piante delle zampe e richiesto l'eliminazione di animali a causa di lesioni alla pelle. Per parte sua il Comitato giudica necessario bilanciare diverse esigenze e precisare la messa a punto delle disposizioni in materia sulla scorta dei dati scientifici e dell'esperienza pratica più pertinenti. In caso d'incertezza o di documentazione carente occorreranno indagini e studi più approfonditi per perfezionare le regolamentazioni aggiornandole in funzione delle migliori conoscenze nel settore considerato.

3.6 La proposta in esame prevede che negli stabilimenti più intensivi occorrerà intervenire quando il tasso di mortalità superi «l'1 % più 0,06 % moltiplicato per l'età di macellazione del gruppo in giorni», ossia circa il 3,5 %. I rappresentanti del

settore ritengono ragionevole fissare una soglia massima dello 0,12 % al giorno per il tasso di mortalità, fermo restando che durante i primi 7 giorni non esiste alcuna interdipendenza fra il benessere e la mortalità (ove necessario la relativa soglia può essere ragionevolmente fissata all'1,15 %). A giudizio del CESE, in questo — come anche in altri ambiti —, la soglia va stabilita ad un livello che tenga conto di quanto è realizzabile nella pratica in uno stabilimento efficiente. È inoltre opportuno contemplare la compilazione di registri sui tassi di mortalità e di bruciore alle zampe, segnalando ad esempio i problemi alle zampe e al peritoneo constatati negli allevamenti per i quali è prevista la tenuta di registri sui problemi di una certa gravità.

3.7 La Commissione dovrebbe predisporre descrizioni scritte particolareggiate, corredate di fotografie delle lesioni alle piante delle zampe rientranti nei tre gruppi previsti dall'Allegato IV, punto 4, in modo da rendere disponibili classificazioni uniformi.

4. Conclusioni

4.1 Il CESE conviene sull'impostazione adottata dalla Commissione e sulle disposizioni specifiche della proposta in esame, fatte salve le osservazioni che precedono. In effetti, le diverse soglie (riguardanti l'intensità della luce, le concentrazioni massime di NH_3 e CO_2 , i tassi di mortalità e le lesioni alle piante delle zampe, ecc.) vanno fissate a livelli che tengano conto di ciò che è realizzabile nella pratica in stabilimenti efficienti.

4.2 La diminuzione della densità degli allevamenti rispetto alle pratiche correnti va necessariamente abbinata, al livello degli scambi internazionali, a una clausola relativa al benessere che consenta all'UE di assoggettare le importazioni dai paesi terzi a requisiti equivalenti, evitando così che condizioni insoddisfacenti in paesi terzi forti esportatori impediscano all'UE di attuare norme ragionevoli e motivate. Nell'eventualità che manchi un consenso a livello internazionale, l'UE dovrà intraprendere un'azione unilaterale per sensibilizzare all'esigenza di adeguare la regolamentazione in materia. Altrimenti la produzione dell'UE rischierà di essere soppiantata da quella di paesi meno rigorosi. Al tempo stesso, a due anni dall'applicazione della direttiva negli Stati membri la Commissione dovrà predisporre un'analisi economica particolareggiata degli sviluppi intervenuti in questo campo.

4.3 La ricerca andrà necessariamente programmata sul lungo periodo e le disposizioni sulla protezione dei polli allevati per la produzione di carne dovranno essere costantemente aggiornate sulla scorta delle conoscenze più recenti e degli sviluppi tecnologici. Al tempo stesso occorrerà intensificare la ricerca negli ambiti in cui si riscontrano lacune.

Bruxelles, 26 ottobre 2005

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

⁽¹⁰⁾ L'art. 14 della raccomandazione del Consiglio d'Europa del 1995, che è conforme alla convenzione in materia ed è stato adottato all'unanimità da circa 40 Stati membri.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma «Cittadini per l'Europa» mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva

COM(2005) 116 def. — 2005/0041 (COD)

(2006/C 28/06)

Il Consiglio, in data 11 maggio 2005, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 151, 305 e 251 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 5 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore LE SCORNET.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 125 voti favorevoli e 6 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Il programma in esame ha lo scopo di incoraggiare i cittadini e le organizzazioni civiche dei diversi paesi a cooperare tra loro incontrandosi, agendo insieme e plasmando le loro idee in un contesto europeo che trascenda le concezioni puramente nazionali, pur rispettando la loro diversità. La partecipazione dei cittadini si fonda sui principi di comprensione reciproca e di solidarietà e sul sentimento di appartenenza all'Europa.

1.2 Il programma si pone in un rapporto di continuità rispetto al programma di partecipazione civica attualmente in corso e apre la via a nuove attività, presentando nel contempo la flessibilità necessaria per adattarsi a eventuali evoluzioni future.

1.3 Il suo obiettivo generale è di contribuire, come afferma il testo della proposta, a:

- dare ai cittadini la possibilità di interagire e partecipare alla costruzione di un'Europa sempre più vicina, unita nella sua diversità culturale e da questa arricchita,
- sviluppare un'identità europea, fondata su valori, una storia e una cultura comuni,
- migliorare la comprensione reciproca dei cittadini europei rispettando e valorizzando la diversità culturale e contribuendo al dialogo interculturale.

1.4 Tenuto conto della situazione attuale e dei bisogni individuati, gli obiettivi specifici più appropriati da realizzare su scala transnazionale sono i seguenti:

- avvicinare tra loro le persone appartenenti alle comunità locali di tutta Europa, perché possano condividere e scambiare esperienze, opinioni e valori, trarre insegnamento dalla storia e operare per la costruzione del futuro,
- promuovere le iniziative, i dibattiti e la riflessione in materia di cittadinanza europea, grazie alla cooperazione delle organizzazioni della società civile a livello europeo,
- rendere l'idea dell'Europa più tangibile per i suoi cittadini, promuovendo e celebrando i valori e le realizzazioni dell'Europa e preservando la memoria del suo passato,

— favorire l'integrazione equilibrata dei cittadini e delle organizzazioni della società civile di tutti gli Stati membri, contribuendo al dialogo interculturale e mettendo in evidenza la diversità e l'unità dell'Europa, con un'attenzione particolare per le attività che coinvolgono gli Stati membri di recente adesione.

1.5 Per realizzare questi obiettivi sono previsti tre tipi di azioni: azione 1: Cittadini attivi per l'Europa (gemellaggio di città, progetti dei cittadini e misure di sostegno); azione 2: Una società civile attiva in Europa (sostegno strutturale ai centri di ricerca e di riflessione sulle politiche europee, sostegno strutturale alle organizzazioni della società civile a livello europeo, sostegno a progetti promossi da organizzazioni della società civile); azione 3: Insieme per l'Europa (eventi di grande visibilità, studi, strumenti d'informazione e di diffusione).

2. Contesto

2.1 La Commissione propone di fare dello sviluppo della cittadinanza europea una delle priorità fondamentali dell'azione dell'Unione⁽¹⁾: il CESE ritiene giustificato, oltre che urgente, accordare un tale grado di priorità a questa tematica, che riveste altresì un'importanza decisiva per il proseguimento della costruzione europea. Il basso tasso di partecipazione alle ultime elezioni europee, che viene sottolineato nella parte introduttiva del documento in esame, non è l'unico elemento a riprova della necessità di intervenire con urgenza su questo fronte: le vicende della ratifica del Trattato costituzionale europeo dimostrano che la mancanza di coinvolgimento e la non partecipazione dei cittadini europei al processo di costruzione europea hanno come conseguenza la sfida alle istituzioni dell'Unione e possono addirittura portare ad atteggiamenti di rifiuto.

2.2 Questa situazione è comune, anche se in misura diversa, a tutti gli Stati membri e interessa, o interesserà più tardi, anche i paesi candidati. È quindi positivo, in questo senso, che il programma si rivolga sia agli uni che agli altri ponendoli su un piano di parità.

⁽¹⁾ Cfr. 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. del 10.2.2004).

2.3 Se infatti questa scarsa adesione a una realtà europea «che c'è già» non si esprime allo stesso modo in ciascun paese aderente, in particolare a causa delle diverse modalità di ratifica scelte da ciascuno, e se essa non si manifesta, di conseguenza, con la stessa intensità dappertutto, essa sembra tuttavia essere presente, in diverso grado, in tutti gli Stati membri.

2.4 Anche nei casi in cui si assiste a un dibattito europeo — che può assumere un'intensità inusitata, com'è avvenuto nei paesi che hanno voluto o potuto ricorrere alla ratifica del Trattato costituzionale per via referendaria — si nota che la discussione verte piuttosto intorno alle questioni dell'identità e della cittadinanza nazionale (e del come conservarle, in discussioni che spesso presentano toni difensivi, se non addirittura nazionalisti), che sulla realtà delle conquiste europee, dei progressi introdotti dal Trattato costituzionale, in particolare per quanto riguarda le politiche sociali (un tema considerato, a giusto titolo, come un indicatore fondamentale per quanto riguarda la cittadinanza), le politiche a favore della democrazia («affossate» da pregiudizi quasi generali ma ampiamente immeritati nei confronti di un'Europa vista come antidemocratica e tecnocratica, un'Europa che esclude quasi volutamente il cittadino dalla partecipazione al processo decisionale).

2.5 Il programma proposto copre il periodo 2007-2013; per allora gli Stati membri dovranno avere già proceduto a ratificare o respingere, ciascuno secondo le proprie modalità, il Trattato costituzionale europeo. Tuttavia, nel contesto attuale, la discussione e l'approvazione del programma incideranno senz'altro direttamente sul tema centrale della cittadinanza europea, così come si manifesta «qui e ora». Il programma per il periodo 2007-2013 ricalca troppo da vicino la decisione presa dal Consiglio nel 2004⁽²⁾: le risorse di cui è dotato sono insufficienti e i metodi previsti, quantunque collaudati, non sono sufficientemente innovativi rispetto a sfide che oggi risultano ancor più chiare. Ma la realtà è che il problema esiste già ora, che i bambini che nascono oggi avranno 8 anni nel 2013 e per allora i loro schemi mentali di futuri cittadini saranno in parte già formati.

2.6 Il CESE è convinto che, paradossalmente, il contesto attuale e il dibattito che si svolge, in tale contesto, sul nuovo programma «Cittadini per l'Europa» per il periodo 2007-2013 siano estremamente propizi per porre finalmente in primo piano la questione della cittadinanza europea, per uscire dal discorso un po' trito sull'unità nella diversità che, di fatto, se non si fa attenzione, rischia di mettere in risalto soltanto la diversità, se non addirittura l'eterogeneità. Approva pertanto la proposta di prorogare il programma 2004-2006 senza neppure attendere la relazione di valutazione esterna prevista entro la fine del 2006 (valutazione che andrà effettuata comunque). Il CESE, data la sua specifica natura, vuole essere uno dei protagonisti principali, un punto focale, dell'importanza data al programma. Esso dà pienamente atto della necessità di garantire la continuità con il programma di partecipazione civica attualmente in corso, ma condivide ampiamente le aspre critiche rivolte a quest'ultimo dal Parlamento e da alcune orga-

nizzazioni della società civile, che lo accusano di mancanza di ambizione. Le proposte del CESE mirano dunque a fare in modo che il programma 2007-2013 non sia soltanto un aggiornamento del programma in corso.

2.7 È evidente che il programma attuale, data l'estrema esiguità di mezzi finanziari di cui dispone, non è sufficiente a coprire l'intera problematica della cittadinanza europea, contrariamente a quanto potrebbe far pensare la molteplicità di obiettivi e di azioni previste. Ne costituisce tuttavia un anello essenziale, quello, cioè, della «cittadinanza europea attiva», definita come la capacità dei cittadini di organizzarsi autonomamente per esercitare poteri e responsabilità politiche volte alla cura e allo sviluppo dei beni comuni⁽³⁾. Il CESE chiede con insistenza che venga garantito al programma il bilancio previsto (235 milioni su un periodo di 7 anni), a prescindere dalle conclusioni finali del dibattito sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea.

2.8 Se è vero che il contesto esige un salto qualitativo, è altrettanto vero che esso lo rende possibile: da questo punto di vista il CESE auspica che si proceda a uno studio sul sentimento di appartenenza all'Unione europea nel cittadino di oggi, o per lo meno che si raccolgano gli studi già realizzati al fine di formulare una diagnosi sufficientemente precisa.

2.9 Il CESE ritiene infatti che l'«atteggiamento di distanza nei confronti delle istituzioni europee» e le «difficoltà ad identificarsi nel processo dell'integrazione europea»⁽⁴⁾ siano paradossalmente il frutto — oltre che dell'ignoranza e dell'incomprensione reale dei meccanismi di funzionamento dell'Unione, della logica comunitaria; oltre che dell'innegabile ripiegamento nazionalistico e protezionistico legato ai diversi rischi e paure, oggettive e soggettive, suscitate dal processo di globalizzazione — del mancato riconoscimento di una cittadinanza europea che già esiste, e in particolare delle sue forme più attive e organizzate.

2.10 Da questo punto di vista si potrebbe affermare che non viene sottolineato a sufficienza il notevole riavvicinamento, le diverse forme di mobilità (sebbene questa risulti ben inferiore alle possibilità offerte dall'integrazione europea), la soppressione fisica e materiale delle frontiere, la moneta comune, il mercato unico: «l'identità comune degli europei non viene percepita perché non viene affermata»⁽⁵⁾. Risulta tuttavia evidente — tanto più quando si considera l'Europa dall'esterno, quando si viaggia o si vive al di fuori del vecchio continente — che esiste davvero una *European way of life* e che esercita ovunque una forte attrattiva.

2.11 I sussulti dell'identità nazionale che si manifestano attualmente non devono dunque celare il già elevato livello di coerenza e di qualità del modello di vita europeo e delle forme democratiche e partecipative dell'Europa. Un programma di cittadinanza europea attiva più ambizioso potrà attenuare, calmare o trasformare tali sussulti.

⁽²⁾ Cfr. GU L 30 del 2.2.2004, pag. 6.

⁽³⁾ Cfr. Giovanni Moro, *Manuale di cittadinanza attiva*, Carocci, 1998.

⁽⁴⁾ COM(2005) 116 def., Introduzione.

⁽⁵⁾ Sondaggio sui valori comuni degli europei realizzato nel 2005 da TNS-Sofres nei 10 paesi che rappresentano l'85 % della popolazione dell'UE a 25.

2.12 In ogni caso — e a prescindere dalle difficoltà e dalla crisi del momento, che possono essere il frutto del dibattito attuale sulla ratifica del Trattato costituzionale, e del periodo necessariamente travagliato che ne conseguirà per la costruzione europea — il CESE giudica l'attuale contesto estremamente favorevole per affrontare la problematica della cittadinanza europea attiva. Reputa altresì che il relativo programma per il periodo 2007-2013 debba essere visto — e se possibile riesaminato — in un contesto di ritrovato interesse da parte dei cittadini — qualunque sia la loro posizione — per l'Europa e per la loro capacità di intervenire, direttamente e attraverso le loro organizzazioni, nel processo decisionale europeo.

2.13 Il CESE propone dunque di organizzare un simposio aperto per affrontare l'intera problematica della cittadinanza europea in questo nuovo contesto ed esaminarla nella sua totalità, anziché dare risposte frammentarie che si traducono in una molteplicità di programmi distinti, poco trasparenti e poco operativi. Tale simposio potrebbe essere organizzato direttamente dal CESE, il quale si compiace dell'opinione favorevole espressa dalla Commissione per una tale iniziativa ⁽⁶⁾.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE, in quanto istituzione europea della società civile organizzata, iscritta nei Trattati allo stesso titolo delle altre istituzioni europee, apprezza che gli venga sottoposto il programma in esame anche in assenza di obbligo formale di consultazione; giudica tuttavia che sarebbe stato meglio se la proposta presentata al Consiglio dell'Unione europea e al Parlamento europeo gli fosse stata sottoposta in una fase più precoce dell'elaborazione. Se è vero infatti che il programma in esame è stato oggetto di una grande consultazione *on-line* effettuata tra il dicembre 2004 e il febbraio 2005 (nella quale è stato raccolto un migliaio di risposte) e di un forum consultivo svoltosi il 3 e 4 febbraio 2005 (che ha visto la partecipazione di 350 persone), è vero anche che il Comitato dovrebbe svolgere un ruolo consultivo più forte a monte, anziché emettere semplicemente un parere «*ex post*»: questo sarebbe un modo per lottare contro le molteplici cause dell'estraneamento dei cittadini europei e della loro conseguente rinuncia a servirsi delle loro capacità concrete, individuali e collettive di influire veramente sulle decisioni dell'Unione.

3.2 Il CESE si rammarica che il programma, il quale fa riferimento all'individuazione, da parte della Commissione, di tre tipi di risposta al problema dell'atteggiamento di distanza dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee, non affronti la questione nella sua totalità. Pur essendo favorevole a dare risposte specifiche a temi specifici, il CESE suggerisce altresì di riunire le risposte in un programma quadro che consenta di cogliere l'insieme degli elementi della problematica, di lavorare sugli obiettivi comuni e sulla relativa coerenza e complementarietà.

3.3 L'informazione dei cittadini sulle istituzioni europee, la comunicazione sulle questioni europee, la coscienza dei diritti conferiti dalla cittadinanza europea, il sentimento di apparte-

nenza e l'identità europea formano un tutto unico. Se il programma presentato dalla Commissione parla di complementarietà rispetto ad altri programmi e strumenti della Comunità, per quanto riguarda invece un aspetto così essenziale esso rimane nel vago e non indica come fare per garantire che le azioni siano coerenti con gli obiettivi. Senza un approccio complessivo, che riunisca i tre aspetti della questione, non si riuscirà a rovesciare la grave situazione attuale e a ravvivare il sentimento di appartenenza e di identità europea.

3.4 Il CESE vorrebbe essere certo che, parallelamente allo specifico programma in esame, venga dato un vigoroso impulso all'informazione e alla comunicazione sulle istituzioni e i diritti dei cittadini europei. Bisognerà in particolare far conoscere ai cittadini l'esistenza e lo specifico ruolo del CESE, poco valorizzato nella comunicazione dalle altre istituzioni europee. Ciò a prescindere dalla necessità per il CESE stesso di ripensare radicalmente, da parte sua, la propria comunicazione, che rimane del tutto inadeguata al ruolo che esso aspira a svolgere nella formazione di una cittadinanza europea attiva, in quanto istituzione privilegiata di quest'ultima.

3.5 Pur prendendo atto della distanza del cittadino dalle istituzioni europee e della sua difficoltà a identificarsi con il processo di integrazione europea, il programma presentato non sembra tuttavia trarne tutte le debite conseguenze. Ciò risulta chiaro già dai termini e dalla formule utilizzate, mentre sappiamo che il nome che verrà dato a questa crisi di identificazione e di partecipazione potrà influire molto sulla capacità di superarla. Chi potrà credere che un programma dotato di risorse finanziarie così modeste rispetto all'entità della sfida possa essere lo strumento per porre i cittadini al centro della costruzione europea? Inoltre, data, anche in questo caso, l'entità della posta in gioco (ben illustrata nella parte iniziale del documento in esame), si ha difficoltà a percepire, al di là di alcune novità non trascurabili (progetti pluriennali, condivisione delle esperienze, ampliamento degli interlocutori, sostegno a manifestazioni di vasta portata, in particolare nel contesto del dialogo interculturale) quali siano le grandi innovazioni che possono contribuire a modificare concretamente la situazione attuale.

3.6 L'impressione generale è di un'eccessiva continuità tra il programma proposto e quello per il periodo 2004-2006. Si dovrebbe sopprimere il sostegno strutturale nuovamente accordato a un certo numero di organizzazioni che, secondo il programma, perseguono a priori un obiettivo di interesse generale europeo, sostituendolo con una procedura aperta di accesso ai fondi, stabilita in base a criteri chiari e trasparenti. Occorrerà altresì precisare il concetto stesso di «interesse generale europeo» per renderlo operativo.

3.7 Il CESE è perfettamente consapevole del fatto che il programma in oggetto è più specificamente aperto alle associazioni e alle ONG che, contrariamente ad altre organizzazioni della società civile, in particolare le parti sociali, non hanno accesso ad altri programmi e altre modalità che consentano loro di apportare un contributo incisivo all'espansione della cittadinanza europea attiva.

⁽⁶⁾ Cfr. la dichiarazione fatta dal commissario Ján Figel' alla sezione SOC del CESE il 21 giugno 2005.

Tuttavia, per poter definire chiaramente la volontà espressa dalle parti sociali e da altre organizzazioni della società civile, come le mutue e le cooperative, di partecipare in modo specifico e visibile a tale espansione, bisognerà che il programma sia aperto formalmente e praticamente anche a loro. Anche se ciò dovesse comportare la necessità per le parti sociali stesse di una maggiore collaborazione, su altre linee di bilancio, con le associazioni e le ONG.

3.8 Il CESE ribadisce, come ha già fatto a più riprese, la necessità di definire quanto prima una cittadinanza europea aperta, dotata di diritti propri, accessibile a tutti coloro che risiedono nell'Unione europea in maniera stabile e regolare o ai residenti di lunga data (7). L'inserimento della Carta dei diritti fondamentali nel Trattato costituzionale europeo e l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali presuppongono il riconoscimento di una cittadinanza «civica» relativamente indipendente dalla cittadinanza europea, attualmente aperta soltanto a chi è cittadino di uno Stato membro. Per approdare a una cittadinanza europea vera e propria bisogna dare validità giuridica a questo primo passo verso una cittadinanza partecipativa, aperta a tutti coloro che risiedono in maniera stabile e regolare sul territorio dell'Unione europea. Altrimenti la cittadinanza europea sarà soltanto una cittadinanza astratta sovrapposta alla cittadinanza nazionale degli Stati membri.

3.9 Il CESE è dell'avviso che resterà difficile compiere progressi concreti in questo campo fondamentale senza la maturazione progressiva di un sostegno materiale concreto alla cittadinanza europea, sostegno che non può venire dalla sola cittadinanza nazionale; senza che ai diritti conferiti da questa cittadinanza europea unica e comune venga associato un certo numero di doveri. Di conseguenza, il non ricorso allo strumento legislativo per promuovere la partecipazione dei cittadini, quantunque comprensibile in assenza di un sostegno materiale specifico alla cittadinanza europea, è discutibile qualora ci si orienti, seppure in maniera progressiva, verso l'istituzione di diritti e doveri specificamente legati a tale cittadinanza. Il CESE è del parere che sia necessario progredire in questi settori, a prescindere dal sostegno materiale o simbolico prescelto: ad esempio, oltre alla creazione di un servizio civile europeo per i giovani, già proposta dalla Commissione europea, si potrebbe pensare al versamento diretto di un contributo, seppur minimo, al bilancio dell'Unione — quantunque si tratti di un argomento difficile da affrontare — e/o all'elezione dei rappresentanti del popolo lo stesso giorno in tutti i paesi dell'Unione.

4. Osservazioni specifiche in merito alle azioni del programma

4.1 Azione 1: Cittadini attivi per l'Europa

Il CESE è naturalmente attento e favorevole alla promozione dei gemellaggi tra città, nella misura in cui essi contribuiscono alla conoscenza reciproca e alla mobilità dei cittadini in Europa. Si deve tuttavia constatare che la mobilità rimane troppo limi-

(7) Cfr. parere del CESE sul tema *Integrazione nella cittadinanza dell'Unione europea* (GU C 208 del 3.9.2003, relatore: PARIZA CASTAÑOS); parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione su immigrazione, integrazione e occupazione* (GU C 80 del 30.3.2004, relatore: PARIZA CASTAÑOS).

tata. Favorire le esperienze originali di partecipazione locale e lo scambio di esperienze nel quadro dei gemellaggi dovrebbe essere una delle priorità del tipo di azione in esame. Per quanto riguarda i progetti dei cittadini, risulta difficile comprendere le potenzialità del programma data la vaghezza del testo a questo proposito. Ci si può infine chiedere come mai il 40 % del bilancio, già molto limitato, del programma venga assegnato alle azioni di tipo 1, nella fattispecie i gemellaggi tra città: uno strumento che non sembra il più adeguato per conseguire gli obiettivi del programma, tanto più in quanto quest'ultimo favorisce poco le innovazioni in corso in questo settore, in particolare i gemellaggi triplici, in cui due enti territoriali europei si associano ad enti territoriali di altre parti del mondo per costruire tra di loro relazioni durevoli. Eppure tali innovazioni segnano un'apertura al mondo che può essere considerata come una delle caratteristiche distintive della cittadinanza europea, in particolare per e tramite i giovani. In ogni caso, indipendentemente dal tipo di gemellaggio, appare importante informare i cittadini del sostegno diretto fornito dall'Unione europea a questo tipo di promozione della cittadinanza attiva, sostegno poco noto agli interessati.

4.2 Azione 2: Una società civile attiva in Europa

4.2.1 Il CESE ritiene che questa parte del programma possa essere sviluppata ulteriormente. Incontrarsi e agire insieme a livello transnazionale è il fondamento stesso della cittadinanza europea. Il CESE reputa pertanto che, malgrado il programma non affronti la questione dello statuto delle associazioni, mutue e fondazioni europee, si debba trovare una soluzione definitiva alla questione onde contribuire allo sviluppo della solidarietà reciproca e dell'azione comune, particolarmente in ambito volontario.

4.2.2 Agli occhi del CESE il rafforzamento delle reti europee costituisce, in linea con il programma, un elemento decisivo. Esso ribadisce tuttavia il fatto che tutte le reti europee devono avere pari possibilità di accesso al sostegno strutturale, senza che vengano finanziate a priori determinate organizzazioni, anche nel caso in cui la Commissione accerti che si tratta di progetti valutabili e non di «biglietti automatici». Il finanziamento di progetti, anche di modeste dimensioni, è peraltro fondamentale, in quanto permette alle organizzazioni nazionali o locali a diretto contatto con i cittadini di acquisire una dimensione europea e di contribuire a colmare la distanza tra i cittadini e le istituzioni europee. Il CESE si rallegra inoltre del fatto che, attraverso il sovvenzionamento di piccoli progetti, il programma consente la formazione di iniziative transnazionali, anche se non estese alla totalità degli Stati membri, a partire da reti nazionali.

4.2.3 Il CESE guarda con estrema preoccupazione a qualsiasi proposta della Commissione che, come quella avanzata dalla DG Giustizia, libertà e sicurezza (8), conduca, in nome della sicurezza e della lotta al terrorismo, a gettare il sospetto generale sulle ONG e le associazioni per il presunto rischio che tali

(8) Cfr. *Draft Recommendations to Member States regarding a Code of Conduct for Non-Profit Organisations to Promote Transparency and Accountability Best Practices* [documento disponibile solo in inglese, N.d.T.], del 22 luglio 2005.

organizzazioni, per natura aperte, vengano utilizzate a loro spessa insaputa come copertura di attività terroristiche. Tramite pesanti disposizioni burocratiche si imporrebbe a tali organizzazioni l'onere di dimostrare la loro innocenza in materia. Un'iniziativa di questo tipo andrebbe in direzione diametralmente opposta al programma in esame, sia sul piano materiale che su quello concettuale.

4.2.4 In linea con il parere del Parlamento, il CESE ritiene opportuno che gli venga specificamente assegnato il compito di coordinare, unitamente al Comitato delle regioni, la consultazione delle organizzazioni sociali e degli enti locali, di sintetizzare i loro punti di vista e di farli pervenire alle altre istituzioni europee, nonché di vigilare sulla corretta veicolazione delle informazioni a queste ultime. A questo proposito, gioverà raccomandare al Parlamento europeo di consultare regolarmente e formalmente i due Comitati.

4.2.5 L'obiettivo di un partenariato permanente⁽⁹⁾, e non caso per caso, tra il Parlamento e la società civile organizzata rappresentata dalle proprie istituzioni europee, fondato sull'uguaglianza nella diversità dei compiti, diventa allora decisivo: ma oggi esso è ben lungi dall'essere una realtà e persino un progetto. Il programma per la cittadinanza europea attiva dovrebbe adoperarsi per far scomparire ogni traccia di visione gerarchica delle istituzioni europee: la cultura europea è infatti anche una cultura di condivisione dei poteri e dei compiti.

4.3 Azione 3: Insieme per l'Europa

4.3.1 Per il CESE l'obiettivo principale del programma dovrebbe essere la promozione del dialogo interculturale all'interno dell'Europa. Il dibattito sul Trattato costituzionale europeo attualmente in corso dimostra che l'ignoranza delle differenze culturali esistenti in Europa, la grande inerzia degli stereotipi, il carattere a volte antitetico delle fonti basilari, in particolare giuridiche e costituzionali, che determinano l'immaginario di ciascuno degli Stati membri sono stati sottovalutati. Com'è del resto sottovalutato il grado di convergenza degli stili di vita, dei valori, della rappresentazione del mondo e la certezza dell'esistenza di un *homo europaeus* che si distingue piuttosto nettamente, in termini di cittadinanza, da ogni altro cittadino del pianeta. Tale *homo europaeus* è il frutto dell'attuazione concreta del patrimonio spirituale e morale dell'Unione, che si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà, sul principio della democrazia e dello Stato di diritto. Esso pone la persona al centro della propria azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Occorre dunque promuovere intensamente eventi di grande visibilità, strumenti di informazione e di diffusione, studi che sanciscano non soltanto le differenze reali (e non gli stereotipi), ma anche e soprattutto questa *European way of life*. La cultura europea non si fonda unicamente sui valori ereditati, ma anche su quelli legati alla costruzione dell'Unione europea stessa, del mercato unico, della moneta comune, della riunificazione dell'Europa

⁽⁹⁾ Il Parlamento europeo aveva proposto esso stesso questo tipo di partenariato in una relazione elaborata nel 1996 dal relatore Philippe HERZOG sulla partecipazione dei cittadini e degli attori sociali al sistema istituzionale dell'Unione europea.

con se stessa (allargamento ai paesi dell'Est europeo). Tuttavia, affinché tali eventi di grande visibilità favoriscano il sentimento di appartenenza e rafforzino effettivamente l'identità europea, è essenziale che i cittadini e le loro organizzazioni siano strettamente coinvolti nella loro ideazione e realizzazione, o meglio ancora che ne siano all'origine, in quanto essi sono maggiormente in grado di individuare le componenti essenziali e i simboli di un'identità che vivono già quotidianamente.

4.3.2 Da parte sua il CESE, anche in funzione delle competenze che gli sono proprie, ritiene che il suo apporto alla promozione della dimensione sociale della cultura e all'organizzazione di un partenariato permanente con il Parlamento europeo in questo settore, dotato di strumenti adeguati, sia una condizione essenziale per l'identificazione e la formazione continua di un'identità culturale comune ai cittadini europei. Identità culturale che non può essere ottenuta con la sola conservazione di un patrimonio culturale spesso molto meno comune di quanto non si sia disposti ad ammettere. La cittadinanza europea comune ha una forte dimensione contemporanea: essa si forma attraverso la decisione di unire sempre di più gli Stati d'Europa, di tutta Europa, mediante l'opera, difficile ma indispensabile, di condivisione della sovranità. Dice Claude Lévy Strauss: «ho conosciuto un'epoca in cui l'identità nazionale era il solo principio concepibile nelle relazioni tra gli Stati. Sappiamo quali disastri ne risultino.» Una cultura della sovranità condivisa, non la rinuncia alla sovranità: è questa la cultura e l'identità del cittadino europeo di oggi e ancor più di quello di domani.

5. Conclusioni e proposte

5.1 La cittadinanza europea è al centro della crisi apertasi con il «no» di alcuni paesi al Trattato costituzionale europeo. Il riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni dell'Unione deve quindi essere più che mai al centro delle preoccupazioni e della politica della Commissione, in particolare attraverso la promozione della cittadinanza europea attiva. Bisogna dunque organizzare una riflessione approfondita su questo tema, che coinvolga tutti i protagonisti del settore prima dell'approvazione del nuovo programma per il periodo 2007-2013.

Questa riflessione potrebbe svolgersi nel quadro del simposio menzionato al punto 2.13 del presente parere, la cui organizzazione potrebbe essere affidata al CESE.

5.2 Tale simposio dovrebbe discutere il tema della cittadinanza europea attiva in maniera aperta, definendo diritti e responsabilità dei cittadini europei distinti da quelli conferiti dalla cittadinanza dei singoli Stati membri.

La definizione e la sperimentazione di diritti economici, sociali, politici e ambientali propri della cittadinanza europea attiva, in particolare in materia di solidarietà e sicurezza (si pensa subito alla sicurezza civile), dovrebbero poter essere esaminate e sottoposte a un voto europeo unico a suffragio universale.

5.3 Il CESE ritiene che a questo stadio, malgrado le difficoltà che si frappongono sul cammino, la realizzazione concreta dello statuto dell'associazione europea costituisca un obbligo imperativo, se si vuole dotare la cittadinanza europea attiva di un quadro adeguato che vada al di là del semplice — e discutibile — codice di buona condotta «sicuritario».

5.4 In ogni caso, e a prescindere dall'esito dei negoziati sulle prospettive finanziarie, il CESE chiede che al programma in esame venga garantito il bilancio previsto, bilancio che rappresenta una dotazione minima a favore di un elemento chiave dello sviluppo della cittadinanza europea, elevato a giusto titolo dalla Commissione al rango di «priorità fondamentale» dell'azione dell'Unione. Il CESE propone peraltro di non limitarsi al bilancio annunciato di 0,55 euro pro capite per 6 anni, ma di coltivare tutte le sinergie tra le diverse direzioni generali della Commissione per mettere in comune obiettivi e risorse su questo capitolo che, per la sua centralità e importanza per il futuro, interessa tutte le istituzioni europee. A questo proposito, la politica dell'Unione europea in materia di cittadinanza attiva dovrebbe essere elaborata all'interno di una cellula interistituzionale permanente che raggruppi tutte le direzioni generali della Commissione interessate alla questione insieme ai rappresentanti di tutte le altre istituzioni dell'Unione.

5.5 Il CESE ritiene che la costruzione della cittadinanza europea debba iniziare nella scuola elementare, e non essere limitata ai programmi di formazione permanente: la cittadinanza europea andrà insegnata come disciplina in sé, e non in quanto semplice oggetto di operazioni di facciata (a base di colori, adesivi, berrettini, feste, ecc.). La cittadinanza non riguarda soltanto le fasce attive della popolazione.

In quest'ottica, la Commissione potrebbe proporre agli Stati membri di inserire nei loro programmi scolastici metodi e contenuti legati alla conoscenza dell'Unione e questioni proprie alla cittadinanza europea: bisognerebbe prevedere l'introduzione di un «programma Erasmo» per la scuola elementare, adatto alla fascia d'età interessata, che vada ben oltre i tradizionali scambi linguistici.

Occorre sfruttare tutte le potenzialità delle nuove TIC, in particolare il loro carattere ludico, interattivo, partecipativo (magari

anche con la creazione di una cellula psicologica di valutazione per ciascun nuovo supporto al cittadino), superando la poco attraente staticità dei siti europei attuali. Tali suggerimenti e proposte sono in linea con il programma Comenius, i cui obiettivi sono:

- 1) far comprendere meglio ai giovani e agli educatori la diversità delle culture europee e il suo valore;
- 2) aiutare i giovani ad acquisire le qualifiche e le competenze fondamentali di base necessarie per il loro sviluppo personale, per la loro futura attività professionale e per fare di loro dei cittadini europei attivi.

5.6 Per quanto riguarda le azioni specifiche, bisogna promuovere tutti i livelli contemporaneamente, evitando di eliminare i microprogetti di cui sono protagonisti i cittadini — e che partecipano alla promozione dell'identità europea a livello locale o nazionale — a vantaggio delle reti europee. I fondi assegnati ai diversi tipi di azione devono essere ripartiti in base al solo criterio dell'impatto sulla cittadinanza europea attiva e della partecipazione dei cittadini al processo di costruzione dell'Unione europea e alla definizione e attuazione delle sue politiche.

5.7 Il CESE desidera esprimere il proprio pieno sostegno alle proposte della Commissione miranti, sul piano tecnico, a una decisa semplificazione delle procedure in un settore (quello della partecipazione diretta e attiva del cittadino stesso) che rischia, anche se meno di altri, di scontrarsi con ostacoli burocratici.

5.8 Il CESE è convinto che «l'invenzione» di attributi propri alla cittadinanza europea, non riducibili alla semplice somma delle cittadinanze nazionali (sia che si tratti di attributi di carattere simbolico, economico, sociopolitico, culturale o giuridico), costituisca oggi una priorità assoluta per l'Unione europea e che la promozione della cittadinanza attiva possa contribuirvi in maniera significativa. Da parte sua, esso è disposto a concorrere a tale «invenzione» coordinando la consultazione delle organizzazioni della società civile organizzata e facendo in modo che le altre istituzioni comunitarie conoscano e tengano conto del loro punto di vista.

Bruxelles, 26 ottobre 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 sulle politiche europee concernenti la gioventù: Rispondere alle preoccupazioni dei giovani in Europa — attuare il Patto europeo per la gioventù e promuovere la cittadinanza attiva

COM(2005) 206 def.

(2006/C 28/07)

La Commissione europea, in data 30 maggio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relattrice Jillian VAN TURNHOUT.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 126 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo prende atto del Patto europeo per la gioventù e della sua elaborazione descritta nella comunicazione della Commissione sulle politiche europee concernenti la gioventù. La comunicazione offre una cornice che può servire di riferimento per il futuro sviluppo di politiche nei settori che interessano i giovani dell'Unione europea.

1.2 Il destino dell'Europa dipende sempre più dalla sua capacità di promuovere una società in cui vi sia posto per bambini e giovani. Con l'adozione del Patto europeo per la gioventù da parte del Consiglio europeo di primavera del 2005, nell'ambito della revisione della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, l'UE ha preso atto che, per riportare l'Europa a una crescita sostenuta e sostenibile, è fondamentale integrare i giovani nella società e nel mondo del lavoro e utilizzare meglio le loro potenzialità.

1.3 Riconoscendo le molteplici sfide che i giovani si trovano ad affrontare nella società attuale, il CESE ha fornito un contributo puntuale allo sviluppo della politica della gioventù a livello comunitario per oltre un decennio⁽¹⁾. Esso ha dato avvio

(1) Libro bianco sulla politica della gioventù (GU C 116 del 20.4.2001 - relattrice HASSETT-VAN TURNHOUT).

Libro bianco della Commissione europea - Un nuovo impulso per la gioventù europea (GU C 149 del 21.6.2002 - relattrice HASSETT-VAN TURNHOUT).

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport (GU C 149 del 21.6.2002 - relatore KORYFIDIS).

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un programma d'azione comunitario per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù (GU C 10 del 14.1.2004 - relattrice HASSETT-VAN TURNHOUT).

SOC-174 - I rapporti fra le generazioni (GU C 157 del 28.6.2005 - relatore BLOCH-LAINÉ).

SOC-177 - Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma «Gioventù in azione» per il periodo 2007-2013 (GU C 234 del 22.9.2005) - relatore RODRIGUEZ GARCIA-CARO.

a dibattiti di grande effetto su questioni cruciali come l'occupazione giovanile, l'integrazione sociale, l'istruzione, la mobilità, la partecipazione dei giovani e il ruolo delle ONG. Il CESE è anche consapevole delle sfide che l'UE deve attualmente affrontare e della necessità di ristabilire un clima di fiducia.

1.4 Il CESE raccomanda di porre i giovani al centro di questa cornice, di incoraggiarli a partecipare attivamente allo sviluppo delle politiche e di dar loro lo spazio per farlo. Un elemento importante che motiva i giovani a farsi coinvolgere è la possibilità di contribuire al cambiamento. Gli Stati membri e le istituzioni devono mettere a disposizione le risorse, il sostegno e i meccanismi necessari per agevolare il coinvolgimento dei giovani a tutti i livelli nelle decisioni e nelle azioni che hanno un impatto sulle loro vite. Solo una capacità effettiva di influenza si tradurrà in una reale assunzione di responsabilità.

1.5 Oggi più che mai l'Europa ha bisogno dell'impegno costante dei giovani per costruire un'Europa integrata, competitiva, sicura e all'insegna dell'inclusione. Perché l'UE abbia un significato per i giovani, essa deve svolgere un ruolo nelle loro vite, mostrare un chiaro interesse per le loro esigenze e affrontare i loro bisogni in maniera visibile e creativa. Il successo dell'iniziativa in esame dipende inoltre dal coinvolgimento di tutte le parti interessate, in primis le organizzazioni giovanili, gli enti locali e regionali e le parti sociali. Il CESE fa propria «l'idea che emerge» dalla relazione del gruppo di alto livello sul futuro della politica sociale in un'UE allargata: quella «di un nuovo patto tra le generazioni» che consenta di passare «da un sistema incentrato sulle persone anziane e fondato sulla paura [...] a un nuovo sistema incentrato sui giovani e fondato sulla fiducia [...], di trasformare tutte queste paure in un processo vantaggioso per tutti, basato su una visione positiva del futuro e su un nuovo equilibrio intergenerazionale».

1.6 Di conseguenza, il CESE spera che questa comunicazione getterà le basi, a livello sia europeo che nazionale, di un maggiore partenariato tra i responsabili decisionali e i giovani. La partecipazione effettiva e costante dei giovani e delle loro

organizzazioni allo sviluppo e alla realizzazione delle politiche permetterà di affrontare i bisogni reali dei giovani e farà sì che i giovani si appropriino del processo di Lisbona.

2. Antefatti

2.1 Al consiglio europeo di primavera del 22 e 23 marzo 2005, i capi di Stato e di governo dell'UE hanno adottato un *Patto europeo per la gioventù* ⁽²⁾. Nel proporre questo Patto, i capi di Stato e di governo di Francia, Germania, Spagna e Svezia hanno individuato quattro problemi principali: la vulnerabilità dei giovani, la necessità di sviluppare la solidarietà generazionale in una società che invecchia, l'esigenza di garantire ai giovani una preparazione attraverso l'istruzione e la formazione, il bisogno di maggior coerenza nelle aree d'intervento concernenti i giovani.

2.2 La comunicazione affronta una serie di questioni e di settori di grande interesse per i giovani europei e riconosciuti come tali nel Libro bianco della Commissione *Un nuovo impulso per la gioventù europea* e nella successiva risoluzione del Consiglio del 27 giugno 2002, che hanno definito il quadro di riferimento della politica della gioventù in Europa.

2.3 In risposta alle conclusioni della presidenza del Consiglio di primavera, la Commissione ha adottato il 12 aprile gli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione ⁽³⁾. Questo pacchetto di orientamenti, che comprende, da un lato, la raccomandazione per gli indirizzi di massima per le politiche economiche e, dall'altro, una proposta di decisione (già adottata) del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, dovrebbe servire di base per i programmi di riforma nazionale che gli Stati membri dovranno elaborare per i prossimi tre anni.

2.4 Nell'introduzione agli orientamenti si sottolinea l'importanza del coinvolgimento delle parti interessate nella strategia di Lisbona e si afferma che gli Stati membri e l'UE dovrebbero cogliere tutte le opportunità per implicare i governi regionali e locali, le parti sociali e la società civile nell'attuazione degli orientamenti integrati.

2.5 Mentre gli indirizzi di massima per le politiche economiche si concentrano sul contributo delle politiche economiche al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, gli orientamenti per l'occupazione sono collegati in particolare alla strategia europea per l'occupazione e puntano a coordinare le politiche per l'occupazione degli Stati membri. Negli orientamenti integrati, più precisamente quelli per l'occupazione, sono

incorporate alcune linee d'azione del Patto europeo per la gioventù. In particolare due orientamenti rispecchiano il contenuto del Patto europeo: l'orientamento 18 include la creazione di percorsi occupazionali rivolti ai giovani e la lotta contro la disoccupazione giovanile, una migliore conciliazione tra lavoro e vita privata e strutture di assistenza all'infanzia; l'orientamento 23 comprende il ridimensionamento sostanziale del fenomeno dell'abbandono della scuola, un più vasto accesso a corsi di formazione iniziale, istruzione secondaria e superiore, con possibilità di apprendistato e formazione per imprenditori. Inoltre l'orientamento 24 prevede la fornitura di strumenti di istruzione e formazione su più vasta scala, la definizione di un quadro che garantisca la trasparenza delle qualifiche, il loro reale riconoscimento e la convalida della formazione informale o alternativa a quella formale. Alla fine degli orientamenti per l'occupazione si ribadisce che gli Stati membri dovranno garantire un'ampia partecipazione al cambiamento coinvolgendo gli organi parlamentari e le parti in causa, anche a livello regionale e locale.

2.6 Quest'iniziativa valorizza il ruolo della gioventù in alcuni campi fondamentali del partenariato di Lisbona per la crescita e l'occupazione — in particolare tramite le strategie europee per l'occupazione e l'inclusione sociale nonché il programma di lavoro Istruzione e formazione 2010 — e invita a rendere coerenti gli interventi in questo ambito.

2.7 L'adozione del Patto coincide con il completamento della prima fase di attuazione del Libro bianco *Un nuovo impulso per la gioventù europea* del 2001, ripreso dalla risoluzione del Consiglio del giugno 2002, nel cui contesto è stato istituito un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù per potenziare la cittadinanza attiva dei giovani, applicando un metodo aperto di coordinamento ed includendo la dimensione giovanile in altre politiche.

2.8 Il Consiglio europeo di primavera, nella versione finale del Patto europeo per la gioventù adottata, insiste sulla necessità di «far beneficiare i giovani europei di un insieme di politiche e misure che si integrano pienamente nella strategia di Lisbona. Il Patto per la gioventù mira a migliorare l'istruzione, la formazione, la mobilità, l'inserimento professionale e l'inclusione sociale dei giovani europei facilitando nel contempo la conciliazione tra attività professionale e vita familiare. Il Patto deve garantire la coerenza globale delle iniziative da intraprendere in tali settori e costituire il punto di partenza per una mobilitazione intensa e continua a favore dei giovani.» Afferma anche che il successo del Patto europeo per la gioventù presuppone il coinvolgimento di tutte le parti interessate, in primis le organizzazioni giovanili nazionali, regionali e locali, i poteri pubblici a livello europeo, regionale e locale, e le parti sociali. Si propone agli Stati membri di seguire tre linee d'azione: 1) occupazione, integrazione e promozione sociale; 2) istruzione, formazione e mobilità; 3) conciliazione della vita professionale con la vita personale e familiare.

⁽²⁾ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/84343.pdf

⁽³⁾ SOC-206 *Orientamenti per l'occupazione* (2005-2008) GU C 286 del 17.11.2005 — relatore: MALOSSE.

3. Il coinvolgimento dei giovani

3.1 Ai fini dell'elaborazione del suo parere il CESE ha organizzato il 6 settembre 2005 una consultazione di rappresentanti delle organizzazioni giovanili, i cui risultati sono riportati nel parere.

3.2 Il coinvolgimento dei giovani deve essere il punto di partenza di tutte le iniziative. Qualsiasi politica diretta ai giovani deve essere caratterizzata dal principio fondamentale della partecipazione, come è stato ribadito a livello europeo e internazionale⁽⁴⁾. Il CESE, pur salutando le misure per la consultazione dei giovani a livello europeo, in particolare mediante l'organizzazione degli «Stati generali» nel 2005, nota con rammarico che la comunicazione non definisce sufficientemente, con raccomandazioni concrete, le modalità con cui i giovani e le organizzazioni giovanili saranno coinvolte e parteciperanno al livello di Stato membro. Il CESE invita la Commissione e gli Stati membri a usare metodi più creativi per raggiungere e coinvolgere i giovani.

3.3 Il CESE sottolinea l'importanza della partecipazione attiva e dell'autonomia dei giovani non solo sul mercato del lavoro, ma nella società in generale. La partecipazione attiva dei giovani alla società e la loro autonomia dovrebbero essere a un tempo un obiettivo e un metodo per contribuire al loro sviluppo personale, al loro spirito d'iniziativa e alla loro integrazione sociale, oltre che alla coesione sociale generale.

3.4 Il CESE osserva con rammarico che nella comunicazione non vengono descritti chiaramente i meccanismi per coinvolgere i giovani e le loro organizzazioni. Ad esempio, all'audizione del 6 settembre scorso già citata al punto 3.1, alcune organizzazioni studentesche hanno sottolineato come, delegando ai giovani la gestione di alcune istituzioni di interesse generale (nella fattispecie il regime obbligatorio di sicurezza sociale previsto per gli studenti), si consenta alla gioventù nel suo complesso — e non soltanto alla sua parte organizzata — di responsabilizzarsi e di presentarsi in quanto categoria. Il CESE invita inoltre la Commissione e gli Stati membri a sviluppare e attuare le loro politiche in partenariato con i giovani e le organizzazioni giovanili e a continuare a coinvolgerli in tutte le fasi. I giovani, le loro organizzazioni e le parti sociali devono essere consultati in merito allo sviluppo di misure per questa iniziativa nell'ambito dei programmi nazionali di riforma relativi alla strategia di Lisbona, nonché al monitoraggio della sua attuazione.

(4) CESE: parere d'iniziativa sul tema *Libro bianco sulla politica della gioventù*, GU C 116 del 20.4.2001. Risoluzione delle Nazioni Unite sull'Anno internazionale della gioventù, 1985. «Pace, partecipazione, sviluppo», Nazioni Unite, «Convenzione internazionale sui diritti nell'infanzia», 1989. Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, 1992. Risoluzione del Consiglio e dei ministri incaricati della gioventù, riuniti in sede di Consiglio, dell'8 febbraio 1999, relativa alla partecipazione dei giovani (GU C 42 del 17.2.1999, pag. 1).

3.5 Il CESE attende con interesse la relazione intermedia⁽⁵⁾ della Commissione relativa alle azioni svolte finora dagli Stati membri nel settore della partecipazione giovanile come parte del metodo aperto di coordinamento. Si auspica che tale relazione fornirà esempi di buone pratiche che possano essere imitati in altri Stati membri.

3.6 Il CESE vorrebbe chiarimenti sul ruolo della società civile organizzata, in particolare delle organizzazioni giovanili nel ciclo del metodo aperto di coordinamento. Si ricordi che il punto 38 delle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona attribuisce alle ONG un ruolo in tale metodo⁽⁶⁾. Il CESE, per le sue competenze specifiche e la sua esperienza, può svolgere un ruolo attivo in questo campo, e contribuire a costruire ed anche istituire nel suo ambito un meccanismo per coinvolgere i giovani e le loro organizzazioni.

4. La gioventù nel partenariato di Lisbona per la crescita e l'occupazione

4.1 Il CESE apprezza l'attenzione particolare che il Patto riserva alla questione dell'occupazione giovanile. Il Patto, tuttavia, andrebbe sviluppato e messo in atto in una prospettiva che gli attribuisca valore come obiettivo in sé e non semplicemente come elemento della strategia di Lisbona. Inoltre, se il successo della strategia di Lisbona è importante per i giovani, è anche vero il contrario. Investire nei giovani è fondamentale al fine di conseguire una maggiore crescita e tassi d'occupazione più elevati, un'innovazione continua e un più forte spirito d'impresa. Il coinvolgimento dei giovani nella strategia e il loro sentimento di appropriazione e di impegno nei confronti dei suoi obiettivi sono necessari per farla funzionare.

4.2 Allo stesso modo, la questione occupazionale è al centro delle preoccupazioni dei cittadini europei e va fatto ogni sforzo per combattere la disoccupazione, il cui livello inaccettabile rappresenta un'autentica minaccia alla coesione delle nostre società⁽⁷⁾. Il tasso di disoccupazione dei giovani in Europa è ancora oltre il doppio di quello medio globale; molti giovani si trovano di fronte alla possibilità molto reale di essere disoccupati o di dover lottare per sopravvivere con un reddito basso.

(5) La pubblicazione è prevista entro la fine del 2005.

(6) Il punto 38 delle conclusioni del Consiglio di Lisbona recita come segue: «Un metodo di analisi comparativa delle buone prassi in materia di gestione del cambiamento sarà messo a punto dalla Commissione europea, di concerto con vari fornitori e utenti, segnatamente le parti sociali, le imprese e le ONG».

(7) Consiglio europeo di Lussemburgo, 1997, Conclusioni della presidenza.

Per i giovani provenienti da ambienti svantaggiati, minoranze etniche, immigranti, disabili e donne, il rischio dell'esclusione sociale è ancora maggiore. Più in generale, la precarietà, la povertà e la dipendenza colpiscono la gioventù nel suo insieme: ciò rappresenta nel contempo un dramma storico senza precedenti e una possibilità, per i giovani e per la società nel suo complesso, di rinnovare la solidarietà collettiva per superare questa situazione di crisi senza precedenti in Europa.

4.3 I giovani sono più esposti al rischio della disoccupazione e, se hanno un lavoro, di un reddito basso⁽⁸⁾. La strategia di Lisbona intende creare sì un maggior numero di posti di lavoro, ma anche di qualità migliore. Perché l'accesso al mercato del lavoro costituisca un'effettiva possibilità per tutti i giovani, va data maggiore importanza alla disponibilità di formazione, istruzione, apprendistato e altre opportunità che consentano ai giovani di acquisire le capacità specifiche necessarie per una propria realizzazione personale e professionale e per una propria vita autonoma. È importante inoltre che la formazione ricevuta nel sistema scolastico sia tale da permettere loro di gestire la loro vita lavorativa e di utilizzare con successo i meccanismi di formazione lungo tutto l'arco di quest'ultima.

4.4 Il CESE sottolinea il riconoscimento dell'evoluzione demografica europea e i legami con il Libro verde della Commissione *Una nuova solidarietà tra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici*⁽⁹⁾. Per esempio, dal 2000 al 2015 la quota della popolazione di età compresa tra 0 e 14 anni si ridurrà dell'11 % ed entro il 2030 diminuirà ulteriormente del 6 %. Oltre che su questa dinamica demografica, il CESE richiama l'attenzione sulle trasformazioni sociali, culturali e politiche in Europa. I cambiamenti demografici non sono solo una questione statistica e numerica ed è assolutamente necessario adottare una prospettiva più ampia quando si esaminano le politiche e le azioni più appropriate. Come è stato evidenziato dal gruppo di alto livello, il significativo calo del peso relativo dei giovani in quanto categoria sul piano demografico, cui si assisterà almeno fino al 2025, costituisce potenzialmente un'opportunità, in quanto implica «una minore domanda di risorse sociali» e la possibilità di apportare miglioramenti sostanziali in questi settori senza aggravii di spesa.

4.5 Il CESE pertanto ritiene che un Patto europeo *per e con* la gioventù potrebbe migliorare in misura significativa le condizioni di vita e le prospettive dei giovani in Europa rafforzando nel contempo l'effettiva applicazione della strategia di Lisbona.

5. Il Patto europeo per la gioventù

5.1 Il CESE saluta con favore le conclusioni del Consiglio europeo di primavera secondo cui i giovani devono fruire di una serie di politiche e di misure pienamente integrate nella strategia di Lisbona rinnovata.

⁽⁸⁾ Relazione del gruppo di alto livello sul futuro della politica sociale in un'UE allargata.

⁽⁹⁾ COM(2005) 94 def.,

5.2 Nella comunicazione i seguenti aspetti degli orientamenti integrati sono stati giudicati capaci di contribuire a massimizzare l'incidenza del Patto:

- (i) misure per l'occupazione, l'integrazione e la promozione sociale dei giovani: gli orientamenti integrati si concentrano sul contributo delle politiche per l'occupazione alla creazione di nuovi e migliori posti di lavoro;
- (ii) misure per l'istruzione, la formazione e la mobilità: gli orientamenti integrati sottolineano l'esigenza europea di potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano e di adattare i sistemi di istruzione e formazione. Gli Stati membri sono invitati a offrire maggiori opportunità ai giovani di studiare e lavorare all'estero;
- (iii) misure per la conciliazione della vita familiare e professionale: gli orientamenti integrati trattano della necessità di conseguire un miglior equilibrio tra famiglia e lavoro, affrontando temi come l'assistenza all'infanzia, la sperimentazione di soluzioni lavorative innovative che favoriscano la vita familiare, la parità tra uomini e donne.

5.3 Il CESE è deluso nel constatare che, mentre sono state precisate le azioni per ciascuna delle misure summenzionate, la comunicazione non stabilisce obiettivi espliciti e misurabili per gli Stati membri o per la Commissione. In un momento in cui i cittadini mettono in discussione il valore dell'UE, è essenziale far vedere che l'Europa assume iniziative concrete. Per conseguire tale traguardo è fondamentale che gli obiettivi siano nettamente definiti e funzionali ai risultati.

5.4 I governi nazionali vanno incentivati a quantificare gli obiettivi e a fissare finalità chiare nei loro programmi nazionali di riforma. Tali obiettivi e finalità devono non solo raccogliere le sfide a cui i giovani si trovano di fronte nei settori individuati, ma anche toccare questioni che hanno un influsso significativo, anche se indiretto, sulla realizzazione degli obiettivi, tra cui in particolare il problema dell'edilizia abitativa e la necessità di una politica familiare destinata ai genitori giovani. È altresì importante che siano posti in essere meccanismi, a livello europeo e anche nazionale, per ottenere un'impostazione coerente in tutti i settori.

5.5 Il CESE chiede che gli Stati membri considerino l'integrazione delle seguenti finalità nei programmi nazionali di riforma adottati nel quadro della strategia di Lisbona:

- stabilire un obiettivo di riduzione della percentuale di giovani disoccupati di almeno il 50 % nel periodo 2006-2010 (attualmente tale percentuale è del 17,9 % nell'UE per i giovani al di sotto dei 25 anni)⁽¹⁰⁾,

⁽¹⁰⁾ Cfr. comunicazione della Commissione, pag. 3.

- creare sistemi di sicurezza sociale che diano ai giovani la possibilità di scegliere il proprio futuro,
- avviare misure per promuovere l'inclusione sociale dei giovani, in particolare per combattere il problema dei giovani che non studiano, non seguono corsi di formazione, non lavorano o che sono nelle liste di disoccupazione,
- fissare obiettivi di riduzione delle differenze di genere nell'accesso alle formazioni professionali e tecnologiche e ridimensionare le differenze salariali al momento dell'assunzione,
- ridurre l'abbandono scolastico del 50 % nel periodo 2006-2010 e promuovere i tirocini nelle aziende,
- favorire l'importanza della conoscenza di un lingua straniera nell'incrementare le opportunità di istruzione e occupazione e la mobilità dei giovani,
- incentivare l'imprenditorialità giovanile fornendo un sostegno finanziario e tecnico e minimizzando le pratiche burocratiche necessarie per rilevare, trasferire e creare un'impresa,
- incoraggiare l'istruzione precoce, regolamentata e controllata, per tutti i bambini e servizi di assistenza all'infanzia rispondenti a criteri prefissati,
- fornire assistenza supplementare alle famiglie svantaggiate.

5.6 Il CESE incoraggia la Commissione a continuare i propri sforzi a favore del riconoscimento del lavoro giovanile e attende l'introduzione di iniziative, tra cui *Youthpass*. Il CESE ritiene tuttavia che *Youthpass* in sé non basti ad aumentare il riconoscimento del lavoro giovanile e raccomanda pertanto alla Commissione di coinvolgere le associazioni di datori di lavoro e di lavoratori, i rappresentanti del sistema scolastico formale e le ONG interessate, nello sviluppo di una metodologia versatile che serva a far capire in che modo il lavoro contribuisce allo sviluppo dei giovani e quali competenze, valori e atteggiamenti i giovani acquisiscono grazie a una loro partecipazione attiva alle organizzazioni e alle attività lavorative giovanili. Il CESE potrebbe da parte sua agevolare questo processo.

5.7 I paesi europei che sono in testa alla classifica della competitività stilata dal *World Economic Forum* presentano tutti alti livelli di investimento nella politica sociale e in quella di sicurezza sociale, nonché alti tassi di occupazione e un basso livello di povertà dopo i trasferimenti sociali⁽¹⁾. Sistemi di

sicurezza sociale sostenibili, basati sul principio di solidarietà, progettati per fornire protezione contro i rischi più rilevanti nella vita di un individuo, costituiscono le fondamenta del successo.

5.8 Il CESE reclama una maggiore considerazione per la situazione dei giovani nelle aree rurali e nelle aree urbane più sfavorite. spesso è la zona in cui vivono a determinare la situazione di svantaggio dei giovani. In molte aree rurali e urbane sfavorite i giovani non hanno accesso a servizi di qualità in materia di istruzione, formazione, mobilità, sanità, strutture del tempo libero, opportunità lavorative, né hanno la possibilità di partecipare alla società civile. Andrebbero pertanto introdotti provvedimenti specifici per fare in modo che i giovani di determinate aree geografiche beneficino appieno delle opportunità offerte dal mondo d'oggi e siano messi nella condizione di poter scegliere. L'isolamento di molte aree rurali non consente ai giovani un accesso agevole all'informazione, specie riguardo alle opportunità esistenti.

5.9 Il CESE accoglie con favore la proposta di lanciare nel 2005 uno studio sull'integrazione sociale di giovani fortemente svantaggiati. Tuttavia, gli Stati membri devono intensificare i loro sforzi per far fronte alla sfida dell'eliminazione della povertà infantile e definire immediatamente degli obiettivi. Per raccogliere questa sfida occorrerà un programma di azione globale, sostenuto e adeguatamente finanziato che tenga conto della natura multidimensionale della povertà infantile. Quest'ultima ha gravi ripercussioni sui bambini in tutta una serie di aspetti, che vanno dalla salute e dall'istruzione fino addirittura alle probabilità future di un bambino di uscire dalla trappola della povertà. Gli Stati membri devono applicare immediatamente delle politiche incidenti sull'intero spettro di problemi.

5.10 La Commissione è determinata a inserire le misure per le persone con disabilità all'interno delle sue politiche, come ha espressamente confermato nel suo piano d'azione del 2003 *Pari opportunità per le persone con disabilità: un Piano d'azione europeo*⁽²⁾. La Commissione ha quindi il dovere di combattere la discriminazione in tutte le azioni che intraprende. Sono necessarie misure che tengano conto delle disabilità per assicurare la partecipazione e l'inclusione, a pieno titolo e con pari dignità, delle persone disabili nella società. Allo scopo di garantire la piena inclusione dei giovani disabili nella politica per la gioventù, il CESE sottolinea la necessità di inserire i seguenti punti nella comunicazione in esame: partecipazione in condizioni di parità alle attività del programma per la gioventù, accesso — sempre in condizioni di parità — alle informazioni sulla politica della gioventù e sui progetti per la gioventù e le misure di sensibilizzazione.

⁽¹⁾ Relazione del gruppo di alto livello sul futuro della politica sociale in un'UE allargata, maggio 2004.

⁽²⁾ COM(2003) 650 def. del 30.10.2003.

5.11 I giovani non costituiscono una categoria omogenea. Il CESE raccomanda pertanto che le politiche formulate sul piano nazionale siano sufficientemente differenziate e rispettino le esigenze del mercato del lavoro, al pari di quelle individuali. Al tempo stesso il CESE raccomanda alla Commissione di effettuare un'analisi della situazione e dei bisogni dei giovani in Europa.

6. I giovani e la cittadinanza attiva

6.1 Il CESE esprime il proprio apprezzamento alla Commissione per la sua scelta di includere la cittadinanza attiva dei giovani in questa iniziativa, nonostante essa sia stata esclusa dal Patto per la gioventù. Il CESE concorda con la proposta della Commissione di mantenere e consolidare i quattro obiettivi attuali: partecipazione, informazione, attività di volontariato e conoscenza dei problemi della gioventù. Esso sottolinea nondimeno l'importanza di fare in modo che il metodo aperto di coordinamento si concentri adesso sulla produzione di risultati concreti. Per questa ragione, laddove vengano individuate lacune nel sistema e nel processo del metodo aperto di coordinamento, esse devono essere segnalate e affrontate.

6.2 Il CESE prende nota del fatto che gli Stati membri riferiranno sugli obiettivi comuni della partecipazione e dell'informazione entro la fine del 2005 e che nel 2006 seguiranno le relazioni sulle attività di volontariato e sulla migliore conoscenza dei problemi della gioventù. Il CESE chiede tuttavia di intensificare il partenariato e evidenzia l'importanza di includere tutte le parti interessate, più in particolare i giovani e le organizzazioni giovanili nell'elaborazione delle relazioni nazionali sullo stato d'avanzamento. Ai fini della trasparenza è inoltre importante che tali relazioni siano messe a punto pubblicamente e/o siano almeno disponibili al pubblico al momento in cui vengono presentate. Anche le ONG andrebbero incoraggiate e sostenute finanziariamente affinché procedano a una propria valutazione del processo del metodo aperto di coordinamento.

6.3 Le organizzazioni della società civile e le parti sociali formano parte integrante di ogni democrazia pluralistica. In questo contesto le organizzazioni giovanili svolgono un ruolo prezioso nel promuovere la cittadinanza attiva e la partecipazione, lavorando direttamente con e per i giovani, aiutandoli ad acquisire competenze e fiducia che consentano loro di sfruttare il potenziale personale e di conseguire un livello e una qualità di vita ottimali. Queste organizzazioni operano alla base, affrontando le questioni locali con il sostegno di singoli individui e gruppi della loro zona. Esse lavorano anche per promuovere e sviluppare nei giovani la capacità di difendere i loro interessi. Le ONG giovanili dovrebbero essere finanziate adeguatamente e si dovrebbe inoltre attribuire loro il necessario riconoscimento e i mezzi per poter partecipare a pieno titolo alle decisioni e alla società a tutti i livelli.

6.4 Nelle diverse occasioni ⁽¹³⁾ in cui si è discussa la rappresentatività delle organizzazioni della società civile europea nel quadro del dialogo civile, il CESE ha sottolineato che solo una rappresentatività chiaramente costituita può dare ai soggetti della società civile il diritto di partecipare concretamente al processo di formazione e preparazione delle decisioni comunitarie, come avviene con le parti sociali nel quadro del dialogo sociale europeo.

6.5 Il CESE nota con disappunto che la Commissione ha scelto di evidenziare il ruolo dei volontari nelle catastrofi naturali quale loro principale contributo alla società. Pur trattandosi di un ruolo prezioso, il CESE considera che la Commissione e gli Stati membri dovrebbero riconoscere e sottolineare la costante e continua funzione che i volontari svolgono in un'ampia gamma di ONG a livello locale, regionale, nazionale ed europeo. In particolare il CESE sollecita gli Stati membri a favorire le attività di volontariato anche con opportune politiche fiscali, nella consapevolezza che tali attività volontarie non sono solo fonte di soddisfazioni per i giovani in termini morali e psicologici, ma permettono anche di sviluppare innumerevoli servizi sociali ed assistenziali o di ridurre i costi.

6.6 Il CESE si rammarica che le azioni proposte siano di basso profilo e presentino obiettivi poco chiari o del tutto inesistenti: si tratta di un'occasione mancata di avanzare su questo aspetto così cruciale.

6.7 I programmi europei svolgono una funzione di rilievo ai fini del conseguimento degli obiettivi del metodo aperto di coordinamento e del Patto europeo per la gioventù, nonché del maggiore coinvolgimento dei giovani in altre politiche che li riguardano. Il CESE è d'accordo con l'idea della Commissione secondo cui i progetti che incoraggiano i giovani a diventare cittadini attivi e impegnati, e che sono volti ad aiutarli a sviluppare le loro capacità, dovrebbero essere realizzati a livello locale, regionale, nazionale e europeo entro il quadro di riferimento rappresentato dai diversi programmi europei. Tuttavia, se da un lato sono molti i programmi da poter usare a tale scopo, vi è dall'altro la necessità di promuovere l'impiego di tali programmi da parte dei giovani e per i giovani, comprese le loro organizzazioni, e di rendere tali programmi più accessibili ai giovani. L'uso di diversi programmi, specie il Fondo sociale europeo e gli altri fondi strutturali, costituisce una grande

⁽¹³⁾ Cfr. per esempio la documentazione relativa alla «Prima convenzione della società civile organizzata a livello europeo» svoltasi il 15 e 16 ottobre 1999 e il convegno su «Il ruolo della società civile organizzata nelle nuove forme di governo» svoltosi l'8 e 9 novembre 2001 e i relativi pareri: *Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea* del 22 settembre 1999 (GU C 329 del 17.11.1999), *La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato* del 13 luglio 2000 (GU C 268 del 19.9.2000), *La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance) - Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco del 25 aprile 2001* GU C 193 del 10.7.2001), *La governance europea - Libro bianco* del 20 marzo 2002 (GU C 125 del 27.5.2002).

opportunità di passare, con la politica della gioventù, dalle parole ai fatti. Molti progetti realizzati per promuovere le condizioni di vita o l'occupazione dei giovani sono spesso troppo esigui per poter essere finanziati con questi fondi. È per questo che la Commissione e gli Stati membri dovrebbero impegnarsi con le organizzazioni giovanili per agevolare l'utilizzo dei finanziamenti previsti dai programmi comunitari a favore dei giovani in Europa.

6.8 Il CESE ritiene che il programma d'azione comunitaria «Gioventù» presenti il maggior potenziale di miglioramento dello sviluppo personale e sociale dei giovani e di promozione della cittadinanza attiva. Plauda quindi all'iniziativa di un nuovo programma per la gioventù «Giovani in azione» per il periodo 2007-2013 e continuerà ad essere attivamente coinvolto nella fase di preparazione. Di fronte al potenziamento di questo programma e al desiderio crescente da parte dei giovani di beneficiarne, il CESE si appella al Consiglio perché sostenga la proposta di incrementare leggermente i fondi assegnati al programma, portandoli a 1 200 milioni di euro. Esso ritiene inoltre che i giovani, le organizzazioni giovanili europee e il forum europeo della gioventù debbano essere regolarmente consultati sull'applicazione del programma. Il CESE invita i consigli economici e sociali nazionali ad impegnarsi in esperienze innovative per facilitare la partecipazione dei giovani alle procedure di consultazione nazionali e a condividere le buone pratiche sviluppate riguardo al posto riservato ai giovani nelle loro organizzazioni.

7. Includere la dimensione della gioventù in altre politiche

7.1 Il CESE sostiene la proposta della Commissione di concentrarsi in primo luogo sui settori coperti dal Patto

europeo per la gioventù. Nondimeno, il CESE sottolinea l'importanza di una politica della gioventù integrata e intersetoriale, al momento di sviluppare le politiche per i giovani.

7.2 Un approccio orizzontale allo sviluppo della politica assicurerà una strategia più coordinata ed efficace. Gli Stati membri consultano regolarmente le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati all'atto di formulare politiche come gli orientamenti per l'occupazione. Allo stesso modo gli Stati membri devono consultare i giovani e le loro organizzazioni sulle politiche che li riguardano da vicino.

7.3 Nel suo parere d'iniziativa *L'obesità in Europa — ruolo e responsabilità degli interlocutori della società civile*⁽¹⁴⁾, il CESE osserva che in Europa più di 14 milioni di bambini sono sovrappeso; di questi, 3 milioni sono obesi. Ma il dato ancor più preoccupante è che il loro numero aumenta di 400 000 unità ogni anno. Il CESE invoca un coinvolgimento collettivo di tutte le parti interessate, compresi i giovani.

7.4 Il CESE condivide l'interesse prioritario della Commissione per azioni a favore della salute di bambini e giovani, e in particolare di stili di vita più sani. Ritiene che tali azioni siano particolarmente sentite dai cittadini ed urgenti, per cui chiede che l'iniziativa a sostegno di questo genere di azioni, prevista per il 2006, sia anticipata al 2005, anche in considerazione delle consultazioni e delle iniziative già avviate.

7.5 Il CESE incoraggia il Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo a effettuare una ricerca sugli effetti della partecipazione dei giovani alla democrazia rappresentativa e alle attività di volontariato. I risultati di una tale ricerca potrebbero dare un'idea più precisa dell'impatto della partecipazione.

Bruxelles, 26 ottobre 2005

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

⁽¹⁴⁾ SOC 201(2005) *L'obesità in Europa - ruolo e responsabilità degli interlocutori della società civile*.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il periodo di riflessione: la struttura, gli argomenti e il quadro per una valutazione del dibattito sull'Unione europea

(2006/C 28/08)

Il Parlamento europeo, in data 6 settembre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il periodo di riflessione: la struttura, gli argomenti e il quadro per una valutazione del dibattito sull'Unione europea*.

Il Comitato economico e sociale europeo, conformemente al disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, del proprio Regolamento interno, ha deciso di costituire un sottocomitato per preparare i lavori in materia.

Il sottocomitato Riflessione: dibattito sull'Unione europea, incaricato di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice Jillian van TURNHOUT.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli, 3 voti contrari e 3 astensioni:

1. La logica di fondo e le valutazioni rimangono le stesse

1.1 La logica e le valutazioni che hanno portato il Comitato ad adottare a larghissima maggioranza il proprio parere sul Trattato costituzionale (28 ottobre 2004) non sono cambiate; lo stesso dicasi per le argomentazioni e le raccomandazioni contenute nel parere. Effettivamente, a giudizio del Comitato, l'imprevedibilità del processo di ratifica del Trattato costituzionale conferma la validità delle sue posizioni.

1.2 L'esito dei referendum in Francia e in Olanda, ad esempio, oltre a dimostrare l'incapacità degli Stati membri e delle istituzioni europee di comunicare l'Europa per quello che è e per il modo in cui essa costruisce dei compromessi, conferma che tra i cittadini e il progetto europeo c'è un fossato. Questo fossato, sicuramente, non è una caratteristica specifica solo di tali paesi, non riguarda solo la comunicazione e non è solo di ordine congiunturale, ma pone degli interrogativi sulla natura del compromesso stesso, e quindi sul metodo utilizzato a tal fine.

1.3 Vale la pena ricordare i «messaggi chiari» che, secondo quanto affermato dal Comitato nel proprio parere dell'ottobre 2004, avrebbero dovuto essere trasmessi alla società civile:

- il ricorso al metodo della Convenzione, «un passo avanti nella democratizzazione della costruzione europea»,
- l'adozione di una Costituzione, «una 'rivoluzione' nella storia della costruzione europea»,
- la creazione di un'Unione più democratica che riconosca ai cittadini la sovranità sulla costruzione europea,
- la creazione di un'Unione che protegga meglio i diritti fondamentali dei cittadini europei,
- la creazione di un'Unione che, grazie al metodo comunitario e alle politiche comunitarie, sia in grado di rispondere alle aspirazioni dei cittadini.

1.4 Il Comitato, malgrado una serie di carenze del Trattato costituzionale che esso ha anche evidenziato e al fine di correg-

gerle, ha raccomandato con fermezza una mobilitazione della società civile europea in favore dei progressi apportati dal Trattato costituzionale.

1.5 Fra i punti deboli rilevati dal Comitato vi sono:

- le insufficienti disposizioni operative per l'attuazione del principio di democrazia partecipativa,
- l'assenza di disposizioni che riconoscano il ruolo della società civile organizzata nell'attuazione del principio di sussidiarietà,
- la scarsa incisività della *governance* comunitaria in materia di politica economica e dell'occupazione, oltre all'assenza di regole che prevedano la consultazione del Parlamento europeo e del Comitato in questi settori che interessano in modo particolare gli attori della società civile.

1.6 Il Comitato reputa che tutte queste osservazioni siano ancora valide e pertinenti. Nel proprio parere dell'ottobre 2004 non solo si è pronunciato con fermezza a favore della ratifica del Trattato costituzionale, ma ha anche ribadito la necessità di fare in modo che i cittadini siano consapevoli dei progressi democratici ottenuti con il progetto di Costituzione e dei vantaggi che esso offre.

1.7 I dibattiti che hanno avuto luogo nel quadro del processo di ratifica hanno dimostrato ancora una volta che una delle principali sfide cui l'Unione europea deve far fronte è la questione di come preservare e garantire la crescita, i posti di lavoro e il benessere della generazione attuale e di quelle future. Come si evince dall'ultima indagine Eurobarometro (Eurobarometro n. 63, settembre 2005), tale questione è al centro delle preoccupazioni dei cittadini europei.

1.8 Un elemento fondamentale per rispondere a questa sfida va ricercato negli obiettivi previsti dalla strategia di Lisbona adottata dai capi di Stato e di governo nel 2000, una strategia che presenta una visione concreta del futuro della società europea.

1.9 Va riconosciuto però che, nonostante cinque anni di attività e dibattiti intensi a livello europeo, i risultati finora sono stati deludenti e l'attuazione della strategia è stata giudicata insoddisfacente.

1.10 «Accanto a innegabili progressi emergono lacune e ritardi evidenti», ha dichiarato il Consiglio europeo nel marzo del 2005. Le ragioni di queste lacune e del ritardo potrebbero essere molte, ma quasi tutti condividono le due seguenti osservazioni:

- la strategia è troppo astratta. Non ci sono conseguenze tangibili per le persone e per le imprese. L'opinione pubblica non fa distinzione tra gli effetti della globalizzazione, della politica comunitaria e di quella nazionale sulle sue condizioni di vita e di lavoro,
- la strategia resta un processo diretto dall'alto verso il basso. La partecipazione della società civile organizzata è stata insufficiente. In taluni Stati membri la strategia è più o meno sconosciuta a molte delle parti interessate. Sembra non ci sia stata una vera consultazione, nemmeno nel quadro del metodo aperto di coordinamento nel settore della ricerca e dell'istruzione.

1.11 Di conseguenza, nel marzo del 2005 il Consiglio europeo ha sottolineato in particolare la necessità che la società civile facesse propri gli obiettivi della strategia di Lisbona e contribuisse attivamente alla loro realizzazione.

1.12 In questo contesto è particolarmente chiaro che il futuro del modello europeo di società — compreso il suo modello sociale, un elemento essenziale dell'identità collettiva dei cittadini europei con il quale essi si identificano profondamente — dipenderà dalla realizzazione degli obiettivi di Lisbona. La sfida non sta quindi tanto nel futuro del Trattato costituzionale, per quanto importante esso sia, ma nel creare condizioni tali da consentire ai cittadini europei di riappropriarsi del progetto europeo sulla base di una visione globale condivisa sul tipo di società che essi desiderano.

1.13 Per questo motivo il Comitato, nel proprio parere dell'ottobre 2004, ha anche stabilito un collegamento tra il Trattato costituzionale e la strategia di Lisbona e ha affermato:

«La strategia di Lisbona andrebbe illustrata nei dibattiti, perché essa delinea una prospettiva per il futuro per tutti i cittadini europei: la competitività, la piena occupazione, la diffusione delle conoscenze, l'investimento in capitale umano, la crescita, ma anche la salvaguardia del contesto e della qualità di vita per mezzo dello sviluppo sostenibile.»

2. Rimettersi sulla strada giusta — una visione condivisa attraverso la democrazia partecipativa

2.1 Per superare le sfide con le quali l'Unione europea è confrontata è necessario «legittimare nuovamente» il processo di integrazione europea sulla base di una nuova concezione dell'azione democratica che conferisca un ruolo determinante alla società civile e alle sue istituzioni rappresentative.

2.2 A tal fine, la partecipazione della società civile al processo decisionale pubblico è uno strumento essenziale per rafforzare la legittimità democratica delle istituzioni europee e dell'azione europea. Inoltre, è un elemento ancor più fondamentale per incoraggiare l'emergere di una visione condivisa della finalità e della direzione dell'«Europa», e quindi di un nuovo consenso sulla base del quale dovrebbe essere possibile portare avanti il processo di integrazione europea, nonché definire ed attuare un progetto per l'Europa di domani che risponda maggiormente alle aspettative dei cittadini.

2.3 Le istituzioni comunitarie e i governi degli Stati membri devono incoraggiare un'autentica cultura della sussidiarietà che comprenda non solo i diversi livelli di governo, ma anche le diverse componenti della società, in modo tale da dimostrare ai cittadini europei che l'UE interviene solo se c'è un chiaro valore aggiunto e nel rispetto del principio di una migliore legislazione.

2.4 Dagli ultimi risultati dell'Eurobarometro si evince che il 53 % degli intervistati è convinto che la propria voce non conti niente nell'Unione europea. Solo il 38 % pensa il contrario.

2.5 Risultati del genere dimostrano la necessità di creare ed utilizzare strumenti che consentano ai cittadini di partecipare veramente al processo di definizione di un progetto per l'Europa allargata, un progetto che dovrebbe avere un vero contenuto e che incoraggerà i cittadini ad appoggiare il processo di integrazione europea e ad identificarsi con esso.

2.6 In questo contesto andrebbe sottolineato che la legittimità democratica dell'Unione europea non si fonda solo su una chiara definizione dei poteri e delle competenze delle sue istituzioni. Essa presuppone altresì:

- che le istituzioni godano della fiducia dell'opinione pubblica e possano contare su un forte impegno dei cittadini a favore del progetto europeo,
- che sia pienamente garantita la partecipazione attiva dei cittadini alla vita democratica dell'Unione europea e
- che vengano cercati attributi propri alla cittadinanza europea, non riducibili alla giustapposizione delle cittadinanze nazionali ⁽¹⁾.

2.7 A giudizio del Comitato, l'attuale sospensione o ritardo del processo di ratifica del Trattato costituzionale contiene un'ironia fondamentale: la mancanza di una Costituzione e, in particolare, il fatto che non siano in vigore le disposizioni del titolo VI sulla vita democratica dell'Unione europea sottolineano ulteriormente la necessità di una Costituzione. Una sfida fondamentale cui l'Unione deve far fronte è perciò la questione di come trasmettere questo messaggio basilare.

2.8 Secondo il Comitato, la logica di fondo delle disposizioni della Costituzione relative alla democrazia partecipativa e al dialogo civile rimane totalmente valida. Le istituzioni europee devono quindi investire fino in fondo nella logica del Trattato costituzionale e creare un'autentica democrazia partecipativa.

⁽¹⁾ Cfr. il parere del CESE sul programma d'azione per una cittadinanza attiva, SOC/203.

2.9 La necessità di rafforzare la partecipazione è ancora più urgente se si considera che, nonostante tutto quello che è successo recentemente, i cittadini dell'UE si aspettano molto da essa. Dalla già citata indagine Eurobarometro si evince anche che il 60% circa dei cittadini europei è favorevole a una maggiore integrazione all'interno dell'UE (numerose altri sondaggi di opinione giungono a conclusioni simili). I risultati indicano anche che, di fronte a sfide urgenti quali la lotta contro la disoccupazione, la povertà e l'esclusione sociale, i cittadini europei vorrebbero che il ruolo dell'Unione venisse rafforzato.

2.10 Già nell'ottobre del 2004 il Comitato ha sottolineato che, per correggere le insufficienze del Trattato e garantirne la ratifica mobilitando la società civile, si potrebbe adottare un certo numero di misure intese a valorizzare la cornice istituzionale proposta e a migliorarla con provvedimenti operativi. In particolare, secondo il Comitato:

- le disposizioni sulla democrazia partecipativa dovrebbero formare oggetto di una serie di comunicazioni intese a definire i metodi di consultazione e il ruolo del Comitato,
- la società civile andrebbe consultata sul contenuto della legge europea che stabilisce le procedure di attuazione del diritto d'iniziativa popolare. In tale contesto si potrebbe chiedere al Comitato di elaborare un parere esplorativo in materia,
- il principio della democrazia partecipativa andrebbe applicato alle grandi strategie dell'Unione in favore della crescita, dell'occupazione e dello sviluppo sostenibile.

2.11 In questo modo il Comitato ha cercato di convincere i governi degli Stati membri e le istituzioni europee dell'importanza fondamentale di mobilitare la società civile e le relative organizzazioni a favore sia dello spirito che della lettera della Costituzione.

2.12 Il Comitato rileva che attualmente non esiste l'«ampio dibattito» prospettato dai capi di Stato e di governo nella loro dichiarazione di giugno e ritiene che un tale dibattito andrebbe rilanciato quanto prima. Tuttavia, esso sarebbe controproducente se l'opinione pubblica non venisse rassicurata in un modo o nell'altro sulla natura del processo di integrazione europea e, in particolare, in merito agli aspetti democratici di tale processo.

2.13 Il periodo di riflessione stabilito dai capi di Stato e di governo degli Stati membri nel giugno scorso andrebbe utilizzato ovviamente per valutare in che modo superare la situazione politica ed istituzionale creata con l'esito dei referendum francese e olandese.

2.14 A parere del Comitato, però, il periodo di riflessione andrebbe utilizzato soprattutto per contribuire a creare le basi di una visione condivisa dai cittadini sul futuro dell'Europa, di un nuovo contratto sociale tra l'Europa e i suoi cittadini e di un nuovo consenso, che creerebbe anche il quadro in cui potrebbero iscriversi le misure necessarie per garantire la crescita, l'occupazione e il benessere. In questo contesto i governi degli Stati membri dovrebbero «avvicinare l'UE ai cittadini».

2.15 È fondamentale dimostrare che la «democrazia partecipativa» e il «dialogo civile» non sono slogan vuoti, ma piuttosto

principi fondamentali dai quali dipende il successo delle politiche dell'UE, e quindi il suo futuro.

2.16 Pertanto è indispensabile coinvolgere quanto più possibile la società civile a livello nazionale, regionale e locale in tutti i futuri dibattiti e discussioni, incoraggiare i cittadini europei ad esprimere le proprie aspettative concrete, mettendo a punto, a tal fine, una vera strategia dell'ascolto e del dialogo sulle politiche dell'Unione e sul modo in cui i cittadini vedono il loro futuro condiviso.

2.17 Il Comitato, in tale contesto, esaminerà attentamente il «piano D» della Commissione europea, tanto più che è convinto che, per il momento, a livello di dibattito non sia stato ancora realmente avviato nulla e che il metodo, il calendario e i mezzi che verranno utilizzati per promuovere il dibattito in ciascun paese partecipante, ma anche a livello intracomunitario, saranno decisivi. Il Comitato già in precedenza aveva approvato quanto ribadito ripetutamente dalla vicepresidente della Commissione europea, Margot Wallström, e cioè che la comunicazione è un processo a doppio senso e che l'«Europa» deve ascoltare di più. Secondo il Comitato «ascoltare» non significa necessariamente «seguire», ma significa sicuramente «coinvolgere» e dovrebbe significare anche «comprendere».

3. «Comunicare l'Europa»

3.1 Più in generale, il Comitato ha accolto con favore l'emergere dell'idea che l'Unione europea dovrebbe dotarsi di una vera strategia di comunicazione, nonché riformare e migliorare i suoi strumenti di comunicazione. Ha accolto con favore anche la relazione del Parlamento europeo, del 26 aprile 2005, sull'attuazione della strategia d'informazione e di comunicazione dell'Unione europea, nonché l'adozione da parte della Commissione europea, il 20 luglio 2005, di un piano d'azione per migliorare il modo in cui la Commissione europea comunica l'Europa.

3.2 Il Comitato stesso ha adottato e aggiornato regolarmente un piano strategico di comunicazione. Inoltre, nel dicembre 2004, l'Ufficio di presidenza del Comitato ha approvato un approccio strategico generale alla sfida di «comunicare l'Europa». In entrambi i casi il Comitato ha cercato di rafforzare la funzione di ponte dei suoi membri e delle organizzazioni che essi rappresentano. Ha partecipato con impegno alla cosiddetta «iniziativa di Wicklow» del 2004, in particolare presentando un documento strategico intitolato *Bridging the gap* (cioè «Colmare il fossato») alla conferenza ministeriale informale svoltasi ad Amsterdam e incentrata sul modo in cui coinvolgere maggiormente nel processo di comunicazione la società civile organizzata in generale e il Comitato in particolare.

3.3 Il Comitato ha accolto con favore la richiesta rivolta nel novembre 2004 dal Consiglio europeo alla Commissione di elaborare una strategia di comunicazione coerente per l'Unione europea. Inoltre, in stretta cooperazione con la Commissione, esso sta organizzando uno «Stakeholders' forum» sulla sfida della comunicazione, il cui obiettivo è quello di permettere alle organizzazioni della società civile di apportare il proprio punto di vista nel processo di riflessione in corso attualmente; si tratta di un contributo che la Commissione europea potrà prendere in considerazione nel quadro dell'elaborazione del Libro bianco consultivo previsto sul tema della sfida della comunicazione.

3.4 Il Comitato, che nell'aprile 2005 ha organizzato un analogo *Stakeholders' forum* per affrontare la questione politica dello sviluppo sostenibile, è pronto e disposto ad organizzare attività simili di consultazione e di ascolto su questioni politiche importanti, in modo tale da rafforzare la voce della società civile organizzata e da aiutare «Bruxelles» ad ascoltare meglio.

3.5 A questo proposito, il Comitato sottolinea il ruolo centrale che il Parlamento europeo svolge — e che il Comitato spera continui a svolgere — in quanto primo e più importante elemento di questo processo di collegamento democratico. Il Comitato è pronto a svolgere il ruolo di partner del Parlamento europeo, come già durante la Convenzione, organizzando audizioni e forum di sua iniziativa o sugli argomenti sui quali il Parlamento europeo desidera in modo particolare consultare la società civile organizzata.

3.6 Le precedenti considerazioni inducono il Comitato a sottolineare due punti fondamentali. In primo luogo, se da un lato il Comitato si compiace del crescente accento posto sulle strategie e gli strumenti di comunicazione, dall'altro andrebbe ricordato che nessun approccio di comunicazione può avere un valore maggiore del messaggio che esso trasmette. La comunicazione è quindi un meccanismo complementare e non è fine a se stessa. In secondo luogo, se da un lato il Comitato si impegna fino in fondo nel duplice processo che consiste nell'elaborare una strategia di comunicazione a livello europeo e nel rafforzare gli strumenti di comunicazione, dall'altro lato l'attività svolta a livello dell'UE va considerata complementare ai processi di comunicazione che hanno luogo negli Stati membri. Una siffatta strategia a livello europeo è quindi assolutamente necessaria, ma è di gran lunga insufficiente.

3.7 In questo contesto andrebbe sottolineato il ruolo delle istituzioni rappresentative e consultive a livello nazionale — p.es. i parlamenti nazionali e i consigli economici e sociali nazionali — nonché a livello regionale e locale.

4. Raccomandazioni

È ora di iniziare a fare della democrazia partecipativa una realtà

4.1 Le motivazioni e la logica che hanno indotto il Comitato a votare a così larga maggioranza a favore del Trattato costituzionale — e in particolare delle disposizioni relative alla vita democratica dell'Unione — restano le stesse. Il Comitato continua ad essere fermamente convinto che il miglior modo di garantire la vita democratica dell'Unione sia quello di ancorare tali disposizioni in un quadro costituzionale fisso. Tuttavia, l'attuale periodo di incertezza non dovrebbe impedire a tutti gli attori dell'UE di adottare fin da ora delle misure per iniziare a realizzare la democrazia partecipativa. Tutte le istituzioni dell'UE dovrebbero perciò riflettere attivamente su come possono:

- offrire ai cittadini e alle associazioni rappresentative l'opportunità di far conoscere e scambiare pubblicamente le proprie opinioni in tutti i settori di attività dell'Unione,
- mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e con la società civile,

- effettuare ampie consultazioni delle parti interessate onde garantire che l'operato dell'Unione sia coerente e trasparente.

Inoltre, la Commissione europea dovrebbe valutare l'ipotesi di anticipare l'applicazione del disposto dell'articolo I-47, paragrafo 4, del Trattato costituzionale, consultando la società civile sul contenuto della legge europea che definisce le procedure di attuazione del diritto di iniziativa popolare (si potrebbe chiedere al CESE di elaborare un parere esplorativo in materia).

4.2 Da parte sua, il Comitato economico e sociale europeo ribadisce la sua ferma intenzione di svolgere un ruolo importante, quantunque solo complementare, nel promuovere il dialogo civile non solo mediante i meccanismi consultivi tradizionali, ma anche grazie alla sua funzione di ponte tra l'Europa e la società civile organizzata. In questo contesto, il Comitato richiama l'attenzione sulla necessità di una nuova riflessione sulle modalità di interazione con quest'ultima. Il Comitato è pronto, disposto ed in grado di svolgere il ruolo di partner a tutti gli effetti in tutte le attività intese a rafforzare il dialogo civile.

Catturare l'immaginazione dei cittadini e realizzare la strategia di Lisbona

4.3 Le condizioni economiche dell'Europa sono un fattore di primaria importanza per l'atteggiamento dei cittadini nei confronti del processo di integrazione europea. Il Comitato economico e sociale europeo riafferma il suo sostegno alla strategia di Lisbona, ma insiste sul fatto che l'Unione e gli Stati membri devono dimostrare che stanno rispettando i propri impegni. Il Comitato è convinto che la strategia di Lisbona, pur essendo la migliore garanzia possibile per la futura prosperità economica dell'UE e per il suo benessere sociale, ambientale e culturale, sia stata sorprendentemente incapace di appassionare i cittadini come era riuscita a fare, ad esempio, la campagna «1992» per la creazione del mercato unico. Gli Stati membri devono accettare ed onorare le proprie responsabilità in questo contesto. La strategia va concretizzata e i suoi obiettivi (se non addirittura il suo titolo) devono entrare nel linguaggio politico nazionale. Inoltre è necessario coinvolgere la società civile e le sue organizzazioni.

4.4 Da parte sua, il Comitato economico e sociale europeo continuerà a lavorare nel quadro del mandato conferitogli dal Consiglio europeo del 22-23 marzo 2005, che consiste nell'istituire con i comitati economici e sociali degli Stati membri ed altre organizzazioni partner una rete interattiva di iniziative della società civile destinata a promuovere l'attuazione della strategia (Conclusioni della presidenza, doc. 7619/1/05/riv. 1, punto 9).

Colmare il fossato — rafforzare la comunicazione

4.5 Il Comitato è sempre stato coerente nel sostenere la necessità di rafforzare la comunicazione tra l'Unione europea e i cittadini in nome dei quali essa afferma di agire. Il Comitato riconosce che recentemente è stato fatto molto a livello delle istituzioni europee, sia singolarmente che collettivamente. Basti pensare, per citare solo due esempi recenti, alla completa ristrutturazione del sito Internet del Parlamento europeo e al

servizio *Europe Direct* della Commissione europea. Il Comitato è favorevole a una stretta cooperazione interistituzionale nel campo della comunicazione. Prende atto del «piano D» della Commissione e della sua intenzione di presentare prossimamente un Libro bianco, e si impegna fino in fondo a svolgere, ovunque possibile, un ruolo di sostegno per colmare il fossato esistente, come dimostra lo *Stakeholders' forum* in programma il 7 e 8 novembre 2005 su questo argomento.

4.6 Tuttavia, il Comitato è convinto che la comunicazione non possa avere un valore maggiore del messaggio che essa trasmette. Facendo riferimento alle sue osservazioni sulla strategia di Lisbona, ribadisce che a suo avviso le istituzioni europee, ma soprattutto gli Stati membri, devono riflettere ulteriormente sul loro modo di comunicare l'Europa. Si è già parlato molto della necessità di porre fine al «gioco di accuse reciproche», ma è chiaro che l'«Europa» troppo spesso viene percepita in senso negativo o difensivo e non ci si sforza abbastanza di mettere in evidenza gli aspetti positivi del processo di integrazione.

4.7 Per quanto riguarda il rafforzamento del coordinamento, il Comitato esorta a rilanciare la cosiddetta «iniziativa di Wicklow» (cioè le riunioni informali dei ministri degli Affari europei), ma conferendole il mandato specifico e permanente di esaminare i metodi per comunicare meglio l'Europa e di offrire agli Stati membri un contesto informale in cui fare il punto sull'opinione pubblica e procedere a uno scambio delle migliori pratiche. A livello delle istituzioni europee, il Comitato esorta analogamente ad incaricare il Gruppo interistituzionale di riunirsi ad intervalli più regolari e frequenti per discutere le questioni relative alla comunicazione. Tali meccanismi sono particolarmente importanti se si considera la velocità delle evoluzioni tecnologiche (p. es. telefonia mobile, banda larga ecc.) e il rapido sviluppo di nuove tecniche di comunicazione che le sfruttano.

4.8 Il Comitato è convinto — e lo sottolinea — che la comunicazione debba essere una preoccupazione costante e non solo l'oggetto di una campagna occasionale su una questione specifica.

Riconoscere a chi spetta la responsabilità principale

4.9 Le istituzioni dell'UE devono guardarsi dal credere alla teoria — pur sempre sbagliata nonostante tutte le buone intenzioni — secondo cui l'attuale «rottura» potrebbe essere risolta a livello centrale, a partire da «Bruxelles». In realtà, l'attività delle istituzioni europee nel campo della comunicazione non può che essere complementare. La responsabilità principale spetta ad altri. I risultati delle elezioni europee e l'esito dei referendum francese e olandese sul Trattato costituzionale dimostrano chia-

ramente che molti cittadini europei sono scettici sull'Europa, soprattutto per quanto riguarda le conseguenze della normativa europea sulle loro condizioni di vita e di lavoro. Spetta agli Stati membri spiegare ai propri cittadini il significato dell'UE e la necessità di una legislazione europea specifica, nonché comunicare a livello nazionale, nei rispettivi settori, le implicazioni che ne conseguono.

4.10 L'opinione pubblica, ivi compresa la società civile, sarà convinta della legittimità dell'Unione europea e della necessità di un futuro comune solo se avrà una sensazione di credibilità e di fiducia, se il processo legislativo sarà trasparente e lo Stato di diritto funzionerà bene. Spetta in primo luogo ai governi degli Stati membri garantire che vi siano tali condizioni. Nel loro operato essi devono dimostrare che l'UE appartiene realmente anche a loro, e devono evitare di ricorrere a uno schema che contrappone «noi» a «Bruxelles», con la costante ambivalenza che questo modello comporta.

4.11 Come ha dimostrato il ruolo svolto dall'*Irish National Forum on Europe*, le organizzazioni della società civile a volte possono fornire dei contributi decisivi. È fondamentale potenziare la comunicazione al livello pertinente (locale, professionale ecc.) e presentare, con un linguaggio appropriato e accessibile a tale livello, esempi che illustrino il successo del processo politico e legislativo europeo. Le organizzazioni della società civile sono in un'ottima posizione per svolgere questo compito. Pertanto, il Comitato è fermamente deciso ad aiutarle ed incoraggiarle nell'ambito degli Stati membri, soprattutto mediante la funzione di ponte svolta dai suoi componenti. Inoltre, se si vuole effettivamente lanciare un ampio dibattito sul progetto europeo e sulle politiche europee, esso deve iniziare ai livelli inferiori della società civile negli Stati membri. Un forum paneuropeo avrà senso solo se consentirà di comunicare sia verso l'alto che verso il basso i diversi punti di vista. In effetti, non serve tanto un approccio dall'alto verso il basso o dal basso verso l'alto, quanto piuttosto un approccio rivolto dal «basso verso il basso».

4.12 Nel presente parere sono state evitate di proposito lunghe discussioni sul futuro del Trattato costituzionale e sulle opzioni che l'Unione europea ha a disposizione. Ovviamente il ritorno permanente allo *status quo* precedente al Trattato di Nizza non è un'opzione praticabile. Forse, però, l'ampio dibattito previsto dai capi di Stato e di governo potrebbe aiutare ad indicare la strada migliore da seguire. Tuttavia il Comitato rileva con una certa preoccupazione che nella maggior parte degli Stati membri un siffatto dibattito è quasi inesistente. Senza di esso è difficile vedere come si possano compiere dei veri progressi.

Bruxelles, 26 ottobre 2005

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La mobilità delle persone nell'Europa ampliata e il suo impatto sui mezzi di trasporto

(2006/C 28/09)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema *La mobilità delle persone nell'Europa ampliata e il suo impatto sui mezzi di trasporto*.

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 4 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore LEVAUX.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 74 voti favorevoli e 4 astensioni.

1. Oggetto del parere di iniziativa

1.1 Entro il 2020/2030 l'Unione europea, che oggi ha 25 Stati membri, sarà ulteriormente ampliata con l'adesione di nuovi paesi, a cominciare dalla Romania, dalla Turchia, dalla Bulgaria, dalla Croazia, ecc. Senza con ciò voler escludere la possibilità di altre adesioni, è probabile che, in fatto di cooperazione e di scambi, i limiti della sfera di immediata influenza dell'Unione si estendano fino agli Stati posti alla periferia dell'Europa, come l'Ucraina, la Georgia e la Federazione russa.

1.2 In questo vasto territorio, inscritto in un rettangolo di 6 000 (in longitudine) per 4 000 km. (in latitudine) e avente quindi le dimensioni di un continente, si manifesteranno nuove esigenze in materia di trasporto di persone, per consentire la libera circolazione in conformità ai principi di libertà, realizzare una forma di democrazia europea che presupponga gli scambi culturali, e favorire lo sviluppo economico.

1.3 È in relazione all'obiettivo posto nelle conclusioni del vertice di Lisbona (2000) che deve prefigurarsi uno sviluppo dei mezzi di trasporto che corrisponda alle probabili esigenze di mobilità nei 2 o 3 prossimi decenni. Tale obiettivo consiste nel fare dell'Europa:

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.

1.4 L'insieme delle proposte volte a sviluppare i mezzi di trasporto persone, collettivi e individuali, dovrà tener conto dei seguenti elementi:

- le previsioni più recenti sulle esigenze quantitative e qualitative di mobilità delle persone nel 2020/2030,
- un comportamento più reattivo da parte dei cittadini europei, stimolati dagli obiettivi di competitività posti dall'Unione europea in questo inizio di XXI secolo,

- una modifica nei comportamenti di quei cittadini, divenuti più rispettosi dell'ambiente,

- la necessità di scambi nei campi della cultura, dei patrimoni (artistici, architettonici, ecc.), dell'educazione, della conoscenza scientifica,

- una popolazione europea più cosmopolita, su un territorio la cui superficie sarà più che raddoppiata,

- la comparsa e l'estensione di nuove tecnologie, che consentano di progettare nuovi mezzi di trasporto (sempre che il loro regime giuridico, gli stanziamenti per la ricerca e le modalità di finanziamento degli investimenti necessari alla loro realizzazione e diffusione siano decisi in tempi rapidi),

- un aumento degli scambi e dei turisti extraeuropei, in particolare di quelli provenienti dall'Asia sudorientale, dalla Cina e dall'India.

1.5 Per garantire l'inclusione e la pari opportunità, ogni riflessione e ogni misura relative allo sviluppo dei mezzi di trasporto persone dovrà tener conto delle esigenze delle persone a mobilità ridotta (PMR), come i disabili, gli anziani e i bambini molto piccoli. Per consentire a queste persone di muoversi autonomamente e senza intralci, occorrerà adottare delle disposizioni regolamentari, che garantiscano loro l'accessibilità ai futuri mezzi di trasporto e alle relative infrastrutture, come nel caso del trasporto aereo (riguardo al quale la Commissione propone un regolamento concernente i diritti delle PMR ⁽¹⁾).

1.6 Il Comitato constata che, da molti decenni, l'Unione europea si occupa attivamente del trasporto merci e moltiplica le iniziative volte ad aumentarne le capacità, al fine di favorire gli scambi a livello europeo e quindi lo sviluppo economico. Si sono così moltiplicate le realizzazioni di infrastrutture di trasporto, soprattutto stradale, più raramente ferroviario e quasi mai fluviale.

⁽¹⁾ Parere del CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo*.

1.7 Alla fine del 2005 la Commissione presenterà una comunicazione sui risultati ottenuti a metà percorso in relazione alle proposte fatte nel Libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte». Sarà allora possibile verificare l'evoluzione del ruolo degli utenti nella definizione della politica dei trasporti e se la considerazione dello sviluppo sostenibile si è tradotta in un effettivo spostamento del traffico merci, il cui volume è in aumento, verso modi di trasporto alternativi a quello stradale (ferrovie, navigazione marittima, idrovie interne, ecc.). Sulla base di tale bilancio, a tempo debito il Comitato adotterà nelle forme abituali un parere appropriato, di cui non ha senso anticipare qui il contenuto.

1.8 In attesa di quel bilancio, il Comitato constata che, per quanto concerne il numero totale dei passeggeri per chilometro nell'Europa occidentale, benché esistano alcune proiezioni dell'Unione internazionale delle Ferrovie (*Union Internationale des Chemins de fer — UIC*) per il 2010/2020 (?), manca tuttavia una riflessione globale sul trasporto di persone. Da diversi decenni, sembra assodato che, soddisfacendo le esigenze in materia di trasporto merci, si possano trovare soluzioni appropriate anche per quelle del trasporto persone. Tale constatazione spiega lo sviluppo delle infrastrutture stradali, utilizzate indifferenzialmente per il trasporto merci e per la mobilità individuale o collettiva delle persone (in automobile, pullman, ecc.). Le strade hanno da sempre tale duplice vocazione. Oggi l'aumento del traffico rende difficile, o addirittura rischiosa, la coesistenza del trasporto merci e di quello persone su numerosi assi stradali. La considerazione prioritaria del solo traffico merci ha indotto a privilegiare le infrastrutture stradali (utilizzabili sia per le merci che per le persone) rispetto agli altri modi di trasporto.

1.9 Il Comitato ritiene che la situazione delineata sopra:

- sia lontana dall'obiettivo prioritario, fissato nel Libro bianco, di una politica dei trasporti incentrata sui bisogni dell'utente,
- sia difficilmente compatibile con la volontà, ivi ribadita, di tener conto dei principi dello sviluppo sostenibile,
- sia poco funzionale al perseguimento della necessaria coesione in Europa, da realizzare agevolando gli scambi di ogni genere, e quindi della mobilità delle persone,
- non tenga conto dei benefici che l'Unione europea può trarre dallo sviluppo del turismo internazionale proveniente dalla Cina e dall'India, paesi in cui, entro il 2030, il tenore di vita medio dovrebbe raggiungere livelli sufficienti a consentire ad alcune centinaia di milioni dei loro cittadini di viaggiare ogni anno nel mondo.

1.10 Così stando le cose, il Comitato, la cui funzione non è quella di condurre studi, chiede alla Commissione di avviare con urgenza una riflessione globale per:

- valutare, nell'orizzonte temporale 2020/2030, l'importanza della mobilità delle persone nell'Unione europea e nella sua area di immediata influenza,
- stimare, nell'orizzonte temporale 2020/2030, il volume dei movimenti degli europei che usciranno dallo spazio comunitario per raggiungere destinazioni extraeuropee e il numero dei cittadini extracomunitari che entreranno e circoleranno in quello spazio per motivi di lavoro o di turismo o per altre ragioni,
- verificare, sempre in prospettiva 2020/2030 e sulla base di tali valutazioni e stime, la compatibilità con le esigenze di trasporto persone così determinate delle capacità esistenti o attualmente previste o prospettate nei diversi programmi in corso di attuazione,
- proporre, in un nuovo Libro bianco 2010 sulla politica dei trasporti, di dedicare maggiore spazio al tema della **mobilità delle persone nell'Europa ampliata e il suo impatto sui mezzi di trasporto nell'orizzonte temporale 2020/2030**, prevedendo un programma d'azione coerente con le ambizioni e gli interessi dell'Unione europea e dei suoi cittadini.

2. Orientamenti e ambiti di indagine di una riflessione globale sugli spostamenti o sulla mobilità delle persone

2.1 Le nuove dimensioni dello spazio comunitario: distanza e tempo

2.1.1 Il Comitato auspica che la Commissione intervenga presso i decisori e i cittadini europei per far loro acquisire piena consapevolezza delle dimensioni geografiche dello spazio comunitario attuale e di quello del prossimo futuro. Infatti, entro il 2020/2030 — ossia nell'arco di una generazione — l'UE, attualmente composta da 25 Stati membri, avrà senz'altro accolto nuovi paesi e allargato la sua sfera di immediata influenza (per ragioni di prossimità geografica o di cooperazione con alcuni Stati vicini) all'intero continente europeo. In uno spazio di tali dimensioni, i problemi del trasporto persone, come d'altronde di quello merci, si presentano necessariamente in una scala diversa.

2.1.2 Oggi sono ancora troppo pochi gli europei che hanno piena consapevolezza del fatto che l'UE e la sua sfera di influenza copriranno un'area estesa in longitudine dall'oceano Atlantico al cuore della Federazione russa (compreso tra il mar Nero, il Volga ed il mar Baltico) e in latitudine fino alla costa meridionale del mar Mediterraneo (e dunque al continente africano).

2.1.3 In questo nuovo spazio, le distanze e i tempi necessari per coprirle non possono più essere concepiti nei termini di un mero prolungamento della situazione attuale o di una sostanziale continuità con la stessa, tenuto conto dei limiti tecnologici e delle velocità di spostamento prevedibili a medio termine.

(?) Cfr. Allegato 1.

2.1.4 Analogamente, la mondializzazione e l'innalzamento (perseguito e probabile) del tenore di vita in alcuni paesi molto popolosi favoriranno l'insorgere di esigenze quantitative di mobilità per centinaia di milioni di persone che vivono al di fuori del territorio dell'Unione europea e, ogni anno, vorranno o dovranno entrare nello spazio comunitario per poi circolare al suo interno con spostamenti successivi di durata più breve. Il Comitato ritiene quindi che si debba tener conto delle nuove dimensioni dell'Europa sia **per quanto concerne le distanze** (entro lo stesso spazio comunitario, la sua sfera di immediata influenza e l'ambito delle sue relazioni internazionali) sia **per quanto concerne i tempi** (durata degli spostamenti, velocità dei mezzi di trasporto, ottimizzazione del tempo dedicato agli spostamenti secondo le preferenze e le necessità degli utenti).

2.2 I possibili ambiti di una riflessione globale sulla mobilità delle persone

2.2.1 I motivi principali che giustificano le esigenze di mobilità delle persone:

La libera circolazione delle persone e delle merci è un principio fondamentale alla base della costruzione europea. Il Comitato ritiene che si debba costantemente verificare l'effettiva applicazione di tale principio, soprattutto in un momento come quello attuale, in cui si avverte il duplice effetto dell'allargamento dell'UE e della mondializzazione. L'impegno all'osservanza di questo principio costituisce una sfida di grande rilievo per la democrazia e la coesione europee.

L'applicazione del principio della libera circolazione delle persone implica la previsione di una serie di norme giuridiche (anche procedurali e antiterrorismo, in materia di trasporto di PMR, ecc.). Queste non formano oggetto del presente parere, dedicato ai mezzi e alle strutture che occorre apprestare per garantire la mobilità delle persone in applicazione di tale principio.

L'individuazione dei motivi per i quali le persone intendono o devono spostarsi è un'operazione preliminare indispensabile, perché è proprio in funzione di tali motivi e della loro rispettiva importanza quantitativa e qualitativa che deve effettuarsi la scelta dei mezzi da approntare.

2.2.2 Senza pretese di esaustività, il Comitato raccomanda di prestare attenzione ai seguenti motivi:

- affari (transazioni commerciali, prestazioni professionali, ecc.),
- formazione e scambi culturali (studio, convegni, cooperazione in materia di ricerca, ecc.),
- lavoro (distacco di lavoratori dipendenti, esercizio di un lavoro autonomo, ecc.),
- scoperte e confronti (turismo, cultura, arte, ecc.),
- ecc.

2.2.3 Il Comitato raccomanda che la riflessione globale che esso chiede di avviare riguardi solo gli spostamenti che generano flussi ripetuti o continui di una certa entità.

2.2.4 Due modalità di spostamento

Occorrerà tener conto delle modalità con cui le persone intendono spostarsi, poiché è anche tale elemento a determinare la scelta dei mezzi da utilizzare.

Le modalità in questione possono distinguersi in due grandi categorie:

- lo spostamento individuale o in gruppi di poche persone (coppie, nuclei familiari, ecc.).

Nota: per determinare la dimensione esatta di un «piccolo gruppo», si potrebbe ad esempio far riferimento al numero di passeggeri autorizzati dai codici della strada a circolare in un veicolo adibito a uso privato,

- lo spostamento di un gruppo più numeroso, di dimensioni variabili (professionisti, turisti, pensionati, comitive in vacanza, ecc.).

2.2.5 Le distanze percorse

Il Comitato intende delimitare l'ambito della riflessione globale di cui si tratta, precisando che questa stessa delimitazione richiede di per sé una riflessione particolare. Infatti, è fin d'ora evidente che, a seconda delle distanze da percorrere, possono essere usati mezzi molteplici, diversi, complementari e coordinati. Analogamente, il tempo che gli utenti intendono dedicare agli spostamenti dipende dalle distanze da percorrere, dai mezzi utilizzati o dai motivi per cui si spostano. Inoltre, nel determinare i mezzi da apprestare, occorre tener conto delle strutture che ne avranno la responsabilità (Stato, regioni, enti locali, ecc.).

2.2.6 Per tali ragioni il Comitato propone di raggruppare le distanze da percorrere nelle seguenti fasce:

- **fino a 100 km:** queste distanze dovrebbero essere escluse dall'ambito della riflessione globale da avviare, dato che vengono coperte con spostamenti urbani o periurbani, i quali attengono all'organizzazione delle città e degli agglomerati urbani e quindi a un argomento particolare da trattare separatamente. Le difficoltà incontrate ovunque in Europa per sviluppare, in materia di trasporti urbani, delle offerte di servizi adeguate e coerenti (in termini di sicurezza, comodità, rispetto dell'ambiente, limitazione dell'inquinamento, qualità e continuità del servizio, ecc.) impongono la comunicazione reciproca delle rispettive esperienze allo scopo di trarne il miglior vantaggio possibile per gli utenti,
- **da 100 a 250 km:** queste distanze vengono coperte sempre più spesso con viaggi, anche transfrontalieri, di andata e ritorno effettuati nella stessa giornata (ad esempio, dal domicilio al luogo di lavoro) grazie a mezzi di trasporto rapidi e poco costosi, che consentono a chi risiede lontano dai grandi centri urbani di recarsi ogni giorno nel luogo di lavoro,

- **da 250 a 750 km:** per quanto concerne queste distanze, occorre esaminare le condizioni in cui può aversi una concorrenza tra il trasporto su strada (veicoli privati o pullman) e quello ferroviario (ordinario o ad alta velocità),
- **da 750 a 1 500 km:** per quanto concerne queste distanze, occorre esaminare le condizioni in cui può aversi una concorrenza tra il trasporto ferroviario (ad alta velocità) e quello aereo,
- **oltre i 1 500 km:** per queste distanze (che in Europa hanno scala continentale) ancor più che per quelle inferiori, il tempo di percorrenza riveste un'importanza prioritaria, rendendo indispensabile la redistribuzione del traffico aereo.

2.2.7 Infine, sempre in tema di distanze, occorrerà integrare il traffico internazionale o intercontinentale per tener conto dei flussi di persone che entrano nello spazio comunitario o ne escono.

2.2.8 Il Comitato auspica ovviamente che la riflessione globale di cui chiede l'avvio riguardi i mezzi di trasporto e le infrastrutture da utilizzare per la mobilità delle persone. In questo campo non bisogna soltanto individuare, valutare e ottimizzare i mezzi esistenti, che sono già ben noti, ma anche esplorare senza preconcetti delle nuove possibilità, che consentano di integrare rapidamente nel sistema dei trasporti le nuove tecnologie di cui si prevede l'avvento nei prossimi decenni. Ciò, a sua volta, presuppone che la Commissione formuli delle proposte volte a favorire, organizzare e coordinare dei programmi di ricerca sull'evoluzione dei modi di trasporto e ad anticipare i bisogni che emergeranno in futuro, tenendo conto dei tempi necessari per integrare le soluzioni offerte dalle nuove tecnologie.

2.2.9 Nell'ambito della riflessione globale di cui si tratta, gli attuali modi di trasporto persone potrebbero essere suddivisi nelle seguenti categorie:

- **il trasporto stradale:** in questo caso gli spostamenti avvengono in veicoli privati o pullman. Oggi nulla autorizza a prevedere il superamento di questi mezzi di trasporto. Al contrario, anzi, questi dovranno beneficiare dei progressi tecnologici nel campo dei motori e dei carburanti meno inquinanti. Al riguardo è possibile adottare due diversi approcci:
 - non intervenire, attendere e prendere atto dei progressi sopravvenuti in questo campo, sperando di poter mitigare gli effetti più nocivi,
 - definire le direttrici di una politica di intervento, ad esempio predisponendo le reti di manutenzione e alimentazione dei veicoli futuri che useranno nuovi carburanti, realizzando e mantenendo delle infrastrutture riservate esclusivamente a determinati veicoli e utenti della strada e riprendendo le ricerche sulle autostrade intelligenti e sui dispositivi di assistenza e sostituzione alla guida nelle lunghe percorrenze,
- **il trasporto ferroviario:** al riguardo, sembra che oggi si privilegi l'alta velocità, il cui sviluppo talvolta cela l'insufficienza della rete ferroviaria tradizionale,

- **il trasporto aereo:** tenuto conto delle nuove direzioni in cui si evolve l'Unione europea, l'aereo è insostituibile sulle grandi distanze e per le tratte intercontinentali. L'evoluzione in atto, nonché la rapida commercializzazione prevista per il «super jumbo» Airbus A 380, renderà necessario adeguare in tempi rapidissimi le infrastrutture aeroportuali europee (ivi inclusi i collegamenti con i centri urbani serviti dagli scali) per consentir loro di accogliere aerei di tali dimensioni e assorbire l'aumento di traffico che così si preannuncia,

- **il trasporto marittimo:** nel mare del Nord, nel mar Baltico e nel mar Mediterraneo, è in questo modo che viene assicurata, localmente e regolarmente, la mobilità delle persone su distanze più o meno grandi. Soprattutto nelle linee percorse dalle «autostrade del mare», il trasporto marittimo può essere ulteriormente sviluppato e integrato da altri modi di trasporto,

- **il trasporto nelle idrovie interne:** oggi considerato marginale — salvo che in alcune città rivierasche, in cui le persone ricorrono a questo modo di trasporto per recarsi al lavoro o per turismo (crociera fluviale o «bus d'acqua») —, esso deve esser preso in considerazione come uno dei «possibili» modi di trasporto anziché essere sistematicamente scartato (si pensi, ad esempio, ai collegamenti con l'aeroporto di Venezia).

2.3 La valutazione delle esigenze di mobilità delle persone nell'orizzonte temporale 2020/2030

2.3.1 In esito alle ricerche effettuate, il Comitato constata una grave carenza di dati quantitativi nelle previsioni disponibili in materia di mobilità delle persone nei prossimi decenni. Esiste sì una mole sufficientemente ampia di dati relativi al passato, ma essi non consentono di effettuare proiezioni abbastanza affidabili sulla situazione futura. I dati disponibili, infatti, non tengono conto né delle evoluzioni più recenti, come l'allargamento dell'Unione a 25 Stati membri, né delle prospettive a medio termine delle nuove adesioni già previste, né delle evoluzioni in atto nei paesi situati nell'area di immediata influenza dell'UE.

2.3.2 Il CESE non è a conoscenza di alcuno studio disponibile sulle conseguenze e sull'impatto potenziale per l'UE dell'evoluzione del tenore di vita nei paesi emergenti, che consentirà ogni anno a centinaia di milioni di cittadini di quei paesi di recarsi all'estero. Stime effettuate da fonti diverse concordano nel prevedere che ciò si verificherà a partire dal 2020 per la Cina e a partire dal 2030 per l'India. La previsione spesso ripetuta secondo cui, già nel 2020, 100 milioni di cinesi saranno in grado di recarsi ogni anno all'estero per turismo appare oggi irrealistica. Tuttavia, tale cifra costituisce appena l'8 % della popolazione cinese. Si tratta cioè di una percentuale inferiore a quella dei giapponesi che si recano all'estero attualmente (circa 12 milioni di persone). Secondo un recente studio, oggi il 4 % della popolazione cinese gode dello stesso tenore di vita medio della popolazione europea. Si tratta di una percentuale esigua ma, date le dimensioni della popolazione cinese, in termini assoluti essa rappresenta oltre 50 milioni di persone!

2.3.3 Per contro, supponendo che solo 50 milioni di cinesi scelgano di venire in Europa per turismo e di utilizzare l'aereo per visitare una serie di Stati membri dell'UE, soggiornandovi per un periodo relativamente breve (in media una decina di giorni), il Comitato auspica che l'UE si interroghi sulla necessaria evoluzione delle capacità di trasporto, dopo aver verificato le ipotesi formulate in sede previsionale. Esso esorta gli Stati membri a dotarsi dei mezzi appropriati per beneficiare dei vantaggi economici che questa evoluzione del turismo può apportare loro. Se non si provvederà a far ciò, quando le esigenze di mobilità si presenteranno anche per i cinesi e per gli indiani, questi si recheranno là dove si sarà in grado di accoglierli.

2.3.4 Il Comitato ha esaminato con interesse il dossier intitolato *European energy and transport: Scenario on key drivers*, pubblicato nel settembre 2004 dalla Commissione. Il documento, cui è opportuno riferirsi, fornisce i risultati di un'inchiesta prospettica in numerosi campi e con tre orizzonti temporali: il 2010, il 2020 e il 2030. L'obiettivo è principalmente rivolto verso il fabbisogno energetico e le possibilità di ricorrere a fonti di energia meno inquinanti e/o rinnovabili. In quest'ottica, il capitolo VI di tale documento è dedicato al settore dei trasporti e contiene alcune proiezioni che bisognerebbe poter consolidare per estrarne e isolarne i dati riguardanti il trasporto persone, attualmente riportati in parallelo con quelli relativi al trasporto merci. Quest'ultimo, infatti, occupa ancora un posto preminente in questo tipo di statistiche.

2.3.5 **La tabella allegata** al documento della Commissione ⁽³⁾ fornisce alcune indicazioni sulle evoluzioni previste nel settore dei trasporti.

Si noterà che tali proiezioni si riferiscono a 30 paesi (ai 25 Stati membri dell'UE la Commissione ha aggiunto la Romania, la Bulgaria, la Svizzera, la Norvegia e la Turchia). Complessivamente, in questi 30 paesi l'attività di trasporto persone è aumentata e si prevede continui a crescere secondo la seguente progressione — dove Gpkm sta per «gigapasseggero (milione di passeggeri) per kilometro» -, riferita a un arco temporale di 40 anni:

— da **4 196 Gpkm** nel 1990 a **5 021 Gpkm** nel 2000 (aumento del **20 %** in 10 anni),

— **5 817 Gpkm** nel 2010 (+ **16 %** in 10 anni),

— **6 700 Gpkm** nel 2020 (+ **15 %** in 10 anni),

— **7 540 Gpkm** nel 2030 (solo + **12,5 %** in 10 anni).

2.3.6 Il Comitato ritiene interessante il fatto che, secondo queste stime, nei prossimi decenni la crescita sarà inferiore a quella registrata nel periodo 1990-2000. Ciò lascerebbe supporre che la mobilità delle persone non sia più un indice di vitalità economica.

2.3.7 Si osserva anche che, nel periodo 2000/2030, il trasporto di persone su strada con veicoli privati aumenterà del 45 % e quello ferroviario solo del 30 %. Nello stesso periodo, il trasporto aereo aumenterà del 300 %. Il Comitato non è in

grado di valutare la coerenza di queste previsioni, ma ritiene che esse debbano formare oggetto di un esame approfondito, che consenta di avere una visione globale dell'evolversi della situazione a medio e lungo termine.

2.3.8 Il Comitato chiede quindi alla Commissione di avviare un'inchiesta prospettica completa e specifica, che consenta di valutare nel modo più accurato possibile il fabbisogno quantitativo e qualitativo nel settore del trasporto di persone, al fine di far fronte alle loro esigenze di mobilità negli orizzonti temporali 2020 e 2030.

2.3.9 Tale inchiesta dovrà riguardare non solo i 30 paesi individuati dalla Commissione stessa nel documentato sopraccitato, ma anche quelli situati nell'area di immediata influenza dell'UE (Croazia, Albania, Ucraina, Federazione russa, paesi Nordafricani, ecc.), che nei prossimi 25 anni intratterranno rapporti di varia natura, ma comunque più stretti, con l'Unione europea.

2.3.10 L'inchiesta dovrà inoltre permettere di valutare l'impatto degli spostamenti intercontinentali, in particolare dei flussi turistici provenienti dai paesi emergenti (Cina, India, ecc.), sui movimenti in entrata e in uscita dallo spazio europeo e sugli spostamenti all'interno di tale spazio.

3. Proposte e conclusioni

Il CESE:

3.1 ritiene che, se si vuol rafforzare la democrazia e contribuire alla coesione dell'UE, la mobilità delle persone nell'Europa ampliata debba essere assolutamente garantita;

3.2 constata che, sul tema mobilità delle persone nell'orizzonte temporale 2030, esistono pochi studi di prospettiva che consentano di valutarne l'impatto sul volume dei mezzi di trasporto necessari e sulle relative infrastrutture;

3.3 sottolinea come ogni grande opera infrastrutturale di scala continentale europea richieda tempi di realizzazione molto lunghi (dell'ordine di due decenni) prima di poter essere utilizzata;

3.4 sulla base delle informazioni disponibili, le quali fanno prevedere una rapida evoluzione delle esigenze di mobilità delle persone, ritiene che la Commissione dovrebbe avviare degli studi e, in seguito ad essi, una riflessione globale e specifica su questo tema, parallelamente agli studi e alle riflessioni sullo sviluppo del trasporto merci;

3.5 propone che, nel 2010, queste riflessioni possano formare oggetto di un nuovo Libro bianco sulla politica dei trasporti, che accordi loro un'importanza maggiore che nel 2001, in modo da soddisfare le esigenze di mobilità delle persone nell'orizzonte temporale 2020/2030. Le riflessioni potrebbero tener conto dei seguenti criteri:

— motivi principali dello spostamento delle persone,

⁽³⁾ Cfr. Allegato 2.

- tipo di spostamento (collettivo o individuale),
- classificazione degli spostamenti in base alla distanza percorsa,
- modi di trasporto utilizzati dalle persone, qualità, accessibilità, sicurezza, ecc.;

3.6 raccomanda alla Commissione di approntare, insieme agli Stati interessati, i mezzi necessari per garantire la mobilità delle persone, in condizioni ottimali e conformi ai principi dello sviluppo sostenibile, considerando in particolare:

- in collaborazione con le organizzazioni rappresentative delle PMR, le difficoltà e le limitazioni nella mobilità delle persone disabili, degli anziani o dei bambini piccoli,

- i finanziamenti necessari per la ricerca e lo sviluppo di nuove tecniche e tecnologie da applicare ai mezzi di trasporto persone,
- le misure legislative, regolamentari e finanziarie idonee a consentire agli Stati di realizzare i progetti di infrastrutture volti a soddisfare le esigenze di mobilità delle persone;

3.7 sottolinea che l'Europa unita deve far sì che gli Stati membri offrano un servizio equilibrato in materia di trasporto sia merci sia passeggeri. Infine, il Comitato desidera essere informato dell'avvio della riflessione globale da esso invocata, esservi associato ed essere consultato in merito alle sue conclusioni.

Bruxelles, 26 ottobre 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 all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero,**
- alla **Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1782/2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e**
- alla **Proposta di regolamento del Consiglio relativo ad un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità europea e che modifica il regolamento (CE) n. 1258/1999 relativo al finanziamento della politica agricola comune**

COM(2005) 263 def. — 2005/0118-0119-0120 (CNS)

(2006/C 28/10)

Il Consiglio, in data 25 luglio 2005, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 36 e 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 7 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore BASTIAN.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 103 voti favorevoli, 22 voti contrari e 18 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Nell'Unione europea 21 paesi sono produttori di zucchero di barbabietola. I dipartimenti francesi d'oltremare e la Spagna, in misura limitata, producono zucchero di canna (280 000 tonnellate). Complessivamente, la produzione saccarifera europea va dai 17 ai 20 milioni di tonnellate, a seconda

degli anni, mentre il consumo di zucchero in Europa è stimato a 16 milioni di tonnellate.

1.2 Le barbabietole vengono coltivate, nel quadro della rotazione delle colture, da 320 000 agricoltori su una superficie complessiva di 2,2 milioni di ettari (in media poco meno di 7 ettari di barbabietole per ogni bieticoltore) e vengono trasformate in 236 zuccherifici con circa 75 000 dipendenti diretti,

permanenti o stagionali. Il settore bieticolo e saccarifero in Europa conta complessivamente 500 000 posti di lavoro diretti o indiretti.

1.3 Nell'Unione vengono prodotte anche 500 000 tonnellate di isoglucosio e 250 000 tonnellate di sciroppo di inulina ed esiste un'industria di raffinazione dello zucchero di canna greggio (la maggior parte del quale — 1,6 milioni di tonnellate — viene importata dai paesi ACP ⁽¹⁾).

1.4 Nel settore dello zucchero, dell'isoglucosio e dello sciroppo di inulina l'ultima proroga del regime delle quote risale al 2001.

1.5 Il 14 luglio 2004 la Commissione ha presentato una comunicazione sulla riforma del settore dello zucchero ⁽²⁾, sulla quale il Comitato ha adottato un parere in data 15 dicembre 2004 ⁽³⁾.

1.6 Il 22 giugno 2005 la Commissione ha presentato tre proposte legislative ⁽⁴⁾ sulle quali verte il presente parere.

Parallelamente, ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure di accompagnamento a favore dei paesi aderenti al protocollo dello zucchero interessati dalla riforma del regime comunitario in questo settore ⁽⁵⁾.

1.7 La proposta legislativa della Commissione presenta le seguenti differenze rispetto alla comunicazione del 14 luglio 2004:

- la durata si estende fino alla campagna 2014/2015 compresa,
- il prezzo minimo della barbabietola viene ridotto del 42,6 % nel corso di due campagne (fino ad arrivare a 25,05 EUR/t), con un'eventuale diminuzione ulteriore del 10 % mediante un accordo interprofessionale,
- il prezzo di riferimento dello zucchero viene ridotto del 39 % nel corso di quattro campagne (fino ad arrivare a 385,5 EUR/t), mentre quello di riferimento netto diminuirà nel corso di due campagne (questa differenza è dovuta al contributo da versare al fondo di ristrutturazione),
- viene introdotta una tassa sulla produzione pari a 12 euro per tonnellata di zucchero di quota, da ripartire in parti uguali tra i coltivatori e i fabbricanti,
- le quote A e B vengono fuse in un'unica quota; un contingente supplementare di 1 milione di tonnellate è ripartito fra gli Stati membri produttori di zucchero della quota C dietro pagamento di un importo di 730 euro per ogni tonnellata di quota supplementare,
- è previsto un regime di ristrutturazione di quattro anni seguito da un'eventuale riduzione lineare delle quote,
- le quote di isoglucosio vengono aumentate di 100 000 tonnellate all'anno per tre anni,

⁽¹⁾ ACP: paesi in via di sviluppo dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico che hanno firmato il protocollo sullo zucchero nel quadro dell'Accordo di Cotonou.

⁽²⁾ COM(2004) 499 def.

⁽³⁾ GU C 157 del 28.6.2005, pag. 102.

⁽⁴⁾ COM(2005) 263 def.

⁽⁵⁾ COM(2005) 266 def.

- le disposizioni relative alla gestione dei mercati prevedono il riporto dello zucchero fuori quota, l'eventuale ritiro dello zucchero di quota che eccede il fabbisogno del mercato e un eventuale aiuto all'ammasso privato qualora il prezzo di mercato scenda al di sotto del prezzo di riferimento,
- anche l'industria chimica e quella farmaceutica possono rifornirsi di zucchero fuori quota, come già il comparto dei lieviti e dell'alcol, e, in caso di difficoltà di approvvigionamento, possono ottenere un contingente tariffario specifico,
- fino al 2009/2010 è prevista una garanzia di approvvigionamento per le raffinerie pari al loro fabbisogno tradizionale di approvvigionamento,
- la proposta non prevede di limitare, a partire dal 2009/2010, l'importazione di zucchero dai paesi meno avanzati (PMA),
- per quanto riguarda le esportazioni, la proposta vieta l'esportazione di zucchero fuori quota e non prevede l'esportazione di zucchero di quota senza restituzione,
- la Commissione abbandona la proposta relativa alla trasferibilità delle quote a livello europeo, nonché quella di una riduzione lineare delle quote pari a 2 800 000 tonnellate in quattro anni. Viene istituito un piano di ristrutturazione alimentato da un contributo prelevato sulle quote di zucchero, di isoglucosio e di inulina. I contributi prelevati sulle quote zucchero sono finanziati per oltre il 50 % dagli agricoltori con la riduzione del prezzo delle barbabietole,
- ai produttori di zucchero, di isoglucosio e di inulina che rinunciano alla loro quota, cessano la produzione e chiudono lo stabilimento viene corrisposto, a titolo del fondo di ristrutturazione, un aiuto decrescente variabile a seconda dell'anno di cessazione dell'attività,
- in base alle previsioni della Commissione, il fondo di ristrutturazione potrebbe riguardare fino a 6 160 milioni di tonnellate di quote per un importo complessivo di 4,2 miliardi di euro,
- l'aiuto compensativo, pari al 60 % della perdita di reddito dovuta alla riduzione del prezzo della barbabietola, viene corrisposto ai produttori di barbabietole e di cicoria sotto forma di pagamento disaccoppiato, rispettando sia l'importo per ettaro destinato alla produzione di zucchero delle quote A e B sia il massimale previsto per ciascuno Stato membro,
- la scelta del periodo di riferimento da utilizzare per la ripartizione degli aiuti è lasciata agli Stati membri,
- l'importo della dotazione finanziaria destinata al sostegno diretto al reddito degli agricoltori è pari a 907 milioni di euro nel 2006/2007 e a 1 542 milioni di euro a partire dal 2007/2008.

2. Osservazioni generali

2.1 Il Comitato reputa che una riforma dell'OCM dello zucchero sia necessaria. A questo proposito ricorda il suo parere del 15 dicembre 2004 ⁽⁶⁾, e in particolare i punti 2.1, 2.4, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9 e 2.10.

2.2 Il Comitato rileva tuttavia che la proposta di riforma va ben oltre quanto annunciato dalla Commissione nella comunicazione del 14 luglio 2004. La riduzione dei prezzi e della produzione è molto maggiore e le esportazioni vengono soppresse rapidamente. La proposta invia dunque un segnale sbagliato ai nostri concorrenti nei negoziati OMC. Inoltre, non difende l'obiettivo di una produzione saccarifera europea in grado di garantire l'approvvigionamento del mercato, specialmente nelle regioni in cui la riconversione è difficile.

2.3 Il Comitato è preoccupato per le conseguenze che la riduzione dei prezzi e della produzione proposta avrà sui redditi agricoli e sull'occupazione. A questo proposito sottolinea il ruolo importante del settore saccarifero nell'economia di numerose regioni. Reputa che la proposta non rispetti il modello agricolo europeo e la volontà, più volte ribadita dal Consiglio, di sostenere la produzione agricola tradizionale anche nelle regioni o negli Stati membri meno favoriti, la multifunzionalità, la sostenibilità e la strategia di Lisbona. Le proposte di riforma comportano infatti la perdita di 150 000 posti di lavoro diretti o indiretti.

2.4 Il Comitato non crede che l'opzione di riforma scelta dalla Commissione, che consiste nel ricercare l'equilibrio del mercato mediante una riduzione dei prezzi, sia in grado di realizzare l'obiettivo di mantenere a lungo termine, in Europa, una bieticoltura e un'industria saccarifera solide e di rispettare i paesi in via di sviluppo fornitori preferenziali di zucchero. Il Comitato reputa necessario fare tutto il possibile per evitare che, mediante il commercio triangolare di zucchero, che non ha alcun vantaggio per lo sviluppo dei PMA, vengano aperte nuove quote del mercato mondiale specialmente al Brasile. In tale contesto, il Comitato sottolinea che in Brasile la produzione di zucchero, ampiamente sostenuta attraverso la politica in materia di bioetanolo e quella monetaria, avviene in condizioni sociali, ambientali e di proprietà fondiaria che da un lato risultano inaccettabili, ma dall'altro spiegano i costi di produzione estremamente bassi, l'aumento della produzione negli ultimi anni e la conseguente crescita degli stock e quindi il basso livello dei prezzi sul mercato mondiale. Il CESE ritiene che l'accesso al mercato comunitario dovrebbe essere subordinato al rispetto di determinate norme sociali, come per esempio quelle previste dalla dichiarazione della conferenza dell'Organizzazione internazionale del lavoro del 1998.

2.5 Il Comitato ⁽⁷⁾ «reputa che la diminuzione dei prezzi proposta (...) [sia] un passo importante verso una liberalizzazione completa del mercato dello zucchero. [Ciò] (...) non può

offrire [dunque] delle prospettive sostenibili ai bieticoltori né alle persone impiegate nel settore dello zucchero e ai consumatori europei».

2.6 Il Comitato ⁽⁸⁾ «non comprende (...) per quale motivo la Commissione abbia abbandonato l'idea di negoziare quote di importazione preferenziali con i PMA, come peraltro essi chiedono. Questo permetterebbe infatti di soddisfare in modo più mirato gli interessi dei paesi in via di sviluppo più poveri, di garantire un approvvigionamento equilibrato del mercato e di avere in Europa un livello di prezzi sostenibile. Il Comitato richiama l'attenzione sulla contraddizione fondamentale nella quale cade la Commissione quando, da un lato, giustifica la riforma radicale dell'OCM dello zucchero con l'iniziativa Tutto tranne le armi e, dall'altro, rifiuta di dar seguito alla richiesta formulata esplicitamente dai PMA di ottenere un sistema di quote preferenziali».

2.7 Il Comitato ⁽⁹⁾ non crede che la riduzione significativa del prezzo dello zucchero andrà a beneficio dei consumatori. Il 70 % dello zucchero viene consumato in prodotti elaborati, per i quali è molto difficile che vi sia un ribasso dei prezzi che poi si trasmette ai consumatori. Va aggiunto che nei paesi in cui il mercato dello zucchero è stato liberalizzato non si è avuta alcuna riduzione dei prezzi al consumo.

2.8 Il Comitato non comprende per quale motivo la Commissione proponga di porre fine rapidamente alle esportazioni di zucchero non trasformato. L'Unione, nonostante sia risultata soccombente dinanzi al gruppo speciale (*panel*) OMC, ha ancora il diritto di esportare 1 273 000 tonnellate di zucchero sovvenzionato non trasformato, sia esso zucchero di quota con restituzione o zucchero fuori quota senza restituzione. La bieticoltura è caratterizzata peraltro da una certa variabilità a livello della resa e il mercato sarà soggetto alla variabilità delle importazioni. È quindi auspicabile avere una certa flessibilità, grazie alle esportazioni, per gestire la variazione della disponibilità di zucchero di quota o fuori quota. Questa elasticità è necessaria per garantire la sostenibilità della produzione e un impiego razionale della manodopera e delle attrezzature.

2.9 Il Comitato appoggia la proposta della Commissione relativa al piano di ristrutturazione volontario che migliora sensibilmente le condizioni in cui avviene la ristrutturazione. Auspica tuttavia che tale piano venga integrato per tener conto degli interessi dei bieticoltori e dei lavoratori dell'industria saccarifera.

2.10 Nel complesso il Comitato ⁽¹⁰⁾ reputa che la Commissione non abbia valutato bene l'impatto della sua proposta, che provocherà un trasferimento massiccio di risorse dal settore rurale (agricoltura e prima trasformazione) europeo e dei paesi in via di sviluppo verso le grandi multinazionali del settore dell'alimentazione e della distribuzione e che, al tempo stesso, smantellerà una parte considerevole dell'industria dello zucchero in Europa e nei paesi ACP, quasi esclusivamente a vantaggio della produzione saccarifera brasiliana ⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Cfr. nota n. 3.

⁽⁷⁾ GU C 157 del 28.6.2005.

⁽⁸⁾ GU C 157 del 28.6.2005.

⁽⁹⁾ GU C 157 del 28.6.2005.

⁽¹⁰⁾ GU C 157 del 28.6.2005.

⁽¹¹⁾ GU C 157 del 28.6.2005.

3. Osservazioni particolari

3.1 Il Comitato si compiace che, proprio come aveva chiesto, la Commissione proponga un regolamento per il periodo compreso tra il 1° luglio 2006 e il 30 settembre 2015.

3.2 Il Comitato reputa che le riduzioni dei prezzi proposte siano eccessive e che, inoltre, non avranno alcun effetto sulle importazioni di zucchero effettuate mediante operazioni di triangolazione commerciale (mercato mondiale, PMA, UE), il cui volume varierà in funzione delle fluttuazioni del prezzo mondiale e dei tassi di cambio. Chiede pertanto che le riduzioni dei prezzi siano limitate allo stretto necessario, tenuto conto dei negoziati dell'OMC, e che siano scaglionate nel tempo come la riduzione dei dazi, in particolare al fine di dare ai nuovi Stati membri il tempo di cui hanno bisogno per adattarsi.

Il Comitato esorta peraltro il Consiglio ad essere particolarmente attento ai problemi degli agricoltori delle regioni difficili o di quelle che offrono poche alternative economicamente vantaggiose alla bieticoltura.

3.3 Il Comitato si meraviglia che la proposta preveda una tassa sulla produzione a carico dei coltivatori e dei fabbricanti benché il livello delle quote sarà decisamente inferiore al consumo e quantunque la Commissione sia guidata da una logica di concorrenza tra la produzione europea e lo zucchero importato. Da questo punto di vista tale prelievo è discriminatorio per i bieticoltori e i fabbricanti di zucchero dell'UE. Il Comitato ne chiede pertanto la soppressione o, altrimenti, l'estensione a tutto lo zucchero importato.

3.4 Il Comitato ritiene che sia impossibile avere un'OCM dello zucchero efficace se non c'è la possibilità di controllare in qualche forma le importazioni. Raccomanda pertanto di inserire delle disposizioni che vietino il commercio triangolare di zucchero con i PMA e di prevedere l'applicazione automatica di una clausola di salvaguardia quantitativa nei confronti delle importazioni provenienti dai PMA qualora la Commissione decida di ritirare dal mercato un determinato quantitativo di zucchero delle quote (procedura di ritiro) o in caso di applicazione di una misura di aiuto all'ammasso privato (prezzo del mercato inferiore al prezzo di riferimento).

3.5 Il Comitato reputa la proposta di regolamento eccessivamente restrittiva in materia di esportazioni. Ritiene che il regolamento debba autorizzare tutte le possibilità di esportazione consentite dall'OMC, e in particolare l'esportazione di un quantitativo complementare di zucchero fuori quota se le esportazioni con restituzione di zucchero di quota non raggiungono i limiti quantitativi e finanziari autorizzati dall'OMC per quelle sovvenzionate.

Il regolamento dovrebbe inoltre liberalizzare l'esportazione senza restituzione dello zucchero di quota.

3.6 Il Comitato denuncia la debolezza degli strumenti di gestione del mercato proposti dalla Commissione al posto del meccanismo di intervento. È prevedibile infatti che, data

l'irregolarità e l'imprevedibilità delle importazioni che provocano una pressione permanente sul mercato, l'ammasso privato e il riporto obbligatorio non consentiranno di garantire che il prezzo di mercato rispetti il prezzo di riferimento. Il Comitato chiede dunque di mantenere il regime di intervento.

3.7 Il Comitato prende atto della proposta della Commissione di compensare il 60 % delle perdite di reddito da bieticoltura dovute alla riduzione dei prezzi. Reputa che le compensazioni debbano essere eque e che la loro percentuale debba essere analoga a quella delle compensazioni previste per le altre colture. Constata che la diminuzione reale del prezzo delle barbabietole, tenuto conto della tassa sulla produzione e del rischio di un ulteriore calo del 10 %, potrebbe arrivare al 50 %. In queste condizioni la compensazione sarebbe solo del 51 %. Il Comitato raccomanda pertanto una minore riduzione del prezzo e un tasso di compensazione più elevato, nel rispetto dei limiti di bilancio proposti. Insiste inoltre sul fatto che l'erogazione dell'aiuto di compensazione per il calo dei prezzi non elimini il costante bisogno di strumenti di gestione efficaci se si vuole evitare un crollo del mercato e garantire il reddito degli agricoltori.

3.8 Il Comitato constata che la proposta di compensazione prevede aiuti disaccoppiati erogati per ogni ettaro coltivato a barbabietole da zucchero o a cicoria oggetto di un contratto per la produzione di zucchero A e B o di sciroppo di inulina. Reputa che gli Stati membri, mediante disposizioni adattate, debbano avere piena libertà di erogare ai coltivatori di barbabietole e di cicoria la totalità degli aiuti, entro il limite dei massimali nazionali previsti nella proposta stessa. Raccomanda pertanto che le conseguenze a lungo termine del disaccoppiamento vengano attentamente valutate dalla Commissione.

3.9 Il Comitato ritiene illogico che la proposta preveda un aumento gratuito di 300 000 tonnellate per le quote di isoglucosio, quando al medesimo tempo viene attuato un programma oneroso di ristrutturazione inteso a ridurre sensibilmente le quote zucchero e la quota zucchero supplementare di un milione di tonnellate sarà a pagamento.

3.10 Il Comitato rileva che la Commissione ha accolto la sua proposta di attuare un programma di ristrutturazione volontario che preveda il versamento di un'indennità al momento dell'entrata in vigore della regolamentazione, al posto del meccanismo di riduzione obbligatoria delle quote e della trasmissibilità delle quote a livello europeo.

Il Comitato esige tuttavia che sia prevista una codecisione dei coltivatori e dei fabbricanti in materia di ristrutturazione e che si proceda al versamento di un'indennità di ristrutturazione adeguata ai coltivatori colpiti dalla ristrutturazione.

Al riguardo, constata che l'indennità supplementare di 4,68 euro per tonnellata di barbabietole delle quote A e B corrisposta nella campagna 2006/2007 ai bieticoltori colpiti dalla ristrutturazione non è che un'applicazione anticipata degli aiuti compensativi che verranno erogati a tali coltivatori per il calo del prezzo a partire dal 2007/2008. Non si tratta quindi di un'indennità di ristrutturazione.

3.11 Il Comitato reputa che il Consiglio dovrebbe dare la massima importanza all'impatto della proposta della Commissione sull'occupazione nelle diverse regioni interessate dalla ristrutturazione del settore saccarifero. In tale contesto esorta gli Stati membri e la Commissione a facilitare l'accesso al Fondo sociale europeo e agli altri fondi strutturali, in particolare nelle regioni maggiormente colpite dalla ristrutturazione e nei nuovi Stati membri, al fine di contribuire a ridurre gli effetti negativi della riforma sull'occupazione mediante piani sociali che superino di gran lunga il quadro normativo obbligatorio. Occorre infatti promuovere la creazione di nuovi posti di lavoro, la diversificazione e la riconversione.

3.12 Il Comitato, a tale riguardo, reputa necessario che la Commissione e gli Stati membri appoggino con urgenza, mediante gli strumenti regolamentari e finanziari adeguati, una politica volontaristica di ricorso ai biocarburanti nel quadro della quale la barbabietola dovrebbe avere un ruolo importante. Reputa assolutamente necessario sviluppare ulteriormente, nel settore non alimentare, il processo di trasformazione dello zucchero prodotto fuori quota.

3.13 Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione e del Consiglio sull'effetto fortemente destabilizzante che le importazioni di zucchero dai Balcani hanno sui mercati dei paesi limitrofi. Raccomanda di definire ed applicare le misure di salvaguardia necessarie (e in particolare il rispetto del prezzo di intervento o di quello di riferimento); insiste inoltre affinché venga fissata rapidamente la quota per la Croazia.

4. Conclusioni

4.1 Il Comitato riconosce la necessità di adeguare l'OCM dello zucchero, ma reputa che, per quanto riguarda la riduzione della produzione e dei prezzi, le proposte di riforma siano eccessive.

La loro attuazione avrebbe notevoli ripercussioni sul settore saccarifero europeo, e si tradurrebbe in particolare nella perdita di almeno 150 000 posti di lavoro in regioni che spesso sono già deboli e non hanno alternative remunerative a tale coltivazione.

4.2 Il Comitato esorta il Consiglio ad essere più ambizioso della Commissione nel settore della produzione bieticola e saccarifera europea, pronunciandosi a favore di un controllo quantitativo delle importazioni e dell'autorizzazione a sfruttare tutte le possibilità di esportazione consentite dall'OMC. Un obiettivo di produzione superiore di 2 o 3 milioni di tonnellate a quello proposto dalla Commissione è infatti possibile, specialmente controllando le importazioni, e consentirebbe di salvare dai 50 000 ai 75 000 posti di lavoro e circa 50 000 aziende bieticole situate in numerose regioni della Comunità.

4.3 Il Comitato teme che gli obiettivi dell'iniziativa «Tutto tranne le armi» e della riforma dell'OCM dello zucchero in

materia di politica di sviluppo non vengano realizzati; appoggia pertanto la richiesta dei PMA di negoziare con l'Unione quote di importazione per lo zucchero. In ogni caso occorre vietare la pratica delle triangolazioni e definire delle clausole di salvaguardia automatiche, nonché un codice di condotta che preveda criteri di sostenibilità sociale e ambientale e di sovranità alimentare da rispettare per poter accedere al mercato comunitario.

4.4 Il Comitato raccomanda di mantenere un flusso di esportazioni di zucchero di quota o fuori quota pari al volume autorizzato dall'OMC, al fine di poter continuare a servire i clienti tradizionali più vicini alla Comunità.

4.5 Il Comitato insiste affinché le riduzioni dei prezzi siano scaglionate nel tempo e strettamente limitate agli impegni internazionali e affinché, se necessario, lo zucchero venga trattato come prodotto sensibile nel quadro dei negoziati sull'Agenda di Doha per lo sviluppo.

4.6 Raccomanda di mantenere il regime di intervento e di applicare in modo permanente strumenti efficaci di gestione del mercato.

4.7 Il Comitato chiede di aumentare, nei limiti del possibile, le compensazioni parziali dei coltivatori per le perdite di reddito dovute al calo del prezzo delle barbabietole e di corrispondere la totalità dell'importo. Insiste inoltre sulla necessità di garantire la sostenibilità di tali aiuti e di salvaguardare il bilancio dello zucchero.

4.8 Il Comitato appoggia la proposta della Commissione relativa al programma di ristrutturazione, ma chiede un diritto di codecisione per i coltivatori e l'erogazione di un aiuto ai coltivatori colpiti dalla chiusura di uno stabilimento, per consentire loro di ristrutturare le loro aziende.

4.9 Il Comitato insiste affinché vengano mobilitati il Fondo sociale europeo e gli altri fondi strutturali per offrire, oltre agli indennizzi necessari, le migliori opportunità di riconversione ai lavoratori colpiti dalla ristrutturazione dell'industria saccarifera europea.

4.10 Il Comitato considera necessario ed urgente che il settore dello zucchero venga inserito nel dibattito energetico (politica dei biocarburanti) come strumento per contribuire a compensare gli effetti negativi della riforma.

4.11 Il Comitato insiste affinché vengano corretti rapidamente gli effetti destabilizzanti delle importazioni di zucchero dai Balcani.

4.12 Il Comitato esorta infine il Consiglio a prestare attenzione alla situazione delle regioni difficili o che offrono poche alternative economicamente vantaggiose ai lavoratori del settore agricolo.

Bruxelles, 26 ottobre 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 e al Parlamento europeo sull'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea

COM(2005) 84 def.

(2006/C 28/11)

La Commissione, in data 17 marzo 2005, 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 Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore KALLIO e dal correlatore WILMS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 97 voti favorevoli e 1 astensione.

1. Introduzione

1.1 Il Trattato sull'Unione europea non prevede alcuna politica forestale comune, né tale politica viene introdotta nella proposta di un nuovo Trattato costituzionale.

1.2 La Commissione europea ha pubblicato il 18 novembre 1998 una comunicazione sulla strategia forestale dell'Unione. Il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il 15 dicembre 1998, sulla base della comunicazione della Commissione, una risoluzione in merito alla strategia forestale dell'Unione.

1.3 Quali fattori principali e base comune di azione della strategia forestale il Consiglio ha individuato la cura e lo sfruttamento sostenibili delle foreste, come definiti nella conferenza ministeriale di Helsinki del 1993, nonché la loro multifunzionalità.

1.4 Nella strategia forestale assume grande importanza anche il principio di sussidiarietà, in base al quale la responsabilità della relativa politica ricade sugli Stati membri e la Comunità può contribuire alla cura e allo sfruttamento sostenibili delle foreste, come pure alla loro multifunzionalità, solo quando il suo intervento produce un valore aggiunto.

1.5 Il Comitato economico e sociale europeo ha presentato un parere di iniziativa sulla strategia forestale dell'UE il 9 dicembre 1999.

1.6 Nella risoluzione il Consiglio invitava la Commissione a presentare, dopo cinque anni, una relazione sull'attuazione della strategia forestale.

1.7 Tale risoluzione è stata pubblicata il 10 marzo 2005. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione (*Staff Working Document*) allegato alla comunicazione contiene un quadro particolareggiato delle azioni e delle misure intraprese nel periodo 1999-2004 nel quadro della strategia forestale.

1.8 Il Comitato accoglie con favore le indicazioni contenute nella comunicazione, in particolare quelle rivolte a rafforzare

l'attuazione della strategia e a migliorare il suo coordinamento. Ritiene importante che venga attuata rapidamente la proposta della Commissione relativa a un piano di azione per la silvicoltura sostenibile.

2. Attuazione della strategia forestale dell'Unione europea

2.1 Cambiamenti nel contesto di intervento

2.1.1 Dopo il 1998 le sfide della silvicoltura e della politica forestale dell'UE hanno risentito l'influenza dei numerosi cambiamenti sopraggiunti nel contesto politico, tra i quali la comunicazione della Commissione evidenzia l'ampliamento, l'adozione di obiettivi strategici da parte dell'UE e lo sviluppo della politica internazionale in campo silvicolo e ambientale.

2.1.2 Con l'ampliamento la superficie boschiva dell'UE è cresciuta di circa il 20 %, le riserve forestali approssimativamente del 30 % e il numero di proprietari di terreni boschivi è salito da 12 a 16 milioni. Nei nuovi Stati membri occorre accrescere la capacità istituzionale di promuovere la silvicoltura sostenibile, una sfida particolare consiste nello sviluppare la struttura della proprietà privata di foreste e nell'aggiornare il quadro istituzionale.

2.1.3 Il vertice di Johannesburg del 2002 ha evidenziato il ruolo della silvicoltura sostenibile — in quanto risorsa e strumento dello sviluppo sostenibile — ai fini del raggiungimento dei più ampi «obiettivi del millennio» (*Millennium Development Goals*). Nel corso di tale vertice è stato concordato un piano di azione, vincolante per i governi, che comprende anche numerose decisioni riguardanti le foreste.

2.1.4 La silvicoltura comunitaria ha dovuto far fronte a mercati dei prodotti forestali sempre più globalizzati e ad un'industria forestale fortemente concentrata, cosa che ha richiesto una maggiore efficienza nella produzione di legno.

2.1.5 Le foreste rivestono un importante ruolo sociale apportando numerosi benefici alla collettività. Contemporaneamente è aumentata l'importanza dello sfruttamento sostenibile delle foreste e delle funzioni ambientali svolte dalle foreste stesse. In particolare gli accordi internazionali in materia di ambiente sottoscritti dall'UE e dagli Stati membri hanno creato nuove sfide per la silvicoltura.

2.1.6 Il Consiglio europeo di Lisbona, nel marzo 2000, ha adottato un nuovo obiettivo strategico dell'UE, diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di mantenere uno sviluppo sostenibile, di creare nuovi e migliori posti di lavoro e di accrescere il grado di coesione sociale. Il Consiglio europeo di Göteborg, nel giugno 2001, ha adottato, a complemento della strategia di Lisbona, la strategia di sviluppo sostenibile dell'UE, la quale richiede che la politica economica, quella sociale e quella ambientale si rafforzino a vicenda.

2.1.7 Numerose politiche, disposizioni e misure comunitarie incidono in maniera diretta o indiretta sulla silvicoltura. Non si è ancora valutata la loro compatibilità e complementarità con la strategia forestale dell'UE e con la relativa applicazione.

2.2 *La politica forestale dell'UE e quella internazionale*

2.2.1 Nella risoluzione sulla strategia forestale dell'UE il Consiglio ribadisce che la Comunità deve contribuire attivamente ad attuare le deliberazioni della conferenza ministeriale sulle foreste e assumere l'iniziativa nel quadro delle discussioni e nei negoziati internazionali, in particolare nel forum intergovernativo delle Nazioni Unite sulle foreste.

2.2.2 Nel parere del 1999 il Comitato osservava che l'UE deve perseguire energicamente l'applicazione su scala mondiale di uno strumento vincolante finalizzato alla cura, alla conservazione e allo sviluppo sostenibile delle foreste, conformemente ai principi relativi alle foreste adottati al vertice di Rio. Tale obiettivo permane attuale, a causa tra l'altro della globalizzazione dell'industria forestale e del commercio dei relativi prodotti, del persistente processo di deforestazione e dell'esigenza di salvaguardare i diritti delle comunità locali che dipendono dall'economia forestale.

2.2.3 Allo scopo di prevenire il taglio e il commercio illegali di prodotti forestali, la Commissione ha presentato il *Piano di azione per l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT)*, nonché una proposta relativa a un sistema di autorizzazioni nell'ambito del suddetto piano di azione. Il Comitato considera assolutamente importante prevenire il taglio e il commercio illegali di prodotti forestali. Il taglio illegale provoca serie perdite sotto il profilo ambientale, economico e sociale, mentre il legno così prodotto causa un effetto distorsivo sul mercato. Per contrastare il taglio illegale occorre anzitutto collaborare con i paesi produttori allo scopo di rendere più efficienti le procedure amministrative e migliorare l'applicazione delle leggi. Ciò permetterà di dedicare la massima attenzione ai fattori sociali e alle ricadute, ad esempio, sulle condizioni di vita e il benessere delle comunità che dipendono dalle foreste. Bisogna dedicare particolare attenzione alla salvaguardia delle foreste primarie e della loro biodi-

versità. Per prevenire il taglio illegale è indispensabile rendere più chiara la legislazione in materia di utilizzazione dei terreni. Il regime di autorizzazioni che è stato presentato non elimina l'esigenza di rendere più efficaci le misure applicate.

2.2.4 Le foreste e la silvicoltura dell'UE risentono più di prima dell'influenza esercitata dalla politica internazionale in materia economica, sociale e ambientale, e dagli accordi ambientali in sede ONU. Nel 2002 è stato varato, nel quadro della Convenzione dell'ONU sulla biodiversità, un programma di lavoro riguardante la biodiversità delle foreste. La Convenzione dell'ONU sul cambiamento climatico sottolinea il ruolo delle foreste e dei relativi pozzi di assorbimento del carbonio nella prevenzione del cambiamento climatico. In particolare il Protocollo di Kyoto ha indicato al settore forestale nuove sfide e nuove possibilità. Una silvicoltura sostenibile può influire in misura considerevole sulla realizzazione degli obiettivi ambientali previsti dagli accordi internazionali. Ciò richiede che l'UE adotti, nella politica ambientale, economica e sociale su scala internazionale, come pure nelle proprie politiche, un approccio coordinato e convergente, che tenga equamente conto delle varie dimensioni della silvicoltura sostenibile e rispetti le differenti utilizzazioni delle foreste.

2.2.5 A livello paneuropeo la Conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste in Europa (MCPFE) costituisce il più importante foro di discussione e ha fornito una cornice efficace per promuovere l'uso e la gestione economicamente, ecologicamente, socialmente e culturalmente sostenibili delle foreste.

2.3 *La strategia forestale dell'UE e le politiche forestali degli Stati membri*

2.3.1 La quarta conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste in Europa, svoltasi a Vienna dal 28 al 30 aprile 2003, ha sottolineato l'importanza dei programmi forestali nazionali ai fini dello sviluppo della cooperazione tra il settore forestale e gli altri settori di intervento. La riunione ministeriale ha concluso che i programmi forestali nazionali costituiscono un processo partecipativo, comprensivo, intersettoriale e progressivo di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche a livello nazionale e/o subnazionale, volto a migliorare la cura e lo sfruttamento sostenibile delle foreste come definiti dalla riunione ministeriale di Helsinki e in generale a promuovere lo sviluppo sostenibile.

2.3.2 Conformemente al principio di sussidiarietà i programmi forestali nazionali costituiscono uno strumento essenziale per realizzare gli obiettivi della strategia forestale dell'UE. Tali programmi forestali nazionali sono programmi quadro comprensivi e multisettoriali, che tengono conto della reciproca influenza tra il settore forestale e gli altri campi di attività. I programmi forestali nazionali possono considerare ed equilibrare le varie utilizzazioni delle foreste e le aspettative della società in questo campo, tenendo conto anche delle specificità nazionali. Tali programmi nazionali creano l'uniformità e la coerenza tra le varie linee politiche nazionali e con gli impegni internazionali. Essi dovrebbero essere valutati per verificare che corrispondano agli obiettivi stabiliti.

2.3.3 Anche l'attuazione degli impegni in materia ambientale e forestale assunti sul piano internazionale dall'UE e dagli Stati membri può essere resa ottimale inserendo i relativi obblighi nei programmi forestali nazionali.

2.3.4 L'UE deve promuovere l'elaborazione di piani forestali nazionali conformi agli orientamenti della Conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste in Europa (MCPFE), in modo da favorire una silvicoltura sostenibile e mettere a punto un approccio integrato allo sviluppo della silvicoltura e della politica forestale a livello sia degli Stati membri che dell'Unione.

2.4 *Politica di sviluppo rurale e silvicoltura*

2.4.1 La politica di sviluppo rurale ha costituito a livello comunitario il principale strumento di attuazione della strategia forestale. Nel periodo 2000-2006 le misure forestali sono state finanziate, nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale, con 4,8 miliardi di euro, dei quali metà sono stati destinati alla riforestazione di terreni agricoli e metà ad altre misure.

2.4.2 Nella relazione speciale della Corte dei conti n. 9/2004 sulle misure forestali nell'ambito della politica di sviluppo rurale si afferma che «né la Commissione né gli Stati membri si sono fatti carico della responsabilità di valutare se un progetto abbia contribuito alla realizzazione della strategia forestale dell'Unione europea».

2.4.3 Il regolamento di base sul sostegno allo sviluppo rurale (regolamento (CE) n. 1257/1999, art. 29) stabilisce che le misure agricole degli Stati membri destinate allo sviluppo rurale devono basarsi sui programmi forestali nazionali o regionali o su strumenti equivalenti. I piani forestali nazionali sono in fase di elaborazione in una parte degli Stati membri e sono invece già in uso solo in alcuni altri Stati membri.

2.4.4 La scarsità di dati circa le misure nazionali di politica forestale ha reso più difficile per la Commissione valutare le azioni forestali nel quadro della politica di sviluppo rurale. Per le misure nazionali sostenute dall'UE non è in funzione un programma di monitoraggio.

2.4.5 Sebbene una parte considerevole dei finanziamenti venga destinata alle misure di riforestazione, non sono stati definiti degli obiettivi operativi su come finanziare tali misure conformemente alla strategia e tenendo conto in particolare degli obiettivi ambientali.

2.4.6 Numerose direzioni generali e unità della Commissione partecipano alla procedura di adozione dei progetti e dei piani di azione per lo sviluppo rurale e, al tempo stesso, alla deliberazione delle misure per la silvicoltura. La complessità del processo decisionale ha limitato l'applicazione della politica di sviluppo rurale nell'attuazione della strategia forestale dell'UE.

2.4.7 Bisognerebbe inoltre verificare se non sia più efficace concentrare le risorse dell'UE, invece che sulla riforestazione, sulla promozione del mercato del legno, su meccanismi di remunerazione dei servizi ambientali, sulla ricerca, la forma-

zione e l'informazione e sulle misure di sviluppo rurale in grado di garantire a lungo termine un miglioramento delle condizioni operative e dell'occupazione nel settore forestale, nonché sui servizi ambientali resi dalle foreste.

2.4.8 Occorre poi tenere conto del fatto che quello delle foreste e del legno è un settore aperto e basato sul mercato; ai fini del funzionamento del mercato interno bisogna evitare che la politica di sostegno comporti distorsioni del mercato del legno.

2.5 *Garantire la protezione delle foreste e i servizi ambientali forniti dalle foreste*

2.5.1 La silvicoltura dev'essere sostenibile dal punto di vista economico, ecologico, sociale e culturale. La cura delle foreste, il monitoraggio del loro stato, il ripristino di quelle danneggiate e la garanzia dei loro servizi ambientali sono elementi essenziali della silvicoltura sostenibile. Si dovrebbe garantire l'utilizzazione sostenibile delle foreste provvedendo a un'adeguata rigenerazione.

2.5.2 Gli obiettivi principali da perseguire in relazione alle foreste comunitarie sono il loro mantenimento in buono stato di salute e di vitalità attraverso cure che le difendano dall'inquinamento atmosferico, da incendi e da altri danni di origine organica, come malattie e insetti, o inorganica, come l'erosione.

2.5.3 Ogni anno nell'Unione europea 400.000 ettari di boschi sono colpiti da incendi; questi ultimi costituiscono un problema grave, specie negli Stati membri meridionali. Oltre a svolgere attività di prevenzione degli incendi, la Comunità ha raccolto informazioni e effettuato un monitoraggio della loro estensione e delle loro cause. La Comunità ha predisposto la raccolta sistematica di dati sull'entità e sui fattori all'origine degli incendi di foreste. Grazie a tale sistema è stato possibile valutare e monitorare le azioni eseguite dagli Stati membri e dalla Commissione nel campo della lotta agli incendi. La protezione delle foreste e dell'ambiente nell'UE non potrà essere fruttuosa se non si provvederà a definire un approccio efficace nei confronti del monitoraggio e della prevenzione degli incendi forestali.

2.5.4 I principali strumenti legislativi concernenti la salvaguardia della salute e della vitalità delle foreste sono la direttiva sulla protezione delle piante, quella sulla commercializzazione del materiale di moltiplicazione forestale e il regolamento quadro riguardante la sorveglianza delle foreste e delle interazioni ambientali (*Forest Focus*).

2.5.5 Il regolamento *Forest Focus* predispone la cornice di un programma di azione della Comunità attraverso il quale viene proseguita la sorveglianza dello stato di salute delle foreste comunitarie e vengono sviluppati e diversificati i programmi di sorveglianza. L'obiettivo è produrre dati affidabili e comparabili sulla situazione delle foreste e sugli effetti delle minacce che incombono su di esse a livello comunitario.

2.5.6 I dati relativi alla diversità biologica, alle risorse forestali, alla cattura e al ciclo del carbonio, ai prodotti forestali e all'impatto delle misure di tutela vengono già raccolti nel quadro di vari accordi internazionali, dell'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura delle Nazioni Unite (FAO), del Comitato del settore del legno della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, di Eurostat e della Conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste in Europa (MCPFE). Nel definire i programmi comunitari di sorveglianza occorre avvalersi dei programmi analoghi già in uso o in corso di elaborazione a livello nazionale, paneuropeo o globale, garantendo al tempo stesso, nella gestione e nella pubblicazione dei relativi dati, la protezione di quelli concernenti i proprietari dei terreni.

2.5.7 La direttiva sulla protezione delle piante contiene disposizioni volte a proteggere le piante e i prodotti di origine vegetale dalle sostanze dannose, e a prevenire la diffusione dei parassiti. Essa definisce inoltre le norme relative al commercio internazionale di legno e dei materiali di moltiplicazione. Il cambiamento climatico accresce i rischi di aumento e di diffusione dei parassiti. Per salvaguardare la salute delle foreste e prevenire la diffusione di parassiti particolarmente dannosi nel territorio comunitario occorrono disposizioni abbastanza rigide in materia di protezione delle piante, come pure un'efficace sorveglianza. Occorre tuttavia evitare che la direttiva venga usata come una barriera commerciale non tariffaria, e che le succitate disposizioni si traducano in elementi di distorsione degli scambi.

2.5.8 Le foreste, con la loro diversità biologica, costituiscono una componente importante dell'ambiente naturale europeo. La protezione della biodiversità delle foreste occupa un posto di rilievo nella politica ambientale della Comunità. Nella strategia forestale viene espresso il giudizio secondo cui per salvaguardare la biodiversità delle foreste nell'Unione occorre in primo luogo una serie di adeguati programmi di cura delle foreste. Una silvicoltura sostenibile può contribuire alla biodiversità anche grazie all'istituzione di distretti di tutela forestale. In il base al principio di sussidiarietà sugli Stati membri incombe la responsabilità di salvaguardare la diversità biologica delle foreste e di includerla nei programmi forestali nazionali o in strumenti analoghi.

2.5.9 I principali atti giuridici dell'UE concernenti la protezione della biodiversità sono la direttiva sugli habitat (92/42/CEE) e la direttiva sugli uccelli (79/409/CEE). La protezione delle specie e degli habitat minacciati avviene a livello comunitario attraverso la rete Natura 2000 delle aree sottoposte a protezione speciale. Nel controllo della gestione amministrativa e dell'applicazione di Natura 2000 occorre tenere conto dei requisiti sociali, economici e di informazione, delle conseguenze finanziarie e delle specificità locali e regionali.

2.5.10 Per realizzare gli obiettivi di mantenimento della diversità biologica e rispettare gli impegni internazionali è indispensabile tenere conto della biodiversità nello sfruttamento sostenibile dell'intera superficie forestale, nonché della rete Natura 2000.

2.5.11 La preservazione della biodiversità forestale, a livello comunitario, dipende anche dalla strategia comunitaria per la

diversità biologica (COM(1998) 42 def.). La comunicazione concernente questa strategia sottolinea che è importante tenere conto dell'equilibrio tra la necessità di garantire la conservazione e l'adeguato arricchimento della biodiversità nelle foreste e la necessità di preservarne la salute e l'equilibrio ecologico e assicurare una produzione sostenibile di materie prime per l'industria del legno nonché di beni e servizi richiesti dalla società. La comunicazione afferma inoltre che le azioni inerenti alla promozione e alla tutela della biodiversità dovrebbero far parte della strategia forestale dell'UE.

2.5.12 La domanda di servizi ambientali generati dalle foreste è cresciuta, così come le aspettative della società in merito a tali servizi. Una parte importante della silvicoltura sostenibile consiste nel mantenere e sviluppare il ruolo delle foreste come luogo di svago. Affinché la silvicoltura continui a fornire prodotti, servizi e altri benefici adeguati alle esigenze dei cittadini occorre intensificare la cooperazione con le organizzazioni della società civile e dei consumatori, nonché informare i cittadini e i proprietari forestali sugli effetti ambientali dei loro comportamenti e sui possibili approcci sostenibili. Per poter illustrare il valore dei servizi forestali per l'intera economia e per la società, è necessario redigere in tutti gli Stati membri un bilancio complessivo dei servizi forestali.

2.5.13 Negli Stati membri la cura e l'utilizzazione delle foreste sono state a lungo regolamentate con strumenti politici specifici. È essenziale rispettare il diritto dei proprietari di decidere in merito all'utilizzazione delle foreste e allo sfruttamento delle relative risorse conformemente alla legislazione e ai principi dell'utilizzo sostenibile delle foreste. Laddove la produzione di benefici sociali e ambientali va al di là del quadro giuridico previsto per la gestione forestale e si ripercuote negativamente sulla redditività della silvicoltura e sul diritto dei proprietari di decidere in merito alla loro proprietà, vanno istituiti adeguati sistemi di compensazione e di remunerazione.

2.5.14 I servizi ambientali e gli altri benefici generati dalle foreste sono prodotti dei rispettivi proprietari e devono anche essere valutati come tali. Dev'essere possibile eseguire una valutazione dei servizi ambientali generati dalle foreste e sviluppare modelli operativi per incoraggiare la produzione di tali servizi, sulla base di approcci facoltativi e basati sul mercato.

2.6 *Le foreste e il cambiamento climatico*

2.6.1 Le foreste, e anche il terreno su cui si trovano, svolgono un ruolo importante nella cattura dell'anidride carbonica e nell'immagazzinamento del carbonio. Legando chimicamente il carbonio, le foreste rallentano il progredire dell'effetto serra e il riscaldamento del clima. Mantenendo la funzione produttiva delle foreste e avendo cura della loro rigenerazione si può salvaguardare questo loro utile ruolo.

2.6.2 I prodotti lignei possono sostituire altre produzioni, più dannose nella prospettiva del cambiamento climatico. Incrementando l'impiego del legno si può accrescere la quantità di carbonio fissato in tale materiale. Inoltre accrescendo l'impiego del legno come fonte energetica si possono sostituire in parte i combustibili fossili e ridurre i relativi danni all'atmosfera.

2.6.3 Il cambiamento climatico influisce anche sugli ecosistemi e sulle condizioni di base della silvicoltura. Delle foreste ben curate creano le condizioni per adattarsi al cambiamento climatico. Dati i lunghi orizzonti temporali della silvicoltura bisogna iniziare per tempo il processo di adattamento al mutamento climatico. Il settore forestale può anche approfittare del cambiamento climatico per creare effetti moltiplicatori positivi per la società e contemporaneamente contrastare il cambiamento climatico stesso. Data la grande varietà di ecosistemi forestali e di forme di silvicoltura presenti nel territorio dell'UE è opportuno che le misure di adeguamento vengano gestite a livello nazionale, mentre a livello comunitario si potrebbe promuovere la ricerca in questo campo e lo sviluppo di sistemi di informazione.

2.7 *Promuovere la competitività e l'occupazione nel settore forestale comunitario*

2.7.1 Il settore forestale è uno dei principali comparti produttivi dell'UE; data la sua elevata intensità di mano d'opera esso costituisce, insieme alla silvicoltura, un'importante fonte di occupazione. Le piccole e medie imprese forestali forniscono un contributo essenziale alla vitalità e all'occupazione delle zone rurali. Il settore forestale e i comparti produttivi che vi fanno capo danno lavoro a circa 3,4 milioni di persone nell'UE, mentre il valore della loro produzione è di circa 356 miliardi di euro.

2.7.2 Il ruolo occupazionale del settore forestale non si limita alla sola lavorazione del legno, bensì si estende anche al comparto dei prodotti diversi dal legno e agli altri prodotti biologici forestali. I prodotti diversi dal legno, come il sughero, i funghi e i frutti di bosco, nonché le attività legate al turismo nella natura e alla caccia, costituiscono importanti fonti di reddito. Inoltre si possono creare nuovi posti di lavoro e fonti di reddito sviluppando i servizi ambientali e ricreativi in ambito forestale.

2.7.3 Nell'attuazione della strategia forestale è stato possibile intervenire in senso positivo anche su questioni ambientali; anche la forte politica ambientale dell'UE ha contribuito allo sviluppo di misure in questo campo. Conformemente alla strategia di sviluppo sostenibile dell'UE, approvata dal Consiglio europeo di Göteborg, e alla strategia di Lisbona, bisognerebbe che il settore forestale e la relativa industria si sviluppasse in modo tale da poter contribuire pienamente anche al raggiungimento degli obiettivi di competitività, crescita economica, occupazione e coesione sociale.

2.7.4 Sebbene tra i vari Stati e regioni possano esservi differenze nell'importanza relativa delle differenti modalità di sfruttamento, la produzione di legno rimane l'attività forestale più importante; nondimeno la raccolta annuale di legno è pari a solo il 60 % della crescita avvenuta nello stesso periodo. Nell'UE si potrebbe accrescere il grado di sfruttamento delle foreste senza compromettere la sostenibilità dell'industria forestale e le altre forme di utilizzazione. Un impiego più efficace delle risorse forestali consentirebbe di accrescere l'occupazione nel settore, la capacità della relativa industria e il grado di autoapprovvigionamento dell'UE in questo campo.

2.7.5 La competitività dell'industria del legno è stata trattata in una comunicazione a parte e nella relativa valutazione; va tuttavia sottolineata l'importanza del coordinamento tra silvicoltura e gli altri settori industriali che vi fanno capo.

2.7.6 L'UE ha bisogno di una fiorente industria della lavorazione del legno. Ciò richiede tra l'altro una cooperazione tra il settore forestale e la comunità circostante allo scopo di innalzare il livello delle competenze specifiche. Un compito essenziale dell'industria forestale è quello di garantire una fornitura sostenibile e quantitativamente adeguata di materie prime forestali.

2.7.7 La gestione forestale sostenibile deve fungere da base di un'industria europea del legno competitiva e pertanto va trovato il modo di renderla remunerativa.

2.7.8 L'efficienza, la redditività e la competitività della silvicoltura e della produzione di legno europee vanno verificate anche indipendentemente dalla competitività dell'industria del legno. La strategia forestale non sottolinea adeguatamente l'importanza economica delle foreste e ad esempio il funzionamento del mercato del legno. Per mantenere e sviluppare la competitività occorre migliorare l'efficienza rispetto ai costi nel settore silvicolo, creare un contesto di attività favorevole per uno sfruttamento efficace delle foreste coltivate a scopo commerciale e perfezionare i metodi di produzione del legno. Un'industria del legno redditizia rende possibili gli investimenti destinati a garantire e a migliorare la sostenibilità ecologica ed economica delle foreste. Ciò non deve tuttavia andare a scapito di un utilizzo sostenibile della foresta dal punto di vista ecologico e sociale. Sussiste pertanto un notevole bisogno di ricerca in questo campo, per chiarire l'impatto di una silvicoltura sempre più meccanizzata sui fattori ecologici e sociali ed evitarne le ripercussioni negative.

2.7.9 L'utilizzazione quanto più possibile plurifunzionale delle foreste ne accresce il valore e ne incrementa la sostenibilità sia per il settore privato che per l'economia in generale. Le risorse, specialmente in termini di attività di ricerca e sviluppo, andrebbero dirette verso la concezione di nuove modalità di sfruttamento delle foreste e delle materie prime forestali, nonché verso la creazione di mercati funzionali per i relativi prodotti e servizi.

2.8 *Promuovere l'utilizzazione del legno*

2.8.1 Il legno è una materia prima rinnovabile e riciclabile; poiché nei prodotti lignei è fissata una quantità considerevole di carbonio, essi contribuiscono ad evitare il riscaldamento del clima. Grazie all'energia ricavata dai prodotti forestali si può evitare l'immissione nell'ambiente di combustibili più dannosi, ricavati da fonti non rinnovabili.

2.8.2 Per promuovere l'utilizzazione del legno bisognerebbe mettere a punto una strategia a lungo termine, che si dirigerebbe tra l'altro agli ostacoli legislativi e normativi all'impiego del legno, all'attività di ricerca e sviluppo, agli impieghi innovativi del legno, al miglioramento delle conoscenze in materia, alla comunicazione e all'informazione.

2.8.3 Bisognerebbe promuovere l'impiego energetico del legno nel quadro della strategia comunitaria in materia di fonti energetiche rinnovabili e del programma di azione sull'uso delle bioenergie. Occorre inoltre sviluppare il mercato del legno come fonte energetica agendo sul versante della domanda. Nel promuovere l'utilizzazione energetica del legno bisogna tuttavia tenere conto delle esigenze di materia prima nel settore della trasformazione.

2.8.4 Anche al fine di definire la situazione e le condizioni di attività del settore forestale risulta estremamente importante riconoscere l'importanza delle risorse naturali rinnovabili in quanto elemento essenziale della competitività e di un'economia sostenibile. Lo speciale ruolo delle risorse rinnovabili nella costruzione di una società più sostenibile dev'essere tenuto in considerazione anche nel quadro della strategia di sviluppo sostenibile e nella politica ambientale dell'UE, in particolare in riferimento all'uso sostenibile delle risorse naturali.

2.9 *Sviluppare la qualificazione e le conoscenze degli operatori*

2.9.1 In Europa la proprietà di terreni forestali è molto diffusa: se da un lato gli Stati, gli altri enti pubblici e le grandi imprese possiedono vaste superfici, d'altro lato le proprietà appartenenti ai privati sono nel complesso di piccole dimensioni. La silvicoltura statale può avere un ruolo rilevante sia nella produzione di legno che, in particolare, nella produzione di servizi sociali e ambientali

2.9.2 Bisogna sviluppare le competenze e la capacità di far fronte alle sfide future di tutte le classi di operatori del settore forestale, ad esempio i lavoratori dipendenti, gli addetti al settore industriale, i proprietari, le imprese di consulenza e di servizi specializzate nel settore, il comparto della silvicoltura di Stato. In tale contesto si dovrebbero migliorare le condizioni di attività e le competenze degli addetti alle organizzazioni del settore, sviluppando misure pratiche. Occorre anche intensificare la collaborazione in atto tra settore forestale e società civile per lo sviluppo della silvicoltura sostenibile.

2.9.3 Nell'UE circa il 60 % delle foreste è di proprietà privata e ci sono circa 16 milioni di proprietari privati. Bisognerebbe offrire alla silvicoltura familiare possibilità eque di partecipazione per quanto riguarda la silvicoltura sostenibile, la produzione di legno e l'accesso ai mercati. Le associazioni di proprietari hanno dato prova di essere ottimi strumenti di trasmissione delle informazioni in merito alla silvicoltura sostenibile e alle sue condizioni di esercizio. Grazie allo sviluppo di consorzi di produttori si è potuto porre rimedio anche alla frammentazione delle proprietà.

2.10 *Certificazione forestale*

2.10.1 La certificazione forestale è uno strumento volontario, basato sul mercato, che permette di promuovere la silvicoltura sostenibile e di manifestare ai propri clienti e agli altri gruppi di interesse il proprio impegno per la silvicoltura sostenibile. Attraverso la certificazione forestale si possono promuovere altre attività miranti allo sviluppo della silvicoltura sostenibile. Nella certificazione forestale occorrerebbe rispettare i principi di volontarietà, credibilità, trasparenza, efficienza rispetto ai costi, non discriminazione ed equa possibilità di partecipazione delle varie parti.

2.10.2 È importante che questo strumento permanga facoltativo. L'UE non dovrebbe adottare disposizioni che nella pratica comportino una rinuncia a tale carattere facoltativo e impongano ai proprietari e agli altri soggetti del settore obblighi più elevati in termini di cura delle foreste.

2.10.3 Essendo la certificazione forestale uno strumento basato sul mercato, il ruolo dei governi e dell'UE può consistere esclusivamente nel sostenere le iniziative del settore privato o delle organizzazioni non governative e nel promuovere il ricorso a tale strumento. In nessun caso i governi possono assumere un ruolo normativo nel quadro della certificazione forestale.

2.10.4 L'UE deve aver cura del libero funzionamento del mercato interno; dal punto di vista del settore forestale è importante che la pubblica autorità non promuova, con la propria azione, uno specifico sistema di certificazione forestale. Il mercato ha bisogno di alternative e la concorrenza dev'essere libera. Il compito dell'autorità pubblica è aver cura che non si formino ostacoli artificiali al commercio.

2.11 *L'UE e la ricerca nel settore forestale*

2.11.1 Solo a condizione di sviluppare soluzioni nuove e innovative in termini di attività, di procedimenti e di prodotti il settore può far fronte alle sfide in campo, che riguardano per esempio la competitività e lo sviluppo sostenibile. A tal fine è necessario che nel programma quadro di ricerca in corso e in quelli futuri vengano intensificate le attività di ricerca e sviluppo relative al settore forestale.

2.11.2 Il Settimo programma quadro di ricerca coprirà il periodo 2007-2013; il nuovo strumento destinato a elaborarlo e a metterlo in pratica saranno le piattaforme tecnologiche europee (*European Technology Platforms*). Il settore europeo della carta (CEPI, *Confederation of European Paper Industries*), quello del legno (Confederazione europea delle industrie del legno (CEI-legno) e l'associazione dei proprietari privati di foreste (Confederazione europea dei produttori forestali CEPF) hanno presentato congiuntamente alla Commissione la piattaforma tecnologica per il settore forestale, dal titolo *Utilizzazione innovativa e sostenibile delle risorse forestali*.

2.11.3 Va aumentata la percentuale di progetti di ricerca in merito alle conseguenze del cambiamento climatico, allo stato di salute delle foreste e ai relativi sistemi di monitoraggio. Mediante le attività di ricerca e il conseguente scambio di informazioni, l'UE dovrebbe ampliare le conoscenze dei proprietari forestali e la loro disponibilità ad adattare le foreste al cambiamento climatico.

2.12 *Coordinamento delle questioni forestali*

2.12.1 Un'efficace coordinamento dei settori di intervento che influiscono sulle foreste e sulla silvicoltura costituisce una condizione necessaria per esercitare un controllo delle questioni forestali e attuare le misure previste in questo campo. L'obiettivo dev'essere quello di tenere conto delle conseguenze per il settore forestale quando si assumono decisioni concernenti i vari settori di intervento comunitario.

2.12.2 Il Comitato economico e sociale europeo del valuta favorevolmente il lavoro svolto dal gruppo interservizio sulle foreste della Commissione nel coordinamento delle questioni riguardanti le foreste e la silvicoltura. Per migliorare il coordinamento e chiarire definire le responsabilità occorre tuttavia che vi sia un unico organo competente per il coordinamento della strategia forestale, per lo scambio e la diffusione di informazioni tra le varie direzioni generali e per la comunicazione e l'informazione rivolte alle autorità forestali degli Stati membri e ai gruppi di interesse del settore. È importante garantire che tale coordinamento avvenga ad un livello abbastanza elevato. Occorre assicurare adeguate risorse umane e di altro genere per le misure comunitarie volte a promuovere la silvicoltura sostenibile.

2.12.3 Occorrono risorse adeguate anche per garantire la capacità di lavoro del comitato forestale permanente, del gruppo consultivo Foreste e sughero e del gruppo consultivo Silvicoltura. Bisogna inoltre rafforzare, attraverso riunioni regolari dei gruppi consultivi, le possibilità di partecipazione dei gruppi di interesse al processo decisionale. Negli altri gruppi di lavoro istituiti presso il Consiglio, in particolare il Comitato per le strutture agricole e lo sviluppo rurale (STAR), occorre rafforzare la competenza degli Stati membri in materia di silvicoltura, quando quest'ultima è all'ordine del giorno. Il coordinamento dell'attività dei vari comitati e gruppi di lavoro che si occupano di questioni connesse alle foreste dev'essere lineare, sia che si tratti di questioni interne alla Comunità, sia che si tratti di questioni internazionali. Le riunioni dei comitati e dei gruppi consultivi dovrebbero svolgersi in modo che le direzioni generali che si occupano di questioni attinenti alla silvicoltura (agricoltura, energia, ambiente, impresa, ricerca) discutano insieme ai principali gruppi di interesse (proprietari di foreste e di terreni, industria del legno, associazioni della società civile e altri gruppi di interesse).

2.12.4 Nell'attuare gli accordi internazionali si dovrebbe o chiarire la ripartizione delle competenze tra Comunità e Stati membri o applicare il principio di sussidiarietà. Per le questioni internazionali gli Stati membri e la Commissione coordinano le rispettive posizioni nel gruppo di lavoro sulle foreste. Lo status di tale gruppo di lavoro andrebbe rafforzato e reso ufficiale e coerente.

3. Un piano di azione per rafforzare l'applicazione della strategia forestale

3.1.1 Per sviluppare la silvicoltura sostenibile e sfruttare le potenzialità delle foreste in un quadro di sviluppo sostenibile occorre rendere più efficace l'approccio seguito. Il Comitato accoglie con favore il piano di azione presentato dalla Commissione, che fungerebbe da quadro di riferimento e da strumento di coordinamento dell'attuazione delle misure nel settore forestale.

3.1.2 Il CESE raccomanda alla Commissione di elaborare, insieme agli Stati membri, una visione chiara e obiettivi strategici per le foreste europee nel contesto del modello forestale europeo. La visione e gli obiettivi strategici in questione

dovrebbero prendere a riferimento e seguire le decisioni concernenti le foreste, contenute nella dichiarazione di Rio e nell'Agenda 21 e confermate nel Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg. Detto vertice ha confermato che la gestione sostenibile delle foreste costituisce una parte dello sviluppo sostenibile. Inoltre l'azione comunitaria in materia di foreste dovrebbe accrescere il contributo delle foreste alla realizzazione di una società sostenibile e agli obiettivi generali di sviluppo, compresa la strategia di Lisbona, gli accordi di Göteborg e gli obiettivi di sviluppo del millennio.

3.1.3 In base alle raccomandazioni contenute nel presente parere, la visione richiesta dovrebbe contenere almeno i seguenti parametri. Le foreste europee, la silvicoltura e l'industria del legno forniranno un importante contributo ad una società europea sostenibile. Una silvicoltura e un settore del legno orientati al mercato, economicamente sostenibili e competitivi, che rafforzano i circuiti economici regionali, servono a fornire posti di lavoro e fonti di reddito, e possono inoltre avere uno speciale impatto sull'economia e sullo sviluppo regionali. Le foreste sono una base irrinunciabile per l'interesse generale della collettività e rivestono inoltre un importante valore ricreativo, culturale ed ecologico. L'industria europea basata sulle foreste fornisce competenze innovative e tecnologie di avanguardia. L'UE dovrebbe inoltre contribuire attivamente al processo internazionale concernente le foreste, in linea con le decisioni del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD) tenutosi a Johannesburg e del Forum delle Nazioni Unite sulle foreste.

3.1.4 Gli obiettivi strategici del piano di azione dovrebbero in linea di principio basarsi sul coordinamento e valorizzare la politica forestale nazionale in vigore. Il settore forestale dovrebbe essere riconosciuto come settore indipendente e si dovrebbe pertanto eseguire una valutazione ex ante di tutte le politiche e le azioni future.

3.1.5 Il piano di azione per la silvicoltura sostenibile dovrebbe contenere tutte le dimensioni e l'intera catena di produzione di tale silvicoltura. Tuttavia, per garantire un impiego efficace delle risorse, il piano di azione deve definire le misure e le azioni verso cui dirigerle.

3.1.6 Il piano di azione deve perseguire l'integrazione dell'ottica della silvicoltura sostenibile nelle altre politiche comunitarie, tra cui quella ambientale, energetica, di sviluppo rurale, industriale, in maniera che venga dedicata la stessa attenzione alla dimensione economica, ecologica, sociale e culturale della sostenibilità.

3.1.7 Sempre nel quadro del piano di azione bisognerebbe promuovere lo scambio di informazioni in merito ai servizi ambientali generati dalle foreste e alla relativa valutazione, come pure promuovere degli approcci innovativi e basati sul mercato per la produzione di tali servizi ambientali. Bisognerebbe valutare le possibilità di introdurre un sistema di remunerazione basato sul mercato, per i servizi prodotti dai proprietari di foreste e non attinenti al legno, come per esempio la protezione delle risorse idriche, la cattura del carbonio eccetera.

3.1.8 È inoltre particolarmente importante che venga creato un contesto di attività favorevole per silvicoltura e per la sua competitività e redditività. Nel piano di azione bisogna definire gli strumenti attraverso i quali promuovere nella silvicoltura degli approcci innovativi e in grado di generare un valore aggiunto, come pure di sostenere l'imprenditoria del settore. In tale contesto si dovrebbe prevedere l'istituzione di un sistema europeo di scambi di informazioni sul legno, che documenti in modo tempestivo, globale e trasparente i flussi commerciali (offerta e domanda) dei vari tipi di legno e sia in ogni momento a disposizione dei proprietari di foreste (attraverso Internet).

3.1.9 Un elemento fondamentale del piano di azione dev'essere la promozione dell'impiego del legno e degli altri prodotti forestali in quanto materiali rinnovabili e rispettosi dell'ambiente. Sempre nel quadro del piano di azione bisognerebbe definire e attuare un programma di informazione e di comunicazione riguardante il legno e gli altri prodotti forestali. Anche l'impiego del legno come fonte energetica rinnovabile andrebbe preso in considerazione.

3.1.10 Inoltre il piano di azione dovrebbe menzionare la promozione delle attività di ricerca e sviluppo relative alle foreste. Nel quadro di questa azione bisogna inserire nel Settimo programma quadro i principali progetti di ricerca del settore forestale, come pure promuovere i progetti della piattaforma tecnologica europea per il settore forestale. Bisognerebbe appurare, con ricerche scientifiche condotte insieme alle facoltà universitarie europee di economia forestale, quali siano le esigenze del settore forestale europeo in termini di addetti e di qualifiche per poter svolgere la propria attività in modo sostenibile e in armonia con la natura, nonché nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e dei requisiti concernenti le certificazioni. Occorrerebbe anche eseguire uno studio sui distretti forestali europei.

3.1.11 Occorrerebbe anche definire quale dovrebbe essere il contributo dell'UE all'attività della conferenza dei ministri europei delle foreste e all'attuazione delle sue decisioni. Ma in particolare bisognerebbe contribuire all'attuazione dei programmi forestali nazionali, conformemente all'approccio definito nella conferenza dei ministri europei delle foreste.

3.1.12 Il piano di azione dovrebbe prevedere dei programmi di scambio di addetti al settore forestale tra i vari paesi, allo scopo di apprendere quali sono i punti forti e le debolezze dei singoli sistemi nazionali e trarne dei possibili interventi da applicare a livello locale.

3.1.13 Una parte del piano di azione dev'essere dedicata a definire pratiche concrete dirette a migliorare il coordinamento e lo scambio di informazioni nel quadro del processo decisionale relativo alle foreste comunitarie. Le varie, singole e interessanti attività del settore forestale europeo dovrebbero essere raccolte e trasmesse tempestivamente ai soggetti interessati al settore forestale nel quadro di una piattaforma europea dell'in-

formazione e della comunicazione avente l'obiettivo di avvicinare la cittadinanza all'Europa.

3.1.14 Occorre inoltre stabilire gli organi responsabili dell'attuazione del piano di azione e destinarvi risorse adeguate.

3.1.15 Un punto importante del piano d'azione deve essere costituito dalle misure per mantenere e migliorare la biodiversità nelle foreste. La biodiversità va promossa innanzi tutto mediante programmi specifici (per esempio i premi di Natura 2000) nelle aree protette e aumentando il grado di sensibilizzazione dei cittadini, dei proprietari forestali e delle associazioni a tale questione. Per garantire la biodiversità nella restante superficie forestale, va sviluppata anche una serie di strumenti che assicurino il mantenimento e il miglioramento della varietà di specie tipica delle foreste. Va inoltre promossa l'istituzione di aree totalmente protette. A causa delle particolari funzioni che è tenuta a svolgere, la foresta demaniale dovrebbe costituire il fulcro di tali attività, mentre nel settore privato vanno creati adeguati sistemi di remunerazione dei servizi.

3.1.16 Per poter valutare l'efficacia delle misure e degli strumenti adottati, è essenziale ampliare i diversi sistemi di monitoraggio previsti nel piano d'azione e integrarli in un unico approccio. È ad esempio necessario, all'interno e all'esterno delle aree protette rilevare cartograficamente, analizzare e monitorare la biodiversità delle foreste. Altrettanto indispensabili sono le rilevazioni regolari e complete sullo stato delle foreste. Mediante la ricerca e il monitoraggio va verificato fino a che punto le misure forestali possono contribuire alla salvaguardia della biodiversità.

4. Conclusioni

4.1 Il Comitato economico e sociale europeo considera importante che la strategia forestale e la sua attuazione continuino a basarsi sul principio di sussidiarietà e sul concetto di silvicoltura sostenibile dal punto di vista economico, ecologico, sociale e culturale.

4.2 Sottolinea che nell'attuazione della strategia forestale occorre coordinare gli obiettivi di tale strategia con le strategie di Lisbona e di Göteborg.

4.3 Ritieni che l'Unione europea dovrebbe agire in modo coerente per mettere in pratica l'accordo mondiale giuridicamente vincolante relativo alla cura, alla salvaguardia e allo sfruttamento sostenibile di tutte le foreste, che segue i principi in materia di foreste stabiliti nel quadro della conferenza sull'ambiente e lo sviluppo organizzata nel 1992 dalle Nazioni Unite e promuove l'attuazione delle proposte di intervento definite dal gruppo e dal forum intergovernativi sulle foreste. Sottolinea inoltre che l'Unione europea deve fare in modo che nei Trattati internazionali concernenti l'ambiente si tenga pienamente conto dei processi e degli strumenti esistenti in materia di promozione della silvicoltura sostenibile.

4.4 Osserva che la conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste ha un ruolo importante nella collaborazione in materia forestale tra i paesi europei e che le decisioni prese in tale quadro dovrebbero necessariamente costituire una parte indispensabile della strategia forestale dell'UE.

4.5 Sottolinea le ricadute positive dell'attività forestale in termini di occupazione, di vitalità delle aree rurali e di sviluppo dell'attività economica. Le misure forestali da attuare nel contesto della politica di sviluppo rurale devono basarsi sui programmi forestali nazionali e contribuire al raggiungimento degli obiettivi della strategia forestale comunitaria. Il CESE chiede inoltre che nel quadro dei regolamenti in materia di sviluppo rurale degli Stati membri venga elaborato un sistema di monitoraggio delle misure forestali cofinanziate dall'UE e dei relativi risultati. Sottolinea che il sostegno concesso alla silvicoltura nel quadro della politica di sviluppo rurale non deve distorcere la concorrenza sul mercato del legno o di altri prodotti forestali.

4.6 Il Comitato sottolinea l'influsso positivo delle foreste sulla salute umana, per ritemprare lo spirito e rigenerare le forze. Per questo motivo esso invita gli Stati membri a salvaguardare le possibilità di accesso del pubblico al patrimonio naturale, garantendo a tutti i cittadini il libero accesso alle foreste e ribadendo al tempo stesso la loro responsabilità per quanto riguarda il rispetto delle condizioni di accesso stabilite dalla legislazione e dal proprietario e delle norme di protezione della natura.

4.7 Ritiene che una condizione essenziale per l'attuazione equilibrata della strategia forestale consista nella compatibilità e complementarità tra le decisioni prese nel contesto della politica ambientale dell'UE e gli obiettivi comunitari di sviluppo della silvicoltura.

4.8 Osserva che la cura delle foreste e la salvaguardia dei servizi ambientali e sociali che esse forniscono sono elementi importanti della silvicoltura sostenibile e nel contesto di tali due elementi occorrerebbe promuovere degli approcci di sostegno basati sul carattere facoltativo e sull'orientamento al mercato. La fornitura, da parte delle foreste, dei benefici sociali e ambientali richiesti dalla società, non deve esercitare una pressione non necessaria sul diritto di proprietà e di decisione dei proprietari di foreste, né mettere in pericolo la redditività di una silvicoltura esercitata nell'ambito della legislazione e dello sviluppo sostenibile.

4.9 Il Comitato ritiene importante che venga riconosciuta l'importanza delle foreste e dei loro prodotti nella prevenzione del cambiamento climatico e che l'UE promuova l'attività di ricerca e lo scambio di informazioni finalizzate all'adeguamento al cambiamento climatico.

4.10 Ritiene che la Commissione europea dovrebbe concentrare il proprio intervento in particolare sui temi che possono favorire la creazione di un ambiente favorevole per la silvicoltura sostenibile. Reputa che un presupposto necessario per attuare in maniera equilibrata la strategia forestale e le strategie di Göteborg e di Lisbona consista nel dedicare maggiore attenzione alla promozione dello sfruttamento economico delle foreste e alla redditività, alla competitività e all'occupazione del settore.

4.11 È convinto che occorra promuovere l'utilizzazione del legno e degli altri prodotti forestali come materie prime e fonti energetiche rinnovabili e rispettose dell'ambiente e che a tal fine bisogni elaborare una strategia a lungo termine.

4.12 Ritiene importante che vengano sviluppate le competenze degli addetti alla silvicoltura in materia di silvicoltura sostenibile. Ritiene importante rafforzare le organizzazioni della silvicoltura privata, in modo che anche i piccoli proprietari di foreste abbiano la possibilità di sviluppare la propria silvicoltura sostenibile. Nei nuovi Stati membri occorre accrescere la capacità istituzionale di promuovere la silvicoltura sostenibile, una sfida particolare consiste nello sviluppare la struttura della proprietà privata di foreste e nell'aggiornare il quadro istituzionale.

4.13 Ricorda che la certificazione forestale costituisce uno strumento basato sul mercato e volontario per promuovere la silvicoltura sostenibile. Ritiene importante che l'UE abbia cura dell'efficienza del mercato interno e che la certificazione forestale non costituisca un ostacolo artificioso agli scambi.

4.14 Ritiene altresì importante che nell'ambito delle attività di ricerca e sviluppo venga promossa la sostenibilità, la capacità e la competitività del settore forestale.

4.15 Considera indispensabile migliorare ulteriormente il coordinamento delle varie questioni forestali e che nel processo decisionale relativo a vari settori di intervento si tenga maggiormente conto degli effetti sul settore forestale. Per migliorare il coordinamento bisognerebbe definire un organo competente per il coordinamento dell'attuazione della strategia forestale e per le comunicazioni con le varie direzioni generali, con le autorità forestali degli Stati membri e con i gruppi di interesse.

4.16 Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione, di elaborare un piano di azione a parte per l'attuazione della strategia forestale. Ritiene importante che in detto piano di azione vengano definite le priorità di azione e le responsabilità, e che alla sua attuazione siano state riservate risorse adeguate.

Bruxelles, 26 ottobre 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 all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle sementi

COM(2005) 384 def. — 2005/0164 (CNS)

(2006/C 28/12)

Il Consiglio, in data 21 settembre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 36 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, in data 27 settembre 2005, la sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha nominato relatore generale BROS e ha adottato il seguente parere con 61 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni.

1. Raccomandazioni e conclusioni

1.1 Il Comitato approva il testo del nuovo regolamento che raccoglie le numerose modifiche apportate al regolamento (CEE) n. 2358/71. La proposta della Commissione risulta però restrittiva e andrebbe pertanto modificata. Più in particolare, la clausola di salvaguardia non va limitata ai paesi non aderenti all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), ma estesa a tutti i paesi terzi.

1.2 Il Comitato propone di reintrodurre il secondo considerando del regolamento (CEE) n. 2358/71:

Considerando che la particolare situazione del mercato di alcune sementi è caratterizzata dalla necessità di mantenere prezzi competitivi rispetto ai prezzi mondiali di detti prodotti; che è pertanto opportuno assicurare, mediante misure adeguate, la stabilità del mercato, nonché un equo reddito per i produttori interessati.

1.3 Il Comitato propone inoltre di reintrodurre il sesto considerando del regolamento (CEE) n. 2358/71, allargandolo a tutti i prodotti sensibili:

Considerando che per ~~il granturco ibrido destinato alla semina~~ le produzioni di sementi sensibili è necessario evitare sul mercato della Comunità perturbazioni dovute a offerte fatte sul mercato mondiale a prezzi anormali; che a tal fine è opportuno fissare prezzi di riferimento per ~~tale prodotto~~ tali prodotti ed aggiungere ai dazi doganali una tassa di compensazione quando i prezzi di offerta franco frontiera, maggiorati dei dazi doganali, raggiungano un livello inferiore ai prezzi di riferimento.

1.4 Il Comitato propone infine di modificare l'articolo 7, paragrafo 1, come segue:

Qualora, per effetto delle importazioni o delle esportazioni, il mercato comunitario di uno o più dei prodotti di cui all'articolo 1 subisca o rischi di subire gravi perturbazioni, tali da compromettere il conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 33 del Trattato, possono essere applicate

misure adeguate negli scambi con i paesi terzi ~~non aderenti all'Organizzazione mondiale del commercio~~ fintantoché sussista la suddetta perturbazione o minaccia di perturbazione.

2. Osservazioni generali

2.1 La proposta di regolamento della Commissione, che prevede una revisione dell'OCM sementi, è volta in primo luogo a consolidare il regolamento (CEE) n. 2358/71 a seguito delle numerose modifiche apportategli e, in ultima analisi, della riforma della politica agricola comune. Essa riduce però la politica agricola in materia di sementi alla sua espressione più elementare: mantenimento di una clausola di salvaguardia e richiesta di uno scambio di informazioni statistiche tra Stati membri.

2.2 Le sementi non si possono semplicemente considerare materie prime agricole, in quanto rappresentano un fattore produttivo strategico non solo per adattare le filiere agricole ed agroalimentari, ma anche per soddisfare le aspettative dei consumatori (in termini ad esempio di produzione agricola esente da OGM). Il seme costituisce di fatto il primo anello di una catena, per le sue caratteristiche genetiche e le sue qualità, per venire incontro alle esigenze di competitività del mercato e alle richieste dei cittadini in materia di sicurezza alimentare e di rispetto dell'ambiente. L'OCM sementi deve definire strumenti più ambiziosi per conservare, accompagnare e orientare la produzione agricola europea.

3. Osservazioni specifiche

3.1 Al momento di rivedere il regolamento occorre tenere dovuto conto degli articoli 33 e 34 del Trattato. È opportuno, come minimo, reintrodurre il secondo e il sesto considerando del regolamento (CEE) n. 2358/71, per consentire alla Commissione di agire in caso di difficoltà sui mercati delle sementi allo scopo di far rispettare il Trattato e le esigenze dei consumatori europei.

3.2 Quanto ai prodotti coperti da questa OCM (cfr. articolo 1 del regolamento), appare maggiormente coerente, in termini legislativi, elencarli facendo menzione delle direttive n. 66/401 e n. 66/402 ⁽¹⁾ del 1966 che disciplinano la commercializzazione delle sementi, a complemento della nomenclatura doganale.

3.3 Nella proposta della Commissione, la clausola di salvaguardia che autorizza la Commissione ad adottare le misure più appropriate in caso di gravi perturbazioni, tali da compromettere il conseguimento degli obiettivi enunciati all'articolo 33 del Trattato, è stata ridotta significativamente ai soli paesi non aderenti all'OMC. Gli attuali concorrenti dell'Unione per i prodotti ad elevata tecnologia, come le sementi, sono tutti paesi avanzati (Stati Uniti, Cile, Australia, Nuova Zelanda, ecc.), tutti, evidentemente, aderenti all'OMC. Limitare l'applicazione della clausola di salvaguardia ai soli paesi non aderenti non risulta pertanto opportuno.

3.4 La qualità delle sementi e i relativi controlli di qualità sono disciplinati negli Stati membri dalle direttive n. 66/401, n. 66/402, n. 2002/54 e n. 2002/57. Anche i paesi terzi, però, devono garantire per le sementi lo stesso livello qualitativo. Dal momento che quest'ultimo punto rientra nei negoziati di equivalenza tra l'Unione europea e i paesi terzi, l'OCM dovrebbe menzionare questa esigenza di qualità, ad esempio nei conside-

3.5 L'OCM deve mettere a punto una politica reale di aiuti all'organizzazione dei produttori. La produzione di sementi si inquadra obbligatoriamente in una relazione contrattuale tra l'azienda di sementi, da un lato, e l'agricoltore dall'altro. L'agricoltore produttore di sementi è infatti soggetto all'obbligo di consegnare l'intero raccolto all'azienda a cui è legato da contratto in virtù del regolamento (CE) n. 2100/94 del Consiglio ⁽²⁾, del 27 luglio 1994, concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali (protezione delle nuove varietà vegetali). In questo contesto, sarebbe interessante se l'OCM aiutasse gli agricoltori, spesso disarmati di fronte alle aziende, ad organizzarsi e se definisse i criteri minimi di contrattualizzazione.

3.6 L'OCM deve definire gli strumenti che consentono di potenziare la raccolta di informazioni statistiche in linea con gli obiettivi del considerando 8 della proposta.

3.7 La Commissione deve da parte sua definire una procedura operativa di attuazione delle clausole di salvaguardia. È difficile infatti dimostrare che singole importazioni a prezzi molto ridotti possono *compromettere il conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 33 del Trattato*, come enunciato nella proposta della Commissione, o non rispettare le aspettative dei consumatori europei.

Bruxelles, 26 ottobre 2005

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

⁽¹⁾ GU P 125 dell'11.7.1966.

⁽²⁾ GU L 227 del 1.9.1994.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1493/1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo

COM(2005) 395 def. — 2005/0160 (CNS)

(2006/C 28/13)

Il Consiglio, in data 21 settembre 2005, 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.

In data 27 settembre 2005, l'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato la sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha nominato relatore generale BARATO TRIGUERO e ha adottato il seguente parere con 88 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo accoglie favorevolmente le modifiche proposte dalla Commissione agli articoli e agli allegati del regolamento 1493/1999 del Consiglio ⁽¹⁾. Tali modifiche apportano i cambiamenti necessari per adeguare il regolamento alla realtà del settore vitivinicolo. Il CESE tuttavia propone di autorizzare l'uso del carbone enologico anche nei vini tranquilli, in quanto non ci sono motivi che ne giustificano l'esclusione dalle pratiche ammesse.

1.2 Da un punto di vista tecnico, l'uso di tale sostanza rappresenta l'unico metodo controllabile e privo di controindicazioni per eliminare il contenuto di ocratossina nei vini rossi che lo richiedono.

1.3 Il Comitato ritiene che la proposta della Commissione di sostituire **il testo della lettera i) del punto 1 dell'allegato IV** con «trattamento dei mosti e dei vini nuovi ancora in fermentazione con carbone per uso enologico entro certi limiti» dovrebbe essere modificata in modo da estendere l'impiego del carbone enologico anche ai vini tranquilli.

1.4 La proposta della Commissione dovrebbe pertanto essere formulata come segue: «trattamento dei mosti, dei vini nuovi

ancora in fermentazione e dei vini tranquilli con carbone per uso enologico entro certi limiti».

2. Motivazione

2.1 La Commissione europea propone di modificare il regolamento del Consiglio n. 1493/1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

2.2 Il CESE ritiene che la proposta della Commissione sia la logica conseguenza della necessità di adeguare la normativa comunitaria all'entrata di nuovi Stati membri nell'Unione europea e ai cambiamenti intervenuti nel settore vitivinicolo europeo. La proposta apporta un elemento di trasparenza e chiarezza, fornendo copertura giuridica a pratiche enologiche riconosciute e ammesse dall'Ufficio internazionale della vite e del vino.

2.3 Il CESE approva l'introduzione del dimetildicarbonato (DMDC) come nuova pratica enologica ma sottolinea che, se la direzione generale Salute e consumatori decidesse di ridurre il contenuto massimo di solfiti e contemporaneamente di ridurre o eliminare il DMDC in quanto moltiplica il contenuto di metanolo, il settore vitivinicolo si troverebbe privo di alternative tecniche.

Bruxelles, 26 ottobre 2005

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

⁽¹⁾ GU L 179 del 14.7.1999, pag. 1, modificato per ultimo dal regolamento (CE) n. 1795/2003 della Commissione (GU L 262 del 14.10.2003, pag. 13).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (trad. provv.)

COM(2005) 108 def. — 2005/0033 (COD)

(2006/C 28/14)

Il Consiglio, in data 27 settembre 2005, 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 Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore BARROS VALE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 74 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (in appresso denominato il Fondo) è stato creato nel 2002 con l'obiettivo di offrire assistenza alle regioni degli Stati membri o dei paesi in fase di adesione nel caso in cui vi si verificassero gravi catastrofi.

1.2 Per permettere di fornire un'assistenza immediata alle regioni interessate, il Fondo dovrebbe essere uno strumento agile e il meno burocratico possibile.

1.3 Per il periodo 2002-2006, la dotazione del Fondo è stata fissata a circa un miliardo di euro l'anno.

1.4 Il regolamento concernente il Fondo dovrà essere rivisto entro la fine del 2006 ed è appunto della proposta di revisione che si occupa il presente parere.

1.5 Il campo di applicazione dell'attuale Fondo si limita alle catastrofi naturali ed è quindi estremamente difficile fornire assistenza in caso di incidenti industriali, atti terroristici o anche in una grave crisi di salute pubblica.

1.6 L'attuale soglia per la mobilitazione del Fondo è molto elevata (danni diretti superiori a 3 miliardi di euro o allo 0,6 % del RNL) ed è per questo motivo che più dei 2/3 degli aiuti sono stati concessi in base ad una clausola di eccezione (la cui dotazione annuale è limitata a 75 milioni di euro).

2. La nuova proposta

2.1 Questioni di carattere generale

2.1.1 L'ambito geografico del Fondo resta invariato, e comprende gli attuali Stati membri dell'UE e i paesi con cui sono in corso negoziati di adesione.

2.1.2 L'ambito tematico del Fondo viene ampliato per comprendere, oltre alle catastrofi naturali, anche quelle tecnologiche e industriali, le minacce alla salute pubblica e gli atti terroristici.

2.1.3 La definizione di «catastrofe» in seguito alla quale è ammissibile l'intervento del Fondo è basata su un duplice

criterio, un criterio di tipo quantitativo ovvero un criterio di ordine politico.

2.1.3.1 Il criterio quantitativo: la soglia per la mobilitazione del Fondo scende da 3 miliardi a 1 miliardo di euro, o dallo 0,6 % allo 0,5 % del RNL, rendendo possibile la mobilitazione in un maggior numero di casi.

2.1.3.2 Il criterio politico: in circostanze determinate e debitamente giustificate (in particolare quando l'entità dei danni non sia ancora ben conosciuta al momento della decisione), la Commissione può attivare il Fondo, anche se il criterio quantitativo non è soddisfatto.

2.1.4 I paesi confinanti con il paese direttamente colpito sono ammissibili se hanno subito anch'essi le conseguenze della catastrofe.

2.1.5 Anche in relazione al Fondo, il rispetto del principio di sussidiarietà deve essere assicurato.

2.1.6 La proposta della Commissione prevede che il paese colpito possa chiedere un finanziamento anticipato (circa il 5 % dell'importo complessivo dei costi stimati delle operazioni ammissibili, fino ad un massimo di 5 milioni di euro), che sarà concesso immediatamente dopo la domanda di aiuto e dovrà essere restituito dal paese in questione, nel caso in cui si stabilisca che non sussistevano le condizioni per la sua concessione.

2.1.7 Nell'assegnazione degli aiuti deve applicarsi il principio di proporzionalità, prendendo in considerazione l'importo complessivo dei danni, la dimensione del paese e la gravità delle conseguenze future della catastrofe.

2.1.8 L'attuazione dell'aiuto spetta esclusivamente alle autorità dello Stato beneficiario, il quale dovrà presentare una relazione conforme al regolamento da cui consti l'utilizzazione, debitamente giustificata, dei fondi concessi.

2.1.9 L'importo proposto dalla Commissione per il Fondo rimane invariato ad un miliardo di euro l'anno.

2.1.10 Il bilancio dell'UE non prevede stanziamenti destinati al Fondo, che viene di volta in volta mobilitato attraverso un bilancio rettificativo.

2.1.11 Nel caso in cui venga superato l'importo assegnato per l'anno in corso si ricorre a quello disponibile per l'anno successivo, garantendo così la concessione degli aiuti, se giustificati.

3. Osservazioni generali e specifiche

3.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente l'obiettivo della Commissione di ampliare il campo di applicazione del Fondo e dargli una capacità di reazione rapida in situazioni di crisi.

3.2 Il CESE ritiene tuttavia che alcuni punti della proposta della Commissione debbano essere adeguati per migliorare il documento, renderlo più efficace e fare in modo che il Fondo sia uno strumento potente e flessibile a disposizione dell'Unione europea affinché le popolazioni dei territori che rientrano nel suo campo di applicazione possano effettivamente beneficiare del sostegno previsto. Tale forma di contributo, che deve essere del tutto libero da vincoli burocratici e soggetto a regole che permettano di coprire tutti i tipi di catastrofi (quale che ne sia l'origine) nei momenti più difficili delle popolazioni cui si dirige, non deve costituire solo un aiuto prezioso per ripristinare condizioni di vita normali e il funzionamento delle infrastrutture e della vita economica e sociale, ma anche un segnale politico chiaro che possa essere inviato dall'Europa ai cittadini colpiti da gravi situazioni di emergenza.

3.3 Il CESE ritiene quindi che il volume delle risorse finanziarie proposte sembri corrispondere ai bisogni espressi nelle domande presentate negli ultimi anni, ma dubita che possa soddisfare le necessità originate da gravi catastrofi, ad esempio un terremoto o un maremoto di grandi proporzioni, una pandemia su scala europea oppure un incidente o attentato con armi di distruzione di massa. Tali situazioni, veramente eccezionali, dovrebbero essere contemplate predisponendo un meccanismo, anch'esso di carattere eccezionale, ma al quale l'Unione possa far ricorso se si dovesse un giorno verificare un disastro di grandi proporzioni.

3.4 Secondo il CESE, le norme per l'accessibilità al Fondo di solidarietà dell'Unione europea devono essere semplici, chiare e quanto più possibile esenti da pesantzze burocratiche. Esse devono invece prevedere meccanismi che assicurino la trasparenza nonché la valutazione e il controllo a posteriori degli obiettivi per i quali le risorse sono state messe a disposizione dello Stato beneficiario.

3.5 Data l'attuale situazione di bilancio e la realtà economica con cui l'Europa deve fare i conti, il CESE non è contrario alla forma variabile di iscrizione in bilancio proposta dal regolamento, caratterizzata da un limite prestabilito. Ritiene tuttavia che il Fondo dovrebbe, quanto prima, diventare un Fondo permanente autonomo, con una dotazione annua fissa, i cui «saldi positivi» corrispondenti agli stanziamenti non utilizzati nel corso di ogni anno andrebbero ad alimentare una riserva destinata alle gravi catastrofi.

3.6 Per quanto concerne le disposizioni relative ai termini per l'utilizzo dei fondi, il CESE ritiene che la proposta della Commissione vada nella giusta direzione e approva il meccanismo di risposta rapida previsto dal regolamento, il quale consente di intervenire tempestivamente, subito dopo la constata-

zione dei fatti che formano l'oggetto della mobilitazione del FSUE.

3.7 In merito alla valutazione dei danni, il CESE ritiene che la procedura sia non solo complicata, considerando la dimensione delle situazioni coperte dal regolamento proposto, ma possa anche essere particolarmente soggetta a errore, tenendo conto della molteplicità dei costi e degli operatori, visto che non si tratta soltanto di danni pubblici ma anche di danni privati. Il breve periodo di tempo concesso per la presentazione della domanda ai servizi della Commissione, unito alla molteplicità di interessi e beni materiali colpiti, può portare a sopravvalutare o a sottovalutare in maniera particolare l'impatto della crisi. Per tale motivo, la valutazione delle domande avanzate dagli Stati deve essere effettuata applicando criteri rigorosi, ricorrendo ad esperti, a dati storici e a registri precedenti e calcolando i valori economici in base al livello dei prezzi nello Stato beneficiario.

3.8 Per quanto riguarda i tipi di costi cui il Fondo deve contribuire a coprire, il CESE giudica corrette le operazioni ammissibili elencate all'articolo 4 della proposta di regolamento, ma auspicherebbe l'introduzione di un'altra lettera così formulata: «*altre operazioni di interesse pubblico volte a normalizzare la vita sociale ed economica delle popolazioni e/o delle zone colpite e a rendere accessibile il Fondo a tutti gli attori della società civile in base a modalità e precauzioni da definire*». Il motivo dell'inserimento di questa nuova lettera sono l'impossibilità di prevedere tutti i tipi degli eventi disastrosi coperti dal Fondo, e tutte le loro conseguenze, e la volontà di introdurre un elemento di flessibilità decisionale in situazioni molto particolari in cui l'organizzazione sociale e il sistema produttivo potrebbero essere messi in pericolo nel caso fosse impossibile indennizzare i danni privati.

3.8.1 In riferimento a questa apertura, è opportuno notare che la dotazione prevista è ben lungi dall'essere stata esaurita, a causa, principalmente, della clausola di riserva dei fondi, che impone di limitare il loro impiego alle sole spese pubbliche e che non consente di tener conto di situazioni che molte volte rientrano perfettamente nella filosofia d'intervento del Fondo.

3.8.2 Allo stesso modo, si dovrebbe rivedere la nozione di soglia, in modo da adeguare le possibilità d'intervento del Fondo alle esigenze constatate sul campo e alla dimensione regionale di taluni fenomeni naturali.

3.9 Il CESE ritiene che i beneficiari finali del Fondo debbano essere i cittadini dell'Unione europea attraverso le operazioni ammissibili portate a compimento. Solo per ragioni logistiche e operative i beneficiari intermedi sono gli Stati che ricevono le risorse finanziarie previste a tal fine dal bilancio del Fondo. Sempre per questo motivo, non devono essere solo le organizzazioni statali a ricevere i fondi pubblici messi a disposizione dal Fondo ma anche la società civile organizzata che partecipa alle operazioni ammissibili, dato che in generale, gli Stati non dispongono delle risorse necessarie per intervenire in questo tipo di catastrofi senza l'aiuto della società civile. I vigili del fuoco, le organizzazioni volontarie della società civile operanti nel settore sanitario o in quello sociale e gli altri protagonisti della società civile devono essere debitamente compensati per i loro sforzi, il loro impegno e i costi sostenuti, dato che i loro bilanci non sono in genere adeguati a questo tipo di eventi di grandi dimensioni.

3.10 Il CESE ritiene che l'ambito geografico dei paesi coperti in caso di catastrofe debba essere rivisto, in maniera da garantire la copertura e il sostegno ad altri paesi, oltre a quelli immediatamente confinanti. In caso di gravi catastrofi (ad esempio gli incidenti nucleari), possono essere colpiti altri paesi e non solo quelli limitrofi allo Stato in cui ha avuto origine il disastro. Per tale motivo, tutti gli Stati coinvolti devono aver diritto al sostegno. Nelle situazioni in cui siano colpiti altri paesi, e si mobilizzi il Fondo, si dovrà estendere la sua applicazione a tutti gli Stati colpiti, anche se alcuni di essi non dovessero raggiungere le soglie stabilite all'articolo 2 della proposta di regolamento.

3.11 La questione della vicinanza riguarda, secondo il CESE, anche gli Stati non membri o non candidati, qualora siano stati colpiti da un disastro che ha avuto origine nel territorio degli Stati membri dell'Unione o dei paesi candidati. Se il Fondo è attivato per un evento che ha origine o è causato in questo ambito geografico, anche gli altri Stati vicini meritano il sostegno dell'Unione, attraverso il Fondo oppure attraverso altri strumenti in vigore nel campo della cooperazione internazionale, a condizione che questo non incida, riducendoli, sui programmi di cooperazione specifici già esistenti.

3.12 Per il CESE è indispensabile includere, tra gli eventi ammissibili, le catastrofi derivanti dall'accumulo o dalla persistenza di situazioni considerate, all'inizio, non particolarmente pericolose (es. una grave forma di siccità) e stabilire con precisione il momento in cui vengono prese in considerazione. I cambiamenti climatici cui attualmente assistiamo, in parte determinati dal riscaldamento globale del quale è responsabile anche l'Unione europea nel suo complesso, colpiscono alcuni Stati più di altri e non sarebbe né ragionevole né solidale che l'Unione europea disattendesse i suoi obblighi in relazione al problema sia dell'origine sia delle conseguenze di tali fenomeni.

3.12.1 Le osservazioni emerse nel corso della missione informativa del CESE svoltasi in Spagna e Portogallo dal 14 al 16 settembre 2005 hanno evidenziato, in molti casi, la necessità di combinare l'intervento:

- del Fondo, nella sua capacità di intervento rapido, per apportare una soluzione immediata alle necessità impellenti sia delle popolazioni sia a livello materiale, e
- dei fondi a carattere più strutturale, al fine di risolvere a lungo termine i problemi di fondo, ad esempio attraverso la creazione di infrastrutture per prevenire la siccità, il rimboschimento e lo sviluppo di attività alternative in casi di incendi particolarmente devastanti.

3.12.2 Inserire il Fondo in un contesto più ampio di interventi intensivi a lungo termine dovrebbe costituire un criterio importante per la selezione dei progetti da parte della Commissione. Si raggiungerebbe in tal modo una maggiore efficacia globale del Fondo e dei fondi strutturali.

3.12.3 I problemi del rifornimento idrico, del funzionamento delle infrastrutture e del sostegno alle popolazioni sul piano sociale o sanitario in situazioni imprevedibili di siccità o

di ondate di caldo, devono essere inclusi tra i fenomeni ammissibili al sostegno a titolo del Fondo, esattamente come lo sono le piene, le trombe d'aria o le trombe d'acqua. Il regolamento deve prevedere queste situazioni e stabilire con precisione il momento a partire dal quale esse possono dar luogo a un intervento, dal momento che esse non hanno origine da un evento improvviso e immediatamente identificabile bensì da un continuo aggravamento di un determinato fenomeno (climatico o di altro tipo).

3.13 Si potrà stabilire a tale scopo il requisito obbligatorio della «Dichiarazione ufficiale di grave siccità» che dovrà essere emessa dall'autorità nazionale responsabile della gestione delle risorse idriche nel rispetto di criteri obiettivi e uniformi che dovranno essere osservati dalle diverse autorità incaricate di gestire le risorse idriche in ciascuno degli Stati membri.

3.14 Il CESE ritiene inoltre che gli Stati membri e l'Unione debbano stabilire regole chiare per quanto concerne l'obbligo per il settore assicurativo dell'UE di coprire determinati tipi di rischi, che le imprese del settore spesso tentano di evitare. Questo obiettivo è tanto più importante in quanto il Fondo e gli aiuti pubblici degli Stati generalmente non coprono i danni subiti dai privati, i quali sono di solito ben superiori ai costi dell'intervento pubblico per minimizzare o risolvere i problemi della collettività, intervento che i pubblici poteri si sentono obbligati a garantire.

3.15 Il CESE infine ritiene utile incentivare gli sforzi di prevenzione dei rischi a tutti i livelli capaci di ridurre al minimo o annullare le conseguenze di situazioni del genere, prevedendo gli eventi, evitando le catastrofi, preparando e attivando meccanismi preventivi di risposta, in maniera da proteggere la vita e la salute delle persone e scongiurare la distruzione di infrastrutture di beni materiali e immateriali. In questo senso, il CESE non è contrario ad introdurre, nella proposta di regolamento, una clausola restrittiva che, al fine di promuovere la prevenzione, limiti, riduca o annulli l'intervento del Fondo nei casi in cui si possa dimostrare la negligenza delle autorità dello Stato interessato sempre che quest'ultimo sia, dal punto di vista finanziario, perfettamente in grado di affrontare le conseguenze della catastrofe. Dato che i beneficiari finali che si vogliono sostenere sono i cittadini colpiti dalla catastrofe, l'intervento del Fondo potrebbe effettuarsi anche in queste circostanze a titolo di un prestito e non di sovvenzione allo Stato considerato negligente. L'erogazione definitiva di stanziamenti comunitari ad uno Stato che ha dato prova di negligenza crea un clima di lassismo e di irresponsabilità e fa aumentare i rischi di determinati tipi di catastrofe, a volte evitabili.

4. Conclusioni

4.1 Il CESE ribadisce, ancora una volta, la sua posizione, basata sulla prevenzione, la responsabilizzazione e la previsione delle catastrofi. Reputa tuttavia importantissima l'esistenza di uno strumento come il Fondo, modificato in funzione delle critiche e dei suggerimenti alla proposta della Commissione, formulati al punto 3 «Osservazioni generali e specifiche».

4.2 Il CESE accoglie favorevolmente i miglioramenti introdotti dal regolamento proposto, ma li giudica insufficienti per consentire al Fondo di esprimere tutte le sue potenzialità e la sua capacità di intervento.

4.3 Per essere adeguata alle reali necessità, la proposta della Commissione dovrebbe, secondo il CESE, essere modificata nei seguenti tre aspetti:

- a) ampliare l'ambito di applicazione inserendo altre catastrofi non previste, in particolare la siccità;
- b) ridurre le soglie relative all'ordine di grandezza dei danni, che sono troppo elevate ed escludono la maggior parte delle catastrofi che si sono verificate in tempi recenti, e/o dare alla

Commissione una flessibilità politica in modo che possano essere prese in considerazione catastrofi con un importante impatto regionale;

- c) dar prova di flessibilità per quanto concerne le spese ammissibili, introducendo all'articolo 4 («operazioni ammissibili») una nuova lettera più completa, che copra altri costi non previsti alle lettere precedenti.

4.4 Un parere d'iniziativa sul tema *Valutazione dei principi e del funzionamento del Fondo di solidarietà e suo adattamento alle necessità dei paesi e delle regioni dell'Unione europea* potrebbe essere formulato quanto prima e contribuire alla soluzione dei problemi già individuati.

Bruxelles, 27 ottobre 2005

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Paere del Comitato economico e sociale europeo sul tema **Commercio etico e programmi di garanzia per i consumatori**

(2006/C 28/15)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 8 febbraio 2005, ha deciso, su richiesta della futura presidenza del Regno Unito, presentata nel febbraio 2005, di elaborare un parere sul tema *Commercio etico e programmi di garanzia per i consumatori*

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore ADAMS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 75 voti favorevoli, 12 voti contrari e 10 astensioni.

Sintesi

1. Il commercio etico (nelle varie forme definite nel parere) ⁽¹⁾ può contribuire in modo significativo allo sviluppo sostenibile e favorire un impegno diretto dei consumatori, consentendo a questi ultimi di rispondere alla globalizzazione in modo positivo e con cognizione di causa.

2. Il commercio etico ricorre ad una serie di sistemi basati sulla conoscenza, fornisce informazioni sia ai fornitori sia ai produttori di beni e servizi, promuove un'azione orientata al mercato e stimola la reazione da parte dei consumatori. L'Europa è leader mondiale in questa attività, che si collega alla strategia di Lisbona e al tempo stesso contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio.

⁽¹⁾ Data la possibilità di diverse interpretazioni, i termini chiave usati nel presente parere vengono definiti al punto 9.

3. I sempre più numerosi programmi di garanzia per i consumatori sono volti ad offrire una serie di garanzie etiche, sociali e ambientali. La maggior parte di essi concernono uno o un numero limitato di aspetti specifici relativi al prodotto (commercio equo, coltivazione biologica, silvicoltura sostenibile, impatto ambientale, lavoro minorile, benessere animale).

4. Nel parere il CESE esamina in maniera critica i requisiti necessari per rendere efficaci tali programmi, l'adeguatezza nell'elaborazione delle apposite politiche comunitarie e l'esigenza impellente di chiarificazione e coordinamento. Suggerisce inoltre le misure pratiche che le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e gli enti locali e regionali possono prendere per consolidare, sostenere e promuovere tali iniziative.

5. Il presente parere intende altresì proporre un quadro politico che consenta alle varie istituzioni comunitarie e ai promotori di diverse iniziative nel campo del commercio etico di

porsi le stesse domande relative alla garanzia e alla dimostrazione dell'impatto, cercando di dare delle risposte sulla base di esperienze comuni. Questo permetterà di aumentare l'efficacia e di ridurre al minimo un raddoppiamento degli sforzi nel campo del monitoraggio.

6. Un tale quadro dovrebbe offrire una base intelligente per mettere a confronto i programmi di garanzia per i consumatori con altri strumenti politici volti al raggiungimento degli stessi obiettivi. Esso dovrebbe inoltre fornire alle istituzioni europee e agli Stati membri un incentivo alla coerenza politica e uno strumento pratico per valutare l'investimento di risorse.

7. L'elaborazione del presente parere ha suscitato un vasto interesse e un'ampia partecipazione della Commissione, dei principali ambienti imprenditoriali e delle ONG. Nel proseguire i lavori in materia, il CESE intende favorire quanto segue:

- la promozione pratica di un dialogo tra i principali interessati nel 2006, al fine di sviluppare un quadro comune di garanzia per la valutazione dell'impatto e la qualità nel campo del commercio etico,
- la promozione pratica di un dialogo tra i principali interessati nel 2006, al fine di preparare la partecipazione dell'UE ai lavori dell'ISO 26000 e la partecipazione del CESE all'elaborazione della norma ISO 26000 sul funzionamento della responsabilità sociale,
- la definizione di un programma di sensibilizzazione destinato ai consumatori, a partire dai primi anni di vita ed esteso al normale periodo d'istruzione e di formazione permanente, affinché i consumatori stessi prendano coscienza della loro capacità di influenzare, mediante acquisti ben ponderati, le dinamiche sociali e ambientali.

1. Introduzione

1.1 Nel febbraio 2005, in previsione della futura presidenza britannica del Consiglio (luglio — dicembre 2005), il governo del Regno Unito ha chiesto al CESE di elaborare un parere esplorativo sul commercio etico e i programmi di garanzia per i consumatori, al fine di contribuire alle iniziative in materia di sviluppo sostenibile. Il commercio etico, nelle sue varie forme, è stato recentemente oggetto di una serie di pareri del Comitato, in particolare quelli relativi allo sviluppo sostenibile (CESE 661/2004) e alla responsabilità sociale delle imprese (CESE 355/2002). Soprattutto il commercio equo e solidale è da tempo oggetto di interesse da parte del CESE, a cominciare dal parere del 1996⁽²⁾. Il Comitato pertanto accoglie favorevolmente l'occasione di potersi esprimere nuovamente su questo specifico argomento.

1.2 Normalmente, il commercio determina una crescita economica positiva, produce ricchezza e crea una serie di opportunità sociali ma comporta anche uno sfruttamento delle risorse umane e naturali e ha un forte impatto ambientale. Il

«commercio etico» può contribuire a risolvere alcune di queste tensioni. Il potere esercitato dai cittadini in qualità di consumatori può avere effetti significativi; le imprese sono infatti molto sensibili ai comportamenti dei consumatori e cercano di ridurre al minimo i rischi per la loro immagine. Il «commercio etico» possiede pertanto notevoli potenzialità. Delle 100 più grandi potenze economiche del mondo, 51 sono imprese, 49 sono Stati⁽³⁾. Nel 2003, gli scambi commerciali internazionali hanno superato i 9,1 bilioni di dollari (circa il 25 % del PIL mondiale) e da più di 20 anni aumentano di un tasso medio che supera il 6 % l'anno⁽⁴⁾. Il volume degli scambi nell'ambito del «commercio etico» è difficile da valutare in termini assoluti ma è possibile effettuare una stima basandosi sui beni e servizi venduti da imprese che si sottopongono a programmi di audit sociale e ambientale. La cifra che risulta corrisponde grosso modo al 5-7 % del commercio mondiale.

1.3 La globalizzazione economica, la configurazione del mondo come una società di consumatori e l'influenza sempre crescente delle grandi imprese transnazionali hanno stimolato il dibattito sul «commercio etico». Questo ha portato alla richiesta di una maggiore responsabilità sociale ed ambientale da parte di tutti gli operatori coinvolti nella catena commerciale, attraverso un quadro regolamentare nazionale ed internazionale più coerente, il che ha determinato un rapido aumento dei tentativi di quantificare il «commercio etico» attraverso vari processi di valutazione.

1.4 Il «commercio etico» ha un'importanza diretta per gli interessi strategici dell'UE. Un aspetto importante della strategia di Lisbona è l'approccio all'economia basata sulla conoscenza al fine di garantire una solida base di competitività. Il «commercio etico» dipende da una serie di sistemi basati sulla conoscenza, concepiti per informare i produttori e i fornitori di beni e servizi, per promuovere azioni incentrate sul mercato e per stimolare una reazione da parte dei consumatori. L'Europa è leader a livello mondiale nel campo delle iniziative del «commercio etico» e attraverso un consolidamento delle sue posizioni può al tempo stesso contribuire alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio. Inoltre, il Sesto (e attuale) programma di azione per l'ambiente⁽⁵⁾ mette in risalto il ruolo importante di quei prodotti e servizi che perseguono obiettivi specifici di riduzione dell'impatto ambientale.

1.5 Le varie strategie ed iniziative elaborate al fine di promuovere il «commercio etico» condividono un approccio non vincolante e riconoscono il potere dei consumatori e degli investitori. Esse inoltre condividono, completandoli al tempo stesso, una parte significativa dei loro metodi ed analisi con il movimento a favore di una maggiore responsabilità sociale da parte delle imprese (RSI). Nel luglio 2002, la Commissione europea ha adottato nuovi orientamenti per promuovere la RSI e prossimamente presenterà la «Strategia per la promozione e lo sviluppo della RSI nell'Unione europea».

⁽³⁾ Top 200: L'ascesa del potere mondiale delle grandi imprese - Istituto di studi politici 2000 (misurazione del fatturato delle grandi imprese e dei PIL nazionali).

⁽⁴⁾ Statistiche commerciali dell'OMC, aprile 2004.

⁽⁵⁾ COM(2001) 131.

⁽²⁾ Movimento *European fair trade marking* EXT/134, aprile 1996.

1.6 Questo settore è stato analizzato in modo particolarmente approfondito in un recente parere d'iniziativa del CESE intitolato *Strumenti di misura e di informazione sulla RSI in un'economia globalizzata* ⁽⁶⁾.

1.7 Il presente parere fornisce un approccio complementare al precedente documento e parte da uno stesso presupposto, riconoscendo che esistono o sono in corso di elaborazione norme e convenzioni internazionali ampiamente accettate in settori quali il commercio transfrontaliero, lo sviluppo internazionale, l'ambiente, la corruzione, le relazioni internazionali, il lavoro e i diritti umani. Queste si basano su una combinazione di principi etici umanitari e di norme internazionali.

1.8 Tali norme hanno trovato espressione in un insieme di strumenti che rappresentano un punto di riferimento a livello internazionale, ad esempio la dichiarazione tripartita dell'OIL sulle imprese multinazionali e la politica sociale; la dichiarazione dell'OIL dei diritti e dei principi fondamentali sul lavoro; le convenzioni dell'OIL sulle condizioni di occupazione e i diritti dei lavoratori; gli orientamenti per le imprese multinazionali definiti dall'OCSE; la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite; le convenzioni relative alle nuove misure nel campo del SPG+ (cfr. allegato 1).

1.9 La promozione della responsabilità sociale delle imprese (RSI) attraverso, ad esempio, il Forum multisoggetti da parte della Commissione ⁽⁷⁾ e l'iniziativa sul commercio etico del governo britannico ⁽⁸⁾, hanno contribuito a creare le condizioni di mercato per la partecipazione dei consumatori. I concetti e gli strumenti elaborati da queste e da altre iniziative analoghe stanno cominciando a creare un consenso pratico nell'ambito delle catene di produzione e di approvvigionamento.

1.10 La RSI riguarda le azioni dei fornitori mentre il «commercio etico» ha una portata più ampia e include iniziative orientate ai consumatori. I rivenditori hanno in particolare elaborato programmi di controllo della catena di approvvigionamento ⁽⁹⁾, alcuni dei quali hanno ricevuto il sostegno delle ONG e dei sindacati. Alcune ONG hanno inoltre appoggiato i sistemi di etichettatura indipendente. Queste iniziative rendono il produttore e/o il consumatore consapevoli della dimensione sociale del mercato e possono consentire loro di esercitare un'influenza morale e sociale attraverso il potere d'acquisto.

1.11 Il presente parere riconosce che non tutti i consumatori hanno la capacità economica di acquistare prodotti «etici», ma cercherà di stabilire in che modo i consumatori che scelgono di sostenere programmi «etici» possano avere la certezza che tali programmi (e le imprese che vi partecipano) mantengono realmente le loro promesse e non promettono esplicitamente o implicitamente più di quanto possano mantenere. Il CESE esaminerà se le apposite politiche definite a livello dell'UE siano adeguate o meno, cercherà di identificare le responsabilità

e di stabilire il necessario grado di coordinamento. Sugerirà infine alle istituzioni dell'UE, agli Stati membri e agli enti locali e regionali gli opportuni passi da compiere a livello pratico.

1.12 I risultati di questa iniziativa andranno a beneficio anche di altri soggetti. I sindacati e i loro membri avranno in particolare interesse ad assicurare una distinzione tra i programmi di garanzia che riconoscono la dignità del lavoro, attraverso un miglioramento delle condizioni di lavoro dei loro membri e degli altri lavoratori svantaggiati, e gli altri programmi. Allo stesso modo, le imprese saranno interessate a potenziare la fiducia dei consumatori impegnandosi a favorire pubblicamente i programmi di garanzia della qualità. Le pubbliche autorità, pur se vincolate alle norme comunitarie in materia di appalti pubblici, possono anche definire standard qualitativi basati sul «commercio etico» nelle loro strategie di aggiudicazione e dunque sostenere i loro obiettivi politici.

1.13 In questo modo, il parere contribuirà all'elaborazione di programmi di garanzia che offrano un buon rapporto costi/benefici, che assicurino veri e propri miglioramenti a livello sociale e ambientale, che diano soddisfazione ai consumatori e che consentano agli imprenditori responsabili di distinguersi obiettivamente dagli altri la cui ambizione principale è di ottenere vantaggi commerciali.

2. Portata

2.1 Il «commercio etico» comprende una serie di strategie che mettono i consumatori in grado di rispondere ad alcuni dei costi sociali ed ambientali della produzione. Considerando che nei vari Stati membri l'argomento assume un diverso grado di priorità, è importante stabilire chiaramente la portata del presente parere.

2.2 Mentre la RSI tende a gestire e a ridurre al minimo le conseguenze negative di tutte le attività di un'impresa, sono state elaborate una serie di iniziative per monitorare, gestire e migliorare l'impatto sociale, economico e ambientale delle attività a monte di detta impresa. Queste ultime normalmente includono i mezzi di cui l'impresa si serve per migliorare le prestazioni sociali e ambientali dei suoi fornitori e sono diventate note con il nome di **commercio etico**.

2.3 All'interno di questa categoria generale, le iniziative orientate alla gestione dei rischi possono essere distinte da quelle volte a migliorare l'immagine delle imprese o ad ottenere vantaggi commerciali attraverso le richieste del pubblico. La maggior parte delle iniziative nel campo del **commercio etico** sono di natura essenzialmente difensiva: strumenti di cui le imprese si servono per prevenire una copertura mediatica negativa e/o per potersi difendere in maniera credibile qualora si produca un evento del genere. Altre iniziative tendono più generalmente a creare maggiori opportunità di mercato offrendo garanzie vuoti al pubblico vuoti ad altre imprese clienti.

⁽⁶⁾ «Strumenti di misura e di informazione sulla RSI in un'economia globalizzata» (SOC/192).

⁽⁷⁾ Forum europeo multisoggetti sulla RSI, Relazione finale del giugno 2004.

⁽⁸⁾ Unione di imprese, ONG e organizzazioni sindacali che promuove e migliora l'applicazione all'interno delle imprese di codici di comportamento comprendenti anche le condizioni di lavoro nella catena di approvvigionamento.

⁽⁹⁾ Ad esempio il BSCI (www.bscl-eu.org) e l'ICS (www.scd.asso.fr).

2.4 Un'altra distinzione è quella esistente tra le iniziative che si concentrano sulle garanzie e quelle che tendono al miglioramento di una determinata situazione. In molti casi, i programmi orientati unicamente alle garanzie si basano su una mentalità che impone il rispetto delle norme mediante l'uso di sanzioni. Invece, le iniziative tendenti ad un miglioramento saranno meno «coercitive» e cercheranno di identificare le cause della mancata osservanza delle norme stesse. Esse danno maggiore importanza alle relazioni e alla gestione a lungo termine piuttosto che alla necessità di un monitoraggio.

2.5 Vi sono infine programmi essenzialmente diretti al «grande mercato», contrariamente a quelli orientati ad una minoranza di consumatori che già cercano di dimostrare, attraverso gli acquisti, il loro attaccamento ai valori sociali o ambientali. I programmi il cui obiettivo è il miglioramento o il conseguimento di un vantaggio a livello di mercato spesso si basano sulla volontà dei consumatori di pagare un prezzo più alto per un prodotto o almeno sulla loro preferenza per quel prodotto. Altre iniziative sono meno costose in quanto i costi aggiuntivi vengono assorbiti all'interno della catena di approvvigionamento e giustificati dalle ulteriori garanzie ottenute in termini di immagine delle imprese.

2.6 Il presente parere tratta esclusivamente delle iniziative promosse presso i consumatori per garantire loro una serie di benefici sociali e ambientali attraverso i loro acquisti. In alcuni casi, tali iniziative sono conosciute e definite apponendo un'etichetta al prodotto; la maggior parte di esse cercano di affrontare una questione specifica o una serie di questioni specifiche relative a tale prodotto. Esempi tipici sono il commercio equo e solidale, i prodotti dell'agricoltura biologica, la *Marine and Forest Stewardship* (*), l'Eco-label e i prodotti fabbricati senza lo sfruttamento del lavoro minorile. Altri programmi possono essere promossi da singole imprese o da associazioni commerciali e non sono basati su una «etichetta» bensì offerti ai consumatori attraverso una determinata confezione, un punto vendita o materiale di public relations.

2.7 Tutte queste iniziative sono soggette ad un rischio: una sopravvalutazione del loro impatto/beneficio o l'inganno nei confronti della pubblica opinione produrrà una mancanza di fiducia a scapito di tutti. I programmi di garanzia per i consumatori devono pertanto essere sottoposti ad una valutazione autorevole della qualità. Dato che tali programmi possono perseguire una vasta gamma di obiettivi, una definizione unica di «commercio etico» non è né fattibile né auspicabile. È invece preferibile un quadro ad alto livello che stabilisca come garantire la qualità. Tale quadro deve essere definito da un organismo non soggetto a pressioni commerciali/operative, ad esempio un gruppo multisoggetti.

2.8 Non tutte le iniziative tendono a risultati tanto concreti. Ad esempio, l'iniziativa sul commercio etico del Regno Unito si basa sulla collaborazione tra le diverse organizzazioni della società civile le quali cercano di capire come rendere efficaci tali programmi e raggiungere i risultati sperati. Essa dunque non è un programma in senso stretto ma i suoi risultati possono essere utilmente applicati ad altre iniziative di vario tipo e le organizzazioni che ne fanno parte possono, nel

(*) N.d.T: Organizzazione non profit per la promozione di una gestione sostenibile del mare e delle foreste.

tempo, diventare fornitori oppure aderire ad iniziative vere e proprie.

2.9 In pratica non esiste nessuna distinzione netta tra le varie categorie di programmi e la maggior parte di essi proclama di voler contribuire alla sensibilizzazione e alla realizzazione dello sviluppo sostenibile. Il presente parere esaminerà le iniziative che per raggiungere il loro obiettivo si basano su un'azione cosciente dei consumatori.

3. L'importanza del «commercio etico» per l'UE

3.1 I cittadini europei beneficiano di un regime di previdenza e sicurezza sociale finanziato da livelli di imposizione fiscale che rappresentano, in media, il 40 % del PIL. La produzione di beni e la fornitura di servizi all'interno dell'UE rientrano in un quadro legislativo che include norme sul lavoro, norme ambientali e norme sociali i cui costi sono compresi nel prezzo praticato dal produttore e pagato dal consumatore.

3.2 Tuttavia, se il modello europeo ha contribuito ad una vasta applicazione di standard elevati in numerosi settori, a livello mondiale il mercato influenza in maniera determinante la diffusione delle migliori pratiche. Il prezzo e la qualità restano le principali considerazioni ma alcuni consumatori sono sempre più propensi a scegliere prodotti e servizi di imprese che affermano di contribuire nel modo più significativo al progresso sociale e ambientale, sia nell'UE sia in altri paesi, in particolare in quelli meno sviluppati. Programmi di garanzia affidabili, trasparenti ed efficaci possono completare la legislazione ricompensando le migliori pratiche. Il potere dei consumatori orientati ai valori sociali sta assumendo un ruolo importante negli scambi commerciali, in quanto premia le imprese che rispondono alle preoccupazioni dei consumatori e permette alle imprese stesse di riflettere i valori socioeconomici in costante evoluzione, i quali naturalmente variano da uno Stato membro all'altro a seconda della capacità economica e delle priorità.

3.3 Il carattere non vincolante di tali programmi di garanzia per i consumatori richiede che questi ultimi si assumano i costi di applicazione, ed è pertanto la richiesta dei consumatori, espressa attraverso il funzionamento del mercato, a stimolare o scoraggiare la crescita. Tale carattere volontario implica che lo sforzo di promuovere le migliori pratiche non comprometta l'osservanza delle regole di concorrenza e delle norme commerciali dell'OMC. I programmi volontari, d'altra parte, non soddisfano l'esigenza di un adeguato quadro regolamentare all'interno dell'OMC che assicuri l'osservanza di norme minime fondamentali in tutte le relazioni commerciali tra i paesi.

3.4 Sia i singoli Stati membri sia la Commissione hanno sostenuto finanziariamente lo sviluppo di diversi programmi di garanzia attualmente presenti sul mercato, riconoscendo non solo il loro potenziale impatto sociale e ambientale ma anche il ruolo che svolgono nel rafforzare la sensibilizzazione dei consumatori e nel conformare i loro comportamenti. È importante valutare il valore di tali programmi, per quanto concerne sia la realizzazione degli obiettivi prefissati sia la loro efficacia in termini di costo.

3.5 L'UE e gli Stati membri hanno inoltre sostenuto, sul piano sia finanziario che legislativo, i sistemi di produzione e fabbricazione che prevedono tali programmi di garanzia. Definire gli standard e aiutare i produttori ad osservarli sono stati riconosciuti come aspetti importanti nel mantenimento di un approccio europeo distinto dagli altri. Esistono esempi riconosciuti validi di imballaggi adeguati, efficienza energetica, smaltimento dei prodotti e agricoltura biologica. È da sottolineare inoltre che l'adozione di norme in materia si è basata su una lunga serie di esperienze pratiche nell'ambito della gestione di programmi volontari ben definiti.

3.6 Una notevole attenzione è stata attribuita al ruolo che svolge un'economia basata sulla conoscenza sulla produzione di beni e la fornitura di servizi in Europa dal lato dell'offerta (tecnologia, formazione permanente, ricerca), ma non altrettanto è stata l'importanza riservata a ciò che questo implica per la domanda. Se i consumatori europei sono i meglio informati del mondo, essi si riveleranno anche i più critici e selettivi e sceglieranno i vari prodotti basandosi su una vasta gamma di fattori sociali e ambientali e non solo su elementi tradizionali quali il prezzo e la qualità. L'etichettatura dei prodotti è un modo semplice per comunicare aspetti complessi. Tuttavia, la complessità che è alla base delle questioni attinenti al «commercio etico» implica un nuovo approccio in materia di educazione e informazione dei consumatori basato sulla valorizzazione dello sviluppo sostenibile.

3.7 Gli sviluppi dell'economia internazionale — globalizzazione, produzione diversificata, sempre maggiore informazione comparativa a disposizione dei consumatori — stanno creando nuovi tipi di mercato. I consumatori sono sempre più in grado di chiedere ed ottenere prodotti e servizi adattati alle loro preferenze personali, le quali adesso vanno ad di là dei valori tradizionali di prezzo, stile e qualità e comprendono una vasta gamma di criteri sociali e ambientali che tengono conto, a monte, dei processi di produzione e, a valle, dell'impatto in termini di consumo e di smaltimento. Incoraggiare questo approccio selettivo è certamente nell'interesse delle imprese europee e dei loro lavoratori, che dovrebbero essere perfettamente in grado di rispondere a tali esigenze. Questo approccio è inoltre assolutamente in linea con le necessità di un mercato libero ed efficiente, nel quale i consumatori sono abbastanza informati e intelligenti per formulare richieste ben concrete. Senza tale conoscenza, si producono distorsioni del mercato in cui i costi sociali e ambientali sono ripartiti o sostenuti in modo non efficace.

3.8 Bisogna tuttavia riconoscere che le preoccupazioni e le priorità dei consumatori variano considerevolmente nei 25 Stati membri. In particolare nei nuovi paesi, i consumatori insistono giustamente sulla qualità, sulla sicurezza e sul valore di un prodotto. In molti di questi paesi, infatti, mancano ancora alcune di queste garanzie fondamentali. Il Comitato sottolinea ancora una volta il carattere non vincolante dei programmi di garanzia nel campo del commercio etico, che consente alle imprese di aderire a tale principio conformemente alle priorità dei consumatori.

4. Le iniziative nel campo del «commercio etico» in Europa

4.1 Esistono vari programmi (esempi al punto 2.6) che offrono garanzie ai consumatori in Europa e in tutto il mondo promovendo l'immagine delle imprese, insistendo sul controllo dei luoghi di produzione e favorendo la certificazione o l'etichettatura di un prodotto specifico. Tutti questi programmi comportano notevoli spese, necessarie sia per rispettare gli standard richiesti sia per documentare e garantire tale osservanza. I relativi costi vengono generalmente caricati sul prezzo dei prodotti e sostenuti dai consumatori desiderosi di contribuire al progresso sociale e ambientale. È un problema ottenere informazioni complete su tali iniziative in quanto non esistono uffici centrali, associazioni commerciali o punti di riferimento riconosciuti. Tuttavia, si può concludere che più di 100 programmi di garanzia ai consumatori basati sull'etichettatura sono presenti sui mercati dei 25 Stati membri con un fatturato che oltrepassa i venti miliardi di euro.

4.2 Ciascun programma dispone di propri meccanismi che garantiscono il reale rispetto degli standard. Esistono attualmente iniziative tese a sviluppare approcci di garanzia comuni a più programmi. Questa uniformità negli approcci può e deve portare a sistemi comparabili di gestione della qualità, ad una maggiore efficienza e ad ulteriori risparmi, a beneficio di tutti i partecipanti.

4.3 Si sente inoltre l'esigenza di elaborare e adottare approcci comuni per monitorare l'impatto di queste iniziative, in quanto la garanzia del rispetto degli standard non assicura di per sé miglioramenti generali o specifici. Il modo più facile per assicurare, ad esempio, l'osservanza delle norme fondamentali sul lavoro consiste nel selezionare preventivamente i fornitori che già le rispettano o nel rifiutare la certificazione delle imprese che non vi si conformano. Se da un lato questo permette di raggiungere gli standard a livello tecnico offrendo garanzie ai consumatori, dall'altro però può ridurre gli standard in generale discriminando negativamente i produttori più deboli.

4.4 Molti programmi di garanzia controllati in maniera indipendente (ma non tutti) stanno elaborando approcci comuni per dimostrare l'osservanza dei loro standard. Ad esempio, l'Alleanza internazionale per l'accreditamento e l'etichettatura sociale e ambientale (ISEAL) definisce approcci comuni di qualità tra i suoi membri. Un lavoro analogo va fatto in tutte le iniziative di garanzia per i consumatori al fine di assicurare che gli standard offrano i risultati sperati. Questo lavoro deve assumere la forma di una valutazione dell'impatto. Un approccio comune per la valutazione dell'impatto, che rifletta il più possibile le richieste dei consumatori e giustifichi i costi da questi ultimi sostenuti, permetterà infatti una valutazione più trasparente di tali programmi. Esso consentirà inoltre di definire le qualità necessarie per ottenere un sostegno da parte della Commissione, il quale a sua volta deve basarsi su indicazioni relative all'impatto al fine di contribuire al raggiungimento di obiettivi politici stabiliti.

4.5 Per garantire la fiducia di consumatori e fornitori nel «commercio etico», è necessario un giusto equilibrio tra i costi e i benefici per i consumatori e le imprese, da un lato, e i benefici socioambientali «sperati», dall'altro. Un programma per garantire migliori condizioni di lavoro nei paesi in via di sviluppo potrebbe comportare semplicemente uno spostamento della produzione verso i settori non regolamentati; un programma per ridurre l'impatto ambientale può comportare costi di monitoraggio più elevati di quanto sia lecito attendersi o creare gravi disfunzioni; le norme relative all'allevamento biologico di bestiame, se applicate meccanicamente, possono ridurre il benessere animale; un'iniziativa per dare ai consumatori garanzie per quanto concerne il lavoro minorile può far sì che i bambini cerchino lavoro in attività più pericolose o che non possano permettersi un'istruzione part-time.

4.6 Dato che vi sono alcuni grossi produttori di merci e fornitori di servizi che considerano il «commercio etico» un importante trend di mercato, è importante che questi ultimi svolgano un ruolo decisivo nel tradurre le aspettative idealistiche dei consumatori in programmi concreti ed efficaci. L'inevitabile divario tra le aspettative e la realtà fa sì che il movimento del «commercio etico» (nelle sue molteplici forme) possa essere accusato di ingenuità. Il comportamento delle imprese varia a seconda di quanto sono sensibili alla pressione dei consumatori e in funzione del potere relativo che hanno all'interno della catena commerciale. Alcune reazioni sono determinate da un interesse nei rapporti con la clientela (protezione del valore del loro marchio), altre rispondono ad una logica di mercato (creazione di prodotti che tengono conto di questo nuovo tipo di preoccupazioni), altre ancora perseguono un interesse in materia di appalti (principio di precauzione e gestione dei rischi). Tutti gli approcci hanno una loro validità ma dalle varie motivazioni addotte dalle imprese emerge che è necessario disporre di un quadro analitico comune.

5. Un quadro comune

5.1 Qualsiasi programma nel campo del «commercio etico» che prevede un forte elemento di garanzia per i consumatori contiene al suo interno delle tensioni. Da un lato, tale iniziativa cerca di raggiungere obiettivi sociali e ambientali nell'ambito della catena di approvvigionamento, dall'altra intende fornire, appunto, dette garanzie ai consumatori. Questo dà adito a una serie di potenziali problemi.

5.2 I dispositivi da mettere in pratica per offrire garanzie possono essere sproporzionati al reale «impatto» sugli obiettivi. Ad esempio, un sistema di audit può risultare oneroso e le modifiche amministrative necessarie ai fini della trasparenza possono essere costose e complesse al tempo stesso.

5.3 I requisiti di garanzia possono poi avere addirittura un impatto negativo sugli obiettivi da raggiungere. Ad esempio, concentrarsi sull'oggetto da valutare o da sottoporre ad audit

può distorcere le priorità; i produttori che maggiormente hanno bisogno di miglioramenti possono restare esclusi a causa dei requisiti e dei costi in termini di audit.

5.4 In molti casi, inoltre, la comprensione dei consumatori, e dunque le loro priorità, possono essere limitate e provocare una distorsione del programma. Ad esempio, i consumatori avranno tendenza a privilegiare una catena «pulita» dell'approvvigionamento (nessuno sfruttamento del lavoro minorile, nessun uso di pesticidi) piuttosto che accontentarsi di passi avanti reali sul terreno (aumento dei salari, messa a disposizione di scuole, migliore gestione ambientale).

5.5 Questo di per sé può spingere le imprese a scegliere nuovi fornitori che già soddisfano standard elevati piuttosto che impegnarsi ad apportare miglioramenti duraturi nella loro stessa catena di approvvigionamento, il che può non avere effetti positivi in termini di obiettivi globali.

5.6 Infine, un'iniziativa non soggetta ad alcun controllo indipendente potrebbe dare adito ad affermazioni in materia di garanzia tali da esagerare o semplificare al massimo il suo impatto (o addirittura rivelarsi false). Questo, a breve termine, pregiudica gli obiettivi e, a lungo termine, provoca un calo di fiducia nei programmi di garanzia da parte dei consumatori.

5.7 Nei programmi finanziati da pochi ma importanti donatori, tali problemi possono essere risolti mediante una corretta gestione. Ma un programma finanziato in massima parte da un «premio» sulle scelte di acquisto dei singoli consumatori può non disporre necessariamente di adeguate procedure di gestione e gli stessi consumatori non sono in grado di giudicare la qualità o la redditività di un'iniziativa volta ad apportare loro delle garanzie.

5.8 Una critica comunemente rivolta ai programmi di garanzia per i consumatori è quella di dipendere, in modo più o meno netto, dal comportamento dei consumatori. Dato che la comprensione del problema da parte dei consumatori stessi è a volte limitata, i programmi finiscono con l'offrire una garanzia più semplice e generica di quanto giustificato dalla realtà. Un dibattito più ampio ed approfondito permette di risolvere questo problema, consentendo lo sviluppo di un mercato più aperto e meglio informato (ossia basato sulla conoscenza).

5.9 Tuttavia, non spetta all'UE o agli Stati membri tentare di stabilire in maniera centralizzata le varie definizioni o le norme essenziali dei vari tipi di «commercio etico». Un tale controllo centrale non avrebbe la flessibilità necessaria per tener conto del miglioramento delle prestazioni e della evoluzione delle circostanze. Esso inoltre non darebbe ai consumatori il diritto di esercitare le loro scelte in base ai loro propri valori, anch'essi in costante mutamento. Quello che può — e deve — essere stabilito in maniera centrale sono le regole di base che garantiscano ai consumatori il soddisfacimento dei loro desideri.

5.10 Il presente parere intende creare un quadro all'interno del quale porsi, in merito alle diverse iniziative, le stesse domande relative alla garanzia e alla dimostrazione dell'impatto, e dare delle risposte sulla base di esperienze comuni. Questa dinamica è illustrata dal diagramma che figura all'allegato 3. I vari programmi di garanzia tendono alla realizzazione di diversi obiettivi, il che rende ardua e alla fine irrealizzabile una semplice analisi costi/benefici, data la difficoltà di valutare «beni» tanto diversi e soggettivi. È tuttavia possibile elaborare un quadro comune in cui porsi le stesse domande in merito alla qualità di tutti i programmi e conseguire risposte comparabili. Saranno alla fine i consumatori e le loro organizzazioni ad applicare i propri criteri personali alle informazioni ottenute.

5.11 Se le condizioni specifiche e la valutazione dei risultati variano in funzione della portata e degli obiettivi di ciascun programma, esistono diversi aspetti di base relativi alla qualità. Grazie ad ulteriori ricerche e consultazioni, sarà possibile identificare alcune delle questioni chiave alle quali ciascun programma dovrebbe essere in grado di rispondere fornendo una prova concreta della qualità. La cosa più importante sarà individuare obiettivi sociali, ambientali o economici di vasta portata alla cui realizzazione i programmi sperano di contribuire. Sono questi obiettivi che definiscono gli elementi di base dei programmi, ad esempio le parti interessate, la portata e le misure volte a garantire un impatto.

5.12 Come punto di partenza (anche se, nel corso della consultazione, sarà necessario assicurare una certa coerenza con i sistemi di qualità già esistenti e riconosciuti validi), si raccomandano le seguenti questioni chiave:

a) Gestione del programma

Chi effettua il controllo finale del programma?

Si tratta di un'iniziativa multisoggetti in cui gli organi decisionali sono formati da un insieme equilibrato di tali operatori?

Il programma è controllato da un «trust» indipendente e disinteressato al quale le parti interessate possono fare appello?

b) Obiettivi del programma

Gli obiettivi sono chiaramente definiti?

Corrispondono alle esigenze delle parti maggiormente svantaggiate dal sistema commerciale?

Corrispondono alle preoccupazioni dei consumatori e alla «visione» promossa dal programma?

— Le parti interessate (comprese quelle dei paesi in via di sviluppo) hanno partecipato alla chiarificazione e alla codificazione degli obiettivi?

— Gli obiettivi del programma sono stati resi pubblici?

c) Ambito di applicazione del programma

Il programma affronta il «problema» in base alla definizione corrente?

— Le condizioni del programma sono commisurate alla portata del «problema» oppure si concentrano solo su aspetti minori e più facili da risolvere?

— I profili dei siti certificati («produttori») corrispondono alla visione e agli obiettivi promossi?

— I siti soddisfano già gli standard oppure uno degli elementi centrali del programma è la promozione di un costante miglioramento?

d) Standard o condizioni del programma

Gli standard fissati e controllati dal programma corrispondono agli obiettivi stabiliti?

— Gli standard vengono definiti in una procedura che coinvolga le parti interessate (anche quelle dei paesi in via di sviluppo)?

— Esiste un sistema credibile grazie al quale l'adozione degli standard possa contribuire al raggiungimento degli obiettivi?

— Gli standard o le condizioni sono noti a tutti?

e) Valutazione dell'impatto

L'impatto del programma sugli obiettivi prefissati viene valutato in modo credibile?

— L'impatto a più ampia scadenza sul settore viene o no controllato? I cambiamenti («risultati») corrispondono agli obiettivi del programma?

— Le parti interessate a livello locale partecipano attivamente e coscientemente alla definizione delle condizioni di valutazione dell'impatto e alla loro applicazione?

— Esiste una procedura per individuare e rimediare ad eventuali impatti negativi?

f) Revisione indipendente

Il funzionamento del programma è soggetto a revisione indipendente?

— Le parti interessate (comprese quelle dei paesi in via di sviluppo) partecipano alla definizione delle condizioni di revisione o alla revisione stessa?

— I risultati di tale revisione sono a disposizione di tutti?

g) Analisi costi-benefici

Esiste un metodo per controllare e valutare i costi del programma sostenuti da fornitori, commercianti e consumatori comparandoli ai progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi?

h) *Affermazioni pubbliche*

Le affermazioni formulate pubblicamente dalle imprese o dai fornitori certificati corrispondono agli obiettivi, agli standard e ai risultati del programma?

- La revisione indipendente (da parte dei diretti interessati) copre anche le affermazioni pubbliche formulate dalle imprese coinvolte nel programma?

5.13 Gli standard di qualità definiti ai punti precedenti (da perfezionare e verificare) dovrebbero essere rispettati da tutti i programmi che cercano di ottenere la fiducia dei consumatori o un sostegno da parte della Commissione e dei governi nazionali. Un programma che non risponde a tali requisiti non può essere considerato confacente allo scopo.

5.14 La credibilità nell'elaborazione e nella promozione degli standard dovrebbe essere garantita dal coinvolgimento di tutte le parti interessate con il sostegno delle autorità a livello europeo.

5.15 Un'analisi comparata tra costi e benefici in questo settore comporta certamente una serie di sfide ma dovrebbe offrire una base intelligente per mettere a confronto i programmi di garanzia con altri strumenti politici volti al raggiungimento degli stessi obiettivi.

6. Il quadro politico e le responsabilità

6.1 Un quadro politico coerente risulta essenziale in un settore come questo, in rapida evoluzione. Al punto 7 vengono dunque formulate alcune proposte di azioni concrete. L'UE e i singoli Stati membri ritengono che standard elevati di carattere etico e umanitario dovrebbero essere parte integrante del commercio mondiale e delle relazioni diplomatiche. Un «mondo migliore» non rappresenta soltanto un obiettivo auspicabile in quanto tale; questo interesse comune contribuisce anche all'ulteriore sviluppo di una cultura europea basata sui valori. Più precisamente, spingere i consumatori ad acquistare e ad agire in «modo etico» può rappresentare anche una buona opportunità per l'industria europea, perfettamente in grado di cogliere le occasioni commerciali. L'UE e gli Stati membri non dovrebbero sostenere una marca specifica ma essere i promotori di un programma di garanzia che sia sottoscritto da tutte le iniziative riconosciute valide.

6.2 La coerenza politica è pertanto un obiettivo prioritario. Nel corso dell'elaborazione del presente parere, si sono già avuti intensi e preziosi scambi di informazioni, punti di vista e prospettive politiche. Si propone dunque di istituire ufficialmente, come seguito al parere e sotto l'egida del CESE, un dialogo attivo e strutturato tra le parti interessate al «commercio etico» e ai programmi di garanzia ai consumatori.

6.3 Detto dialogo perseguirebbe i seguenti obiettivi:

- identificare gli elementi essenziali di una politica coordinata

sui programmi di garanzia sociale e ambientale a favore dei consumatori,

- individuare le azioni necessarie per introdurre tale politica nell'UE,
- esaminare in che modo è possibile promuovere la presa in considerazione di tale politica negli Stati membri.

7. Azioni concrete

7.1 Nel presente parere, il CESE valuta la coerenza dei processi per promuovere la presentazione ai consumatori dei programmi di garanzia nel campo del «commercio etico», offre spunti e definisce strumenti politici che consentano all'UE di decidere se fornire o meno un ulteriore sostegno a questo settore e di farlo in maniera razionale e conveniente. L'UE può adottare una serie di azioni concrete per promuovere e sostenere lo sviluppo costante del «commercio etico» (così come definito nel presente parere) in modo da assicurare la coerenza con gli obiettivi politici globali dell'UE.

7.2 Il CESE riconosce che l'UE e alcuni Stati membri possono voler continuare a sostenere lo sviluppo di iniziative concrete in questo settore. Raccomanda pertanto di concentrare tale sostegno sui programmi che offrono garanzie al consumatore e che al tempo stesso sono in grado di dimostrare il loro contributo a miglioramenti tangibili delle condizioni socioeconomiche e ambientali delle comunità coinvolte nella catena di approvvigionamento. I programmi che favoriscono il potenziamento delle capacità nei paesi del Sud meritano sicuramente di essere sostenuti.

7.3 Per facilitare tale compito, il CESE raccomanda all'UE di commissionare un lavoro di ricerca per stabilire criteri di qualità chiari e applicabili in tutti i settori, criteri in base ai quali valutare i programmi che offrono garanzie ai consumatori. Tale ricerca dovrebbe riguardare una vasta gamma di programmi di etichettatura ambientale e sociale e prevedere la partecipazione, oltre che delle associazioni di consumatori, delle parti interessate in tutta la catena di approvvigionamento, al fine di garantire un'ampia applicabilità e di facilitare la creazione di dispositivi coerenti di qualità all'interno del settore.

7.4 Le questioni illustrate al punto 5 possono rappresentare un utile punto di partenza per un quadro di valutazione più completo. Il CESE desidera sottolineare che l'obiettivo non è quello di creare ulteriore burocrazia o porre altri ostacoli di mercato alle imprese o ai programmi di garanzia. Ritiene che qualsiasi programma debba essere in grado di dimostrare la propria capacità di impatto, la propria qualità e la propria redditività. Un quadro comune contribuirebbe, secondo il CESE, a ridurre al minimo un raddoppiamento degli sforzi.

7.5 La ricerca servirà anche a consolidare la fiducia dei consumatori in tali programmi di garanzia, consentendo alle organizzazioni della società civile di raccomandare ai loro membri e alle altre parti interessate un sostegno ai programmi che rispondono alle loro particolari preoccupazioni sociali e ambientali. Dato che questo argomento coinvolge una serie di DG, è necessario istituire un punto di coordinamento che raccolga le necessarie informazioni ed elabori una politica coerente in materia.

7.6 Dato che attualmente i consumatori fanno affidamento sulle etichette per identificare i prodotti fabbricati e commercializzati in base a standard specifici sociali, ambientali e di benessere animale, è sempre più probabile che la presenza di più etichette sui prodotti produca confusione tra i consumatori rendendo inefficace il sistema. Il Comitato propone pertanto che l'UE effettui una ricerca anche sui mezzi alternativi grazie ai quali valutare in modo affidabile i valori sociali e ambientali dei prodotti, portandoli all'attenzione dei consumatori.

7.7 Gli Stati membri dovrebbero elaborare programmi strategici di educazione dei consumatori incentrati sulla sensibilizzazione dei consumatori stessi e sui mezzi di cui dispongono per orientare le loro preferenze al conseguimento di obiettivi sociali e ambientali conformi alle loro priorità.

7.8 Il CESE fa osservare che con il rapido sviluppo dei sistemi d'informazione sui prodotti, cui si può accedere ai punti vendita, su Internet e mediante altri canali, nei prossimi anni sarà sempre più facile elaborare banche dati sull'origine e la qualità dei prodotti. Oltre a coprire le questioni sociali e ambientali illustrate nel presente parere, tali banche dati possono anche affrontare problemi più generali di qualità e sicurezza, ad esempio determinati fattori dietetici, consentendo ai consumatori di dare priorità a questioni specifiche in funzione dei loro valori o delle loro esigenze.

7.9 Lo sviluppo di un quadro comune per la valutazione della qualità e dell'impatto dei vari programmi di garanzia nel campo del «commercio etico» faciliterà l'elaborazione di politiche più obiettive e sostenibili in materia di appalti etici, all'interno sia della Commissione sia, eventualmente, degli Stati membri.

7.10 Per stimolare ulteriormente la domanda di prodotti, si può intervenire a livello di appalti pubblici. Negli ultimi cinque anni, è stato fortemente consolidato e chiarito il ruolo degli appalti sociali da parte dei pubblici poteri e le proposte avanzate ai punti precedenti dimostrano che per raggiungere risultati tangibili le autorità dovranno, nell'ambito del quadro legislativo comunitario, privilegiare l'acquisizione di prodotti che hanno effetti positivi a livello sociale e ambientale.

8. La strada da seguire

8.1 L'elaborazione del presente parere offre alle principali parti interessate l'opportunità di rispondere ed avviare un dialogo, pur se modesto. Detta consultazione consente al CESE di stimolare i lavori su cinque nuove iniziative:

— un dialogo costante tra i principali interessati, comprese le associazioni dei consumatori, su tutto il territorio dell'UE (e anche a livello mondiale se necessario) su come perseguire una politica coerente nel campo del «commercio etico» e dei programmi di garanzia ai consumatori. Nel corso del 2006, il CESE prevede di prendere l'iniziativa di organizzare

un forum specifico delle parti interessate analogo ad altri forum che già hanno dimostrato la loro validità. In questo forum si potrebbe discutere l'eventuale creazione di una banca dati completa all'interno della quale gli elementi sociali, ambientali e di altro tipo che sono alla base della qualità dei prodotti stessi vengano raccolti, valutati in maniera obiettiva sulla base di protocolli ben definiti, e infine resi pubblici. La DG Sviluppo ha già dato la sua disponibilità a comunicare dati importanti relativi ai programmi del «commercio etico» per aiutare i produttori e gli esportatori a penetrare nel mercato europeo ⁽¹⁰⁾,

— lo sviluppo, attraverso una consultazione più ampia ed intensa della parti interessate negli Stati membri e a livello mondiale, di un quadro comune sulle garanzie ai consumatori nel campo del «commercio etico» ai fini della valutazione dell'impatto e della qualità. Questo consente all'UE e agli Stati membri di distinguere più obiettivamente le iniziative che davvero conferiscono un valore aggiunto da quelle che si limitano ad offrire delle garanzie. Questa attività sarà di sostegno agli obiettivi politici dell'UE, mediante la promozione di relazioni commerciali più sostenibili, e della DG Sanco, attraverso la diffusione di informazioni affidabili ai consumatori,

— la partecipazione all'elaborazione della norma ISO 26000, che tende a fornire orientamenti pratici relativi al funzionamento della responsabilità sociale, all'individuazione e al coinvolgimento delle parti interessate, e al rafforzamento della credibilità di relazioni e informazioni sulla responsabilità sociale. Pur se il suo obiettivo principale è quello di elaborare una norma in materia di RSI, l'ISO 26000 può fornire un parametro operativo su cui misurare programmi specifici nell'ambito del commercio etico,

— la definizione di un programma di sensibilizzazione, a partire dai primi anni di scuola e che si estende al normale periodo d'istruzione e di formazione permanente, sulla capacità dei consumatori di influenzare, mediante acquisti ben ponderati, le dinamiche sociali e ambientali. Anche in questo caso, la DG Sanco ha mostrato interesse a promuovere l'informazione dei consumatori sul commercio equo e in tale contesto, risulta consono al suo ruolo il conseguimento dell'obiettivo di una società dei consumi meglio informata e più potente, in grado di fare scelte oculate sul mercato,

— la proposta di istituire un centro internazionale di ricerca che elabori un approccio per ricerche incentrate sul mercato e l'approvvigionamento, fornisca informazioni tecniche e commerciali, e preveda il lancio di iniziative nel campo della formazione e dello sviluppo di politiche. Tale centro dovrebbe essere sostenuto congiuntamente dalla Commissione, dagli Stati membri e da tutte le principali parti interessate.

⁽¹⁰⁾ Varrà la pena esplorare le possibilità di cooperazione con servizi di incrocio dei dati e delle informazioni come il progetto europeo Prisma.

9. Nota conclusiva sulla terminologia utilizzata nel presente parere

L'impatto globale dell'attività commerciale sulla società e l'ambiente ha portato alla creazione di nuovi termini e all'evoluzione di nuovi concetti. Qui di seguito vengono definiti i termini e i concetti chiave utilizzati nel presente parere. Considerando che i termini e le definizioni in questo campo variano da un paese all'altro e per evitare difficoltà di traduzione, è essenziale ricorrere costantemente al seguente glossario.

Responsabilità sociale delle imprese (RSI). Si tratta di un concetto già ben consolidato. È oramai assodato che la creazione di ricchezza e il rispetto di determinati requisiti operativi vincolanti a livello nazionale fanno parte di qualsiasi attività economica responsabile. La RSI pertanto può essere così definita: **le politiche e le pratiche adottate volontariamente da un'impresa per mantenere e migliorare le prestazioni sociali e ambientali di tutta la sua attività.** La RSI può comportare una revisione attuata sia attraverso sistemi interni di gestione o di valutazione sia mediante un audit esterno.

Commercio etico.

Si tratta di una parte integrante (e di un concetto più recente) della RSI e viene usato in due diverse accezioni:

generalmente può essere così definito: **il tentativo consapevole di adeguare le attività commerciali (produzione, vendita, acquisto) di un'impresa, organizzazione o singolo individuo ad una serie di valori etici.** L'etica è un ramo della filosofia, che disciplina il carattere ed il comportamento degli esseri umani. In tal senso, il commercio etico può riflettere un insieme molto ampio di valori e può riguardare una vasta gamma di prodotti e servizi (inclusi i servizi finanziari e il turismo) forniti in qualsiasi paese, anche uno Stato membro dell'UE. Seguendo questo significato, nel presente parere si userà l'espressione «commercio etico». Lo stesso titolo del parere rispecchia questa accezione,

il secondo uso, distinto dal precedente, è frequente nei testi della Commissione e in numerose iniziative europee, ad esempio l'Iniziativa britannica per il commercio etico (ETI), l'Iniziativa sulla clausola sociale (ICS) francese, o la *Business Social Compliance Initiative* (BSCI) cui aderiscono diversi paesi. La definizione in questo caso è la seguente: **le pratiche e le politiche adottate da un'impresa per gestire l'impatto sociale e ambientale delle sue operazioni di approvvigionamento e in particolare le condizioni di lavoro dei fornitori.** Nel fare riferi-

mento a questa accezione, il parere parlerà di **commercio etico.**

Commercio equo

La definizione generale del commercio equo, che può essere considerato una parte del commercio etico, è la seguente: **il commercio in cui gli operatori coinvolti, siano essi produttori, consumatori, venditori o acquirenti, non sono svantaggiati e ottengono un beneficio ragionevole e proporzionato.** Seguendo questa accezione, il parere parlerà di «commercio equo».

La seconda definizione, distinta dalla precedente, è la seguente: **un partenariato commerciale basato sul dialogo, la trasparenza e il rispetto, che promuove una maggiore equità nel commercio internazionale. Esso contribuisce allo sviluppo sostenibile in quanto offre migliori condizioni commerciali e assicura i diritti dei produttori e dei lavoratori esclusi, specie nel Sud.** Le organizzazioni che fanno parte dell'Associazione europea del commercio equo accettano, ad esempio, tale definizione. Nell'ambito del presente parere, seguendo questa accezione si parlerà di **commercio equo.**

Programmi di garanzia per i consumatori

Il parere insiste su un aspetto specifico del «commercio etico» e del «commercio equo»: la pressione da parte dei consumatori come fattore fondamentale del cambiamento oppure la scelta dei consumatori stessi (e spesso la loro disponibilità a pagare un prezzo più caro) come causa principale di detto cambiamento. Ai fini del presente parere, il programma di garanzia per i consumatori può essere così definito: Un programma che autorizza e incoraggia i consumatori a prendere parte al commercio etico acquistando beni e servizi prodotti in modo da ottenere specifici risultati sociali o ambientali, a beneficio di determinate comunità o dell'intera collettività.

Si fa notare che il termine programma «include i dispositivi di garanzia sociale e ambientale forniti da una singola impresa o da gruppi di imprese nonché i programmi adottati da terzi o da un insieme di parti interessate.

Sviluppo sostenibile

«Lo sviluppo sostenibile è lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri» ⁽¹¹⁾.

Bruxelles, 10 ottobre 2005

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

⁽¹¹⁾ Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo *Il nostro futuro comune* (1987).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del luppolo

(COM (2005)386 def. — 2005/0162 (CNS))

(2006/C 28/16)

Il Consiglio, in data 21 settembre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 36 e dell'articolo 37, paragrafo 2, comma 3, 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, in data 27 settembre 2005, ha incaricato la sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente di preparare i lavori in materia.

Data l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha nominato KIENLE relatore generale e adottato il seguente parere con 63 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni.

1. Sintesi della posizione del Comitato

1.1 Il CESE sostiene la proposta della Commissione europea, volta a sostituire i vari regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore del luppolo con un unico, nuovo regolamento.

2. Osservazioni

2.1 Dopo la sua adozione, il regolamento (CEE) n. 1696/71 del Consiglio, del 26 luglio 1971, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del luppolo, ha subito numerose e importanti modifiche. Nell'interesse della chiarezza e dell'intelligibilità delle norme comunitarie, occorre abrogare i regolamenti ormai privi di contenuto sostanziale ed elaborarne uno nuovo sulla base del consolidamento della normativa vigente.

2.2 Negli ultimi tempi, il CESE ha più volte adottato dei pareri riguardanti il mercato del luppolo⁽¹⁾. Da ultimo, nel parere del 26 febbraio 2004 il Comitato ha ritenuto «ragionevole e coerente» che la Commissione, sulla scorta delle decisioni di Lussemburgo del 2003 relative alla riforma della PAC,

volesse integrare, a partire da quel momento, gli aiuti diretti al luppolo nel regolamento generale sugli aiuti diretti.

2.3 Anche nel presente parere il CESE intende sottolineare che, nell'Unione europea, il luppolo (*humulus lupulus*), una materia prima indispensabile per la fabbricazione della birra, è prodotto essenzialmente in otto Stati membri, perlopiù da piccole aziende familiari specializzate con una superficie media inferiore agli 8 ettari. I produttori comunitari di luppolo hanno saputo mantenere la leadership del mercato mondiale. Negli ultimi anni l'organizzazione comune del mercato del luppolo ha affrontato positivamente gli enormi adeguamenti del mercato. Essa ha accettato e favorito il sistema generale di garanzia della qualità e dei contratti, indispensabile al buon andamento della produzione e della commercializzazione. La responsabilità del sistema incombe alle associazioni dei produttori, che possono considerarsi l'«anima» dell'organizzazione comune del mercato del luppolo. Questi principi dovrebbero essere tenuti fermi anche nella nuova OCM.

2.4 Al riguardo il CESE sottolinea che da diversi anni si riesce a mantenere stabili le spese del settore del luppolo intorno ai 13 milioni di euro.

Bruxelles, 27 ottobre 2005

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

⁽¹⁾ GU C 110 del 30.4.2004, pag. 116-124.
GU C 80 del 30.3.2004, pag. 46.
GU C 193 del 10.7.2001, pag. 38-39.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee

COM(2005) 181 def. — 2005/0090 (CNS)

(2006/C 28/17)

Il Consiglio, in data 15 luglio 2005, ha deciso, conformemente al disposto articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

In considerazione dell'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha deciso di nominare BURANI relatore generale e ha adottato il seguente parere con 82 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione.

1. Premessa

1.1 Il nuovo regolamento finanziario (RF) è stato adottato dal Consiglio nel giugno 2002 ed è stato seguito nel dicembre 2002 dal testo delle modalità di esecuzione (ME). Nell'adottare queste ultime, la Commissione si è impegnata nei confronti del Consiglio a riferire, entro il 1° gennaio 2006, sull'attuazione del regolamento ed a presentare eventuali proposte di modifica. Il documento in esame risponde precisamente a tale impegno, ed al momento è oggetto di consultazione con il Consiglio e la Corte dei conti. Tuttavia, una valutazione dei tempi necessari per rispettare le procedure fa ritenere che le sua messa in opera non possa avvenire, nel migliore dei casi, prima del 1° gennaio 2007: infatti il Comitato del bilancio del Consiglio farà conoscere la posizione dei singoli Stati membri (SM) alla fine dell'anno corrente, e solo in seguito sarà avviata la procedura di consultazione, e eventualmente di conciliazione, con il PE.

1.2 Nel redigere il presente parere sulla proposta della Commissione, il CESE intende concentrarsi *principalmente* sugli aspetti del regolamento legati direttamente o indirettamente ai **rapporti con le organizzazioni della società civile**. Ritiene invece di doversi astenere, in linea di massima, dal commentare le norme relative agli aspetti più strettamente tecnici e «interni», che già sono state oggetto di osservazioni e proposte da parte degli organismi istituzionali con competenza professionale ed esperienza *diretta*, vale a dire la rete di unità finanziarie della Commissione (RUF), l'amministrazione del Consiglio, la Corte di giustizia, la Corte dei conti, i servizi contabili del PE, del CESE e del Cdr.

1.3 Il CESE prende nota di un'opinione, diffusa fra le organizzazioni della società civile e in particolare fra le ONG, secondo la quale il vigente RF e la sua attuazione, sarebbero troppo complicati, non faciliterebbero un'effettiva collaborazione e danneggerebbero i rapporti fra queste organizzazioni e la Commissione. Inoltre, le organizzazioni della società civile hanno lamentato una mancanza di consultazione e di dialogo da parte della Commissione, cosa che ha ingenerato uno stato di generale confusione, frustrazione e delusione.

1.4 Da parte sua, il CESE auspica una sempre più stretta collaborazione fra le istituzioni europee e la società civile organizzata attraverso consultazioni strutturate; non dimentica però

che le istituzioni hanno responsabilità e prerogative che devono essere mantenute anche a costo di non poter venire incontro a tutte le esigenze. Occorre comunque che fra le parti vengano istituiti rapporti di comprensione e di rispetto delle reciproche posizioni; fra l'altro, dovrebbe essere chiaramente stabilito, nel RF o altrove, che ogni richiesta non esaudita deve essere comunicata agli interessati e debitamente motivata.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Alcuni principi generali hanno ispirato le nuove regole del Regolamento finanziario e quelle delle modalità di esecuzione che sono state introdotte a partire dal 1° gennaio 2003; il più importante di tali principi è l'idea di abolire il controllo centralizzato *ex ante*, conferendo maggiori poteri e responsabilità agli ordinatori, con una serie di controlli incrociati dei controllori finanziari e dei contabili. Il sistema sembra aver dato buona prova, ma qualche aggiustamento si rende necessario alla luce delle esperienze fatte.

2.2 Gli organi tecnici menzionati al precedente punto 1.2, e le organizzazioni della società civile, hanno in generale sottolineato la necessità di un migliore **equilibrio fra le esigenze di controllo e una maggiore «flessibilità» delle norme**, particolarmente quando sono in gioco cifre di importo non rilevante. La Commissione sembra voler aderire a questa istanza; il CESE, da parte sua, vorrebbe far notare che un **«importo non rilevante» per le istituzioni comunitarie** — che trattano complessivamente somme di enorme entità — **ha un'importanza diversa** per quella parte della società civile (fornitori, consulenti, ONG, ecc.) che ha **dimensioni relativamente ridotte**: 10 000 euro sono forse un importo non rilevante per l'UE, ma possono costituire una cifra di tutto rispetto per un piccolo o medio operatore.

2.3 A questo proposito, si ricorda che nella relazione preliminare alla proposta di regolamento la Commissione dice fra l'altro che «ogni proposta di modifica deve avere lo scopo di [...] accrescere la tutela degli interessi finanziari dell'UE contro le frodi e le attività illecite». In altri termini e da un diverso punto di vista, le norme contabili dell'UE devono (o dovrebbero) **contribuire ad una «moralizzazione» del mercato**,

agendo come deterrente contro le facili tentazioni di sfruttare la «flessibilità» delle norme stesse. Il CESE si rende conto che controlli contabili minuziosi e complicati sono gravosi per l'UE, ma considera che la legittima intenzione di diminuire i costi amministrativi non deve portare a soluzioni lassiste o troppo semplicistiche. Come insegnano i rapporti dell'OLAF, le frodi sono diffuse a *tutti* i livelli; il CESE nota a questo proposito che preziosi insegnamenti — traducibili in opportune regole — avrebbero forse potuto essere tratti dalla Commissione se l'OLAF fosse stato interpellato in fase di redazione del nuovo testo del RF.

2.3.1 Detto questo, il CESE prende nota della necessità, sottolineata dalle organizzazioni della società civile, di stabilire un equilibrio fra l'efficienza, l'efficacia e la responsabilità, in modo tale da non mettere in causa il principio di partenariato fra chi concede i fondi e chi li riceve, evitando quindi di ostacolare sia i possibili sviluppi innovativi che l'oculato uso dei fondi pubblici. Il CESE è d'accordo con questa necessità, ma sottolinea che in nessun caso devono venire meno i principi che stanno alla base dell'uso del pubblico denaro: trasparenza, efficacia nell'utilizzo, obbligo di rendere conto.

2.4 Altra osservazione degna di commento è quella secondo la quale «**cambiare [le] regole** troppo spesso, o senza una giustificazione adeguata, può avere **un'incidenza negativa** sui beneficiari e sull'immagine dell'Unione europea». Questa posizione non può che essere condivisa, ma dovrebbe essere mitigata dalla considerazione che **nuove regole** potrebbero essere **giustificate nei settori ove più frequenti sono gli abusi**. Anche in questo caso, la consultazione dei rapporti OLAF potrebbe fornire utili suggerimenti.

3. Osservazioni specifiche

3.1 In materia di **recupero dei crediti** dell'UE (artt. 72-73 bis) il nuovo RF prevede che per i crediti dell'Unione valgano anche gli strumenti già adottati con apposite direttive in materia di *cooperazione giudiziaria*, e impone agli SM di **applicare al recupero dei crediti dell'UE i medesimi privilegi riservati ai crediti fiscali nazionali**. Pur rendendosi conto che un regolamento è di applicazione diretta in ciascuno SM, il CESE si chiede se questa norma non richieda un **cambiamento delle legislazioni nazionali**, in particolare delle leggi sul fallimento, che normalmente accordano un **diritto di prelazione** ai crediti fiscali (nazionali) ma non menzionano i debiti nei confronti dell'UE. Per essere opponibile ai terzi, **ogni tipo di diritto di prelazione dovrebbe essere previsto dalle leggi nazionali**.

3.2 L'adozione nel 2004 della nuova direttiva CE in materia di **appalti pubblici** implica che la nuova proposta di RF si adegui alle nuove norme; già nel 2002 era stata adottata per l'Unione la direttiva sugli appalti in vigore per gli SM. Il CESE non ritiene necessario pronunciarsi su regole ormai adottate e sulla validità delle quali solo l'esperienza potrà dare una risposta e delle indicazioni per eventuali modifiche.

3.2.1 Su un elemento del RF si desidera attirare l'attenzione: un comma aggiunto all'art. 95 prevede la creazione di una **base di dati comune a due o più istituzioni** per individuare i candidati che si trovano in situazioni di esclusione (artt. 93 e 94). La creazione di una banca dati *centralizzata* (non limitata a singole istituzioni) sarebbe auspicabile, ma la Commissione dice solo che si deve prevedere la *possibilità* che *due o più* istituzioni mettano in comune i dati in loro possesso. Il CESE concorda sull'utilità delle banche dati in generale, ma si chiede se nel caso specifico i costi di unificazione sarebbero giustificati dai risultati: le controparti di ogni singola istituzione sono in gran parte differenti e non sempre i criteri di raccolta dei dati sono omogenei.

3.3 Un altro motivo di perplessità riguarda i **motivi di esclusione** (art. 93), fra i quali vengono indicate (art. 93.1.a) le **condanne per «sentenze passate in giudicato»**. La norma è redatta nel rispetto delle leggi e dei principi sanciti dalla Costituzione della maggior parte degli SM, e come tale è inattuabile; il CESE rileva peraltro che in taluni SM le procedure di appello contro una sentenza «di primo grado» (tribunale) possono passare attraverso altri due stadi di giudizio (appello, cassazione), e che una sentenza è giudicata «definitiva» solo quando sono state esaurite tutte le possibilità di appello. Fra un grado di giudizio e l'altro possono intercorrere tempi lunghi e nel frattempo **una condanna in primo o secondo grado, anche se palesemente fondata, non può essere considerata un motivo di esclusione giuridicamente valido**. Sul piano pratico, sarà compito dei responsabili **esercitare ogni cautela** nell'aggiudicazione di appalti o di contratti, ma non sarà sempre facile — particolarmente in certi casi — prendere decisioni che rispettino la legge e nel contempo siano improntate ad una doverosa prudenza.

3.3.1 La norma di cui sopra, anche se inoppugnabile, lascia quindi ampi margini di perplessità; inoltre, essa sembra porre un problema di coerenza con il successivo paragrafo 93.1.b, che prevede l'esclusione dalle gare di appalto di coloro «nei confronti dei quali **sia in corso di applicazione una sanzione amministrativa** di cui all'articolo 96». Contro l'applicazione di una sanzione amministrativa è pur sempre consentito un ricorso in via amministrativa o giudiziaria, ma il testo proposto sembra voler implicare che una sanzione amministrativa è *definitiva* anche se è solo in corso di applicazione. Il confronto fra le due norme dà adito a dubbi circa i criteri logici e giuridici che le hanno ispirate: da un lato, l'art. 93.1.a lascia che i «*presunti*» colpevoli di colpe gravi godano di una presunzione di innocenza sino ad una loro condanna *definitiva*, mentre secondo l'art. 93.1.b le sanzioni amministrative *in corso di applicazione* (e quindi appellabili) costituiscono una ragione di esclusione *immediata*. Il CESE **non chiede di rendere più «flessibile» l'art. 93.1.b, ma semmai di trovare un criterio complementare che renda meno «aperto» l'art. 93.1.a**.

3.4 Il capitolo riguardante le **sovvenzioni** (articolo 108 e seguenti) è quello che merita una attenzione del tutto particolare, non soltanto per la delicatezza dell'argomento ma anche perché la destinazione di denaro pubblico ad una moltitudine di beneficiari diversi, e per le motivazioni più disparate, può prestare il fianco a critiche da parte dell'opinione pubblica. Tali critiche possono essere più o meno giustificate, ma spesso nascono da una vera o supposta **mancaza di trasparenza**, intendendo come tale anche **la difficoltà di comprensione delle norme e dei loro criteri di applicazione**. Occorre peraltro riconoscere che è tutt'altro che facile redigere norme per inquadrare un universo così variegato e multiforme, con una casistica difficile da ricondurre a schemi precisi. La trasparenza (intesa qui soprattutto come chiarezza di concetti e di linguaggio) rappresenta quindi la maggiore garanzia dell'amministrazione contro le responsabilità derivanti dal suo ampio margine di discrezionalità.

3.4.1 Un primo esempio di difficoltà di comprensione è rappresentato da un passo dell'art. 109, che al paragrafo 2 stabilisce che «**le sovvenzioni non possono avere lo scopo o l'effetto di produrre profitti**», mentre il successivo paragrafo 3, lettera c) dice che «il paragrafo 2 non si applica ad azioni il cui obiettivo è rafforzare la capacità finanziaria di un beneficiario o a produrre reddito». Sfugge la differenza pratica fra «profitto» e «reddito»: il CESE auspica che la formulazione della norma sia chiarita, sia nella forma che nella sostanza.

3.4.2 L'articolo 109.2, lettera d), stabilisce che **l'esenzione dal divieto di produrre profitto** si applica anche alle **sovvenzioni di valore limitato**, quando esse (art. 113 bis, paragrafi 1.c), d)) siano sotto forma di **somme forfettarie** o di **finanziamenti a tasso fisso**. Circa il concetto di «valore limitato» o «non rilevante», il CESE richiama le osservazioni fatte al precedente punto 2.2: sembra necessario trovare un **punto di equilibrio** fra quello che è il concetto di «valore limitato» per l'UE ed il «valore soggettivamente rilevante» per i beneficiari delle sovvenzioni. In ogni caso, la questione dovrebbe essere risolta e trovare posto nel RF e non nelle ME.

3.4.3 Sempre a proposito delle sovvenzioni, e particolarmente di quelle di valore limitato, in nessuna parte del RF si fa cenno ad un **obbligo di rendiconto**, né ad un impegno qualsiasi a presentare una relazione sull'impiego effettivo delle somme ricevute. Il CESE ha preso nota del desiderio della Commissione di ridurre i costi amministrativi, ma non può accettare che il denaro pubblico venga erogato senza che si abbia un'idea di come esso verrà in seguito utilizzato. Occorre-

rebbe prevedere un **controllo a campione dei rendiconti**, e anche delle sanzioni a carico di chi non li presenta, se non altro per affermare un principio di sana amministrazione della cosa pubblica.

3.4.4 Anche l'articolo 114 offre qualche spunto di riflessione. Al paragrafo 4 si stabilisce che «l'ordinatore può applicare ai richiedenti **sanzioni amministrative o finanziarie** efficaci, proporzionate e dissuasive...»; sembra tuttavia lecito chiedersi quali **garanzie** offrano i beneficiari di sovvenzioni (che in molti casi hanno caratteristiche, e consistenza patrimoniale, ben diverse dai titolari di appalti o contratti) di essere in grado, o di volere, far fronte agli obblighi derivanti dalle sanzioni. Ad avviso del CESE, sarebbe necessario — nei casi di richiedenti aventi sede nel territorio di uno SM — che fosse lo stesso SM a fare da tramite per le domande e a fornire la garanzia dell'assolvimento delle obbligazioni derivanti da eventuali sanzioni amministrative o pecuniarie.

4. Conclusioni

4.1 Il CESE manifesta il suo accordo sulla linea adottata dalla Commissione nella sua proposta per un nuovo regolamento finanziario, particolarmente per quanto riguarda l'abolizione dei controlli centralizzati *ex ante*, e la loro sostituzione con controlli da effettuare *prima* di autorizzare i pagamenti relativi a progetti già approvati.

4.2 D'altra parte, il CESE consiglia cautela nell'aderire alle richieste dei servizi finanziari di numerose istituzioni, tendenti a semplificare o ad abolire diverse formalità e controlli per i contratti e le sovvenzioni di «modesta entità». Anche se è d'accordo sul fatto che i controlli sono costosi, in termini di risorse e di tempo, esso ritiene che il condivisibile intento di contenere i costi dovrebbe essere temperato da una preoccupazione di segno opposto: la necessità di non dare ai cittadini dell'Europa ed agli operatori un'impressione di semplicismo o di trascuratezza nel trattare i «piccoli» importi.

4.3 Le organizzazioni della società civile, da parte loro, chiedono che ogni revisione del RF sia condotta in consultazione con la Commissione, ispirandosi ad una linea di mutua comprensione e tenendo conto della necessità di una buona gestione finanziaria per entrambe le parti. Il CESE appoggia tale richiesta, ma ricorda che ogni decisione deve essere adottata senza venir meno all'imperativo di una sana e trasparente gestione del pubblico denaro.

Bruxelles, 26 ottobre 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 Consiglio che stabilisce norme dettagliate per il rimborso dell'imposta sul valore aggiunto, previsto dalla direttiva 77/388/CE, ai soggetti passivi non stabiliti all'interno del paese, ma in un altro Stato membro

COM(2004) 728 def. — 2005/0807 (CNS)

(2006/C 28/18)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 20 luglio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla: propsta di cui sopra.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha nominato relatore generale BURANI e ha adottato il seguente parere con 79 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione.

1. Introduzione: il documento della Commissione

1.1 Nell'ottobre del 2003 la Commissione ha presentato un documento ⁽¹⁾ che riassumeva la strategia in materia di IVA già delineata nel giugno 2000. Uno degli obiettivi di tale strategia era quello della semplificazione delle procedure, in relazione al quale sono state proposte, tramite il successivo documento della Commissione dell'ottobre 2004 ⁽²⁾, tre iniziative concrete: due di esse ⁽³⁾ hanno già fatto oggetto di un parere del CESE ⁽⁴⁾ e la terza viene commentata nel presente documento.

1.2 La proposta della Commissione ha lo scopo di accelerare e semplificare i procedimenti di rimborso dell'IVA a favore di soggetti passivi non stabiliti nel paese, in relazione all'imposta loro addebitata per beni o servizi forniti da un altro soggetto passivo all'interno del paese o in relazione all'importazione di beni nel paese.

1.3 In sostanza, restano immutate le norme generali che regolano la materia: il vero progresso consiste nella proposta di semplificare sostanzialmente le incombenze amministrative a carico dei soggetti aventi diritto al rimborso, stabilendo nel contempo il loro diritto ad un risarcimento qualora l'amministrazione fiscale debitrice ritardi il pagamento oltre un certo termine.

⁽¹⁾ COM(2003) 614 def.

⁽²⁾ COM(2004) 728 def.

⁽³⁾ Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE al fine di semplificare gli obblighi in materia di imposta sul valore aggiunto e Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1798/2003 per quanto concerne l'introduzione di modalità di cooperazione amministrativa nel contesto del regime dello sportello unico e della procedura di rimborso dell'imposta sul valore aggiunto.

⁽⁴⁾ GU C 267 del 27.10.2001, pag. 45. Parere del CESE in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE al fine di semplificare gli obblighi in materia di imposta sul valore aggiunto e alla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1798/2003 per quanto concerne l'introduzione di modalità di cooperazione amministrativa nel contesto del regime dello sportello unico e della procedura di rimborso dell'imposta sul valore aggiunto COM(2004) 728 def. - 2004/0261 (CNS) - 2004/0262 (CNS).

1.4 La semplificazione delle incombenze amministrative è sancita dall'articolo 5 della proposta di direttiva: questo prevede che per ottenere il rimborso, l'interessato deve soltanto presentare una **richiesta per via elettronica**, invece che una domanda su un formulario standardizzato, corredato dagli originali delle fatture e della documentazione doganale. Evidentemente, la richiesta deve contenere una serie di indicazioni, precisate nell'articolo, che permettano all'amministrazione fiscale di identificare e controllare la regolarità dell'operazione.

1.5 In linea di massima, la richiesta deve riguardare acquisti di beni o servizi fatturati, o importazioni effettuate, durante un **periodo non inferiore a tre mesi e non superiore ad un anno** civile e deve essere presentata **entro sei mesi** dalla fine dell'anno civile nel quale l'imposta è divenuta esigibile. È tuttavia possibile modificare in talune circostanze tanto il periodo di riferimento quanto i termini di presentazione.

1.6 L'amministrazione fiscale dello Stato membro in cui è assolta l'IVA deve comunicare la propria **decisione entro tre mesi** dalla data di presentazione della richiesta di rimborso e anche il **pagamento** deve avvenire entro lo **stesso termine**. Ogni risposta negativa deve essere motivata. I **ricorsi** sono ammessi con gli stessi termini ed alle stesse condizioni previsti per i soggetti passivi stabiliti nello Stato membro. Eventuali **informazioni aggiuntive** possono essere richieste, ma soltanto entro tre mesi dalla data di presentazione della domanda; in questo caso, tuttavia, il termine per il pagamento decorre dalla data della richiesta delle informazioni suddette. Ogni richiesta si deve considerare **accolta in assenza di un esplicito rifiuto entro i termini appropriati**.

1.7 Come detto al precedente punto 1.6, il **pagamento** degli importi dovuti deve avvenire **entro tre mesi** dalla data della domanda; per qualunque ritardo lo Stato membro deve corrispondere al richiedente un **interesse dell'1 % mensile** sulla somma dovuta.

2. Commenti del CESE

2.1 Ogni proposta tendente a semplificare le incombenze amministrative a carico degli utenti non può che ricevere l'accordo del CESE, soprattutto se, come nel caso in esame, la semplificazione si traduce anche per le amministrazioni statali in uno snellimento delle pratiche e in un incitamento ad una migliore organizzazione del lavoro. Nel caso della proposta in oggetto, tuttavia, la semplificazione corrisponde a una reale necessità piuttosto che ad un semplice desiderio di snellire le procedure: si ricorda infatti che, come già messo in risalto dal CESE⁽⁵⁾, nella relazione introduttiva alle tre proposte⁽⁶⁾, la stessa Commissione afferma che «... l'attuale procedura di rimborso ... sembra talmente gravosa che oltre il 53,5 % delle grandi aziende non avrebbero richiesto, almeno in un'occasione, i rimborsi cui avevano diritto».

2.2 La direttiva si applica, come dice il suo stesso titolo, ai «soggetti passivi non stabiliti all'interno del paese, ma in un altro Stato membro», secondo le modalità e per le operazioni previste dalle disposizioni attualmente in vigore.

2.3 L'innovazione veramente importante è quella prevista dall'articolo 5 della proposta di direttiva, il quale stabilisce che in luogo della richiesta di rimborso in forma cartacea, con allegate fatture, attestazioni doganali in originale ed altri documenti giustificativi, verrà accettata una **domanda inoltrata per via elettronica** contenente tutti i riferimenti atti a rintracciare la documentazione necessaria, già in possesso dell'amministrazione. Il CESE è naturalmente d'accordo con la proposta, ma non può fare a meno di osservare che già ora, anche senza l'ausilio dell'elettronica, le amministrazioni potrebbero seguire la stessa procedura se solo possedessero una migliore e più efficace organizzazione.

2.4 Quest'ultima osservazione è meno banale di quanto può apparire e contiene un messaggio concreto: qualora i tempi necessari per la messa in opera della direttiva divenissero troppo lunghi, sarebbe auspicabile che nel frattempo le amministrazioni fiscali e doganali si attivassero per mettere in opera una **razionalizzazione dei loro metodi**, vuoi di tipo «cartaceo» o basata sull'elettronica, tale da permettere all'utente di inoltrare una documentazione semplificata.

2.5 Il contenuto dell'articolo 6 della proposta⁽⁷⁾ riceve la piena approvazione del CESE: quest'ultimo rileva con soddisfa-

zione lo sforzo intrapreso dalla Commissione per imporre agli Stati membri una **regola** che dovrebbe essere sempre alla base dei loro rapporti con i cittadini, siano essi operatori economici o meno: **la pubblica amministrazione ha il dovere di rispondere, sempre e con sollecitudine, alle richieste che le vengono presentate**. I termini di reazione fissati — in particolare quello di tre mesi imposto alla pubblica amministrazione per effettuare il rimborso o per dare una risposta negativa — sembrano congrui e ragionevoli. È lecito peraltro chiedersi se essi siano *realistici* per tutti i venticinque paesi dell'Unione: in taluni di essi, infatti, i ritardi nei rimborsi sono talmente lunghi da far supporre l'esistenza di un'inefficienza di base, non facile da eliminare in tempi brevi.

2.6 A sua volta, anche l'articolo 8 si rifà ad un principio di equità che dovrebbe sempre valere nel campo dei rapporti fra pubblica amministrazione e contribuenti. Esso stabilisce infatti che qualora il rimborso non avvenga entro tre mesi dalla data della domanda o dell'invio dei chiarimenti richiesti, la pubblica amministrazione dovrà versare al richiedente degli **interessi di mora nella misura dell'1 % mensile**. Il CESE è d'accordo sul principio, ma ritiene che la misura fissata non sia di facile applicabilità. Esso ricorda infatti che un tasso dell'1 % mensile corrisponde ad un **interesse composto del 12,68 % annuo**: dato che in taluni paesi le leggi per la protezione dei consumatori fissano dei limiti oltre i quali un certo tasso viene considerato **di usura**, qualora il 12,68 % risultasse superiore a questo limite, il tasso di interesse a carico della pubblica amministrazione si troverebbe ad essere fissato da una legge ad un livello considerato come illegale da un'altra legge. Il CESE propone quindi di modificare l'articolo 8 nel senso seguente: l'interesse di mora dovrebbe essere calcolato, in ciascun paese, **sulla base di quello che le leggi nazionali applicano ai contribuenti morosi**.

2.7 In conclusione, il CESE è d'accordo sui principi introdotti con la proposta di direttiva, in particolare quelli che riguardano i diritti dei richiedenti il rimborso e l'incitamento — indiretto ma efficace — a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione. Esso raccomanda soltanto che le norme siano redatte con maggiore *realismo*, tenendo presente che fra i venticinque paesi membri esistono ancora dei livelli assai differenti per quanto riguarda la protezione del consumatore, l'efficienza e le risorse tecnologiche.

Bruxelles, 26 ottobre 2005

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁵⁾ GU C 267 del 27.10.2001. Ibidem, par. 1.4.

⁽⁶⁾ COM(2004) 728 del 29.10.2004, punto 1, paragrafo 7.

⁽⁷⁾ Cfr. punti 1.6 e 1.7 del presente documento.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga la direttiva 90/544/CEE del Consiglio sulle bande di frequenza designate per l'introduzione coordinata nella Comunità del servizio pubblico paneuropeo di radioavviso terrestre

COM(2005) 361 def. — 2005/0147 (COD)

(2006/C 28/19)

Il Consiglio, in data 15 settembre 2005, 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, in data 27 settembre 2005, ha incaricato la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha nominato relatore generale RETUREAU e ha adottato il seguente parere con 66 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. La proposta della Commissione

1.1 La direttiva proposta ⁽¹⁾ è volta ad abrogare la direttiva *Ermes* del 1990 ⁽²⁾ che destinava quattro canali nella banda dello spettro radio 169,4-169,8 MHz al servizio pubblico paneuropeo di radioavviso terrestre (denominato «*Ermes*»). Per abrogare una direttiva è necessaria un'altra direttiva (secondo il principio del parallelismo delle forme).

1.2 Base giuridica: articolo 95 del Trattato CE (mercato interno, applicazione dell'articolo 14 del Trattato CE); procedura di coordinamento (cfr. articolo 251 del Trattato CE).

1.3 Motivazione: il ricorso a questa banda di frequenza per il servizio di radioavviso si fa sempre meno frequente; di conseguenza lo spettro di tale banda risulta sempre meno utilizzato. Altre applicazioni (ad es. invio di SMS tramite GSM) offrono già il medesimo servizio. Nel quadro della decisione *spettro radio* del 2002 ⁽³⁾, la Commissione intende introdurre altri servizi tramite un piano di utilizzo armonizzato elaborato in collaborazione con la CEPT ⁽⁴⁾, che sarà oggetto, in futuro, di una decisione della Commissione.

1.4 La banda di frequenza 169,4-169,8 MHz sarà destinata, in ambito comunitario, principalmente a rafforzare l'inclusione sociale e la mobilità delle persone audiolese e degli anziani

Bruxelles, 27 ottobre 2005

all'interno dell'Unione europea ⁽⁵⁾, a migliorare la protezione contro i furti, ad accrescere la sicurezza offerta dalle maggiori funzionalità di monitoraggio delle aziende di servizi (acqua, gas e elettricità), nonché a mettere a disposizione adeguati strumenti per le comunicazioni elettroniche. Si tiene, in questo caso, a sottolineare l'impatto positivo per il settore dei servizi di telecomunicazione.

1.5 Nell'ambito dello spettro precitato, gli Stati membri potranno attribuire frequenze a livello nazionale che non siano già state assegnate a livello comunitario dalla Commissione e dalla CEPT.

2. Le osservazioni del Comitato

2.1 Le esigenze in materia di spettro radio ai fini dello sviluppo di nuovi servizi aumentano costantemente; la proposta di abrogare la direttiva *Ermes* è volta ad assegnare una parte dello spettro, attualmente sottoutilizzata, a nuove applicazioni, che tra l'altro favoriscano i disabili e gli anziani, rafforzino la sicurezza e i servizi radio mobili.

2.2 Il Comitato approva pertanto tale proposta nella speranza che sia data priorità allo sviluppo di servizi che favoriscono l'inclusione sociale e che ciò porti alla creazione di nuove imprese e opportunità lavorative nell'ambito di attività indispensabili per i cittadini europei. Il Comitato invita inoltre gli Stati membri a dare priorità all'inclusione sociale e all'occupazione nella società dell'informazione al momento di attribuire frequenze a nuovi teleservizi.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ COM(2005) 361 def.

⁽²⁾ Direttiva 90/544/CEE del Consiglio del 9 ottobre 1990 sulle bande di frequenza designate per l'introduzione coordinata nella Comunità del servizio pubblico paneuropeo di radioavviso terrestre (direttiva *Ermes*).

⁽³⁾ Decisione n. 676/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa ad un quadro normativo per la politica in materia di spettro radio nella Comunità europea (decisione *spettro radio*).

⁽⁴⁾ Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e delle telecomunicazioni. Cfr. *Final Report from CEPT, Radio Spectrum Ctee, Review of the Frequency Band 169.4-169.8 MHz*, RSCOM04-69, Bruxelles, 24 novembre 2004.

⁽⁵⁾ La direttiva quadro 2002/21/CE impone di prendere in considerazione le esigenze di gruppi sociali specifici, in particolare degli utenti disabili; cfr. conclusioni del Consiglio informale Telecomunicazioni di Vitoria in cui si chiedeva di garantire l'accesso a tutti i tipi di servizi elettronici alle persone disabili e anziane e piano d'azione «*Europe 2005*» adottato dal Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2002 a Siviglia.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della decisione n. 2256/2003/CE al fine di prorogare a tutto il 2006 il programma per la diffusione delle buone prassi e il monitoraggio dell'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)

COM(2005) 347 def. — 2005/0144 (COD)

(2006/C 28/20)

Il Consiglio, in data 10 ottobre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 157, paragrafo 3, 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, in data 27 settembre 2005, la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha nominato relatore generale RETUREAU e ha adottato il seguente parere con 79 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Il programma Modinis ⁽¹⁾ rientra nel quadro delle misure volte a realizzare l'obiettivo fissato dal Consiglio di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 (fare dell'UE l'economia basata sulla conoscenza più competitiva al mondo) e da quello di Feira del 19 e 20 giugno 2000, che ha adottato il piano d'azione eEurope e ha chiesto che venissero elaborate prospettive a più lungo termine per un'economia basata sulla conoscenza che incoraggi l'accesso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) di tutti i cittadini dell'Unione.

1.2 Il programma Modinis è stato istituito come programma pluriennale di finanziamento della società dell'informazione relativo al periodo 2003-2005, nel quadro del monitoraggio del piano eEurope che si conclude quest'anno; la Commissione propone il prolungamento di Modinis per l'anno 2006, con riferimento alla cooperazione e alla promozione delle buone pratiche in materia di TIC e di analisi della SI attraverso il metodo aperto di coordinamento (le questioni riguardanti la sicurezza delle reti e dell'informazione che erano incluse nel programma originale sono ormai di competenza dell'ENISA e non sono più finanziate da Modinis).

1.3 Si deve garantire, in effetti, che vi sia continuità d'azione tra la conclusione del piano eEurope alla fine del 2005, l'avvio dell'iniziativa 2010 nel 2006 e il lancio anticipato del programma di sostegno strategico in materia di TIC nel 2007. Il prolungamento di Modinis dal 1° gennaio al 31 dicembre 2006 evita soluzioni di continuità; la sua incidenza sul bilancio per il 2006 è stimata a 7,72 milioni di euro. Prossimamente verrà pubblicato un programma dettagliato di lavoro con l'indicazione delle priorità e delle azioni per il 2006. La proposta di

decisione in esame riguarda un settore contemplato nell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE).

2. Osservazioni generali

2.1 In diverse occasioni, nei suoi pareri, il Comitato si è pronunciato a favore di misure di sostegno e di incoraggiamento di tutte le iniziative di promozione della SI, come il piano eEurope, e si esprimerà tra breve anche sull'iniziativa i 2010; a suo parere lo scambio di esperienze e di buone pratiche e la messa a punto di indicatori per l'analisi della SI sono indispensabili e apportano un valore aggiunto alla promozione della competitività dell'economia europea della conoscenza, della coesione e dell'inclusione sociale, della creazione di posti di lavoro qualificati e di una crescita sostenibile.

2.2 A tale proposito, il Comitato aveva chiesto di incitare gli Stati membri ad istituire procedure consultive sui temi del programma per tener conto nel modo più adeguato delle proposte e dei bisogni espressi dagli utenti, dagli esperti e dall'economia delle reti. Si tratta di elementi che risultano altrettanto auspicabili nel quadro del programma che sostituirà il piano eEurope; in questo nuovo programma i problemi delle qualificazioni e dell'occupazione nella SI dovrebbero formare oggetto di consultazioni estese con le parti sociali.

2.3 Il Comitato dà il suo appoggio alla proposta di decisione presentata dalla Commissione per prolungare di un anno il programma Modinis ed auspica che la Commissione gli comunichi in tempi brevi il programma di lavoro per il 2006 da essa elaborato.

Bruxelles, 27 ottobre 2005

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ COM(2002) 425 def. - 2002/0187 (CNS); decisione n. 2256/2003/CE; parere GU C 61 del 14.3.2003, relatore: Daniel RETUREAU.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Preparazione della Sesta conferenza ministeriale dell'OMC — Posizione del CESE

(2006/C 28/21)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema *Preparazione della Sesta conferenza ministeriale dell'OMC — Posizione del CESE*

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore NILSSON.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 95 voti favorevoli, 4 voti contrari e 3 astensioni.

Sintesi dei punti principali

1. Il CESE ritiene che un successo della conferenza ministeriale di Hong-Kong trasmetterebbe un chiaro segnale positivo, e indicherebbe la volontà, da parte degli Stati membri, di impegnarsi a realizzare un solido regime multilaterale di scambi. Ciò rafforzerebbe anche la fiducia nell'economia mondiale, dopo le incertezze provocate dallo shock petrolifero, le minacce alla sicurezza e le crescenti pressioni protezionistiche.

2. Il CESE ritiene preoccupante l'andamento dei negoziati attualmente in corso in preparazione della conferenza di Hong Kong. Solo poche settimane ci separano da tale evento, e in questo breve arco di tempo si dovranno realizzare grandi progressi in tutti i settori, risolvere varie controversie e recuperare il ritardo accumulato.

3. Il CESE chiede di operare una distinzione più netta tra i paesi in via di sviluppo, e ribadisce che le disposizioni in materia di trattamento speciale e differenziato, essendo parte integrante degli accordi dell'OMC, dovrebbero essere pienamente tenute in considerazione nei negoziati. In particolare sarebbe opportuno tener conto delle difficoltà dei paesi meno sviluppati (LDC — *Least developed countries*), e fornire ai paesi a basso reddito un'assistenza tecnica in materia di scambi commerciali e di creazione di capacità, per permettere loro di partecipare più attivamente al commercio mondiale.

4. Il CESE ritiene necessario che prima della conferenza di Hong Kong gli Stati membri raggiungano una posizione comune circa le restrizioni alle misure di sostegno all'esportazione, l'entità e le modalità della riduzione delle sovvenzioni agricole distorsive degli scambi nonché una formula di riduzione dei diritti doganali che permetta di migliorare l'accesso ai mercati pur lasciando al contempo agli Stati membri la flessibilità necessaria per poter proteggere i settori agricoli strategici.

5. Il successo dei negoziati agricoli è una condizione essenziale per ottenere dei buoni risultati in altri settori di negoziazione. Il CESE ricorda le numerose concessioni in materia agricola già fatte dall'Unione europea nel corso di questi negoziati:

si pensi all'iniziativa EBA (*Everything but arms* — «Tutto tranne le armi») del 2001, al disaccoppiamento degli aiuti introdotto nella PAC nel 2003 e all'impegno ad eliminare le sovvenzioni alle esportazioni del 2004. Spetta ora agli altri paesi compiere gli sforzi necessari per arrivare a un accordo globale.

6. Per quanto riguarda l'accesso ai mercati non agricoli, il CESE ribadisce che gli Stati membri dovrebbero trovare un accordo, tra l'altro, sulla formula di riduzione delle tariffe e presentarne le cifre particolareggiate alla riunione di Hong-Kong.

7. Il CESE deplora che i risultati ottenuti finora nei negoziati sui servizi siano deludenti, e invita a mettere a punto nuove modalità di trattativa prima della conferenza di Hong-Kong.

8. In materia di *antidumping* e di sovvenzioni, il CESE ritiene che gli Stati membri dovrebbero almeno raggiungere un accordo sulle questioni per le quali i ministri intendono avviare negoziati sulla base di testi giuridici.

9. Il CESE chiede che vengano eliminati il più rapidamente possibile gli ostacoli agli scambi di beni e servizi a carattere ambientale, e che si definisca un elenco di tali beni e servizi in tempo utile per la conferenza di Hong Kong.

10. Il CESE ritiene importante integrare nel sistema commerciale internazionale le norme essenziali dell'OIL riconosciute a livello internazionale, e chiede di accordare all'OIL lo status di osservatore permanente presso l'OMC. Ritiene inoltre necessario portare avanti il dibattito globale sui diritti sociali.

11. Il CESE incoraggia le varie organizzazioni della società civile ad attivarsi per partecipare alle campagne informative sui temi in discussione a Doha: in questo modo esse potrebbero contribuire, grazie alle loro valutazioni e proposte, al successo dello sviluppo sostenibile. Il Comitato sollecita un dialogo istituzionalizzato tra l'OMC e la società civile e chiede che la società civile organizzata venga coinvolta nel meccanismo di composizione delle controversie.

12. Sarebbe opportuno accrescere ulteriormente il carattere democratico e la trasparenza dell'OMC: già in precedenza il CESE aveva proposto di conferire all'OMC una dimensione parlamentare.

1. Introduzione

1.1 Il CESE ha già espresso la sua posizione nei pareri elaborati in vista delle precedenti conferenze ministeriali dell'OMC — segnatamente la quarta, svoltasi a Doha ⁽¹⁾ nel 2001 e la quinta, tenutasi a Cancún ⁽²⁾ nel 2003 — pareri il cui contenuto resta altamente pertinente. Il presente parere, elaborato in vista della sesta conferenza ministeriale che si svolgerà a Hong Kong nel dicembre 2005, si incentra sulle nuove trattative attualmente in corso nel quadro del Doha-round (più propriamente definite «Agenda di Doha per lo sviluppo», o *Doha Development Agenda*, DDA).

1.2 La posizione del Comitato di fronte ai processi in atto nel quadro dell'OMC è inoltre condizionata da altri precedenti pareri, quali ad esempio quello relativo alla dimensione sociale della globalizzazione ⁽³⁾, elaborato in riferimento alla comunicazione della Commissione in materia ⁽⁴⁾. Anche le attuali attività del CESE nel quadro della collaborazione con i paesi ACP investono problematiche che riguardano i negoziati OMC, vista la necessità di armonizzare i cosiddetti accordi EPA (*Economic Partnership Agreements* — Accordi di partenariato economico), da concludersi entro il 2007 nel quadro dell'accordo di Cotonou, con gli accordi siglati in seno all'OMC. Il CESE ha inoltre adottato un parere sul tema «Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) — Negoziati sulla Modalità 4 (movimento delle persone fisiche)» ⁽⁵⁾.

1.3 Il Doha-round è iniziato con la quarta conferenza ministeriale di Doha, nel 2001. Benché nei documenti ufficiali si parli di «Programma di lavoro di Doha», la denominazione invalsa successivamente è «Agenda di Doha per lo sviluppo», o DDA. L'obiettivo era quello di portare a termine il giro negoziale entro il gennaio 2005. In occasione della conferenza di Cancún, è stata effettuata una revisione di metà percorso ma in definitiva i negoziati sono stati interrotti, vista l'impossibilità di mettersi d'accordo su una dichiarazione ministeriale comune. Alcuni progressi sono comunque stati realizzati: nel luglio 2004, è stata presa una nuova iniziativa, e con l'adozione, il 1° agosto, da parte del Consiglio generale dell'OMC, del cosiddetto «pacchetto di luglio», si è resa possibile la ripresa dei negoziati, con l'obiettivo ridimensionato di giungere ad un accordo entro dicembre 2005. Per conferire anche un carattere politico a dei negoziati prevalentemente tecnici, sono state organizzate alcune mini-conferenze ministeriali e si è cominciato a nutrire la speranza che la sesta conferenza ministeriale di Hong-Kong producesse dei progressi tali da consentire di chiudere i negoziati nel corso del 2006.

⁽¹⁾ «Preparazione della quarta Conferenza Ministeriale dell'OMC: posizione del CESE». Relatore: VEVEER, correlatrice: SANCHEZ (GU C 36 dell'8.2.2002, pag. 99).

⁽²⁾ Preparazione della Quinta conferenza ministeriale dell'OMC. Relatore: VEVEER (GU C 234 del 30.9.2003, pag. 95)

⁽³⁾ La dimensione sociale della globalizzazione - Il contributo della politica dell'UE perché tutti possano beneficiare dei vantaggi. Relatori: ETTY e HORNÜNG-DRAUS (GU C 234 del 30.9.2005, pag. 41).

⁽⁴⁾ COM(2004) 383 def.

⁽⁵⁾ Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) - Negoziati sulla Modalità 4 (movimento delle persone fisiche). Relatrice: FLORIO

1.4 Adesso tuttavia, a poche settimane dall'inizio di tale conferenza ministeriale, che si terrà nel dicembre 2005, si deve riconoscere che i progressi sono estremamente insufficienti in tutti i settori interessati dal negoziato e che vi sono ben poche possibilità che il Doha-round possa venir concluso per la fine di dicembre 2005. Ma una crisi della conferenza ministeriale di Hong-Kong rischia di avere una serie di conseguenze negative, segnatamente:

- il rischio di un indebolimento dell'OMC in quanto organismo,
- il rischio di un abbandono del sistema di negoziati multilaterali in seno all'OMC, a vantaggio di accordi bilaterali o regionali — soluzione contraria agli interessi dei paesi in via di sviluppo,
- un grave colpo all'economia globale e alla fiducia nello sviluppo economico, nonché una perdita di sicurezza nei progressi futuri,
- l'insicurezza legata al fatto che il mandato negoziale conferito dal Congresso agli Stati Uniti scade il 30 giugno 2007, e che non vi è alcuna certezza che il Congresso lo rinnovi.

2. La ripresa del Doha-round: il punto di vista del CESE in vista della sesta conferenza ministeriale dell'OMC

2.1 Il DDA si concentra in modo particolare sulle necessità dei paesi in via di sviluppo. Tra i settori oggetto degli attuali negoziati, per i quali dovrebbero essere conclusi degli accordi di liberalizzazione degli scambi figurano in particolare i seguenti:

- l'**agricoltura**, e segnatamente la questione del miglioramento dell'accesso ai mercati, la riduzione degli aiuti nazionali che distorcono il funzionamento del commercio e la riduzione degli aiuti alle esportazioni,
- l'**accesso ai mercati non agricoli**, cioè il miglioramento dell'accesso ai mercati per le produzioni non agricole o per i manufatti industriali,
- i **servizi**, in particolare la liberalizzazione e il miglioramento dell'accesso ai mercati nel quadro dell'accordo GATS,
- le **procedure commerciali**,
- il **trattamento speciale e differenziato/agenda di sviluppo**, nel cui contesto vengono trattate questioni particolarmente importanti per i paesi in via di sviluppo,
- le **regole anti-dumping**,
- le **questioni sociali**,
- la **prospettiva ambientale**.

3. I negoziati agricoli

3.1 Il CESE constata che l'Unione europea si è sempre collocata in prima linea nei negoziati in materia di agricoltura. L'UE ha già attuato importanti riforme della politica agricola comune e si è anche impegnata ad eliminare progressivamente gli aiuti alle esportazioni, a patto che vengano rispettate due condizioni: da un lato, gli altri paesi devono impegnarsi a fare altrettanto per tutte le forme di aiuto diretto e indiretto alle esportazioni, compresi gli aiuti ai prodotti alimentari, utilizzate per disciplinare il mercato; dall'altro, come hanno ricordato in una lettera del maggio 2004 Pascal LAMY e Franz FISCHLER, allora rispettivamente commissario al commercio e commissario all'agricoltura, si deve garantire che tale eliminazione degli aiuti alle esportazioni intervenga nel quadro di un accordo agricolo in cui vi sia equilibrio tra i tre capitoli oggetto dei negoziati (apertura del mercato, aiuti alle esportazioni e aiuti all'agricoltura distorsivi della concorrenza).

3.2 Il CESE ritiene che i progressi nei tre settori sui quali si incentrano i negoziati agricoli (cioè l'accesso al mercato, gli aiuti nazionali e la concorrenza all'esportazione) dovranno essere equilibrati e contemporanei. Non sarà deciso niente fino a quando non si sarà trovato un accordo su tutto.

3.3 Il CESE ritiene di importanza fondamentale che anche altri paesi esportatori avanzino proposte corrispondenti a quelle già formulate dall'Unione europea. In particolare reputa necessario che tanto i paesi dove esistono imprese di commercio statali e dove viene praticato il credito all'esportazione, quanto quelli che usufruiscono di aiuti ai prodotti alimentari per ragioni commerciali propongano iniziative in grado di far avanzare i negoziati.

3.4 La politica agricola comune dell'UE ha già formato oggetto di riforme, al fine tra l'altro appunto di rendere possibile un futuro accordo all'interno dell'OMC. Il CESE ritiene necessario rispettare queste riforme nella loro interezza. Alcuni Stati membri hanno proposto un approccio ancora più radicale alla politica agricola comune, nel senso di riportarla al livello nazionale oppure addirittura di sopprimerla, adducendo spesso a sostegno di tali proposte proprio i negoziati OMC e il bisogno di introiti da parte dei paesi in via di sviluppo. Il Comitato ritiene che ciò sia incompatibile con un mercato comune interno nell'UE. Le riforme inoltre non sono ancora state attuate completamente, e quindi non è possibile valutarne l'impatto. Per questo motivo i negoziati del Doha-round non possono andare al di là di quanto previsto dalle riforme della PAC.

3.5 Una questione che riveste una particolare importanza è quella di decidere come i negoziati debbano affrontare i problemi che non riguardano direttamente gli scambi commerciali: la multifunzionalità, la protezione degli animali, la qualità e la sicurezza dei prodotti alimentari. L'accordo sui prodotti agricoli prevede che anche questi problemi, pur se non legati agli scambi commerciali, debbano essere presi in considerazione, ma lascia aperta la questione di come farlo. La difficoltà consiste nel tener conto di questi aspetti, e anche di altri quali ad esempio le questioni fitosanitarie, evitando però che essi vengano usati a scopo protezionistico per ostacolare la concorrenza. È chiaro tuttavia, che se si vogliono rendere l'OMC ed i

suoi accordi legittimi e accettabili agli occhi dei cittadini, si deve già fin d'ora e nei negoziati futuri sulla liberalizzazione degli scambi, prendere in seria considerazione questi aspetti.

3.6 A questo proposito non si può trascurare il fatto che nel settore commerciale i vari attori del mercato cercano di promuovere i propri programmi e le proprie norme. Così, ad esempio, l'organizzazione dei produttori e distributori agricoli europei (EUREP) ha recentemente deciso, nel corso di una conferenza che ha visto la partecipazione di rappresentanti provenienti da quasi tutto il continente, di estendere lo standard della buona pratica agricola (Eurepgap). Benché questo standard si situi, almeno in parte, a un livello piuttosto basso, e comunque al di sotto degli obblighi imposti da alcuni paesi, ciò dimostra, secondo il CESE, che gli operatori di mercato aderiscono alla tendenza globale che mette al primo posto la fiducia dei consumatori nei prodotti in commercio.

3.7 Anche a livello della salute degli animali, dal maggio 2005, per la prima volta è stata adottata una norma riconosciuta a livello internazionale nel quadro della competente organizzazione mondiale (*World organisation for Animal Health*, OIE), che dovrebbe costituire un primo passo verso l'adozione di norme internazionali in seno all'OMC.

4. L'accesso ai mercati non agricoli (AMNA)

4.1 Nell'Unione europea i dazi applicati ai prodotti industriali sono tra i più bassi al mondo e inoltre i prodotti di importazione provenienti da numerosi paesi arrivano sul mercato comunitario protetti da accordi bilaterali o di altro tipo, o da impegni unilaterali, che concedono ad alcuni paesi preferenze o un trattamento privilegiato sulla base dell'accordo SPG (Sistema delle preferenze generalizzate) e del programma EBA. Il CESE si è già pronunciato a favore di nuove riduzioni, da concordare in un quadro multilaterale, soprattutto per quanto riguarda i prodotti ambientali e i prodotti che presentano un interesse particolare per i paesi in via di sviluppo.

4.2 Una riduzione dei dazi potrà migliorare l'accesso ai mercati dei paesi sviluppati da parte dei paesi poveri in via di sviluppo e dei paesi meno sviluppati, e, cosa più importante, rafforzerà il commercio sud-sud. In particolare i più avanzati dei paesi in via di sviluppo dovrebbero incominciare ad aprire maggiormente i loro mercati. A tale proposito, il CESE ritiene che paesi come l'Argentina, il Brasile e l'India abbiano raggiunto un livello di sviluppo significativo. Essi dovrebbero quindi partecipare ai negoziati, sulla base di proposte corrispondenti al loro livello di sviluppo economico, e senza necessariamente vedersi garantita la stessa flessibilità concessa generalmente ai paesi in via di sviluppo. Secondo il cosiddetto «pacchetto di luglio», infatti i paesi meno sviluppati non sono tenuti a ridurre le proprie tariffe doganali.

4.3 Secondo il CESE è importante introdurre tariffe doganali fisse, analogamente a quanto si è fatto per i negoziati agricoli, in modo da migliorare la trasparenza e la sicurezza degli scambi. Tariffe non fisse sarebbero svantaggiose tanto per i paesi in via di sviluppo quanto per quei paesi meno sviluppati che hanno introdotto le tariffe fisse.

4.4 Il CESE ritiene necessario identificare chiaramente gli ostacoli non tariffari (*Non-Trade Barriers*, NTB), quali ad esempio le regolamentazioni tecniche o amministrative e le procedure non coordinate, e, se possibile, ridurne gli effetti negativi. La ricerca di un accordo sugli ostacoli tecnici al commercio dovrebbe iscriversi nel quadro degli sforzi attualmente in atto per definire una regolamentazione comune in materia di etichettatura e certificazione. Nel quadro dei negoziati OMC si dovrà tenere maggiormente conto delle norme internazionali esistenti.

4.5 L'accordo GATT e le norme OMC consentono di interporre ostacoli al commercio quando questi hanno come scopo quello di proteggere la salute umana, la salute degli animali o quella delle piante, oppure di preservare le risorse naturali non rinnovabili, e a condizione che a tali misure si accompagnino restrizioni alla produzione o al consumo interno. È il caso, ad esempio, del cosiddetto accordo SPS (accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie), che, in caso di conflitto, prevale sull'accordo GATT. Il CESE ritiene che tale protezione debba continuare ad essere pienamente rispettata, anche nel quadro di un qualunque accordo futuro.

4.6 Il CESE è favorevole alla proposta della Commissione relativa alla formula che viene definita «svizzera», consistente nell'applicare un coefficiente unico a tutti i paesi sviluppati e ai paesi in via di sviluppo dei coefficienti differenziati, in funzione di quanto essi ricorrono alle misure di cui all'articolo 8 (ad esempio un minore ricorso a tali misure di flessibilità significherebbe un coefficiente superiore, e quindi le riduzioni risultanti dalla formula saranno meno elevate). È importante che nel corso delle settimane che ancora restano prima della conferenza ministeriale di Hong Kong gli Stati membri dell'OMC trovino un accordo sulla formula delle riduzioni tariffarie e su altri elementi essenziali del pacchetto AMNA (accesso ai mercati non agricoli).

4.7 Il CESE è favorevole all'accordo raggiunto dal gruppo di negoziazione, in base al quale i negoziati AMNA devono comprendere tutti i prodotti non inclusi nell'allegato 1 dell'accordo sull'agricoltura. Il CESE appoggia tra l'altro la partecipazione attiva dell'UE ai negoziati AMNA sulle componenti tariffarie settoriali, fondati sull'approccio della «massa critica». Il CESE osserva che altre questioni importanti quali la conversione degli equivalenti *ad valorem* ed il trattamento delle linee tariffarie non vincolate dovranno essere affrontate prima di dicembre.

4.8 Finora i risultati dei negoziati sono troppo insoddisfacenti per lasciar prevedere che la conferenza di Hong Kong si concluderà con un successo.

5. I servizi

5.1 Per quanto riguarda i servizi, è l'accordo GATS che rappresenta il più alto potenziale dei progressi futuri, perché si tratta del settore nel quale sono stati compiuti i progressi minori. Gli impegni assunti dagli Stati membri sono stati infatti

insufficienti sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo. Per l'Unione europea quello dei servizi è un settore particolarmente importante. Nei paesi più ricchi le prestazioni di servizi rappresentano circa il 65 % della produzione totale, ma anche nei paesi più poveri tale percentuale è relativamente elevata, cioè circa il 40 % della produzione totale. Sul piano degli scambi internazionali, invece, il commercio dei servizi rappresenta invece solo il 25 % del commercio mondiale.

5.2 Per la crescita di ogni economia è importante che il settore terziario sia efficiente. È difficile immaginare che un paese possa vantare una forte crescita del commercio internazionale e dell'economia senza disporre di infrastrutture moderne nell'ambito dei servizi finanziari, legali e altri servizi professionali, delle comunicazioni e dei trasporti. Si deve poi tenere presente che i servizi (comunicazione, distribuzione, banche, ecc.) rappresentano anche un fattore essenziale per la produzione di merci.

5.3 Il CESE deplora la scarsa qualità delle offerte, sia iniziali sia rivedute, che non migliorano la liberalizzazione nel settore dei servizi. Le grandi economie in via di sviluppo (ad esempio il Sudafrica, il Brasile, il Venezuela) ed alcuni paesi sviluppati (ad esempio gli Stati Uniti) devono andare al di là degli attuali livelli di accesso al mercato, in modo tale da apportare nuovi sbocchi commerciali, nuovi investimenti, e nuove possibilità di impiego ai fornitori di servizi su scala mondiale. È da ricordare, come esempio positivo, il ruolo costruttivo svolto dall'India nei negoziati sui servizi.

5.4 Il CESE è d'accordo sulla necessità di tener conto dei progressi dei paesi in via di sviluppo più poveri, e di evitare le pressioni sui paesi meno sviluppati. È comunque importante che gli LDC mantengano i propri impegni a livello di partecipazione ai negoziati sui servizi, innanzitutto nel proprio interesse economico.

5.5 Nel parere in merito all'«Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) — Negoziati sulla Modalità 4», il CESE si è pronunciato a favore della formula agevolata per la prestazione temporanea proposta dall'UE, sottolineando l'importanza di assicurare la protezione dei lavoratori temporanei e di garantire la non discriminazione e l'attuazione di meccanismi di sorveglianza adeguati. Il CESE è in linea di principio favorevole alla proposta presentata dal Forum europeo dei servizi (FES) che mira all'elaborazione di norme relative a un «permesso GATS». Ciò renderebbe più scorrevoli i flussi di prestatori di servizi da e verso l'UE, e renderebbe inoltre più trasparente il monitoraggio dell'applicazione della Modalità 4. Il CESE esorta però l'Unione europea e gli Stati membri a non accettare, per il momento, di estendere la Modalità 4 ai lavoratori semi-qualificati o non qualificati.

5.6 Il CESE ricorda la necessità di mantenere la possibilità per i paesi di regolamentare i servizi pubblici allo scopo di raggiungere obiettivi sociali o di sviluppo, ed è favorevole all'idea di escludere dai negoziati i servizi pubblici quali l'insegnamento, la fornitura dell'acqua, la sanità, l'energia.

5.7 Il CESE osserva che i negoziati sui servizi, che da oltre 5 anni si fondano sull'approccio domanda/offerta, hanno prodotto scarsissimi risultati in termini di liberalizzazione dei mercati e che diversi partecipanti ai negoziati hanno messo in dubbio l'efficacia di tale approccio. Il CESE è favorevole al fatto che nei mesi che ci separano dalla riunione ministeriale di Hong Kong, si ricerchino dei nuovi metodi di negoziato sui servizi che imporrebbero obblighi più stretti ai membri dell'OMC (ad esempio approcci «per formula» a livello multilaterale e plurilaterale, approccio settoriale, ecc.).

5.8 Il CESE è disposto ad esaminare la proposta dell'UE relativa ad una linea comune per gli impegni sul commercio dei servizi e all'adozione di un approccio «per formula». La proposta potrebbe però risultare incompatibile con il principio alla base del GATS, che garantisce una certa flessibilità per quanto riguarda la scelta e la portata degli obblighi di liberalizzazione. Inoltre alcuni paesi in via di sviluppo hanno già contestato la proposta.

5.9 Il CESE è favorevole a creare un nesso tra l'accesso allargato grazie alla Modalità 4 e l'eliminazione di restrizioni sulla proprietà delle imprese di servizi da parte di stranieri in virtù della Modalità 3 (ad esempio: presenza commerciale): si tratta di un compromesso che probabilmente persuaderà diversi paesi in via di sviluppo ad impegnarsi nei negoziati sui servizi.

6. L'agevolazione degli scambi

6.1 L'agevolazione degli scambi, che è l'unico elemento sopravvissuto delle «questioni di Singapore», è molto importante per la crescita economica di tutti i paesi, ma soprattutto per i paesi poveri e meno sviluppati che, grazie ad una maggiore partecipazione al commercio internazionale, potrebbero ridurre il proprio livello di povertà. Una modernizzazione e semplificazione delle procedure in materia di esportazioni/importazioni, pagamenti internazionali, trasporti, logistica e regimi doganali, come pure un rafforzamento dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione ed un miglioramento dell'accesso ai circuiti di distribuzione, sono tutti elementi in grado di ridurre sensibilmente i costi di trasferimento delle merci dai produttori ai consumatori, di aumentare i flussi di scambi commerciali internazionali, e di portare nuovi investimenti ai paesi in via di sviluppo. Il CESE si è più volte dichiarato favorevole ad affrontare tali questioni mediante regolamentazioni concordate in un quadro multilaterale.

6.2 Per i paesi poveri la modernizzazione delle procedure e delle infrastrutture in materia doganale e di trasporti può però rivelarsi molto costosa, ed è per questo che occorre che i paesi sviluppati contribuiscano con assistenza tecnica e aiuti. I paesi beneficiari, tuttavia, devono prendere preventivamente le misure necessarie per garantire che le risorse stanziolate vengano usate in maniera efficace e trasparente. Se, da una parte, è vero che gli LDC sono generalmente dispensati dagli obblighi in

materia di agevolazione degli scambi, il CESE, dall'altra, osserva che una modernizzazione più rapida delle procedure commerciali sarebbe più utile per essi di un'assunzione di impegni di tipo graduale e progressivo.

6.3 Nel corso delle settimane che precedono la riunione ministeriale, il gruppo di negoziato sull'agevolazione degli scambi esaminerà oltre 30 proposte provenienti da vari Stati membri dell'OMC e riguardanti misure di facilitazione degli scambi e di assistenza tecnica. Il CESE spera che i paesi in via di sviluppo trarranno vantaggio dalle disposizioni di agevolazione degli scambi, e che la portata degli impegni che essi si assumeranno sarà stata decisa in funzione della loro capacità di mantenerli.

7. Programma di sviluppo — trattamento speciale e differenziato

7.1 È ovvio che gli effetti favorevoli allo sviluppo dovrebbero provenire soprattutto dalla semplificazione dell'accesso ai beni industriali, ai servizi e ai mercati agricoli, da regimi doganali più semplici, da norme più chiare in materia di SPS, da regolamentazioni OMC più rigorose. La Banca mondiale ha calcolato che ipotizzando per i negoziati di Doha un risultato realistico, il totale dei redditi mondiali potrebbe aumentare di 100 miliardi di USD all'anno, somma di cui una parte andrebbe verso i paesi poveri ed i paesi in via di sviluppo.

7.2 Il CESE invita la Commissione a far sì che nei negoziati che precedono la riunione ministeriale di Hong Kong, ed anche successivamente, si considerino come prioritari i seguenti aspetti:

- il conseguimento di progressi reali nell'attuazione delle proposte per il rafforzamento del trattamento speciale e differenziato per i paesi in via di sviluppo più deboli e per gli LDC; l'esenzione per gli LDC da qualsiasi obbligo di apertura dei mercati e la garanzia per essi di poter continuare a proteggere con dazi elevati i prodotti importanti per la loro sicurezza alimentare e lo sviluppo rurale,
- una differenziazione più netta tra le varie categorie di paesi in via di sviluppo, distinguendo meglio quelli che persistono nel ritardo di sviluppo da quelli che già beneficiano di un'economia emergente,
- un effettivo sostegno, sotto forma di finanziamenti e progetti, all'assistenza tecnica e alla creazione di capacità nei paesi meno sviluppati,
- una seria presa in considerazione del problema dell'erosione, per i paesi poveri, delle preferenze tariffarie, comprese le possibili compensazioni finanziarie,
- l'attuazione delle decisioni di eliminare le sovvenzioni che perturbano il commercio di prodotti di base essenziali, come il cotone e lo zucchero,

— l'attuazione della decisione del 30 agosto 2003 relativa al paragrafo 6 della dichiarazione di Doha sull'accordo TRIPS e sulla salute pubblica, al fine di trovare una soluzione alle difficoltà dei membri dell'OMC che non hanno una capacità di produzione farmaceutica tale da poter usufruire concretamente delle disposizioni del suddetto accordo che autorizzano la concessione di licenze obbligatorie nel caso di un'emergenza nazionale per la lotta contro gravi epidemie.

7.3 Anche altri paesi industrializzati dovrebbero offrire un accesso ai propri mercati fuori quota e fuori tariffa per le merci provenienti dai paesi meno progrediti, come ha fatto l'UE con il programma EBA. Finora, gli Stati Uniti, il Giappone e il Canada non hanno reagito a quest'iniziativa, nonostante le promesse fatte alla conferenza del millennio, nel 2001.

7.4 Occorre integrare l'apertura dei mercati per i prodotti provenienti dai paesi più poveri con la messa a disposizione di un volume adeguato di risorse finanziarie destinate alla creazione di capacità ed allo sviluppo delle infrastrutture, per aiutare questi paesi a produrre e trasportare le merci fino ai mercati mondiali. Il CESE accoglie con grande soddisfazione l'impegno assunto dall'UE al vertice del G8 a Gleneagles di aumentare gli aiuti allo sviluppo commerciale fino a un miliardo di euro l'anno. Gli Stati Uniti, come anche le istituzioni finanziarie internazionali quali la Banca mondiale e il FMI, dovrebbero seguire l'esempio europeo ed assegnare più risorse allo sviluppo della capacità commerciale.

8. Norme *antidumping*

8.1 Dopo l'Uruguay Round il numero dei casi di *antidumping* è molto aumentato in molti dei paesi in via di sviluppo e paesi emergenti. E, poiché le tariffe doganali sono state fortemente ridotte, le norme *antidumping* sono sempre più utilizzate a fini protezionistici, come dimostrano alcuni casi di *antidumping* negli Stati Uniti ed altrove. Spesso ci si avvale di strumenti metodologici e di pratiche d'indagine (quali, ad esempio, la stima dei danni) per impedire ad imprese straniere di accedere ai mercati. Ciò corrisponde generalmente agli interessi di un numero ristretto di imprese, ma va a scapito dell'interesse generale.

8.2 Il CESE è favorevole alla revisione delle disposizioni dell'accordo *antidumping* dell'OMC, che prevede la limitazione del ricorso alle misure *antidumping* dettato da ragioni protezionistiche o politiche. Alcune delle misure proposte, come il divieto dei reclami a catena, la norma del dazio doganale meno elevato (*lesser duty rule*), la prova dell'interesse pubblico, la limitazione dei periodi d'indagine e la durata delle misure *antidumping*, renderebbero più difficile l'utilizzo delle norme *antidumping* a fini protezionistici.

8.3 Il CESE condivide la valutazione critica della Commissione a proposito dei progressi realizzati nei negoziati sulle norme *antidumping*. Nel poco tempo che resta prima della conferenza ministeriale di Hong Kong, occorrerebbe raggiungere almeno un accordo generale sulle questioni per le quali i ministri intendono avviare negoziati sulla base di testi giuridici.

9. Questioni sociali

9.1 Si deve ricordare che il paragrafo 8 della dichiarazione ministeriale di Doha è così formulato: «Riaffermiamo la nostra dichiarazione rilasciata alla Conferenza ministeriale di Singapore per quanto riguarda gli standard di lavoro internazionalmente riconosciuti. Prendiamo nota del lavoro avviato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro sulla dimensione sociale della globalizzazione.»

9.2 Il Comitato ritiene importante integrare le norme fondamentali dell'OIL nel sistema internazionale del commercio. Anche se tali argomenti restano al di fuori del campo d'applicazione dei negoziati di Doha, il Comitato sostiene le iniziative dell'OIL in questo settore e si dichiara favorevole a conferire all'OIL lo status di osservatore permanente dell'OMC. Sarebbe infatti difficile indurre l'opinione pubblica a riconoscere la legittimità di un sistema commerciale mondiale nel quale i lavoratori perdono il proprio impiego a causa della concorrenza di imprese dove si lavora in condizioni disumane e in cui non esiste alcun diritto sindacale di nessun tipo. È quindi necessario incorporare le otto convenzioni fondamentali dell'OIL nel sistema commerciale internazionale dell'OMC. La necessità di misure di accompagnamento per proteggere i diritti sociali è particolarmente pertinente per l'accordo GATS, che disciplina la libera circolazione temporanea delle persone fisiche ai fini della prestazione transfrontaliera di servizi (Modalità 4).

9.3 Il Comitato apprezza le recenti raccomandazioni della Commissione riguardanti l'attuazione della relazione della commissione mondiale dell'OIL sulla dimensione sociale della globalizzazione. Il Comitato appoggia la strategia della Commissione europea consistente nell'introdurre le norme sul lavoro nel sistema internazionale del commercio e degli investimenti, integrandole negli accordi commerciali bilaterali e regionali. Esorta inoltre ad inserire un capitolo sociale anche negli attuali negoziati tra l'UE e il Mercosur.

9.4 Il Comitato sottolinea che la Commissione europea dovrebbe mantenere la propria strategia intesa a istituire un forum permanente istituzionalizzato che riunisca l'OMC, l'OIL, l'Unctad, la Banca mondiale, l'FMI e altri soggetti internazionali, allo scopo di promuovere una politica coerente a livello internazionale.

10. La prospettiva ambientale

10.1 Il vecchio accordo GATT non faceva mai menzione della parola «ambiente». Ora invece, benché il settore di competenza dell'OMC sia il commercio, l'ambiente rientra tra gli obiettivi dell'accordo OMC. La dichiarazione di Doha ha dato mandato di esaminare gli aspetti relativi al commercio ed all'ambiente, allo scopo di evidenziare le eventuali contraddizioni tra la regolamentazione OMC e le norme legate al commercio previste dalle convenzioni internazionali sull'ambiente.

10.2 Il CESE ritiene che il comitato per il commercio e l'ambiente dovrebbe portare avanti i negoziati sulla questione delle relazioni tra le norme dell'OMC e gli accordi ambientali multilaterali (AEM), nonostante gli scarsi progressi realizzati finora. Il CESE chiede anche che ai segretariati AEM e dell'UNET sia concesso lo status di osservatori presso l'OMC.

10.3 Il CESE riterrebbe opportuno eliminare quanto prima gli ostacoli agli scambi di beni e servizi (come ad esempio quelli legati alle fognature, acque di scarico, o energia rinnovabile) a carattere ambientale. Il CESE spera che sarà possibile definire un elenco di beni e servizi ambientali in tempo utile per la conferenza ministeriale di Hong Kong.

11. L'OMC e società civile

11.1 Il CESE invita i vari attori della società civile (imprenditori, organizzazioni socioprofessionali, parti sociali, ONG) ad adottare misure per:

- partecipare a campagne d'informazione sui problemi sollevati dagli argomenti discussi a Doha,
- organizzare riunioni internazionali, sia a livello di settore che a quello intersettoriale,
- contribuire con le loro valutazioni, le loro proposte e la loro partecipazione, al successo dello sviluppo sostenibile su scala mondiale.

11.2 Oltre che sul dialogo istituzionalizzato tra l'OMC e la società civile, si dovrebbe riflettere urgentemente su come si possano coinvolgere nel procedimento di composizione delle controversie la società civile organizzata e le altre parti sociali ai sensi delle categorie 1 e 2 dell'ONU che disciplinano la partecipazione delle organizzazioni non governative e delle parti sociali.

11.3 Il Comitato parteciperà a queste iniziative. Prima della conferenza ministeriale di Hong Kong, il CESE organizzerà, come già fece nel 2004, una conferenza per esaminare

proposte intese a migliorare la democrazia partecipativa, coinvolgendo nelle attività dell'OMC la società civile organizzata.

11.4 Il Comitato intende intensificare il dialogo sul commercio internazionale con i rappresentanti di altri consigli economici e sociali sia di Stati membri dell'UE che di paesi terzi, per esempio i paesi ACP, i paesi meno sviluppati e i blocchi commerciali regionali delle Americhe (Mercosur, Patto andino), dell'Asia (ASEAN — Associazione delle nazioni del Sud-est asiatico, SAARC — Associazione Sud asiatica per la Cooperazione regionale) e dell'Africa (Ecowas/Cedeao — Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale e SADC — Comunità di sviluppo dell'Africa australe), e con altri paesi in via di sviluppo.

11.5 Il parere del 2003 sul tema «Per un'OMC dal volto umano» contiene anche delle proposte precise per promuovere una più grande partecipazione dei paesi in via di sviluppo e della società civile alle attività dell'OMC. Esso propone in particolare di conferire all'OMC una dimensione parlamentare, di istituire ufficialmente un dialogo tra l'OMC e le parti interessate della società civile organizzata, di fornire un aiuto permanente ai paesi meno progrediti trasferendo loro risorse e competenze tecniche, e di istituire un dialogo ufficiale tra l'OMC e altre organizzazioni internazionali (ONU, Banca mondiale, FMI, OCSE, OIL, ecc.).

11.6 Prima dell'entrata in vigore di un nuovo accordo commerciale è necessario, soprattutto per i paesi in via di sviluppo, effettuare una precisa valutazione d'impatto in materia di sicurezza alimentare, occupazione, norme sociali e questioni di genere. A questo proposito il CESE accoglie con favore gli studi sulla valutazione d'impatto sulla sostenibilità (*Sustainability Impact Assessment* — SIA) effettuati dalla Commissione, che già forniscono un orientamento sulle azioni da intraprendere, perché i negoziati raggiungano davvero i risultati auspicati. Il CESE chiede che gli attori della società civile vengano consultati circa la messa in opera delle conclusioni di tali studi.

Bruxelles, 27 ottobre 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: Il dialogo della società civile tra l'UE e i paesi candidati

COM(2005) 290 def.

(2006/C 28/22)

La Commissione europea, in data 29 giugno 2005, 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 10 ottobre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEZZINI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 ottobre, nel corso della 421a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 99 voti favorevoli, 5 voti contrari e 9 astensioni.

1. Sintesi della comunicazione

1.1 L'esperienza che si può trarre dagli allargamenti fin qui realizzati ci dice che i cittadini sono stati poco informati e poco preparati su quanto è stato fatto per facilitare il processo. In vista dei futuri impegni dell'Europa, è necessario potenziare il dialogo tra le società civili, e cioè quello che viene chiamato il terzo pilastro ⁽¹⁾.

1.2 Il potenziamento del dialogo tra le società civili deve perseguire i seguenti obiettivi:

- rafforzare i contatti e gli scambi di esperienze tra tutti i settori della società civile, degli Stati membri e dei paesi candidati,
- approfondire, a livello dell'Unione europea, la conoscenza e la comprensione dei paesi candidati, soprattutto della loro cultura e della loro storia, affinché appaiano chiare le opportunità e le sfide dei futuri allargamenti,
- approfondire, all'interno dei paesi candidati, la conoscenza e la comprensione dell'Unione europea, soprattutto dei suoi valori costitutivi, del suo funzionamento, e delle sue politiche,
- la società civile è stata definita in modi diversi. La Commissione opta per quella più larga e più aperta e cita, in proposito, il CESE: «l'insieme di tutte le strutture organizzative i cui membri perseguono l'interesse generale, attraverso un processo democratico basato sul dialogo e sul consenso, giocando, allo stesso tempo, il ruolo di mediazione tra i poteri politici e i cittadini ⁽²⁾».

1.3 La Commissione delinea un quadro strategico, che prevede da un lato il rafforzamento delle azioni in corso, tra le quali viene citata la decennale esperienza del Comitato economico e sociale europeo, e dall'altro nuove azioni che rafforzino e approfondiscano il processo attuale.

⁽¹⁾ Il primo pilastro è rappresentato dalla riforma politica; il secondo dai negoziati di adesione; il terzo dal dialogo tra le società civili.

⁽²⁾ I partner sociali (sindacati e organizzazioni datoriali); le organizzazioni che rappresentano gli attori economici e sociali, in senso ampio (ad es. le associazioni dei consumatori); le ONG; le associazioni di base (ad es. le associazioni familiari e giovanili); le comunità religiose e i media; le camere di commercio.

1.3.1 Tra le azioni da potenziare in Croazia e in Turchia si citano i programmi Socrate, Leonardo e Gioventù e le azioni Jean Monnet, Marie Curie, Cultura e media. Si anticipa inoltre il varo di un programma destinato alle ONG e agli altri organismi della società civile.

1.3.2 Per le azioni future, la comunicazione, pur sottolineando che sarà la società civile con la sua esperienza a elaborare nuovi programmi, presenta un'ampia serie di proposte e suggerisce la realizzazione di:

- un partenariato a lungo termine tra le ONG, i partner sociali e le organizzazioni professionali, che potrà contare su finanziamenti comunitari,
- un contatto stretto tra le organizzazioni che si occupano della difesa dei diritti delle donne,
- la creazione di un Consiglio di imprese UE/Turchia,
- nuovi gemellaggi tra le comunità locali,
- scambi di giovani, di universitari e di professionisti,
- scambi culturali,
- una più intensa partecipazione ai programmi comunitari, nel campo della cultura e dei media,
- una migliore formazione linguistica,
- la promozione di pubblici dibattiti, soprattutto in linea,
- scambi di esperienze e azioni di sensibilizzazione di giornalisti,
- dialogo tra le chiese e le religioni.

1.3.3 Anche i visti, dove previsti, dovranno essere semplificati e concessi in tempi più brevi.

1.4 Per realizzare quanto programmato nel dialogo sociale, si prevede un investimento di circa 40 milioni di euro. La cifra, a giudizio del CESE, è piuttosto esigua.

2. Osservazioni

2.1 Il titolo del documento della Commissione lascia presagire un dialogo con tutti i paesi candidati; di fatto tuttavia, salvo un rapido cenno alla Croazia, la comunicazione si rivolge quasi esclusivamente alla Turchia.

2.2 Secondo il CESE sarebbe stato utile sviluppare l'argomento anche nei confronti della Croazia, della Serbia e dei Balcani occidentali ⁽³⁾.

2.3 La Turchia occupa un posto rilevante nella sponda orientale del Mediterraneo e rientra quindi anche nel contesto della politica euromediterranea. Sarebbe opportuno che la Commissione chiarisse le caratteristiche e le particolarità di questo duplice ruolo.

2.4 A partire dagli anni Novanta i lavoratori e gli imprenditori dei paesi candidati sono stati associati agli organismi europei di rappresentanza (CES, UNICE, Ueapme, Eurochambre) e hanno partecipato a diverse fasi del dialogo sociale: la Turchia, in particolare, si è distinta per il suo impegno e per la sua presenza. Secondo il CESE sarebbe opportuno fare una riflessione sulle ricadute di questo impegno e di queste esperienze sui sindacati e sugli imprenditori che operano in Turchia.

2.5 Il dialogo sociale, inteso come dialogo teso alla preparazione al negoziato di adesione, riveste un ruolo considerevole nell'*acquis* comunitario e nelle strategie comunitarie e non può essere improvvisato. Secondo il CESE, la Commissione deve rivolgere a questo elemento un'attenzione particolare per assicurare che vi vengano coinvolti in modo continuativo tutti gli organismi di rappresentanza.

2.5.1 In Turchia vi sono molte fondazioni e organizzazioni culturali, nelle quali la partecipazione dei giovani è rilevante. Secondo il CESE, queste aggregazioni culturali potrebbero rappresentare un'ottima opportunità per approfondire le comuni problematiche ed evidenziare gli strumenti migliori per incidere sullo sviluppo della società.

2.5.2 Anche i gemellaggi tra enti locali, tra università e tra enti di formazione andrebbero promossi e sostenuti, perché hanno il pregio di consentire la circolazione delle esperienze e di indurre gli attori della società civile a valutare i diversi modi nei quali vengono affrontati e risolti i problemi culturali, sociali ed economici.

2.6 Per poter ottenere risultati concreti, sarebbe opportuno incentivare, attraverso strumenti opportuni, la partecipazione di rappresentanti dei paesi candidati ai lavori della DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità e delle organizzazioni rappresentative che operano in ambito comunitario.

⁽³⁾ Per Balcani occidentali si intende solitamente il territorio dell'ex Jugoslavia (eccetto la Slovenia) e dell'Albania, cioè la Croazia, la Bosnia Erzegovina, la Serbia, il Montenegro (Kosovo incluso), la ex Repubblica iugoslava di Macedonia e l'Albania.

2.7 Anche la collaborazione tra le varie chiese, soprattutto tra quelle cristiane e quelle islamiche andrebbe favorita e sostenuta.

2.8 Analogamente andrebbe approfondito in tutti i modi il dialogo sulle varie forme di cultura.

2.9 A proposito del programma per le ONG, di prossimo lancio da parte della Commissione, il CESE auspica che esso possa contenere proposte concrete e utili per un costruttivo scambio di esperienze.

3. L'azione svolta dal CESE

3.1 In stretto contatto con la Commissione, il Comitato economico e sociale europeo ha istituito, a partire dal 1995, una serie di Comitati consultivi misti (CCM) con tutti i paesi dell'allargamento.

3.2 Un CCM è stato costituito anche con i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico). Esso oggi rappresenta un punto di riferimento della Commissione, per l'applicazione dell'Accordo di Cotonou e per la gestione degli Accordi di partenariato economico (APE).

3.3 Il CESE può inoltre contare su un Comitato di monitoraggio per l'America Latina, incaricato di promuovere il potenziamento delle organizzazioni socioeconomiche dei paesi latinoamericani, di favorire la partecipazione di tali organizzazioni ai processi d'integrazione regionale in corso (America centrale, Comunità andina, Mercosur) e di sottoporre a monitoraggio gli Accordi di associazione esistenti o in corso di negoziazione.

3.4 Nella seconda metà degli anni '90, all'interno del CESE è stato costituito il Comitato per l'Euromed, per affiancare la Commissione nella realizzazione della politica sociale ed economica rivolta alla riva Sud del Mediterraneo.

3.4.1 La Tavola rotonda UE/India e l'Agenda transatlantica hanno consentito all'Unione europea di rendere più visibile la propria organizzazione sociale e culturale al resto del mondo.

3.5 Nel 2004 è stato costituito il Gruppo di contatto per i Balcani occidentali, con il compito di promuovere la cooperazione tra il CESE e le organizzazioni della società civile di detti paesi, tra cui in particolare i consigli economici e sociali nazionali ⁽⁴⁾, per aiutarle nell'azione di integrazione con l'Unione europea e, a più lungo termine, nel processo di adesione.

3.5.1 Il CESE ha dimostrato il proprio interesse nei confronti dell'Europa sudorientale attraverso l'elaborazione dei testi seguenti:

- una relazione informativa sulle relazioni tra l'Unione e alcuni paesi dell'Europa sudorientale ⁽⁵⁾,
- un parere d'iniziativa sul tema: «Lo sviluppo delle risorse umane nei Balcani occidentali» ⁽⁶⁾,

⁽⁴⁾ La Croazia e il Montenegro hanno istituito dei Consigli economici e sociali.

⁽⁵⁾ Relazione informativa CESE 1025/98 fin- relatore: SKLAVOUNOS.

⁽⁶⁾ Parere del CESE - relatore: SKLAVOUNOS. GU C 193 del 10.7.2001, p.99

- un parere d'iniziativa sul tema: «Per una maggiore partecipazione della società civile organizzata nell'Europa sudorientale — Esperienze passate e sfide future» ⁽⁷⁾,
- un parere esplorativo sul tema «Il ruolo della società civile nel quadro della nuova strategia per i Balcani occidentali» ⁽⁸⁾,
- la candidatura della Croazia all'adesione ⁽⁹⁾.

3.5.2 Il Comitato ha anche adottato pareri d'iniziativa sulla Bulgaria, sulla Romania sulla Croazia.

3.5.3 Esso ha già prodotto due valutazioni parziali sulla politica europea di prossimità ⁽¹⁰⁾, e sta attualmente elaborando un parere esplorativo sul medesimo tema ⁽¹¹⁾.

3.6 Contrariamente agli altri Comitati, che prevedevano da parte del CESE la partecipazione di 6 o di 9 membri (2 o 3 per gruppo), il CCM UE/Turchia nacque direttamente con 18 membri del CESE e 18 della parte turca. Il numero doppio trovava la sua giustificazione nell'ampiezza del paese e nella complessità dei problemi che potevano nascere dal fatto che si trattava del primo paese di religione islamica che chiedeva di entrare a far parte della famiglia europea.

3.6.1 Il CCM UE/Turchia è un organo paritetico, composto da rappresentanti della società civile organizzata dell'UE e della Turchia. I suoi membri provengono da differenti organizzazioni della società civile: le camere di commercio, il settore industriale e artigianale, il settore del commercio, le associazioni dei datori di lavoro, i sindacati dei lavoratori, le cooperative, le organizzazioni degli agricoltori, le associazioni dei consumatori, le ONG, i rappresentanti del terzo settore, ecc.

3.6.2 Le riunioni del CCM UE/Turchia ⁽¹²⁾ si sono svolte alternativamente a Bruxelles e in varie località della Turchia: in ogni riunione sono stati affrontati e dibattuti temi di interesse sociale ed economico. La 19a riunione del Comitato si è tenuta a Istanbul il 7 e 8 luglio 2005 ⁽¹³⁾.

3.6.3 Fra i temi più interessanti che sono stati oggetto di riflessione e di dibattito durante gli incontri ricordiamo:

- le relazioni tra la Turchia e l'UE nel campo dell'energia (1996),
- la cooperazione tra l'UE e la Turchia nel campo delle piccole e medie imprese e della formazione professionale (1996),

⁽⁷⁾ Parere del CESE - relatore: WILKINSON. GU C 208 del 3.9.2003, p. 82

⁽⁸⁾ Parere del CESE - relatore: CONFALONIERI. GU C 80 del 30.3.2004, p. 158

⁽⁹⁾ Parere del CESE - relatore: STRASSER. GU C 112 del 30.4.2004, p. 68

⁽¹⁰⁾ Una si riferisce all'Europa centroorientale parere del CESE GU C 80 del 30.3.2004, p. 148 (relatrice: Karin ALLEWELDT) e l'altra all'area mediterranea relazione informativa CESE 520/2005 fin (relatrice: Giacomina CASSINA).

⁽¹¹⁾ Relatrice: Giacomina CASSINA (REX/204).

⁽¹²⁾ A tutt'oggi le riunioni sono state 19.

⁽¹³⁾ La prima riunione si è tenuta a Bruxelles il 16 novembre 1995, con la presenza di S.E. OZULKER, Ambasciatore della Turchia presso l'UE.

- i prodotti agricoli nel contesto dell'unione doganale CE-Turchia (1997),
- l'impatto sociale dell'unione doganale (1998),
- il ruolo delle donne nello sviluppo e nei processi decisionali (1999),
- le migrazioni (2000),
- la ricerca e lo sviluppo (2000),
- la liberalizzazione dei servizi (2000),
- il dialogo sociale e i diritti economici e sociali in Turchia (2001),
- l'impatto della crisi economica in Turchia (2002),
- le disparità regionali in Turchia (2002),
- l'evoluzione dell'agricoltura in Turchia (2002),
- i progressi realizzati dalla Turchia sulla via dell'adesione all'UE (2003),
- l'integrazione delle persone handicappate nella vita sociale (2004),
- le microimprese e i processi di normalizzazione (2004),
- lo sviluppo delle relazioni UE-Turchia, il coinvolgimento della società civile nel processo dei negoziati per l'adesione (2005).

3.7 Come è possibile vedere, molti temi dell'*acquis* comunitario hanno avuto un'ampia eco e risonanza negli incontri con la società civile turca. Va sottolineato che agli incontri, soprattutto a quelli che si sono svolti in Turchia ⁽¹⁴⁾, erano presenti numerosi rappresentanti delle organizzazioni più rappresentative della società turca.

3.8 Soprattutto nelle riunioni tenutesi in Turchia, oltre ai membri del CCM, erano presenti numerosi rappresentanti delle varie organizzazioni turche, che hanno dato un buon contributo alla reciproca conoscenza.

3.9 Fra le iniziative sviluppate dal CCM va sottolineato l'impegno per far nascere anche in Turchia un Consiglio economico e sociale, sull'esempio di quello europeo e di quelli esistenti in molti paesi europei ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Gli incontri in Turchia sono stati 9: 3 a Istanbul; 1 a Gaziantep; 2 ad Ankara; 1 a Trebisonda; 1 a Smirne e 1 a Erzurum.

⁽¹⁵⁾ Hanno un comitato economico e sociale i seguenti paesi: Austria, Belgio, Spagna, Finlandia, Francia, Grecia, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Slovenia, Bulgaria, Romania. (Fonte CESE).

3.10 La comunicazione della Commissione dà atto al CESE di aver svolto un ruolo attivo, negli ultimi dieci anni, nelle relazioni con la Turchia ⁽¹⁶⁾. L'auspicio della Commissione è che il Comitato delle regioni possa svolgere un ruolo simile con le regioni turche.

4. L'attuazione del terzo pilastro e la democrazia di prossimità

4.1 Fra le tendenze degli ultimi anni, oltre all'affermazione della **sussidiarietà**, ha acquistato importanza la questione della **prossimità**, che diviene un atteggiamento culturale attraverso il quale il cittadino esprime il desiderio di sentirsi protagonista nelle decisioni che coinvolgono la sfera sociale.

4.2 Parallelamente allo svilupparsi della democrazia di prossimità si verificano due fenomeni rilevanti:

- le nuove funzioni dei Parlamenti nazionali,
- l'affermazione del principio di sussidiarietà.

4.3 Il Parlamento viene vissuto, spesso, come troppo lento e dispersivo nelle sue decisioni. Si impone quindi uno sforzo per individuare per esso una nuova composizione e un nuovo ruolo ⁽¹⁷⁾.

4.3.1 La cultura della sussidiarietà si è diffusa grazie soprattutto all'impulso dell'Unione europea e si basa sul principio che le decisioni vanno prese a diversi livelli. Il punto è quello di individuare il livello più appropriato. È inutile fare a Bruxelles ciò che può essere fatto meglio a livello nazionale o a livello locale, e viceversa.

4.4 Grazie alle nuove tecnologie, la conoscenza si sta diffondendo con una velocità e con un'ampiezza prima impensabili. Molti cittadini, un tempo esclusi dalle fonti di informazione, oggi hanno una migliore preparazione, un miglior orientamento e sentono di poter contribuire, con il loro giudizio, alle decisioni ⁽¹⁸⁾.

4.4.1 A queste esigenze, che sono l'espressione di una società che cresce culturalmente grazie anche alle esperienze condivise con gli altri Stati europei, una democrazia applicata secondo i principi della prossimità può sicuramente offrire delle risposte migliori.

4.4.2 Il processo di allargamento appena concluso e i futuri ampliamenti alla Turchia e alla Croazia impongono una condizione di questi modelli culturale e sociali.

⁽¹⁶⁾ COM(2005) 290 def. del 29.6.2005, punto 2.2.2.

⁽¹⁷⁾ Su questo argomento ha sviluppato un interessante intervento Jacques DELORS, in occasione di un suo incontro presso il CESE nel 1999.

⁽¹⁸⁾ Il concetto di «democrazia di prossimità» amplia e concretizza il concetto di partecipazione, in quanto struttura e organizza il consenso attraverso strumenti e organismi (come il CESE, come i CES nazionali e regionali) che contribuiscono a risolvere problemi e a trovare soluzioni alle grandi trasformazioni sociali ed economiche. Un esempio tipico è il processo di liberalizzazione del mercato dei servizi, dell'energia e del gas nei vari paesi dell'UE, con particolare attenzione ai servizi di interesse generale.

4.5 Questi modelli mirano a integrare le diverse dimensioni (economiche, industriali, sindacali, professionali) nello stesso sistema di organizzazione del consenso.

4.5.1 **Integrare le diverse culture.** Le varie categorie professionali hanno, spesso, modalità diverse nel modo di affrontare i problemi. Anche se, grazie all'evoluzione culturale, molte esigenze appaiono oggi simili, ancora diversi sono gli strumenti e i percorsi per soddisfare bisogni e aspirazioni sempre più evoluti. Secondo i modelli in uso, la sintesi delle posizioni avviene a livello di vertici, attraverso la mediazione politica.

4.5.2 Ma questo processo genera, sempre più, insoddisfazione e disaffezione verso la classe politica e verso le associazioni di categoria. Si richiede dunque uno sforzo notevole e diverso per integrare meglio, e dai livelli più bassi, le diverse visioni dei problemi. Non si tratta di creare un'omologazione culturale, ma di individuare insieme le linee di evoluzione che possano raccogliere il più largo consenso.

4.5.3 **Nello stesso sistema.** Il processo di integrazione si può attivare, e già si attiva, in modi diversi. Esso ha comunque la necessità di organizzarsi secondo sistemi e metodi determinati. I sistemi che hanno raggiunto i risultati migliori, a livello di organismi europei e di Stati membri, organizzavano la società civile in tre gruppi ⁽¹⁹⁾ nei quali erano rappresentati rispettivamente gli imprenditori, i lavoratori dipendenti, gli esponenti delle libere professioni, delle ONG, dei comitati per le pari opportunità, degli organismi di difesa, dei consumatori e dei gruppi sociali di base.

4.6 **Ai vari livelli.** Un'organizzazione di questo tipo ha il compito di affrontare un certo numero di problemi, spesso complessi, a livello regionale, nazionale o europeo. Per questo il Trattato di Roma del 1957, quando ha dato vita all'Unione, ha opportunamente previsto, tra i vari organismi, anche il Comitato economico e sociale europeo.

4.6.1 **Identificare il livello** più opportuno a cui organizzare la ricerca di soluzioni condivise fa parte della crescita culturale e del percorso verso una democrazia di prossimità.

4.7 **Il metodo del dialogo** attivo con, e all'interno della, società civile organizzata. Il dialogo continuo con e all'interno della società civile organizzata emerge e acquista spazio in una democrazia matura, dove le conoscenze e l'informazione sono diffuse tra i cittadini e consentono di affrontare i problemi, anche i più complessi, al di fuori dei condizionamenti ideologici e dei limiti che pone l'ignoranza.

⁽¹⁹⁾ Questa suddivisione è stata adottata, con poche differenze, dai comitati economici e sociali istituiti nei paesi europei, che sono attualmente 15.

4.7.1 **La continuità del dialogo.** Un elemento importante è rappresentato dalla continuità del dialogo, che consente di superare i limiti propri della occasionalità. Soprattutto sui problemi più complessi, il confronto continuo e organizzato, a livello metodologico, può dare risultati insperati.

4.8 **L'interazione** ⁽²⁰⁾ come metodo per arrivare a soluzioni rapide e condivise. L'interazione rappresenta la normale conseguenza di un lavoro comune, condotto con continuità e con metodo. Grazie alla condivisione, i risultati sono destinati ad assumere valore e a durare nel tempo. Nelle fasi di elaborazione dei pareri, molte posizioni, all'inizio distanti, sono destinate ad avvicinarsi e ad essere condivise.

4.9 Questi processi sono, normalmente, applicati nei Parlamenti, ma non coinvolgono, alla base, la società civile organizzata. Riuscire a estendere questi modelli a livelli regionali, con organizzazione, continuità e metodo, significa entrare nel flusso di una democrazia più matura, che va verso la democrazia di prossimità.

5. I negoziati di adesione e la società civile

5.1 Come è noto, i criteri di Copenaghen, nel momento in cui hanno fissato i principi da seguire per i processi di allargamento, hanno imposto l'obbligo per i nuovi Stati di integrare pienamente l'*acquis* comunitario nelle loro politiche e comportamenti. Anche per questo il CESE accoglie con favore e condivide pienamente la comunicazione della Commissione del 29 giugno, sul dialogo tra la società civile dell'UE e quella della Turchia.

5.2 Per il Comitato, è necessario mettere da parte gli stereotipi e presentare l'UE e la Turchia come esse sono attualmente, individuando i percorsi più opportuni per arrivare ad una migliore conoscenza reciproca e a una più efficiente applicazione della democrazia di prossimità.

5.3 Il Comitato si compiace del fatto che un nuovo progetto di legge sulla riforma del Consiglio economico e sociale turco sia stato predisposto congiuntamente con alcuni rappresentanti della società civile organizzata, tra cui vari membri del Comitato consultivo misto.

5.3.1 Tale progetto di legge conferisce, da una parte, un ruolo più centrale e una migliore rappresentatività agli esponenti della società civile organizzata nell'ambito del Consiglio e, dall'altra, riduce l'intervento del governo.

5.4 Il CESE auspica che tale progetto venga adottato e applicato quanto prima, e ribadisce con fermezza il principio che il nuovo Consiglio economico e sociale turco dovrà essere in grado di agire **in piena autonomia**, disponendo delle necessarie risorse finanziarie e umane.

⁽²⁰⁾ L'interazione porta a campi mentali mutui e isomorfi: mutui, cioè l'uno implica l'altro; isomorfi, cioè tendono a trovare analogie e punti comuni nel ragionamento (da Alberoni e altri).

5.5 È molto importante che i rapporti tra UE e Turchia siano caratterizzati da trasparenza, partecipazione e responsabilizzazione.

5.6 In considerazione delle caratteristiche delle relazioni tra UE e Turchia e dell'esperienza dei paesi di recente adesione, il Comitato, attraverso i lavori del CCM ha proposto diverse misure volte a coinvolgere la società civile organizzata nei negoziati di adesione.

5.6.1 Lo sviluppo delle competenze è necessario per consentire alle organizzazioni della società civile di intervenire nelle consultazioni sull'adesione. Per raggiungere questo obiettivo esse avranno però bisogno di assistenza e finanziamenti.

5.6.2 Questo tipo di sostegno dovrebbe provenire essenzialmente dal governo turco e, in via integrativa, dalle istituzioni dell'UE e dalle organizzazioni della società civile degli attuali Stati membri.

5.7 Ai fini dello sviluppo delle competenze delle organizzazioni turche, è utile che esse rafforzino i contatti con le organizzazioni europee e partecipino a progetti transnazionali europei.

5.7.1 Anche i membri del CCM possono fornire un utile contributo in questo campo, e le loro organizzazioni sono invitate ad avviare programmi di dialogo della società civile. Tali progetti devono mirare al miglioramento della conoscenza reciproca e a garantire la collaborazione, in particolare attraverso lo scambio delle migliori pratiche.

5.8 I rappresentanti delle organizzazioni turche potrebbero partecipare in modo sistematico ai lavori dei gruppi di studio organizzati a livello europeo per l'attuazione delle politiche europee, come ad esempio quello per il processo di Lussemburgo.

5.9 Secondo le osservazioni formulate dal CCM, le procedure per il rilascio dei visti negli Stati membri rappresentano un ostacolo per lo sviluppo delle relazioni all'interno della società civile. Il CESE invita pertanto i governi a semplificare tali procedure, al fine di:

- rafforzare il dialogo tra i rappresentanti della società civile,
- intensificare la cooperazione sindacale,
- agevolare gli incontri tra gli imprenditori e gli uomini di affari,
- rendere più agili le relazioni commerciali ed economiche,
- realizzare una piattaforma delle ONG.

5.10 Occorre accelerare la realizzazione del Consiglio economico e sociale turco, con le caratteristiche di autonomia sopra richiamate, perché esso rappresenterà un valido strumento di dialogo, permanente, tra il governo e la società civile organizzata, con il coinvolgimento di tutte le parti sociali.

5.10.1 Questo organismo, che consentirà di meglio realizzare la **democrazia di prossimità**, deve rispondere alle legittime aspirazioni dell'intera società civile organizzata e riflettere le sue esigenze e potenzialità, nel corso dell'integrazione nella vita dell'Unione.

5.10.2 Per avere una base molto ampia, è opportuno che il Consiglio economico e sociale turco abbia una articolazione regionale e intervenga nelle consultazioni su tutti i capitoli che riguardano l'*acquis* comunitario. Le consultazioni sui diversi capitoli del negoziato dovranno essere costanti e tempestive.

5.11 Affinché i negoziati diano l'esito sperato, è indispensabile promuovere sia in Turchia sia nell'UE la consapevolezza e la comprensione dei rispettivi modelli e tradizioni culturali. In particolare, bisogna far sì che la percezione pubblica dell'UE nei confronti della Turchia e viceversa coincida con la realtà.

5.11.1 Il modo migliore per ottenere questo risultato è dare l'opportunità alle organizzazioni della società civile, tanto dell'UE che della Turchia, di organizzare adeguate campagne di informazione.

5.12 Il CESE, anche attraverso la continua e ampia azione del CCM, si sente da sempre impegnato:

- a promuovere la partecipazione della società civile ai negoziati relativi ad ognuno dei capitoli discussi,
- ad esaminare con attenzione le conseguenze socioeconomiche dell'adozione dell'*acquis* da parte della Turchia,
- ad intensificare e consolidare il dialogo e la collaborazione tra i rappresentanti della società civile organizzata negli Stati membri e in Turchia.

5.12.1 Nel fare questo il CESE e il CCM possono far tesoro dell'esperienza dei membri provenienti dai nuovi Stati membri e, quindi, del modo in cui essi hanno risolto i problemi incontrati durante i negoziati.

5.12.2 Lo scopo è quello di valorizzare tutte le forze organizzate attive nel territorio, attraverso un processo di **democrazia di prossimità** che, da sola, la classe politica non sarebbe mai in grado di realizzare.

5.13 Con la Turchia, in particolare, data la vastità della regione e la complessità dei problemi, gli incontri e il confronto delle esperienze sono stati più intensi e più frequenti. Tuttavia tutto questo non è ancora sufficiente.

5.14 È indispensabile stanziare più fondi, va intensificato l'impegno, devono essere moltiplicati gli incontri e lo scambio delle esperienze, e vanno meglio identificate le categorie sociali e professionali da coinvolgere.

6. Conclusioni

6.1 Il CESE ritiene che sarebbe opportuno organizzare, d'intesa con il Consiglio economico e sociale turco, e con il suo fattivo contributo, una struttura permanente, costituita da rappresentanti della società civile: essa avrà il compito di seguire i negoziati di adesione⁽²¹⁾ perché questi portino ad una effettiva e integrale applicazione dell'*acquis* comunitario.

6.1.1 Data la vastità del territorio e la pluralità delle culture, è opportuno che questa struttura abbia la possibilità di operare, oltre che a livello nazionale, anche a quello regionale.

6.2 È molto importante che il confronto tra le culture e il valore dell'*acquis* non rimangano monopolio di Istanbul, di Ankara e delle principali città della Turchia, ma si estendano anche alle province e alle zone rurali.

6.3 Le aspirazioni, i timori, le aspettative dei popoli trovano risonanza e concretezza negli organismi della società civile. A questi organismi va dato un ruolo fondamentale nella programmazione e nella realizzazione della campagna di informazione legata all'adesione della Turchia all'UE.

6.3.1 Secondo il CESE, è anche molto importante che venga individuata una piattaforma comune di comunicazione⁽²²⁾, ovvero un forum, nel quale le associazioni e le ONG abbiano la possibilità di evidenziare, in concreto e sul campo, i principali problemi e trovare soluzioni condivise.

6.4 Il percorso di preadesione è sempre accompagnato da programmi di sostegno e da un'assistenza finanziaria. Spesso solo poche persone, vale a dire gli addetti ai lavori, conoscono le procedure, le scadenze e le opportunità finanziarie. È necessario predisporre materiale informativo chiaro, perché venga diffuso tra tutte le organizzazioni e divenga oggetto di progetti e di proposte.

6.4.1 Anche le procedure per ottenere i finanziamenti devono essere, nel limite del possibile, semplificate e opportunamente spiegate agli organismi di rappresentanza della società.

⁽²¹⁾ Si tratta di costituire un partenariato orizzontale e verticale, rispettivamente con i rappresentanti della società civile (orizzontale) e con quelli delle istituzioni (verticale), così come avviene nelle regioni NUTS II dell'Obiettivo 1. La consultazione e l'informazione rivolta ai partner sopra descritti ha permesso di migliorare notevolmente la soluzione dei problemi delle regioni in ritardo di sviluppo. Cfr. documenti della DG REGIO sui POR e sui DOCUP regionali.

⁽²²⁾ Una struttura di dialogo.

6.5 La delegazione della Commissione in Turchia, anche attraverso il sostegno e l'esperienza del CCM, del CESE e del Comitato delle regioni, ha la possibilità di dare un notevole apporto per organizzare un dialogo concreto e strutturato tra i rappresentanti dei diversi settori della società civile, ivi compresi gli attori del dialogo sociale, in Turchia e tra la Turchia e l'UE ⁽²³⁾. Attraverso i fondi previsti per il rafforzamento della società civile, è molto importante dare alle parti sociali della Turchia e dell'UE la possibilità di elaborare progetti congiunti di formazione, nei numerosi campi previsti dai 31 capitoli dell'*acquis* comunitario.

6.6 È opinione del CESE che sia importante rinforzare, quanto prima, la «capacity building» delle organizzazioni turche, dando loro la possibilità di incrementare le conoscenze sulle loro omologhe in Europa, in particolare sulle loro funzioni e sul ruolo di rappresentanza in una democrazia di prossimità.

6.6.1 Nello stesso tempo, nel contesto dell'assorbimento dell'*acquis*, acquista importanza l'elaborazione di una legislazione sulle associazioni, il cui testo e il cui spirito siano conformi a quelle già esistenti a livello europeo.

6.7 Il governo turco, anche sulla scorta di quanto previsto dall'*acquis* comunitario, dovrebbe migliorare la legislazione rivolta alle organizzazioni e sopprimere gli ostacoli che limitano lo sviluppo delle ONG.

6.8 Per quanto riguarda la dimensione di genere, il Comitato invita la Commissione a vigilare affinché le donne siano sufficientemente coinvolte in tutte le azioni di cooperazione e siano

opportunosamente rappresentate negli organismi di dialogo e nelle azioni programmate.

6.9 Il CESE ritiene che debbano essere sostenute le diverse organizzazioni turche, perché possano divenire, nei rispettivi settori, e in tempi brevi, membri degli organismi europei e internazionali.

6.10 La partecipazione della Turchia ai programmi sull'educazione e sulla formazione va in tutti i modi incentivata, anche con nuovi programmi creati ad hoc che si affianchino a quelli esistenti.

6.10.1 Le esperienze di stages universitari con il programma Erasmus, opportunamente potenziato, potrebbero rappresentare un'ottima occasione per consentire a molti studenti di nazioni diverse di confrontarsi e arrivare a stimarsi reciprocamente.

6.11 Il Comitato è convinto che potrebbero essere ridotte o eliminate molte delle formalità che i ministeri turchi richiedono quando gli imprenditori o gli operatori economici turchi intendono organizzare attività in paesi europei.

6.12 I legami tra i rappresentanti di organizzazioni simili, tra la Turchia e l'UE, vanno sostenuti, incentivati e incoraggiati, perché consentano di facilitare e di rendere più veloce l'omogeneizzazione di esperienze e di culture.

6.13 In sostanza, tutti gli sforzi andrebbero indirizzati all'obiettivo di consentire al maggior numero di europei di conoscere la Turchia e al popolo turco di conoscere l'Europa.

Bruxelles, 27 ottobre 2005

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

⁽²³⁾ Un dialogo diffuso già esiste. Le organizzazioni sindacali, quelle datoriali e i rappresentanti della micro impresa hanno già frequenti contatti fra di loro sui temi della rappresentanza sindacale, e dell'occupazione, nonché sui problemi del credito, della formazione professionale e della commercializzazione e internazionalizzazione dei prodotti. Gli incontri avvengono o a Bruxelles (UNICE, Ueapme, CES) o in Turchia, ma questi rapporti dovrebbero essere meglio strutturati. Sul problema del tessile, con la mediazione della DG Imprese e Industria, si è affrontato il tema della zona pan-euromediterranea come alternativa produttiva, con prodotti di qualità, alla Cina.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2000/14/CE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'emissione acustica ambientale delle macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto

COM(2005) 370 def — 2005/0149 (COD)

(2006/C 28/23)

Il Consiglio, in data 16 settembre 2005, 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 ha incaricato, in data 27 settembre 2005, la sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 ottobre 2005, nel corso della 421a sessione plenaria, ha nominato relatore generale PEZZINI e ha adottato il seguente parere con 81 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente la proposta della Commissione di modificare la direttiva 2000/14/CE («direttiva sul rumore») ⁽¹⁾.

1.2 Il CESE coglie l'occasione per sottolineare che le fonti principali di rumore, nell'edilizia e nelle attività di giardinaggio e forestali, sono proprio gli strumenti e i macchinari elencati nella direttiva 2000/14/CE, e che le informazioni tecniche e le garanzie fornite dai costruttori di queste macchine sono fondamentali per una corretta gestione del rumore da parte dei datori di lavoro.

1.3 Il CESE segnala inoltre l'importanza che potrà assumere, ai fini del contenimento della rumorosità ambientale, la piena attuazione della direttiva 2000/14/CE, allorquando le stazioni appaltanti, pubbliche e private, inseriranno nei capitolati i requisiti che si riferiscono a macchinari a bassa rumorosità.

1.4 Infine, il CESE ricorda che esistono norme armonizzate per la misurazione delle emissioni sonore. La direttiva sul rumore (2000/14/CE) è fondata sui principi e sui concetti della nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione, indicati nella risoluzione del Consiglio del 7 maggio 1985 ⁽²⁾ e nella decisione 93/465/CEE del Consiglio del 22 luglio 1993 ⁽³⁾.

2. Motivazione

2.1 La presente proposta prevede una modifica della direttiva 2000/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 maggio 2000, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'emissione acustica ambientale delle

macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto («direttiva sul rumore»).

2.2 A decorrere dal 3 gennaio 2002 i cinquantasette tipi di macchine e attrezzature che rientrano nel campo d'applicazione della direttiva devono soddisfare le condizioni da essa previste, prima di venire commercializzate o messe in servizio all'interno della Comunità europea.

2.3 Per ventidue tipi di macchine e attrezzature, la direttiva sul rumore ha fissato i livelli massimi di potenza acustica e ha previsto l'obbligo di indicare sull'etichetta i livelli di emissione sonora, mentre, per i trentacinque tipi rimanenti, è previsto il solo obbligo di etichettatura.

2.3.1 Per questi ventidue tipi di macchine e attrezzature che devono rispettare livelli massimi di potenza acustica erano previste due fasi d'applicazione. La prima è entrata in vigore il 3 gennaio 2002 («fase I»); la seconda serie, di livelli ridotti, sarebbe dovuta entrare in vigore il 3 gennaio 2006 («fase II»).

2.3.2 Per alcune di queste macchine e attrezzature, il gruppo di lavoro «GL7» ⁽⁴⁾ nominato dalla Commissione ha convenuto che i livelli di potenza sonora rilevati, da applicare nell'ambito della fase II, sarebbero stati tecnicamente impossibili da raggiungere.

2.3.3 Per questo motivo, la Commissione propone di considerare meramente indicativi i livelli di potenza acustica ammessi nella fase II per le macchine di cui sopra. I valori definitivi dipenderanno dalla modifica da apportare alla direttiva sul rumore, dopo la relazione prevista dall'articolo 20.

2.4 Qualora la direttiva non subisse alcuna modifica, i valori della fase I verrebbero applicati anche nella fase II.

⁽¹⁾ GU L 162 del 3.7.2000, pag. 1.

⁽²⁾ GU C 136 del 4.6.1985, pag. 1.

⁽³⁾ GU L 220 del 30.8.1993, pag. 23.

⁽⁴⁾ Gruppo di lavoro sulle macchine destinate a lavorare all'aperto (gruppo di esperti istituito dai servizi della Commissione).

3. Osservazioni generali

3.1 Nell'esprimere un parere positivo sulla proposta di modifica della direttiva 2000/14/CE, giova sottolineare **due aspetti rilevanti**:

3.2 il **primo aspetto** riguarda il mantenimento e la conferma degli indirizzi contenuti nella direttiva 2000/14/CE, in quanto la suddetta proposta dovrebbe completare una serie di misure comunitarie relative alle emissioni acustiche prodotte dalle principali sorgenti di rumore (in particolare: veicoli stradali e su rotaia e relative infrastrutture; aeromobili; attrezzature utilizzate all'aperto; attrezzature industriali; macchinari mobili) e fornire una base per elaborare misure complementari a breve, medio e lungo termine.

3.2.1 La direttiva trova riscontro, infatti, nella normativa relativa alle emissioni acustiche di talune categorie di macchine:

- la **direttiva** 70/157/CEE del Consiglio, del 6 febbraio 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore,
- la **direttiva** 77/311/CEE del Consiglio, del 29 marzo 1977, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro all'orecchio dei conducenti dei trattori agricoli o forestali a ruote,
- la **direttiva** 80/51/CEE del Consiglio, del 20 dicembre 1979, per la limitazione delle emissioni sonore degli aeromobili subsonici e le direttive complementari,
- la **direttiva** 92/61/CEE del Consiglio, del 30 giugno 1992, relativa all'omologazione dei veicoli a motore a due o a tre ruote,
- la **direttiva** 2000/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 maggio 2000, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'emissione acustica ambientale delle macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto.

3.2.2 Prima che si consolidasse la politica ambientale, gli interventi in materia di protezione dall'inquinamento acustico erano indirizzati non solo al rispetto dell'ambiente, ma soprattutto all'attuazione dei principi di libera concorrenza e di libera circolazione delle merci ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Si veda la sentenza della Corte di giustizia del 12 marzo 2002, cause C-27/00 e C-122/00.

3.2.3 Nella presente proposta, le esigenze di protezione ambientale e di salvaguardia del libero mercato appaiono ben contemplate.

3.3 Il **secondo aspetto** è la coerenza della proposta con i programmi, le azioni e gli obiettivi adottati dall'UE per la tutela dell'ambiente e della salute/protezione dall'inquinamento acustico.

3.3.1 Nell'ambito della politica comunitaria deve essere conseguito un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente: uno degli obiettivi da perseguire in tale contesto è la protezione dall'inquinamento acustico.

3.3.2 Nel Libro verde sulle politiche future in materia di inquinamento acustico, la Commissione definisce il rumore uno dei maggiori problemi ambientali in Europa.

3.4 La proposta della Commissione si inserisce direttamente nelle azioni adottate in attuazione dei programmi d'azione e nella strategia europea per l'ambiente e la salute, indicata nelle conclusioni del Consiglio dell'Unione del 27 ottobre 2003.

3.4.1 Giova ricordare, in proposito, che la Comunità è intervenuta per combattere l'inquinamento acustico con la direttiva 2002/49: quest'ultima rappresenta un atto fondamentale, che disciplina e specifica i criteri per determinare la soglia di rumore ambientale accettabile.

3.5 Le istituzioni comunitarie hanno individuato i **metodi comuni di valutazione**, fornendo una nozione di valore limite. Spetta poi agli Stati stabilire i valori in relazione alle diverse zone urbanistiche e procedere al coordinamento con le leggi nazionali.

3.5.1 L'adozione di criteri comuni di rilevazione si è resa indispensabile perché, in caso contrario, poteva accadere che i risultati in materia di soglia di rumore ammissibile variassero da Stato a Stato, con la possibilità di proibire, ad esempio, il transito di alcuni autoveicoli o aeromobili e di porre diverse restrizioni all'impiego di mezzi sul territorio nazionale.

3.6 La direttiva 2002/49 ha come obiettivo proprio la lotta all'inquinamento acustico, individuando come priorità l'eliminazione degli effetti nocivi sull'essere umano dell'esposizione al rumore ambientale.

3.6.1 Per quanto riguarda l'esposizione a **livelli di rumore elevati durante l'attività lavorativa**, che può provocare danni irreversibili all'udito ed essere persino causa di infortuni sul lavoro, sono ben note le direttive che prevedono prescrizioni minime per la salute e per la sicurezza:

- **direttiva 89/391/CEE** del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro,
- **direttiva 2003/10/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 febbraio 2003, sulle prescrizioni minime di sicu-

rezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (**rumore**),

- **direttiva 89/655/CEE** del Consiglio, del 30 novembre 1989, relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro. Per tutte le mansioni nelle quali si genera rumore queste direttive prevedono che il datore di lavoro pianifichi l'attività in maniera da ridurre al minimo l'esposizione, soprattutto impiegando macchinari a bassa rumorosità, effettuando controlli alla fonte e coinvolgendo i lavoratori.

Bruxelles, 27 ottobre 2005

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