

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 110

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

49° anno

9 maggio 2006

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario</u>	<u>Pagina</u>
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale europeo	
	425^a Sessione plenaria del 15 e 16 marzo 2005	
2006/C 110/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Turismo e cultura: due forze al servizio della crescita	1
2006/C 110/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Relazione sulla politica di concorrenza 2004 SEC(2005) 805 def.	8
2006/C 110/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al finanziamento della normazione europea COM(2005) 377 def. — 2005/0157 (COD)	14
2006/C 110/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde sul rafforzamento del quadro normativo relativo ai fondi d'investimento nell'UE COM(2005) 314 def.	19
2006/C 110/05	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: eAccessibilità COM(2005) 425 def.	26
2006/C 110/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2037/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio relativamente all'anno di riferimento per l'assegnazione delle quote di idroclorofluorocarburi per quanto riguarda gli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea il 1° maggio 2004 COM(2004) 550 def. — 13632/05 Addendum 1 + Corrigendum 1	33

IT

Prezzo:
18 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 110/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La dimensione sociale della cultura	34
2006/C 110/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito — JEREMIE (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)	39
2006/C 110/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Progetto di regolamento (CE, Euratom) della Commissione che modifica il regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002, recante modalit� d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunit� europee SEC(2005) 1240 <i>def.</i>	46
2006/C 110/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Materie prime rinnovabili — Prospettive di sviluppo del loro utilizzo a scopi energetici e in altri settori	49
2006/C 110/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il legno come fonte energetica nell'Unione europea allargata	60
2006/C 110/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il ruolo della societ� civile nelle relazioni UE-Cina	68
2006/C 110/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo La prevenzione e il trattamento della delinquenza giovanile e il ruolo della giustizia minorile nell'Unione europea	75
2006/C 110/14	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 «i2010 — Una societ� europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione» COM(2005) 229 <i>def.</i> ..	83
2006/C 110/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Violenza domestica contro le donne	89

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

425^A SESSIONE PLENARIA DEL 15 E 16 MARZO 2005

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema **Turismo e cultura: due forze al servizio della crescita**

(2006/C 110/01)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 luglio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema *Turismo e cultura: due forze al servizio della crescita*.

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 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore PESCI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 135 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Per l'Unione europea il turismo è una realtà economica rilevante dato che realizza il 5,5 % del PIL (con cifre che variano dal 3 % all'8 % a seconda degli Stati membri) attraverso l'attività di oltre due milioni di imprese che occupano circa nove milioni di persone. Il turismo è poi un potente traino per altri settori dell'economia: dall'industria, soprattutto nei settori legati alla moda, ai trasporti, all'agroalimentare, al commercio e ad altre categorie di servizi.

1.2 Oltre l'80 % del turismo europeo è generato da individui e famiglie, mentre il resto è turismo d'affari che deriva dalle imprese. Le famiglie europee destinano circa un ottavo delle loro spese personali a consumi legati al turismo.

1.3 L'Europa è ancora oggi la regione turistica più visitata al mondo. Sono infatti in crescita costante i flussi turistici verso l'Unione europea provenienti dalla Russia, dalla Cina e dall'India, dove lo sviluppo economico sta facendo rapidamente aumentare la quota di popolazione che può accedere a questo tipo di consumi.

1.4 Nonostante questi primi elementi positivi, il settore del turismo europeo soffre ogni anno di più della pressante concorrenza dei nuovi paesi emergenti. Lo scopo del presente parere d'iniziativa è quello di sottolineare alle istituzioni europee l'impatto positivo che la cultura può avere sul turismo in Europa, e chiedere a queste ultime d'impegnarsi nella valorizzazione e

protezione delle ricchezze culturali del vecchio continente. Tali ricchezze infatti, non essendo né delocalizzabili, né replicabili, a differenza di ciò che avviene per altri settori industriali, possono costituire un'arma vincente contro la concorrenza di altre aree geografiche.

1.5 Per redigere il presente parere si sono svolti diversi incontri con i responsabili delle varie direzioni generali della Commissione europea, interessate al tema del turismo e della cultura, e con alcuni rappresentanti del Parlamento europeo. Inoltre, il 18 novembre 2005, è stata organizzata a Paestum, uno dei siti archeologici più suggestivi d'Europa, un'audizione pubblica alla quale hanno partecipato numerosi esponenti di istituzioni politiche, organizzazioni internazionali (Unesco), associazioni culturali e imprese turistiche private. L'audizione pubblica si è per di più svolta nell'ambito dell'«Ottava borsa mediterranea del turismo archeologico», permettendo la partecipazione anche di esponenti di paesi dell'altra sponda del Mediterraneo.

2. Nuovo slancio per l'Agenda di Lisbona

2.1 Il vertice europeo del marzo 2005 ha invitato la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri a rilanciare la strategia di Lisbona sulla crescita e sull'occupazione e a partecipare attivamente al conseguimento dei suoi obiettivi: è chiaro che il turismo e la cultura possono contribuire significativamente

sia alla crescita che all'occupazione. Sul piano della crescita, infatti, il turismo è uno dei settori economici che presenta per i prossimi anni le prospettive di sviluppo più elevate: si stima che fra il 2006 e il 2015 esso dovrebbe aumentare ad un tasso medio annuo del 3,1 %. Anche sotto il profilo dell'occupazione il turismo appare come un'industria pienamente in grado di contribuire significativamente alla lotta alla disoccupazione. Essendo poi caratterizzato da un'elevata presenza di lavoratrici, esso può contribuire anche a realizzare l'obiettivo specifico della strategia di Lisbona che prevede di innalzare il livello occupazionale femminile⁽¹⁾. Nonostante si sia calcolato che nei prossimi 25 anni il volume del turismo europeo dovrebbe raddoppiare, il suo tasso di incremento rimane tuttavia inferiore alla media mondiale, in particolare a quella di alcune regioni dei paesi emergenti. Opportune azioni positive, da parte di tutte le istituzioni, sono dunque necessarie per realizzare incrementi ulteriori della crescita turistica, e per riportare l'Unione europea al vertice mondiale della crescita del comparto.

3. Il turismo culturale

3.1 Tra i settori turistici a più alto tasso di crescita figura il turismo culturale, e cioè il turismo legato ai valori artistici e paesaggistici, alle città d'arte e alle zone caratterizzate da una particolare concentrazione di valori storici e di tradizioni locali. L'obiettivo di questo parere non è quello di affrontare i temi legati alla cultura nel suo complesso, ma di valutare l'impatto che gli aspetti culturali possono avere sul turismo.

3.2 In tale particolare segmento turistico l'Unione europea risulta particolarmente favorita perché è l'area con la maggiore «densità culturale» del mondo. Nei 25 Stati dell'Unione europea sono infatti localizzati 300 degli 812 siti culturali e naturalistici censiti in 137 paesi dall'Unesco come facenti parte del «Patrimonio dell'umanità». Se ai 25 attuali si aggiungono i quattro paesi in attesa di entrare nell'Unione europea (Bulgaria, Croazia, Romania e Turchia), il numero di tali siti raggiunge i 331⁽²⁾. Dalla II conferenza annuale dell'*European Cultural Tourism Network* è emerso un dato molto rilevante: il flusso di visitatori verso l'Europa proveniente da Cina e India è dovuto unicamente all'interesse delle popolazioni di tali paesi per le ricchezze culturali ed architettoniche europee. Per tale motivo, l'UE e gli Stati membri devono continuare a investire nella preservazione del patrimonio culturale di cui sono ricchi e nella promozione del turismo culturale.

(1) Secondo i dati del network ECTN (*European Cultural Tourism Network*), il turismo culturale apporta benefici diretti a ben tre aree individuate dalla strategia di Lisbona: Area 8, crescita occupazionale, Area 9, forza lavoro, ed Area 10, educazione. L'ECTN, che è stato istituito nel 2003 ed ha lo scopo di promuovere la collaborazione tra i vari comparti del turismo culturale, è un progetto cofinanziato dall'Unione europea.

(2) Questa è la ripartizione dei siti Unesco (l'organismo delle Nazioni Unite responsabile per la cultura) tra i 25 paesi dell'Unione europea: Austria 8, Belgio 10, Cipro 3, Danimarca 4, Estonia 2, Finlandia 6, Francia 30, Germania 31, Grecia 16, Irlanda 2, Italia 42 (compresi i due siti della Città del Vaticano), Lettonia 2, Lituania 4, Lussemburgo 1, Malta 3, Paesi Bassi 7, Polonia 12, Portogallo 13, Regno Unito 26, Repubblica Ceca 12, Slovacchia 5, Slovenia 1, Spagna 38, Svezia 14, Ungheria 8.

3.3 Oltre ai valori economici, il turismo culturale è importante anche per sviluppare valori sociali e civili e per favorire l'integrazione europea e il dialogo tra i popoli e le civiltà. Lo sviluppo dell'identità europea non può prescindere da una conoscenza più approfondita dei paesi, delle tradizioni culturali e delle «differenze» che compongono il ricco mosaico europeo. In questo periodo, caratterizzato dalla «crisi della coscienza europea», la promozione dei valori culturali europei può costituire un segnale di ottimismo e fiducia per l'avvenire dell'Unione⁽³⁾.

3.4 Inoltre, l'UE si deve impegnare, soprattutto in questo momento di difficoltà del multiculturalismo, a sviluppare il dialogo culturale e religioso con gli altri popoli, anche attraverso la promozione del turismo culturale. Particolarmente opportuna appare dunque la decisione dell'UE di designare il 2008 quale *Anno europeo del dialogo tra le culture*.

3.5 Sviluppare il turismo culturale, evidenziando il contesto storico e sociale dei beni artistici europei e valorizzando il patrimonio ambientale permette ai turisti provenienti da ogni paese una reale comprensione del background culturale dell'Europa.

4. L'impegno attuale delle istituzioni europee

4.1 Da diverso tempo l'Unione europea si è occupata di turismo e di tutela e promozione del patrimonio culturale, anche se non ha mai potuto procedere al finanziamento diretto delle attività turistiche mancando una base giuridica che lo consentisse. Oggi una tale base è finalmente prevista nella bozza del nuovo Trattato costituzionale, il quale però è purtroppo ancora in attesa di ratifica. L'approccio sinora adottato dall'UE al fine di valorizzare al massimo le potenzialità del turismo è stato essenzialmente di carattere orizzontale: il turismo è stato promosso talvolta attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali, talvolta attraverso l'azione indiretta di progetti, che pur interessando altri settori, quali ad esempio l'ambiente o la ricerca, hanno tuttavia portato benefici anche a quello turistico. Nonostante questo dato apparentemente positivo, la difficoltà per la DG Imprese e industria (unità Turismo) di esercitare un efficiente coordinamento con le altre direzioni generali che si occupano direttamente o indirettamente di turismo, rischia di vanificare gli effetti benefici che potrebbero derivare a tale comparto dalle diverse iniziative europee.

4.2 Facendo riferimento ai fondi strutturali, nel periodo 2000-2006 l'UE ha stanziato per progetti legati direttamente o indirettamente al settore del turismo circa 7 miliardi di euro, e

(3) EUROPA NOSTRA (Federazione europea del patrimonio culturale, impegnata nella valorizzazione e nella tutela del patrimonio culturale europeo, che raggruppa 40 paesi europei ed oltre 200 associazioni impegnate nella salvaguardia e nella valorizzazione del patrimonio culturale) sostiene che il patrimonio culturale europeo costituisce un elemento importante nello sviluppo e nella promozione dell'identità europea e della cittadinanza europea.

circa 2 miliardi di euro per progetti culturali (programmi Interreg III, Leader+, Urban). Si tratta in totale di circa 9 miliardi di euro di finanziamenti dedicati a turismo e cultura, che rischiano tuttavia di non essere adeguatamente messi a frutto poiché il livello di coordinamento nella gestione di questi due comparti, finanziati dai fondi strutturali, non è ottimale.

4.3 Tra le iniziative intraprese dall'Unione europea per promuovere il patrimonio culturale, è di particolare successo il progetto «Capitali europee della cultura» (Cec). Un recente studio⁽⁴⁾, commissionato dalla direzione generale Cultura, indica che nelle città prescelte quali «Capitali europee della cultura» tale programma ha portato nell'anno dell'evento ad un aumento medio del turismo del 12 % e nell'anno successivo a un flusso turistico comunque superiore alla media degli anni precedenti all'evento. Secondo lo stesso studio, il potenziale di crescita dell'evento è tuttora elevato, ma sarebbe opportuno sfruttarlo maggiormente. Per tale motivo la direzione generale Cultura ha elaborato una nuova proposta intesa a favorire l'adozione per il futuro di nuovi e più chiari criteri di selezione delle città candidate, a stimolare la competizione e l'emulazione fra di esse, a sottolineare la dimensione europea e la sostenibilità dei programmi culturali e, infine, a promuovere la diffusione di buone pratiche nella gestione degli eventi culturali. Nella proposta si chiede inoltre di triplicare l'importo del contributo europeo alla città «Capitale europea della cultura», che ammonta attualmente a 500 mila euro.

4.4 Agli inizi di dicembre 2005, la commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo, coerentemente con l'obiettivo di promuovere al meglio le potenzialità di turismo e cultura, ha approvato, per la prima volta, lo stanziamento di una somma di 1 000 000 di euro da destinare all'elaborazione di un progetto che promuova le *destinazioni europee d'eccellenza*.

4.5 La direzione generale Imprese e industria della Commissione ha dal canto suo istituito un «Gruppo per la sostenibilità del turismo» (TSG), composto tra l'altro da esperti rappresentanti delle istituzioni e delle diverse categorie di operatori, con il compito di formulare proposte alla Commissione per la realizzazione di un turismo sostenibile in vista della preparazione, entro il 2007, di un'Agenda 21 europea per il turismo. Il Comitato concorda con la Commissione e con il Parlamento europeo nel ritenere che l'unica forma di turismo da promuovere è solo ed esclusivamente quella del turismo sostenibile.

4.6 Il commissario Günter Verheugen ha inoltre annunciato, in occasione del quarto Forum europeo del turismo tenutosi a Malta il 20 ottobre 2005, il lancio nei primi mesi del 2006 di un «portale europeo del turismo», che darà accesso ai siti web delle organizzazioni turistiche nazionali per migliorare la promozione delle località turistiche europee nei confronti del resto del mondo.

⁽⁴⁾ Palmer/Rae Associates, *International Cultural Advisors*, «European Cities and Capitals of Culture», Study prepared for the European Commission, August 2004.

4.7 Infine la DG Imprese della Commissione ha appena avviato uno studio sul tema *L'impatto degli eventi culturali e sportivi sulle piccole e medie imprese legate al settore del turismo*, mentre la DG Cultura ha avviato un'indagine sull'economia della cultura in Europa.

5. L'impegno del Comitato economico e sociale europeo

5.1 Il Comitato economico e sociale europeo, consapevole dell'importanza del settore del turismo per l'Europa, da tempo si interessa di tematiche legate a tale comparto, come le politiche del turismo nell'Europa allargata, il turismo e lo sviluppo socio economico, il turismo e la cooperazione pubblico-privata, il turismo e lo sport, ecc. ⁽⁵⁾.

5.2 Insieme ai due studi menzionati al precedente punto 4.7, anche il presente parere su turismo e cultura, come i pareri precedentemente citati (cfr. punto 5.1), vuole essere un contributo alla definizione dei futuri orientamenti programmatici del turismo a livello europeo.

6. Sviluppare la sensibilità culturale dei cittadini

6.1 Il primo impegno di promozione dei valori culturali deve riguardare i cittadini residenti, che debbono acquisire una maggiore consapevolezza della ricchezza dei patrimoni storici, artistici e ambientali dei loro territori ⁽⁶⁾. Una volta sensibilizzati, infatti, essi potranno svolgere una preziosa azione di tutela e promozione del proprio territorio, sostenendo l'azione delle pubbliche autorità.

6.2 Per promuovere questa coscienza culturale diffusa è necessario agire già a livello delle scuole, con programmi che facciano meglio conoscere ai giovani le ricchezze storiche, artistiche e ambientali dei loro territori e con iniziative che rendano i giovani protagonisti della loro valorizzazione ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Tra i temi legati al turismo trattati dal CESE si ricordano: «La politica del turismo nell'Europa allargata», «Il contributo del turismo allo sviluppo socioeconomico» e «La politica del turismo e la cooperazione pubblica e privata», relatore: MENDOZA CASTRO, «Turismo e sport: le sfide future per l'Europa», relatore: PESCI.

⁽⁶⁾ Appare opportuno ricordare l'iniziativa del comune di Anversa (Belgio), il quale ha deciso di rendere gratuito l'ingresso ai musei della città a tutti i cittadini residenti.

⁽⁷⁾ In Italia per esempio si sono sviluppate in questo campo alcune interessanti iniziative: l'Associazione FAI (Fondo ambiente italiano) promuove ogni anno, all'inizio della primavera, l'apertura di monumenti poco conosciuti o normalmente chiusi al pubblico e chiede ai giovani delle scuole locali di diventare «guide turistiche per un giorno» al fine di illustrare ai visitatori tali monumenti.

7. I segmenti del turismo culturale

7.1 Per promuovere efficacemente il turismo culturale, conquistando anche il *turista culturalmente indifferente*, occorre analizzarne e svilupparne i diversi segmenti e cercare altresì di individuare le linee di tendenza e le opportunità di ulteriore sviluppo per il futuro. I principali segmenti del turismo culturale sono: patrimonio artistico, eventi, mostre e manifestazioni, enogastronomia e turismo rurale, «cineturismo» e parchi tematici culturali.

7.2 Patrimonio artistico

7.2.1 Il segmento più tradizionale del turismo culturale è quello relativo al patrimonio artistico «fisico», costituito dai centri storici, dai musei e dalle aree archeologiche. Per questo segmento la priorità è quella di favorire una maggiore integrazione tra la gestione dei beni culturali e la gestione dei servizi turistici in modo da favorire la «fruizione» di tali beni da parte dei turisti. Si tratta di ragionare in termini unitari di «sistemi turistico-culturali» da amministrare secondo logiche integrate; si dovrà così per esempio favorire la gestione unitaria di singoli sistemi artistico-ambientali anche se appartenenti ad amministrazioni pubbliche o a soggetti privati diversi, o promuovere politiche di orario e di prezzi che ottimizzino l'accessibilità dei siti e consentano di incrementare i ricavi e quindi di coprire i costi di gestione. Sarà opportuno, inoltre, «far vivere» il patrimonio culturale realizzando per esempio delle mostre temporanee in musei, palazzi o castelli storici, con una particolare attenzione anche alla promozione dell'arte contemporanea.

7.2.2 Esistono esperienze interessanti, come ad esempio quella delle «carte turistiche» (*pass*), sperimentate da diverse città europee, che integrano servizi di trasporto e di accesso a musei e siti archeologici.

7.2.3 Per i centri artistici minori è particolarmente indicata l'esperienza dei «distretti culturali», che integrano servizi turistici e culturali di aree territoriali omogenee comprendenti più comuni, concentrano i finanziamenti di enti pubblici e operatori privati, e vengono promossi in modo unitario. Il Comitato ritiene inoltre opportuno che le organizzazioni turistiche regionali collaborino nello sviluppo e nella creazione di distretti culturali anche a carattere transfrontaliero.

7.2.4 Si dovrebbero inoltre realizzare «reti»⁽⁸⁾ o itinerari di beni culturali presenti in diversi paesi, quali reti di castelli o palazzi storici, di siti archeologici (per esempio la rete delle città della Magna Grecia)⁽⁹⁾ o reti di musei particolari, di cui

⁽⁸⁾ Un'esperienza interessante è costituita dalla rete delle città fortificate. Grazie alla rete di 17 località storiche, creata dalle regioni del Kent (Regno Unito), del Nord-Pas-de-Calais (Francia) e della Fiandra occidentale (Belgio), si è valorizzato il prezioso patrimonio comune di questa area.

⁽⁹⁾ Come proposto all'audizione pubblica di Paestum, svoltasi il 18 novembre 2005, da alcuni assessori al turismo della regione Campania e della Grecia.

un esempio sono i «musei d'impresa», o itinerari transeuropei⁽¹⁰⁾ come la via Francigena. Queste reti o itinerari andrebbero identificati con un marchio unitario, con una segnaletica adeguata e promossi in modo integrato. Inoltre, ove possibile, sarebbe opportuno offrire servizi di accoglienza omogenea.

7.3 Eventi, mostre e manifestazioni

7.3.1 Un secondo importante segmento del turismo culturale è quello relativo agli eventi: mostre, concerti, festival, ed altre iniziative particolari. Negli ultimi dieci-quindici anni gli eventi culturali sono diventati dei potenti fattori di promozione del turismo. Flussi sempre maggiori di appassionati, soprattutto giovani, si muovono per visitare grandi mostre, per partecipare a concerti, a festival, e per assistere a iniziative particolari quali per esempio le «Notti bianche» che si stanno diffondendo in molte città europee, come per esempio a Parigi, Versailles, Bruxelles, Roma, Vienna, Varsavia, ecc.

7.3.2 Il miglioramento di questo segmento richiede sia interventi infrastrutturali per realizzare o ristrutturare sedi adeguate per mostre e festival, sia interventi di programmazione legati ad operazioni di promozione e comunicazione. L'Unione europea potrebbe favorire la creazione di un calendario unico degli eventi culturali, promuovere delle collaborazioni tra diversi paesi e istituzioni culturali, e infine stimolare delle iniziative nei paesi che hanno meno esperienza e tradizioni in questo campo, a cominciare dai nuovi dieci Stati membri.

7.4 Valori enogastronomici e turismo rurale

7.4.1 Un terzo importante segmento del turismo culturale è quello legato ai valori enogastronomici dei diversi territori: un segmento di «cultura materiale» che negli ultimi anni è venuto assumendo un'importanza sempre maggiore ed ha generato un vero e proprio movimento culturale ed economico per la promozione dei prodotti tipici⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Fra le tante esperienze interessanti si ricordano:

— la *European Route of Brick Gothic*, progetto che coinvolge ben 7 paesi (Svezia, Danimarca, Germania, Polonia, Lituania, Lettonia ed Estonia), 26 città e 2 regioni;

— l'«Itinerario europeo del patrimonio culturale ebraico» programma premiato dal Consiglio d'Europa come «Miglior itinerario culturale del Consiglio d'Europa» (5 dicembre 2005).

⁽¹¹⁾ Tra le varie esperienze destinate alla promozione di prodotti tipici, è importante ricordare Slow Food, associazione internazionale, fondata da Carlo Petrini, che conta attualmente 83 000 iscritti, con sedi in Italia, Germania, Svizzera, Stati Uniti, Francia, Giappone, Regno Unito, oltre a rappresentanze in 122 diversi paesi. Slow Food si contrappone alla standardizzazione del gusto, difende la necessità di informazione da parte dei consumatori, tutela le identità culturali legate alle tradizioni alimentari e gastronomiche. Fra gli itinerari europei più caratteristici per quanto riguarda la promozione dei prodotti tipici vi sono quello della Via del whisky, in Scozia (unico itinerario al mondo dedicato interamente ai whisky di malto), quello delle birre *Trappistes* in Belgio e nei Paesi Bassi, i diversi itinerari delle ostriche in Bretagna, ecc.

7.4.2 Si tratta, anche in questo caso, di favorire la creazione di «circuiti enogastronomici» che si integrino con i valori artistico-culturali promuovendo, in un'offerta unitaria, visite culturali, degustazioni ed esperienze di vita rurale, combinando così la conoscenza della storia dell'arte e l'esperienza delle tradizioni in materia di vini e piatti tipici di un determinato territorio o area geografica.

7.4.3 L'Unione europea potrebbe promuovere un «Atlante europeo dei circuiti enogastronomici e del turismo rurale», favorendo in particolare degli itinerari transfrontalieri che uniscano le tradizioni di due o tre paesi: questo contribuirebbe anche a valorizzare le radici comuni che stanno alla base di molte tradizioni e «differenze».

7.5 Cineturismo

7.5.1 Un quarto segmento del turismo culturale, che sta emergendo come un notevole propulsore di flussi turistici, è quello legato alle produzioni di film e *fiction* televisive. Le visite ai set e ai luoghi che hanno offerto ospitalità a film e *fiction* TV di successo sta moltiplicando gli arrivi e le presenze turistiche in molte regioni. Così ad esempio, il castello di Alnwick, nel Northumberland (Gran Bretagna settentrionale), dove sono stati ambientati i film tratti dai romanzi di J.K. Rowling che vedono protagonista Harry Potter, ha generato in poco tempo, partendo da zero, un flusso turistico da 13 milioni di euro l'anno, diventando così una delle mete turistiche più importanti della Gran Bretagna. La stessa cosa è successa in Italia al castello piemontese di Agliè, dove è stata ambientata la *fiction* televisiva «Elisa di Rivombrosa», il quale è passato da 100 a 3 500 visitatori alla settimana di media. L'effetto notorietà si applica anche ai film non ancora usciti, ma in corso di realizzazione: in Gran Bretagna la cittadina di Lincoln, dove si sta girando il film «Il Codice Da Vinci», tratto dall'omonimo best-seller di Dan Brown, è già diventata meta di consistenti flussi turistici, mentre a Parigi sono nate agenzie turistiche che organizzano *tour* solo nei luoghi descritti nel romanzo di Brown.

7.5.2 Secondo una ricerca inglese realizzata nell'agosto 2005 in Gran Bretagna, il 27 % degli adulti e ben il 45 % dei giovani tra i 16 e i 24 anni si fa influenzare nella scelta delle vacanze dai film visti al cinema o in televisione. Per questo VisitBritain, l'ente di promozione del turismo inglese, segue attentamente la produzione dei film e pubblica sul suo sito Internet le *movie map*, cartine molto dettagliate che indicano tutti i luoghi dove vengono girati i nuovi film, con indicazioni del percorso per raggiungerli e dei servizi turistici reperibili in loco.

7.6 Parchi a tema culturale

7.6.1 Un quinto segmento di turismo culturale è quello che si potrebbe collegare alla creazione di parchi a tema di natura storico-artistica destinati a completare le visite ai musei, ai centri storici e alle aree archeologiche. Il parco, che eventualmente potrebbe sorgere nelle vicinanze della celebre e rinomata meta turistica, dovrebbe essere uno strumento di supporto

per ben comprendere la realtà storica in cui ci sta «immergendo»⁽¹²⁾. Analoghi parchi potrebbero nascere nei maggiori comprensori culturali europei⁽¹³⁾ e l'Unione europea potrebbe favorire la realizzazione di queste infrastrutture di *infotainment* (informazione e intrattenimento), le quali potrebbero diventare degli ulteriori incentivi ai flussi turistici.

8. L'utilizzo delle nuove tecnologie

8.1 Realizzazione di siti Internet e canali televisivi satellitari e digitali, utilizzo di audio e video clip per telefoni cellulari di ultima generazione, realizzazione di ricostruzioni di monumenti e ambienti storico-artistici attraverso l'utilizzo di tecniche di realtà virtuale: numerosi sono i contributi che le nuove tecnologie informatiche e della comunicazione possono offrire alla valorizzazione dei beni culturali in funzione turistica⁽¹⁴⁾.

8.2 Un'applicazione particolare delle nuove tecnologie potrebbe riguardare la sostenibilità turistica e la tutela dei siti artistici più popolari che corrono dei rischi di deterioramento a causa dell'invasione di masse di turisti: le tecnologie informatiche possono infatti offrire nuove opportunità di programmazione, monitoraggio e smistamento dei flussi turistici, con un controllo automatico delle variabili ambientali (per esempio l'umidità delle sale dei musei) che possono compromettere le opere d'arte. Inoltre, i sistemi di prenotazione *on-line* e di visite su appuntamento possono favorire la valorizzazione di quei siti che sono visitabili solo da piccoli gruppi di turisti per volta.

8.3 Non bisogna infine dimenticare il valido contributo che le moderne tecnologie potrebbero apportare nella realizzazione di strutture e sistemi che permettano l'abbattimento delle barriere architettoniche, che troppo spesso costituiscono un ostacolo insormontabile per le persone meno abili.

8.4 L'Unione europea, che nel Settimo programma quadro per la ricerca e l'innovazione ha espressamente sottolineato come le applicazioni dei risultati della ricerca possano favorire il settore del turismo e l'accesso al patrimonio culturale,

⁽¹²⁾ Un esempio interessante è costituito dal *The Malta Experience* che propone, attraverso la proiezione di un filmato di circa un'ora, la storia dell'isola fin dalle sue primissime origini, e delle popolazioni che l'hanno abitata, permettendo anche ai visitatori più giovani di ben comprendere la realtà che li circonda.

⁽¹³⁾ Per esempio, accanto all'area archeologica di Pompei potrebbe essere realizzato un parco virtuale sulla Pompei antica, al fine di rappresentare la vita quotidiana dell'epoca e magari riprodurre l'eruzione del Vesuvio che la distrusse. Un parco analogo potrebbe essere creato anche a Waterloo, in Belgio, permettendo così ai turisti di meglio comprendere come si svolse una delle battaglie più famose della storia.

⁽¹⁴⁾ Durante il convegno «Turismo culturale: una sfida per l'integrazione europea», promosso dalla presidenza lussemburghese nell'aprile 2005, sono stati forniti alcuni esempi interessanti di applicazione delle nuove tecnologie: tra questi, l'utilizzo di computer palmari che consentono una conoscenza costante del territorio che si sta attraversando (tale esempio era in relazione al percorso dei pellegrini della via Francigena).

potrebbe incentivare la realizzazione concreta di iniziative di questo tipo, eventualmente redigendo un repertorio delle tecnologie disponibili e una mappa delle migliori pratiche a livello comunitario che possa fornire indicazioni agli operatori dei diversi paesi.

8.5 L'utilizzo delle tecnologie è essenziale per promuovere le destinazioni turistico-culturali europee non solo all'interno, ma anche all'esterno dell'Unione. Anche in questo campo sarebbe opportuno procedere attraverso un censimento delle iniziative in corso nei vari paesi. L'Unione europea inoltre potrebbe affiancare alla realizzazione del «portale europeo del turismo» anche la realizzazione di una TV satellitare che promuova il turismo del vecchio continente nei paesi extraeuropei.

9. Il problema della *governance* dei beni culturali e della formazione degli addetti

9.1 Un efficace sistema di valorizzazione turistica del patrimonio culturale pone il problema della *governance* dei beni culturali: questi ultimi sono infatti o di proprietà pubblica (statale o locale), o di proprietà di organizzazioni religiose o associative oppure di proprietà di privati. Particolarmente delicata la situazione in alcuni nuovi Stati membri, dove le forzate nazionalizzazioni dei decenni passati hanno creato un quadro d'incertezza nel diritto di proprietà e di particolare degrado nella conservazione di molti beni culturali.

9.2 Occorre pertanto favorire modelli di *governance* che, pur rispettando gli attuali assetti proprietari dei beni artistico-culturali e offrendo le massime garanzie sul piano della tutela e della preservazione, consentano di realizzare gestioni coordinate dei singoli sistemi turistico-culturali, favorendo nel contempo la compartecipazione di investimenti pubblici e privati anche con opportuni incentivi fiscali.

9.3 L'Unione europea potrebbe procedere ad una verifica dei sistemi di *governance* attualmente esistenti nei diversi paesi europei per misurarne l'efficacia e favorirne la diffusione negli altri paesi, oppure proporre sistemi innovativi, anche in relazione ai regimi fiscali, che possano favorire le cooperazioni pubblico-privato nella gestione.

9.4 Collegato al problema della *governance* è il problema della formazione degli addetti ai beni culturali, che debbono oramai avere accanto alle competenze storico-artistiche anche delle capacità manageriali, di marketing e di utilizzo delle nuove tecnologie, nonché di coloro che sono direttamente coinvolti nei rapporti con i turisti (albergatori, negozianti, addetti ai pubblici servizi, ecc.) i quali, oltre ad avere competenze linguistiche, dovrebbero essere *istruiti nel savoir faire* e nel rispetto della differenza culturale turistica. Anche in questo campo l'Unione europea potrebbe effettuare un censimento delle esperienze formative più avanzate nel settore per favorire scambi di esperienze e iniziative di *benchmarking* e di diffusione delle migliori pratiche; il tutto volto a promuovere un turismo di qualità.

10. L'integrazione tra il turismo culturale e gli altri segmenti turistici

10.1 Un'efficace gestione del turismo culturale può produrre effetti positivi anche in altri segmenti turistici, dal turismo balneare a quello montano, fino al turismo d'affari ed al turismo della terza età.

10.2 La presenza di itinerari artistici, di mostre, concerti, festival o di opportunità enogastronomiche può favorire la scelta da parte dei turisti di determinate località europee e può aiutare queste ultime a fronteggiare la concorrenza delle località turistiche dei paesi emergenti che, anche se più competitive sul piano delle risorse naturali o dell'economicità dei prezzi, ben difficilmente possono offrire opportunità in campo culturale all'altezza di quelle europee.

10.3 Analogamente, per ciò che riguarda il turismo d'affari, l'opportunità di abbinare al viaggio professionale un'occasione di turismo culturale può suggerire il prolungamento di qualche giorno del viaggio stesso (magari per includervi il sabato e la domenica) e può favorire l'idea di trasformarlo in un'occasione di turismo familiare esteso al coniuge o ai figli.

10.4 Considerando le aspettative di vita della popolazione europea, oggi notevolmente più lunghe rispetto al passato, il turismo culturale ben si concilia con le esigenze di un pubblico «senior» che sempre più frequentemente decide di dedicare il suo tempo libero all'apprendimento e alla conoscenza di nuove culture. Questo elemento si concilia anche con la necessità di promuovere il turismo nei periodi dell'anno considerati di bassa stagione.

10.5 Sicuramente anche in questa azione di promozione dell'integrazione tra turismo culturale e gli altri segmenti turistici, l'Unione europea può svolgere un ruolo di iniziativa e di impulso.

11. Conclusioni e proposte

11.1 Sulla base dell'impatto positivo che la cultura può avere sullo sviluppo del turismo e soprattutto in considerazione del fatto che il turismo, oltre ad essere un settore trainante per altri comparti dell'economia, contribuisce significativamente alla realizzazione degli obiettivi della «crescita» e dell'«occupazione» della strategia di Lisbona, lo scopo principale di questo parere d'iniziativa è, come già detto, quello di fornire alle istituzioni europee ulteriori elementi per la promozione di questo settore, sicuramente ancora dinamico ma fortemente esposto alla concorrenza di paesi extra europei.

11.2 Comunicazione e promozione integrata

11.2.1 Per valorizzare efficacemente il turismo culturale europeo è necessario migliorare la comunicazione e la promozione integrata dell'Europa e delle destinazioni europee, favorendo nel contempo le migliori pratiche in termini di tutela, valorizzazione, *governance* e formazione. A questo scopo può essere sicuramente molto utile il Portale europeo del turismo, soprattutto se saranno soddisfatte alcune condizioni:

- che il portale sia effettivamente «alimentato» dagli enti turistici degli Stati membri in maniera omogenea, con informazioni operative efficaci e costantemente aggiornate,
- che esso consenta un'accurata informazione e promozione sulle reti e itinerari di destinazioni turistico-culturali sia nazionali che transeuropee,
- che esso possa servire anche agli operatori del settore per aggiornarsi sulle migliori pratiche gestionali in termini di sistemi turistico-culturali e di *governance* dei beni culturali, sullo sviluppo di iniziative e manifestazioni, nonché su una moderna formazione degli addetti,
- che esso contenga anche informazioni organizzate a livello europeo: per esempio un calendario europeo degli eventi e delle manifestazioni culturali e un «atlante» dei circuiti enogastronomici e del turismo rurale,
- che siano garantiti il coordinamento e la sinergia tra di esso e quello della cultura.

11.3 Promuovere le migliori pratiche attraverso sistemi competitivi e premiali

11.3.1 L'Unione europea potrebbe promuovere le migliori pratiche nella gestione dei servizi turistico-culturali utilizzando sistemi competitivi e premiali nei propri programmi, a cominciare dal programma «Capitali europee della cultura»⁽¹⁵⁾ e dal futuro programma «Destinazioni europee di eccellenza». L'UE potrebbe inoltre fornire la sua consulenza alle città e ai territori che decidono di candidarsi a questi due programmi e fornire loro un contributo finanziario più consistente dell'attuale, e magari una corsia preferenziale nell'utilizzo dei fondi strutturali. A livello nazionale sarebbe utile invece favorire una sana competizione tra le città e le località turistico-culturali che si candidano ai due programmi, tramite l'applicazione di criteri definiti a livello europeo: sistemi di *governance*, collaborazione pubblico-privato, integrazione di servizi turistici e culturali, promozione e comunicazione degli eventi, ecc. per le «Capitali europee della cultura»; sostenibilità, allungamento della stagione turistica, decongestionamento, sistemi di *governance*, collaborazione pubblico-privato, integrazione di servizi, ecc. per le «Destinazioni europee di eccellenza».

11.4 Favorire il dialogo tra le culture

11.4.1 Favorire il dialogo tra le culture sia all'interno dell'UE, soprattutto in vista dell'ulteriore allargamento ai quattro paesi

candidati, sia tra l'UE e le altre aree del mondo, deve essere una priorità anche per i programmi turistico-culturali. Molto opportuna da questo punto di vista appare, come già sottolineato, la decisione di designare il 2008 come «Anno europeo del dialogo tra le culture». Tuttavia sarebbe utile avviare anche prima del 2008 una serie di progetti destinati per esempio alle scuole, estendendo anche agli studenti delle scuole superiori i programmi di scambio internazionale tipo Erasmus, oppure favorendo il gemellaggio tra le classi di diversi paesi. Progetti specifici intesi a promuovere il dialogo fra le culture potrebbero essere destinati anche agli anziani. In questo modo il 2008 potrebbe diventare un «anno vetrina» delle iniziative già in corso e dare impulso ad ulteriori iniziative.

11.5 Creare un'Agenzia europea per il turismo

11.5.1 L'UE è priva di strumenti operativi diretti per il turismo, dato che purtroppo manca ancora di una base giuridica: sarebbe pertanto utile da parte dell'Europa un'azione diretta a rafforzare il coordinamento a livello gestionale, per promuovere i progetti attuali e futuri di valorizzazione del settore. Il CESE sarebbe favorevole alla realizzazione, non appena possibile, e sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà, di un'Agenzia europea del turismo che possa svolgere una funzione di osservatorio europeo per il turismo, con lo scopo di fornire alla Comunità ed agli Stati membri anche informazioni e dati affidabili e comparabili sul turismo. Tale proposta d'altronde era già stata avanzata anche nel precedente parere d'iniziativa «Turismo e sport: le sfide future per l'Europa».

11.6 Favorire il coordinamento politico delle attività turistico culturali

11.6.1 Il CESE valuta positivamente le proposte del commissario Guenter Verheugen al IV Forum del turismo europeo svoltosi a Malta, e della recente risoluzione del Parlamento europeo⁽¹⁶⁾, di affidare la funzione di coordinamento delle varie iniziative comunitarie aventi un impatto nel settore del turismo alla direzione generale Imprese e industria.

11.7 Il presente parere è stato denominato dal CESE *Dichiarazione di Paestum*, con riferimento all'audizione pubblica che si è svolta nel novembre scorso nell'affascinante sito archeologico italiano.

Bruxelles, 15 marzo 2006

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

⁽¹⁵⁾ Fino al 2005 tale programma si basava su accordi intergovernativi.

⁽¹⁶⁾ Risoluzione del Parlamento europeo sulle nuove prospettive e le nuove sfide per un turismo europeo sostenibile (8 settembre 2005).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Relazione sulla politica di concorrenza 2004

SEC(2005) 805 def.

(2006/C 110/02)

La Commissione europea, in data 17 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: *Relazione sulla politica di concorrenza 2004*

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 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore MALOSSE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 138 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La politica di concorrenza dell'Unione europea è stata a lungo considerata come un fiore all'occhiello dell'integrazione e un dato acquisito da non rimettere in discussione. In occasione del dibattito sul Trattato costituzionale tuttavia sono stati sollevati alcuni interrogativi sulla fondatezza di una politica intesa ad assicurare «una concorrenza libera e non falsata». Dopo la riforma sugli strumenti di controllo delle intese e degli abusi di posizione dominante, la Commissione europea ha intrapreso una riforma del regime degli aiuti di Stato mediante un piano d'azione. La presentazione della relazione sulla politica di concorrenza 2004 offre al CESE l'opportunità di effettuare una riflessione globale sulle finalità e sui metodi della politica comunitaria della concorrenza, specie in rapporto ai seguenti punti:

- la globalizzazione degli scambi,
- l'allargamento dell'UE con una crescita delle disparità di sviluppo,
- il crescente ritardo dell'Unione europea in materia di crescita e di occupazione rispetto ai suoi principali concorrenti economici,
- la legittima preoccupazione dei cittadini di avere una migliore *governance*, una migliore legittimazione delle politiche condotte e una più ampia partecipazione al processo decisionale.

1.2 Dopo un'esposizione delle linee generali della politica di concorrenza ad opera del Direttore generale della DG Concorrenza, la relazione offre una panoramica delle attività della Commissione, in particolare:

- in materia di intese e di abusi di posizione dominante (articoli 81 e 82 del Trattato) corredata di alcune decisioni delle giurisdizioni comunitarie e delle giurisdizioni nazionali dell'UE,
- in materia di concentrazione, con una valutazione settoriale,
- in materia di controllo degli aiuti di Stato, comprese le regole legislative e interpretative e alcune decisioni prese dalle giurisdizioni europee,

- in materia di allargamento, di cooperazione bilaterale e multilaterale a livello internazionale.

Il 2004, anno dell'allargamento a dieci nuovi Stati membri, è stato contrassegnato dall'entrata in vigore della riforma del diritto comunitario della concorrenza il 1° maggio.

2. Riflessioni sulla politica di concorrenza dell'Unione europea

2.1 La relazione sottolinea il legame esistente fra la politica di concorrenza, da un lato, e la strategia di Lisbona riveduta, ovvero la competitività, la crescita, l'occupazione e lo sviluppo sostenibile dall'altro. La Commissione desidera così incentrare la propria azione sui settori essenziali per il mercato interno e l'agenda di Lisbona, ponendo l'accento sull'eliminazione degli ostacoli alla concorrenza nei settori recentemente liberalizzati e in alcuni altri settori regolamentati, come quello delle telecomunicazioni, dei servizi postali, dell'energia e dei trasporti. Il legame con l'agenda di Lisbona meriterebbe di essere meglio motivato ed esplicitato.

2.2 La questione preliminare da porsi è se una politica di concorrenza debba riflettere le priorità politiche congiunturali o se debba invece avere una sua logica propria e autonoma. Il CESE privilegia la seconda ipotesi per i seguenti motivi:

2.2.1 Le imprese, i consumatori e gli attori economici e sociali hanno bisogno di un quadro giuridico stabile e prevedibile. Se la politica di concorrenza deve variare a seconda delle priorità del momento, sarà fonte di instabilità giuridica e sarà pertanto poco favorevole agli investimenti e all'occupazione.

2.2.2 La creazione di una concorrenza libera e non falsata è un obiettivo fondamentale di per sé, non in rapporto ad una strategia congiunturale, ma per garantire il buon funzionamento del mercato interno unico europeo. Se tale funzionamento non è garantito, il mercato perde tutto il suo significato e i vantaggi che può apportare all'economia europea, ossia la stimolazione della domanda, l'ampliamento dell'offerta, le potenzialità di un mercato di 450 milioni di consumatori.

2.2.3 Oggi, in un'Unione allargata, le disparità a livello di condizioni economiche e sociali fra i diversi Stati membri sono molto marcate. La politica di concorrenza assume pertanto in tale contesto una rilevanza tutta particolare. In altri termini, la creazione di una concorrenza realmente libera e non falsata è determinante perché gli attori economici e sociali, sia quelli dei paesi più ricchi che quelli dei paesi più poveri, abbiano la garanzia della parità di opportunità e di trattamento e sussistano tutte le condizioni per rafforzare la coesione economica e sociale dell'Unione.

2.2.4 L'autonomia della politica di concorrenza deve essere salvaguardata e rafforzata. Tale politica deve anche articolarsi con le altre politiche dell'Unione, come quelle a favore dei consumatori, dello sviluppo economico, dell'innovazione, della crescita, dell'occupazione e della coesione economica e sociale. La politica di concorrenza, attraverso le riforme di cui è e sarà oggetto, deve riflettere questa visione rivolta verso l'esterno. La Commissione deve necessariamente operare in questo spirito, ricercando un equilibrio costante destinato a proteggere al meglio i consumatori, le imprese e l'interesse generale dell'Unione. Pertanto le linee direttrici per trattare i contenziosi devono essere elaborate in base a taluni imperativi ovvero:

- continuare ad applicare in modo rigoroso le regole della concorrenza, specie in materia di aiuti di Stato per evitare qualsiasi forma di condiscendenza nei confronti di politiche nazionali di sostegno a «campioni nazionali» o a imprese monopolistiche che potrebbero soffocare la concorrenza a livello nazionale ed europeo, in particolare a scapito delle piccole e medie imprese. Si devono invece sostenere gli sforzi pubblici a favore dell'innovazione e della ricerca, per favorire grandi progetti europei su base federativa e sostenere il potenziale d'innovazione delle piccole e medie imprese.

Parimenti, le politiche a favore dell'occupazione devono concentrarsi prioritariamente sui servizi alle persone (formazione permanente, custodia dei bambini, mobilità, lotta contro ogni forma di discriminazione) e non sugli aiuti diretti che creerebbero delle distorsioni di concorrenza,

- combattere le nuove «nicchie anticoncorrenziali», quali le «sostituzioni» di monopoli privati a monopoli pubblici, le posizioni dominanti di fatto di un'attività economica (per esempio la distribuzione rispetto ai produttori e viceversa). Occorre ad esempio comprendere meglio la specificità delle piccole e medie imprese, motore della crescita in Europa, ma la cui creazione e sviluppo vengono spesso frenate da pratiche (aiuti di Stato, monopoli, posizioni dominanti) discriminatorie nei loro confronti. Sarebbe necessario favorire soprattutto la cooperazione e i raggruppamenti di PMI, che costituiscono spesso il solo mezzo di cui dispongono per combattere ad armi pari con i loro concorrenti,
- fare in modo che i consumatori possano beneficiare realmente delle economie di scala e delle potenzialità del mercato unico europeo.

2.2.5 Occorre tener conto del carattere specifico dei servizi di interesse generale, specie nei settori della salute pubblica, della protezione sociale e dell'istruzione, nel rispetto dei valori

di giustizia sociale e di trasparenza, conformemente alle tradizioni e alle pratiche nazionali. Nel caso in cui servizi di interesse generale pubblico siano affidati in toto o in parte ad attori privati, le autorità preposte alla concorrenza devono assicurarsi che siano garantite l'uguaglianza di trattamento fra tutti i potenziali attori, l'efficacia, la continuità e la qualità del servizio. A tale proposito, il Comitato accoglie con favore il lavoro della Commissione che, dopo la sentenza Altmark, è stato diretto a precisare le regole in materia di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico; ciò si tradurrà in una migliore trasparenza nella gestione dei servizi di interesse economico generale (SIEG).

2.2.6 Più in generale, il problema della politica di concorrenza comunitaria consiste nel fatto che essa si basa sull'ipotesi che il mercato unico funzioni in modo ideale: un'informazione perfetta e gratuita degli agenti, libertà di ingresso e di uscita per le imprese, tanti mercati quante opportunità possibili o auspicate dagli attori, assenza di rendimenti di scala crescenti e di posizioni dominanti. La realtà è diversa, specie per il comportamento di taluni Stati membri che continuano a ragionare in termini «nazionali».

2.2.7 La DG Concorrenza dovrebbe effettuare valutazioni socioeconomiche di *follow-up* dei casi che studia. Dovrebbe anche effettuare delle valutazioni d'impatto delle sue decisioni più importanti, sia a livello economico, includendovi la competitività globale dell'Unione, sia a livello sociale, sia, infine, in relazione allo sviluppo sostenibile.

3. Osservazioni sull'attuazione della politica di concorrenza nell'UE nel 2004

3.1 Sul piano della presentazione della relazione e per una migliore comprensione del sistema, quest'ultimo risulterebbe ancora più chiaro se vi si inserisse, specie in materia di aiuti di Stato, un inventario delle decisioni in cui non vi sono state obiezioni alla concessione degli aiuti, spiegando nel contempo le ragioni per cui, in taluni casi, l'aiuto non rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1. Una tabella di questo tipo costituirebbe il **quadro delle buone prassi** ad uso degli Stati membri nell'assegnazione degli aiuti.

3.2 Inoltre, dato che il 2004 è stato contrassegnato dall'allargamento, ci si rammarica che la relazione fornisca scarse indicazioni sull'attuazione della politica comunitaria di concorrenza da parte dei nuovi Stati membri. Il Comitato si aspetta quindi dalla relazione 2005 informazioni più complete e più aggiornate in merito.

3.3 Applicazione della legislazione contro le intese

3.3.1 Dalla relazione emerge che l'analisi economica è divenuta parte integrante della politica di concorrenza, come il CESE aveva ripetutamente richiesto. L'evoluzione della legislazione del diritto della concorrenza (articoli 81 e 82) è stata contrassegnata da un progresso particolare e pragmatico consistente nel definire meglio il mercato e nell'affinare l'approccio delle pratiche orizzontali e verticali.

3.3.1.1 A titolo dell'articolo 81, paragrafo 3 (l'esenzione dal divieto relativo agli accordi restrittivi), si può notare che l'analisi economica è stata in particolare arricchita dalla considerazione dei guadagni di efficienza. Le imprese possono invocare ad esempio il ricorso a nuove tecnologie, a metodi di fabbricazione più adeguati, a sinergie derivanti dall'integrazione di attività, da economie di scala, oppure possono addurre il progresso tecnico e tecnologico mediante ad esempio gli accordi di ricerca e di sviluppo in comune.

3.3.2 La politica in materia di trattamento favorevole

3.3.2.1 Come attestano le cause citate nella relazione, il trattamento favorevole è un successo. Si ricorderà che tale meccanismo consiste nell'incitare le imprese, parti in causa di un'intesa, a «denunciare» quest'ultima presso le autorità garanti della concorrenza, consentendo loro in compenso di essere esonerate, totalmente o parzialmente, dalle ammende dovute. A tal fine la Commissione e taluni Stati membri hanno stabilito dei programmi di trattamento favorevole che stabiliscono le condizioni di tale dispositivo. Questi programmi rivestono una particolare importanza per le imprese in quanto, indipendentemente dalle intese puramente collusive, esse spesso scoprono che a loro insaputa è stata conclusa un'intesa che ha assunto vaste proporzioni, mediante scambi di fax e di posta fra i loro agenti commerciali e quelli di altre imprese.

3.3.2.2 La relazione non mette sufficientemente in evidenza una serie di disfunzioni latenti: i programmi di trattamento favorevole esistenti all'interno dell'UE sono molto eterogenei sia per quanto riguarda le condizioni di fondo per ottenere l'immunità o la riduzione delle sanzioni che sul piano procedurale; inoltre non tutte le autorità nazionali della concorrenza hanno stabilito un programma di questo tipo, ma solo 18 autorità⁽¹⁾ (più la Commissione).

3.3.2.3 Infine la domanda di trattamento favorevole indirizzata ad una determinata autorità non vale per le altre. In tali condizioni, l'impresa interessata è costretta, per ottenere l'immunità, a rivolgersi a tutte le autorità di concorrenza competenti. Il CESE ritiene pertanto che sia fondamentale ottimizzare tale dispositivo in caso di domande multiple delle imprese. Risultano necessarie delle semplificazioni delle procedure in uso per attuare un sistema di concordanza nella «denuncia» dell'intesa, che bloccherebbe automaticamente qualsiasi partecipazione ad un cartello.

3.3.3 La rete europea della concorrenza (REC)

3.3.3.1 Secondo la relazione, i primi risultati ottenuti dalla REC sembrano soddisfacenti. Mediante quest'ultima, la Commissione europea e le autorità di concorrenza nazionali di tutti gli Stati membri dell'UE cooperano e si informano reciprocamente delle nuove cause e decisioni. Se del caso, coordinano le inchieste prestandosi reciprocamente assistenza e scambiando gli elementi di prova.

3.3.3.2 Tale cooperazione crea un meccanismo efficace per contrastare le imprese che ricorrono a pratiche transfrontaliere restrittive della concorrenza e contribuisce all'eliminazione di quelle imprese che violano le regole del mercato e causano danni notevoli alla concorrenza e ai consumatori.

3.3.3.3 Una questione essenziale riguarda la confidenzialità delle informazioni. Quest'ultima è garantita da una funzione specifica, l'ADO (*Authorised Disclosure Officer*), grazie alla quale una o più persone sono abilitate ad intervenire nel trasferimento di informazioni confidenziali. Tali meccanismi sono stati applicati ripetutamente dal 1° maggio 2004, principalmente con la Commissione e — sembra — con successo.

3.3.3.4 Se gli attori economici tracciano un bilancio molto positivo del funzionamento del REC, il CESE mette tuttavia in guardia la Commissione dalla difficoltà eventuale, a medio termine e con il proliferare delle cause, di garantire una protezione totale per quanto riguarda lo scambio di informazioni confidenziali.

3.4 Articolo 82 — Abuso di posizione dominante

3.4.1 L'articolo 82 del Trattato vieta lo sfruttamento abusivo di qualsiasi posizione dominante da parte di un'impresa (prezzi non equi, ripartizione dei mercati mediante accordi di vendite esclusivi, premi di fedeltà intesi a sottrarre i fornitori ai loro concorrenti ...). Inoltre il controllo delle concentrazioni è sottoposto a tale disposizione nel momento in cui una fusione implica un abuso nel rafforzamento della posizione dominante dell'impresa all'origine dell'operazione. Tale articolo, nodo essenziale della legislazione antitrust, soffre per alcuni versi di un'interpretazione ambigua che si può osservare mediante l'analisi dei comportamenti delle imprese e delle implicazioni delle loro pratiche commerciali. In altri termini, il concetto di abuso di posizione dominante non ha ancora trovato una definizione reale ed è pertanto talvolta molto difficile per le imprese conoscere il confine fra quello che possono e quello che non possono fare. Per esempio, per quanto riguarda gli abusi sui prezzi quali i prezzi predatori o gli sconti, un determinato comportamento può avere effetti diversi: un concorrente molto efficace può essere in grado di prosperare in un mercato nel quale l'impresa dominante pratica determinati prezzi, mentre un concorrente «meno efficace» può venire escluso dal mercato. La politica di concorrenza deve proteggere questi ultimi? Non si dovrebbe invece sviluppare regole fondate sul principio in base al quale solo l'esclusione dei concorrenti «efficaci» è abusiva?

3.4.2 La Commissione ha recentemente pubblicato un progetto di linee direttrici per l'applicazione dell'articolo 82 — che il Comitato approva. Desidera così stabilire un metodo da seguire per valutare alcune delle pratiche maggiormente diffuse, quali le vendite condizionate, gli sconti e le riduzioni che possono indebolire la concorrenza⁽²⁾. Il CESE apprezza gli sforzi compiuti dalla Commissione per mobilitare il massimo di risorse sulle pratiche che possono maggiormente danneggiare i consumatori e per apportare chiarezza e certezza giuridica con

⁽¹⁾ Il Belgio, Cipro, la Repubblica ceca, l'Estonia, la Finlandia, la Francia, la Germania, la Grecia, l'Ungheria, l'Irlanda, la Lettonia, la Lituania, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, la Polonia, la Slovacchia, la Svezia e il Regno Unito.

⁽²⁾ Documento di discussione della DG Concorrenza sull'applicazione dell'articolo 82 del Trattato agli abusi di posizione dominante (pratiche di esclusione). Consultazione pubblica, dicembre 2005 (NdT: disponibile solo in lingua inglese).

una definizione chiara di ciò che può costituire una posizione dominante. Spera che il progetto attualmente allo studio permetterà alle imprese in posizione dominante di valutare chiaramente se il loro comportamento è lecito e ricorda che, per completare la riflessione, è necessario il dialogo con le parti interessate (imprese, specie le PMI, consumatori, parti sociali, ...).

3.5 Il controllo delle concentrazioni

3.5.1 Il CESE apprezza l'evoluzione avvenuta all'insegna del pragmatismo, da un lato, mediante la creazione dello sportello unico per le notifiche di operazioni di concentrazioni e, dall'altro, mediante l'indispensabile chiarimento apportato al test di concorrenza che ora risulta più vicino alla realtà economica e maggiormente compatibile con le norme in vigore nei principali sistemi di controllo delle concentrazioni in tutto il mondo. Infine, sebbene in pratica la dimostrazione dei guadagni di efficienza generati dalle fusioni si riveli ancora difficile, è lecito sperare che, in questo contesto migliorato, il controllo delle concentrazioni potrà servire a lungo gli interessi del consumatore europeo.

3.5.2 Per quanto concerne le relazioni fra la grande distribuzione e il commercio di prossimità, si assiste da qualche anno ad un massiccio fenomeno di concentrazione che riduce le quote di mercato del commercio di prossimità a vantaggio della grande distribuzione. Tenuto conto dello sviluppo delle pratiche commerciali talvolta molto vincolanti, delle politiche tariffarie, dell'importanza degli sconti accordati in funzione del volume d'acquisto, gli esercizi commerciali di quartiere possono difficilmente competere in termini di prezzi di fronte al consistente margine di manovra della grande distribuzione e alla sua capacità di attrazione. D'altra parte, in questo stesso contesto, i produttori sono sottoposti a pressioni talvolta esagerate. Infine, l'aumento del numero delle fusioni deve portare necessariamente a conciliare gli obiettivi della politica di concorrenza con quelli della politica dei consumatori per garantire che esista un approvvigionamento costante dei mercati, una diversità dell'offerta in termini di posizionamento e di qualità dell'assortimento. Allo stesso tempo, bisognerebbe non limitare la cooperazione tra le piccole imprese fintantoché la loro quota complessiva di mercato nel settore in questione non è significativa.

3.6 La riorganizzazione della DG Concorrenza

3.6.1 La relazione traccia un bilancio positivo degli effetti della riorganizzazione della DG Concorrenza in risposta alle critiche formulate dall'opinione pubblica nei confronti della Commissione in occasione di alcune cause (*Airtours/First Choice*, *Tetra Laval/Sidel* e *Schneider/Legrand*).

3.6.2 La creazione di un posto di economista capo (*Chief Competition Economist*) assistito da diversi economisti, la nomina di un gruppo di funzionari di grande esperienza incaricati di esaminare con uno sguardo nuovo le conclusioni dei funzionari della DG Concorrenza incaricati delle indagini sulle concentrazioni sensibili, il rafforzamento del ruolo del consigliere-auditore nella procedura di controllo delle concentrazioni, sono misure rivolte ad un obiettivo comune inteso a rendere più rigorosa e trasparente la procedura di indagine in materia di controllo delle concentrazioni. Esse rispondono positivamente

alle richieste formulate a più riprese dal CESE, che le accoglie pertanto con favore.

3.6.3 Il CESE approva anche il fatto che sia stato designato un incaricato delle relazioni con i consumatori per rappresentare questi ultimi dinanzi alla DG Concorrenza, ma si rammarica nel contempo che, a un anno da tale nomina, la relazione non abbia stilato un bilancio preciso del dialogo instaurato con i consumatori europei. Il CESE si aspetta pertanto che la relazione 2005 contenga elementi tangibili che permettano di misurarne l'efficienza e l'efficacia. Il CESE ha lanciato inoltre un parere d'iniziativa sull'argomento.

3.6.4 I pareri recenti del CESE avevano evidenziato la questione dei mezzi di cui dispone la Commissione europea, specie in materia di sorveglianza delle concentrazioni, giudicati troppo scarsi rispetto alle risorse che possono essere mobilitate dagli attori interessati. Tale questione resta ancora aperta: sembra che la DG Concorrenza soffra della mancanza di personale qualificato per affrontare i casi riguardanti taluni Stati e, in particolare, i nuovi Stati membri. Il Comitato è preoccupato e perplesso dinanzi a questa mancanza di previsione nella gestione delle risorse umane della Commissione e chiede misure urgenti per porvi rimedio.

3.6.5 Infine, malgrado gli sforzi di trasparenza compiuti ancora recentemente, il Comitato constata che non vi è un'autentica politica di consultazione attiva degli attori interessati: per quanto riguarda i casi orizzontali trattati dalla DG Concorrenza, la sola informazione in materia di concentrazione sul sito *web* della Commissione non può essere considerata adeguata per raccogliere i pareri informati della società civile, delle diverse organizzazioni interessate, se si tiene conto dei principi di una buona *governance*.

3.6.6 Per quanto riguarda la pubblicazione delle sentenze nazionali sul sito internet della Commissione in materia di concorrenza, è giocoforza constatare che gli obiettivi perseguiti di informazione didattica non sono stati conseguiti (articolo 15, comma 2, del regolamento (CE) n. 1/2003). Da un lato si osserva che il sistema creato sul sito funziona solo parzialmente. Per esempio, i nuovi Stati membri non trasmettono — o quasi — copia delle sentenze delle loro giurisdizioni nazionali. Questo stato di cose frena la percezione dell'applicazione del diritto della concorrenza in tali paesi e nuoce alla sua auspicata armonizzazione. D'altro canto tali sentenze nazionali non sono accessibili se non nella lingua del paese d'origine, il che limita, se non addirittura impedisce, la loro lettura, quando invece rivestirebbero certamente un'importanza pratica considerevole per i problemi inediti che sollevano.

3.7 Il controllo degli aiuti di Stato

Il Consiglio europeo del marzo 2005 ha ricordato l'obiettivo di proseguire sulla via della riduzione del livello generale degli aiuti di Stato, concedendo tuttavia delle deroghe per le eventuali carenze dei mercati.

3.7.1 La Commissione europea ha presentato il 7 giugno 2005 un piano d'azione sugli aiuti di Stato, sul quale il CESE si è pronunciato⁽³⁾ e al quale il presente parere rimanda. L'analisi della relazione 2004 dà adito tuttavia alle seguenti osservazioni generali:

⁽³⁾ GU C 65 del 17.3.2006 relatore: PEZZINI.

3.7.2 È indispensabile rafforzare la trasparenza riguardante l'informazione trasmessa alle imprese che beneficiano di un aiuto individualizzato (data di notifica, elementi giustificativi forniti dagli Stati membri). Tale trasparenza è tanto più necessaria, in quanto il rischio di recupero degli aiuti illeciti grava sulle imprese, in particolare sulle piccole e medie imprese e perfino sulle microimprese, mentre la procedura di notifica è stata effettuata dallo Stato membro.

3.7.3 Le autorità nazionali incaricate di valutare se gli aiuti soddisfino o meno i criteri richiesti non dispongono sempre delle conoscenze indispensabili per effettuare l'analisi economica relativa alle procedure di notifica; sono spesso gli enti territoriali a concedere ad esempio degli aiuti in materia occupazionale o ambientale senza procedere ad un'analisi ottimale delle quote di mercato, il che, in caso di aiuto illegale, comporta una grande incertezza finanziaria per le imprese.

3.7.4 Nel quadro dell'esame degli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese, si osserva che la politica comunitaria si concentra maggiormente sulle conseguenze economiche per i concorrenti del beneficiario dell'aiuto pubblico e in particolare sui mezzi che consentono di «indennizzarli». Preoccupata di evitare lo sviluppo di distorsioni di concorrenza, la Commissione infatti impone talune restrizioni alle imprese beneficiarie, quali per esempio la limitazione della percentuale delle quote di mercato su una zona geografica determinata, come è avvenuto nella causa Thomson Multimédia, oppure l'obbligo per il beneficiario di instaurare partenariati con i suoi concorrenti.

3.7.5 Il CESE deplora il fatto che tale preoccupazione celi un altro aspetto altrettanto essenziale, ovvero gli effetti di tali operazioni sul consumatore finale (cliente e contribuente), dato che la Commissione non esamina sufficientemente se gli aiuti impediranno o meno una riduzione dei prezzi, una più ampia scelta di prodotti e di servizi o una migliore qualità. L'interesse dei consumatori è tuttavia al centro della politica di concorrenza e il diritto degli aiuti di Stato deve necessariamente soddisfare le stesse esigenze di rigore, in termini di analisi a lungo termine, richieste per le intese o le concentrazioni.

3.7.6 In linea generale, il CESE esprime la propria inquietudine per le distorsioni di concorrenza che potrebbero derivare dalle divergenze fra i diversi Stati membri in materia di aiuti pubblici. Il CESE è preoccupato soprattutto per il carattere spesso molto discriminatorio degli aiuti pubblici. Gli Stati si mobilitano infatti spesso a favore di investimenti e salvataggi di grandi imprese, trascurando quelle piccole e medie (che in realtà creano quattro posti di lavoro su cinque nell'Unione), e privilegiano taluni settori o tipi di imprese. Tale situazione è sfavorevole allo sviluppo dell'imprenditorialità e provoca una sclerosi del tessuto economico insufficientemente dinamico e troppo sfavorevole ai nuovi ingressi sul mercato.

4. Proposte per una politica della concorrenza rafforzata

L'analisi effettuata induce pertanto il CESE a formulare le seguenti raccomandazioni.

4.1 Sul piano tecnico

4.1.1 Nelle prossime relazioni sulla politica di concorrenza, la Commissione dovrebbe dedicare una particolare attenzione agli effetti dell'allargamento, se non addirittura dedicare un capitolo specifico alle evoluzioni intervenute sia sul piano legislativo che sul piano del controllo dell'applicazione del diritto comunitario.

4.1.2 Per una migliore sicurezza giuridica, appare fondamentale semplificare il sistema di trattamento favorevole. Tenuto conto della sensibilità delle informazioni che devono essere fornite e della difficoltà che rappresenta la ripetizione della stessa procedura presso le diverse autorità interessate (intesa con effetti su più Stati membri), sarebbe opportuno attuare una riforma mediante il riconoscimento reciproco oppure istituire un sistema di sportello unico.

4.1.2.1 Sarebbe inoltre fortemente auspicabile un ravvicinamento dei programmi nazionali di trattamento favorevole mediante un'armonizzazione flessibile e indiretta che potrebbe assumere la forma di «migliori prassi».

4.1.3 Nella prospettiva della revisione in corso della politica della Commissione in materia di abuso di posizione dominante mediante il progetto di linee direttrici, si dovranno chiarire diverse questioni per reimpostare la valutazione di tali abusi sul danno subito dal consumatore. La Commissione dovrà precisare cosa si intende per «posizione dominante», ma soprattutto cosa è un «abuso» e quali sono i diversi tipi di abuso. Essa dovrà infine affinare la linea di demarcazione fra una concorrenza legittima basata sull'efficacia delle prestazioni e una concorrenza abusiva che minaccia il funzionamento della concorrenza e quindi il consumatore.

4.1.4 In materia di controllo delle concentrazioni, per misurare l'apporto della presa in considerazione dei guadagni di efficienza, la relazione della Commissione potrebbe in futuro dedicare una sezione agli sviluppi delle operazioni interessate e alle loro ripercussioni sui consumatori.

4.1.5 Per garantire un equilibrio più equo fra produzione e distribuzione e a livello della distribuzione stessa (evitare che gli esercizi commerciali nelle zone rurali o urbane svantaggiate o nelle regioni scarsamente abitate scompaiano del tutto) si dovrebbe avviare una riflessione sugli strumenti di concorrenza, di regolamentazione commerciale o di sostegno alle piccole società, per non bloccare l'accesso dei potenziali attori al mercato e permettere alle PMI di beneficiare degli aiuti di Stato.

4.1.6 Sarebbe utile che nelle prossime relazioni venissero descritti i legami fra l'incaricato delle relazioni con i consumatori e le organizzazioni di difesa dei consumatori nell'esame delle cause: queste ultime hanno eventualmente potuto elaborare un parere o fornire informazioni alla Commissione nel quadro delle cause di concentrazione, di intesa o di abuso di posizione dominante? La dimostrazione dell'efficacia del lavoro dell'incaricato delle relazioni con i consumatori è essenziale.

4.1.7 Per migliorare il funzionamento del sistema di pubblicazione delle sentenze dei tribunali nazionali, sarebbe opportuno istituire una rete di corrispondenti incaricati di raccogliere le decisioni della giustizia per rendere il sistema attuale più efficace in tempo reale. A tale dispositivo andrebbero destinate risorse umane e finanziarie più consistenti.

4.2 Sul piano politico ed economico

4.2.1 Rafforzare l'analisi sulle distorsioni più gravi

4.2.1.1 La valutazione del funzionamento della politica di concorrenza deve permettere di verificare se quest'ultima favorisca effettivamente una «concorrenza libera non falsata» all'interno dell'UE e di misurare l'efficacia della lotta contro i monopoli di fatto e gli abusi di posizione dominante e il suo impatto sulla creazione di nuove imprese e sull'imprenditorialità. La Commissione non dovrebbe limitare gli accordi fra PMI per permettere loro di far fronte alla concorrenza di grandi gruppi integrati e dovrebbe mobilitare più risorse per lottare efficacemente contro le distorsioni più gravi.

4.2.1.2 Per quanto riguarda le libere professioni, la Commissione ha pubblicato, in seguito alla sua comunicazione del 9 febbraio 2004, una relazione sulla concorrenza in questo settore⁽⁴⁾ che illustra i progressi compiuti in materia di soppressione delle restrizioni alla concorrenza non necessarie quali i prezzi imposti, le regole in materia di pubblicità, le restrizioni di accesso e alcuni compiti riservati. Il CESE invita la Commissione a tener fede al suo impegno e conferma il punto di vista formulato unanimemente dal Comitato nel parere in merito alla relazione sulla politica di concorrenza 2003, secondo il quale l'introduzione di meccanismi più favorevoli alla concorrenza permetterà alle libere professioni di migliorare la qualità e l'offerta dei loro servizi, a diretto vantaggio dei consumatori e delle imprese.

4.2.2 Lottare contro la compartimentazione del mercato e sviluppare gli studi economici e sociali

4.2.2.1 Il CESE ritiene che occorra analizzare le questioni relative alla concorrenza in termini di coesione globale dell'Unione e chiedersi se i comportamenti ancora troppo nazionali (aiuti pubblici diretti o «dissimulati» a campioni nazionali, aiuti per attirare investimenti, comportamenti discriminatori, persistenza di monopoli di fatto e abusi di posizione dominante, ecc.) non mirino a mantenere una compartimentazione del mercato unico e a frenare il ravvicinamento fra gli attori economici dell'Unione. È in tale spirito che la Commissione deve

dedicarsi anche a delle analisi economiche e sociali sull'impatto globale delle sue decisioni politiche e interpellare il Consiglio e gli Stati membri per garantire un cambiamento dei comportamenti e delle pratiche di compartimentazione che penalizzano gli interessi degli attori economici e sociali.

4.2.3 Garantire un'informazione e una consultazione ottimali

4.2.3.1 Il CESE è a disposizione della Commissione per riflettere sulle modalità per garantire, nei limiti consentiti dal rispetto del mondo delle imprese, una maggiore trasparenza nei confronti degli attori interessati dalla politica di concorrenza: imprese, parti economiche e sociali, consumatori e altri attori della società civile. In particolare, in materia di concentrazione, occorre interrogarsi sui mezzi per organizzare un coinvolgimento più attivo di questi ultimi, sia attraverso una procedura di consultazione sia mediante audizioni, approccio che risponderebbe ai principi di una buona *governance* e di una democrazia partecipativa. Più in generale, si dovrebbe istituire una rete d'informazione di prossimità per far conoscere meglio le priorità della politica della concorrenza e sensibilizzare le imprese e i consumatori sui loro diritti e sui loro doveri. Tale rete potrebbe appoggiarsi alla rete degli eurosportelli (*Euroinfo-center*) della DG Impresa e al complesso delle reti delle camere di commercio e dell'industria e delle organizzazioni dei consumatori. Questo sforzo di informazione permanente ed efficiente è indispensabile, in particolare nei nuovi Stati membri e nei paesi candidati.

4.2.4 Garantire la coerenza globale della politica di concorrenza con le altre politiche dell'Unione

4.2.4.1 La politica di concorrenza è un elemento fondamentale per garantire il funzionamento efficace del mercato interno europeo. Le disfunzioni che essa rivela sottolineano l'imperiosa necessità di garantire il completamento del mercato unico e di far cessare le pratiche che tendono sistematicamente a compartimentarlo. Ma questa politica non può bastare a se stessa senza un coordinamento con tutte le altre politiche dell'Unione che abbia a cuore il successo della strategia di Lisbona riveduta e l'efficacia della politica di protezione dei consumatori. È comunque urgente definire per l'Unione un progetto economico e sociale di coesione grazie al quale la politica di concorrenza dovrebbe conservare un ruolo specifico e ritrovare una nuova legittimazione: garantire a tutti pari opportunità nell'accesso al mercato unico, affinché i consumatori, gli imprenditori e i lavoratori beneficino realmente dei vantaggi del più grande mercato del mondo.

Bruxelles, 15 marzo 2006

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁾ Comunicazione della Commissione - Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali - COM(2004) 83 def. del 9 febbraio 2004 (SEC(2005) 1064).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al finanziamento della normazione europea

COM(2005) 377 def. — 2005/0157 (COD)

(2006/C 110/03)

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.

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 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEZZINI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 140 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione:

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di dare un quadro giuridico certo, chiaro e trasparente al finanziamento della normazione europea, vista l'importanza che il sistema normativo riveste per il corretto funzionamento del mercato interno e per la competitività dell'industria europea, e in considerazione del ruolo che le norme tecniche europee svolgono a sostegno della legislazione e delle politiche comunitarie.

1.2 Il Comitato ribadisce che la normazione europea è, e deve continuare ad essere, un'attività volontaria, svolta da e per le parti interessate, con il preciso compito di elaborare norme e altri prodotti di normazione che soddisfino le loro esigenze.

1.3 Il Comitato raccomanda al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Commissione un approccio maggiormente proattivo della politica europea della normazione. Essa deve essere considerata una delle politiche fondamentali dell'Unione per la realizzazione dell'Agenda di Lisbona recentemente rinnovata, e deve contribuire a far maturare nelle istituzioni europee e nazionali e nelle imprese una vera e propria *cultura della norma*, quale elemento strategico sul piano interno e internazionale.

1.4 Il Comitato ritiene fondamentale che sia garantita la piena partecipazione di tutte le parti interessate ad un sistema normativo europeo rafforzato, ed in particolare la partecipazione delle ONG, delle PMI, delle organizzazioni dei consumatori e di quelle di difesa dell'ambiente, assicurando un sostegno anche finanziario alla formazione di risorse umane qualificate.

1.5 Il Comitato sottolinea che la normazione europea è essenziale per il funzionamento e il consolidamento del mercato interno, in particolare grazie alle direttive *nuovo approccio*, nei settori della salute, della sicurezza, della tutela dell'ambiente e dei consumatori o anche per garantire l'interoperabilità in molti settori, soprattutto in quelli dei trasporti e delle telecomunicazioni. Essa consente inoltre di migliorare la competitività delle imprese, grazie al fatto che favorisce la libera circolazione dei prodotti e dei servizi nel mercato interno e in quello globale.

1.6 Secondo il Comitato, occorre assicurare al sistema europeo di normazione, in quanto risorsa strategica e indispensabile, una gestione sana e duratura delle attività finanziate, la possibilità di perseguire gli obiettivi comuni di cooperazione, nonché le condizioni amministrative e finanziarie necessarie, da una parte per preservarne l'indipendenza e la neutralità, e dall'altra per potenziarne l'operatività e la produzione normativa.

1.7 Il Comitato ritiene che l'ammontare globale proposto sia insufficiente per sostenere l'intero sistema di normazione europeo per il quinquennio considerato e che esso debba essere aumentato oltre l'attuale soglia del 2 %, per consentire la libertà di produzione e di diffusione normativa, in modo che questa risulti adeguata all'ampliamento dell'UE a 25 e alle prospettive legate alle future adesioni dei paesi candidati.

1.8 Il Comitato sottolinea l'importanza di:

- assicurare la massima trasparenza e certezza nel finanziamento delle strutture centrali europee di normazione, facendo chiarezza sui costi ammissibili a titolo delle infrastrutture e servizi procedurali offerti dagli organismi europei di normazione (OEN) per la produzione delle norme, le quali rappresentano i prodotti elaborati dagli esperti dei comitati tecnici,
- semplificare e snellire le procedure di finanziamento, garantendo l'ammissibilità di costi unitari forfetari, per evitare complesse procedure di rendicontazione finanziaria, dato che queste spesso gravano per circa il 30 % sul finanziamento erogato,
- includere per i servizi come quelli forniti dagli OEN delle procedure d'appalto che rispettino realmente i termini di *equal partnership* tra OEN e Commissione europea, cioè tra fornitore e acquirente di servizi; questo non dovrà, in ogni caso, riguardare le norme volontarie prodotte, che rimangono patrimonio degli organismi di normazione.

1.9 Gli OEN offrono le infrastrutture e i servizi necessari per la produzione delle norme, ma non producono le norme stesse, che sono invece il frutto del lavoro degli esperti tecnici. Questo, a parere del CESE, dovrebbe essere evidenziato come punto importante tra i considerando.

1.10 L'importo globale di 134 milioni di euro, proposto dalla Commissione per il periodo 2006-2010, appare appena sufficiente.

2. Motivazione

2.1 Il Comitato si è sempre espresso a favore di un uso più esteso della normazione europea nelle politiche e nella legislazione dell'Unione, per potenziare, in linea con i bisogni sia della società che delle imprese, l'espansione della normazione tecnica in nuove aree quali: i servizi, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i trasporti, la protezione dei consumatori e il rispetto dell'ambiente.

2.2 In particolare cresce la consapevolezza, sia degli esponenti imprenditoriali che delle altre parti interessate, dei benefici che la normazione arreca al mondo degli affari: questa consapevolezza si manifesta attraverso il rafforzamento delle principali strutture europee preposte alla normazione (CEN/Cenelec/ETSI) e la piena partecipazione al processo di elaborazione delle norme da parte di tutti gli interessati, in particolare da parte delle piccole e medie imprese.

2.2.1 Tenuto conto della potenzialità di questi organismi ai fini della realizzazione degli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona, il CESE auspica che nei rispettivi consigli di amministrazione la società civile organizzata possa essere significativamente rappresentata.

2.3 Per potenziare la presenza dei vari attori della società civile ai processi di normazione che si svolgono in ambito CEN, Cenelec e ETSI⁽¹⁾, partecipano ad essi, a pieno titolo, organismi quali ANEC, ETUI-REHS, Normapme e da ultimo ECOS⁽²⁾, nato nel novembre del 2002.

2.4 Il Comitato si è espresso a più riprese⁽³⁾ a favore di una revisione del quadro legislativo che regola attualmente la normazione, per renderlo più rispondente agli ultimi sviluppi e sfide in materia di norme tecniche europee e di semplificazione legislativa, più conforme al principio di *legiferare meglio*⁽⁴⁾ e più in linea con gli orientamenti di *Politica industriale in una Europa allargata*⁽⁵⁾ e con le priorità della strategia del mercato interno per 2003-2006⁽⁶⁾.

(1) CEN = Comitato europeo di normalizzazione. Cenelec = Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica. ETSI = Istituto europeo delle norme di telecomunicazione.

(2) ANEC = organismo di rappresentanza dei consumatori. ETUI-REHS ex TUTB = organismo di rappresentanza dei lavoratori. Normapme = organismo di rappresentanza delle PMI. ECOS = consorzio di organizzazioni ambientaliste.

(3) GU C 48 del 21.2.2002 e GU C 74 del 23.3.2005.

(4) COM(2002) 278 def.

(5) COM(2002) 714 def.

(6) COM(2003) 238 def.

2.5 Il Comitato ha avuto modo di pronunciarsi altresì a favore dell'adozione di un quadro finanziario stabile a sostegno della normazione europea, fondato su basi giuridiche solide. Allo stesso modo, deve essere assicurato un cofinanziamento tra Commissione e Stati membri delle attività di normazione, delle infrastrutture europee, nonché di azioni intese a migliorare le sinergie tra gli OEN, per aumentarne l'efficienza nel processo di produzione di norme tecniche europee e nella promozione di standard internazionali.

2.5.1 Un maggior coinvolgimento dei rappresentanti degli Stati membri potrebbe assicurare una migliore e più puntuale produzione di norme rivolte ai soggetti interessati.

2.6 Lo sviluppo di una cultura europea della normazione tecnica è essenziale per garantire un funzionamento efficace ed equilibrato del mercato interno dell'Unione a 25. È quindi importante, a livello europeo, assicurare strutture in grado di rispondere efficacemente:

— ai requisiti del *nuovo approccio*,

— alle esigenze di interoperatività sui mercati,

— ai vincoli e alle opportunità di competitività, che acquistano sempre più importanza nei mercati internazionali.

2.7 Nel 2004 il numero totale degli standard europei è stato di circa 1 200 per il CEN e di circa 400 per il Cenelec: questo ha portato a circa 15 000 il totale di standard europei adottati dai due organismi.

2.8 Le caratteristiche che hanno portato a un tale successo devono, a parere del Comitato, essere preservate nella loro integrità e, eventualmente, potenziate. Il nuovo quadro giuridico, basato sugli articoli 95 e 157 del Trattato, che regola il finanziamento dell'attività di normazione non deve, ad avviso del Comitato, inficiare in alcun modo la natura e le caratteristiche essenziali del processo normativo, che deve restare libero, volontaristico e consensuale.

2.9 D'altra parte, il Comitato è consapevole dell'importanza di razionalizzare, consolidare, e rendere sicuro nel tempo il quadro finanziario delle strutture centrali europee, anche in relazione all'accelerazione del ricorso agli standard tecnico-normativi registrata negli ultimi anni.

2.9.1 In effetti, vi è un crescente interesse ad evitare nuove barriere agli scambi attraverso un sistema di normazione capace di sostenere la competitività dei prodotti, dei servizi e dei processi dell'industria europea, con l'obiettivo di realizzare le dimensioni economiche, sociali e ambientali dello sviluppo secondo la strategia di Lisbona.

2.10 Finora non esiste alcun riferimento giuridico, a livello europeo, che regoli esplicitamente il finanziamento del sistema di normazione tecnica e permetta alla Commissione di sostenere finanziariamente, con risorse addizionali, tutte le attività di normazione.

2.10.1 Come è noto, queste attività spaziano dalle tecnologie dell'informazione e comunicazione ai trasporti; dalla protezione dell'ambiente e del consumatore alla sicurezza dei processi e dei prodotti alimentari; dalla ricerca pre-normativa e co-normativa al settore dei servizi e dei *new deliverables* (⁷).

2.11 D'altro canto, occorre assicurare una maggiore coerenza e stabilità alle strutture centrali di CEN, Cenelec e ETSI, specie dopo l'adesione dei nuovi Stati membri ed in vista dei futuri allargamenti dell'Unione.

2.12 Mentre gli organismi nazionali di normazione possono beneficiare, per il loro finanziamento, di introiti diretti sui prodotti e sui servizi, le infrastrutture comunitarie dipendono solo dalle quote di adesione dei membri e dai finanziamenti aggiuntivi UE e EFTA, i quali appaiono per molti versi insufficienti ad assicurare efficienza e solidità al sistema europeo di normazione.

2.13 Il Consiglio, nelle conclusioni adottate nel 2002, aveva invitato le autorità pubbliche ad attribuire un'importanza strategica alla normazione e a rendere palese il loro impegno in tale senso, soprattutto attraverso un contributo specifico, teso a mantenere delle infrastrutture di normazione efficaci ed efficienti.

2.14 Nel dicembre 2004, lo stesso Consiglio ha preso atto dell'iniziativa della Commissione volta a riformare il quadro istituzionale ed a proporre una nuova base giuridica per il finanziamento della normazione europea (⁸); esso ha invitato così la Commissione, gli Stati membri e gli organismi di normazione europei e nazionali a considerare le possibili modalità per ottimizzare il sistema di normazione europeo, allo scopo di sfruttare al meglio le risorse disponibili nonché ad esaminare ulteriori opzioni per assicurare l'efficace finanziamento della normazione in Europa (⁹).

2.15 La Commissione ha sviluppato varie proposte (¹⁰) sugli scenari possibili, in relazione al finanziamento del sistema europeo di normazione:

- uno scenario di non intervento,
- un'opzione di finanziamento esclusivo da parte dell'industria e degli *stakeholder*,

(⁷) *New Deliverables*: specifiche tecniche oggetto di procedure più snelle e veloci nel consenso, che consentono di ridurre rapidamente le incertezze del mercato senza ricorrere a standard formali, più lunghi e laboriosi. Hanno validità limitata nel tempo e sono usati nella società dell'informazione. Sono elaborati nell'ambito dei CEN *Workshop Agreements*.

(⁸) Conclusioni del Consiglio del 21.12.2004.

(⁹) Raccomandazione B2 del Consiglio del 21.12.2004.

(¹⁰) SEC(2005) 1050 del 19.8.2005 (*ex ante evaluation*).

- un'opzione di finanziamento esclusivo da parte degli Stati membri e degli organismi nazionali di normazione,
- un'opzione di valore aggiunto, con il coinvolgimento finanziario della Comunità.

2.16 Il finanziamento esclusivo da parte dell'industria e di altri *stakeholder* avrebbe il limite di concentrarsi quasi esclusivamente sulla produzione di norme tecniche *market driven*, intese cioè al miglioramento della competitività europea sul mercato globale.

2.16.1 Questo tipo di finanziamento avrebbe il vantaggio di provenire direttamente dalla volontà delle imprese e di riflettere le necessità del mercato, senza essere condizionato dall'esterno. Al tempo stesso potrebbe però avere profonde ripercussioni sul livello di tutela, e soprattutto di tutela equilibrata, di tutti gli interessi rappresentati, in particolare di quelli delle PMI.

2.17 L'opzione di un finanziamento esclusivo da parte degli Stati membri, attraverso gli OEN che sono membri di CEN, Cenelec e ETSI, potrebbe indebolire il livello di coordinamento europeo e la coerenza del sistema europeo di normazione.

2.17.1 D'altro canto, tale opzione potrebbe rispondere in larga misura ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità previsti dal Trattato.

2.18 Un maggiore coinvolgimento della Commissione avrebbe il pregio di conferire un forte valore aggiunto europeo alla normativa tecnica, portando all'abolizione degli standard nazionali non conformi e rafforzando il funzionamento del mercato unico, anche in termini di economie di scala per la produzione dell'industria europea.

2.18.1 La Commissione avrebbe la possibilità di influenzare e orientare il processo normativo secondo un punto di vista comunitario, con possibili miglioramenti in termini di visibilità, coerenza ed efficienza nel sostegno alle sue politiche.

2.19 Per quanto riguarda le spese, secondo recenti studi (¹¹), l'ordine di grandezza dei costi annuali del sistema di normazione CEN/Cenelec/ETSI si aggirerebbe intorno ai 700 milioni di euro così ripartiti:

- il 26 % per i costi istituzionali degli OEN,
- il 2 % per i costi gestionali del CEN Management Centre (CMC),
- il 72 % per i costi di partecipazione degli esperti nazionali ai vari comitati normativi.

(¹¹) Ronald Berger & Partners GMBH, dicembre 2000.

2.20 Da un punto di vista delle entrate, le principali fonti di finanziamento attuali possono così essere ripartite:

- 2 % di contributi UE/EFTA,
- 8 % di contributi dei governi nazionali,
- 90 % di contributi dell'industria e delle parti interessate.

2.21 Attualmente il sostegno finanziario alla normazione europea si basa su più atti i quali, in grande maggioranza, non contengono esplicite e specifiche disposizioni sulle condizioni di finanziamento. Tali atti forniscono una base che consente alla Commissione di chiedere agli organismi europei di normazione (CEN, Cenelec, ETSI) di elaborare norme europee a sostegno delle sue politiche.

2.22 Il sostegno finanziario alla normazione europea rientra nel quadro delle relazioni di partenariato stabilite tra la Commissione, l'EFTA, e gli organismi europei di normazione, e riprese negli orientamenti generali per la cooperazione sottoscritti il 28 marzo 2003.

2.23 Il finanziamento delle attività di normazione europea riguarda essenzialmente:

- contratti annui di prestazione con gli OEN, per migliorare il funzionamento delle loro segreterie centrali in termini di coerenza, efficacia, qualità e visibilità,
- il miglioramento della qualità della normazione europea grazie alla valutazione, da parte di consulenti esterni, dei progetti di norme armonizzate e alla traduzione, a seconda delle necessità, della loro versione definitiva,
- servizi per l'elaborazione di norme europee o altri prodotti di normazione, a sostegno delle politiche e della legislazione comunitarie,
- la promozione e la visibilità del sistema europeo di normazione e delle norme europee,
- l'assistenza e la cooperazione tecnica con i paesi terzi e la cooperazione internazionale.

2.23.1 Allo stesso modo, la normazione contribuisce a ridurre le barriere tecniche al commercio internazionale attraverso gli accordi discussi in sede OCM, quali il TABD (*Trans Atlantic Business Dialogue*) e il MEBF (*Mercosur European Business Forum*), e attraverso la trasposizione delle norme tecniche europee nelle norme internazionali: ISO, IEC, ITU.

3. Osservazioni particolari

3.1 Secondo il Comitato, per salvaguardare le caratteristiche imprescindibili del processo di normazione europeo, il quale deve rimanere volontario, basato sul consenso e *market-driven*, sarebbe opportuno inserire un nuovo considerando, impostato come segue:

Il processo di normazione deve rimanere volontario, basato sul consenso, e diretto dal mercato. Tali caratteristiche devono essere preservate e valorizzate dalle nuove basi giuridiche comunitarie di finanziamento della normazione europea, nell'ambito del piano d'azione per la normazione europea adottato dalla Commissione nell'ottobre 2005: tale piano deve essere aggiornato annualmente sulla base del consenso degli OEN e degli stakeholder.

3.2 Il Comitato ritiene che la rapidità dei cambiamenti tecnologici non giustifichi da parte dell'industria la spinta alla proliferazione di consorzi e di forum di creazione di specifiche tecniche, al di fuori del processo formale di normazione europea. Ciò infatti rischia di indebolire elementi fondamentali della normativa europea: partecipazione aperta a tutti gli esperti, specie all'impresa minore; trasparenza dell'intero processo; estensione della base di consenso volontario. Ritiene, quindi, importante inserire il seguente nuovo considerando:

È necessario che le nuove basi giuridiche di finanziamento assicurino un miglioramento dell'efficacia della normazione ed il suo rafforzamento, per poter rispondere, all'interno di un processo trasparente, aperto e volontario, ai nuovi «deliverables»: specifiche tecniche, rapporti tecnici e guide. Su questi «deliverables»⁽¹²⁾ gli OEN dovrebbero poter vigilare, per venire incontro sia ai bisogni di tutti gli stakeholder, in particolare di quelli meno strutturati e di minori dimensioni, sia alle legittime richieste delle organizzazioni dei consumatori.

3.3 Secondo il Comitato sarebbe opportuno modificare l'attuale considerando 4, nel senso che l'obiettivo deve essere quello di dare un fondamento giuridico non solo «**al finanziamento da parte della Comunità di tutte le attività di normazione europea necessarie all'attuazione delle sue politiche e della sua legislazione**», ma anche al rafforzamento del processo europeo di normazione in quanto elemento fondamentale della competitività dell'industria europea, della protezione del consumatore, della tutela della salute e del benessere dei cittadini europei:

È necessario fornire un fondamento giuridico esplicito, completo e dettagliato al finanziamento da parte della Comunità di tutte le attività di normazione europea, necessarie all'attuazione delle sue politiche e della sua legislazione e al rafforzamento del processo europeo di normazione in sé: questo è infatti un elemento fondamentale della competitività dell'industria europea, della diffusione di nuove tecnologie innovanti, della protezione del consumatore, nonché della tutela della salute e del benessere dei cittadini europei.

⁽¹²⁾ Cfr. nota 7.

3.4 Occorre, a parere del Comitato, specificare meglio che gli OEN non sono produttori di norme tecniche, ma erogatori di un servizio di infrastrutture europee, nel cui ambito le norme vengono elaborate dagli esperti rappresentanti degli *stakeholder* partecipanti; andrebbe pertanto inserito un nuovo considerando dopo il considerando 8:

Gli organismi di normazione europea forniscono essenzialmente servizi infrastrutturali per l'elaborazione delle norme tecniche: queste scaturiscono prevalentemente da un libero processo consensuale di elaborazione tecnica da parte dei rappresentanti degli *stakeholder*.

3.5 All'articolo 3 della proposta di decisione *Attività di normazione ammissibili al finanziamento comunitario*, il CESE propone di aggiungere al paragrafo 1, dopo il punto f), due nuovi punti g) e h).

3.5.1 Come già espresso al punto 1.4 del presente parere, la formazione dei soggetti interessati sui temi della normazione riveste una particolare importanza. Articolo 3, nuovo punto g):

la formazione dei rappresentanti degli *stakeholder*, in particolare delle imprese minori, del settore dei servizi e della distribuzione e degli organismi meno strutturati, sia sul piano generale del processo normativo, sia su quello tecnico specifico, per rafforzare le capacità di «cogenerazione» delle norme europee ed internazionali.

3.5.2 Per assicurare sempre più la partecipazione dei numerosi attori della società civile ai processi di normazione, appare indispensabile rafforzarne i collegamenti in rete. Articolo 3, nuovo punto h):

il rafforzamento del coordinamento interdisciplinare di metodi, procedure e politiche, di reti informatiche europee interattive tra gli organismi di normazione nazionali/regionali.

3.6 *Le modalità di finanziamento*

3.6.1 L'attività degli organismi di normazione è assimilabile ad un'attività di interesse economico generale, in quanto produce servizi indispensabili per la salute, per l'ambiente e per lo sviluppo sostenibile.

3.6.2 A parere del CESE, il finanziamento delle attività delle segreterie centrali degli organismi europei di normazione potrebbe avvenire, oltre che tramite «sovvenzioni all'azione» e «sovvenzioni di funzionamento»⁽¹³⁾ anche mediante il lancio di inviti a presentare proposte (*Procurement*), secondo la procedura degli appalti pubblici. In sostanza secondo principi di maggiore flessibilità.

3.6.3 Articolo 5, «Modalità di finanziamento», punto 5. Quanto agli accordi quadro di partenariato tra gli OEN e la Commissione (ex art. 5), secondo il Comitato è opportuno che tali contratti siano il frutto di una reale *equal partnership* e non vengano imposti unilateralmente. È altresì opportuno snellire le procedure burocratiche e di controllo amministrativo ed evitare di imporre gravosi sistemi di certificazione e revisione contabile dei costi imputabili, ricorrendo a sistemi forfetari, con copertura del 100 % dei costi marginali.

3.7 *Gli aspetti ambientali*

3.7.1 Accanto alle finalità che sono alla base delle norme, e cioè facilitare gli scambi, migliorare la qualità di vita, contribuire al miglioramento della salute e della sicurezza dei processi e dei servizi, un'attenzione particolare deve essere riservata agli aspetti ambientali.

3.7.2 L'esempio viene dalla politica integrata dei prodotti, che si è incentrata sul concetto di «ciclo di vita ambientale»⁽¹⁴⁾. Gli esami degli aspetti ambientali a livello di impresa e di «sito» sono già inseriti nella EN/ISO 14.001, che è stata adottata come norma europea. Anche le altre norme della serie ISO 14.000 (gestione ambientale) sono entrate nella pratica europea: ISO 14.020, etichette e dichiarazioni ambientali; ISO 14.030, valutazione delle prestazioni ambientali; ISO 14.040, LCA (*Life Cycle Assessment*).

3.8 *Le modalità di gestione, di attuazione e di monitoraggio*

3.8.1 Secondo il Comitato, sarebbe opportuno modificare il paragrafo 2 dell'articolo 6, conformemente al nuovo considerando 4 modificato.

Bruxelles, 15 marzo 2006

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

⁽¹³⁾ COM(2005) 377 def., articolo 5, paragrafo 2.

⁽¹⁴⁾ COM(2003) 302 def.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde sul rafforzamento del quadro normativo relativo ai fondi d'investimento nell'UE

COM(2005) 314 def.

(2006/C 110/04)

La Commissione europea, in data 12 luglio 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 sul rafforzamento del quadro normativo relativo ai fondi d'investimento nell'UE*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 21 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore GRASSO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 138 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Premesse

1.1 Nel cammino verso la completa integrazione dei mercati finanziari in Europa, il Libro verde della Commissione europea fornisce indicazioni strategiche di grande rilievo. Com'è noto lo sviluppo economico e la crescita dei paesi europei sono strettamente legati allo sviluppo ed all'integrazione dei mercati finanziari, integrazione che rappresenta anche la piena realizzazione della terza fase dell'Unione stessa.

1.2 Al di là del dibattito accademico se lo sviluppo finanziario preceda o segua lo sviluppo economico, appare importante sottolineare come nel dualismo tra orientamento alla banca e orientamento ai mercati finanziari che contraddistingue il cosiddetto modello anglosassone (e statunitense in particolare) rispetto al «modello europeo», l'evoluzione della legislazione in atto e **gli indirizzi dell'Unione sembrano voler proseguire sulla strada di una piena integrazione dei due orientamenti** nel nostro sistema economico.

1.3 Infatti, mercati e istituzioni finanziarie svolgono all'interno della società il fondamentale compito di mettere in relazione unità in «deficit» finanziario con unità in «surplus» obbedendo a regole del gioco basate su criteri di efficienza allocativa e razionalità. Non solo, ma va tenuto presente che una corretta competizione e concorrenza tra imprese avviene nel mercato del capitale e del credito ancor prima che su quello dei beni.

2. Il mercato degli OICVM nell'UE e la necessità di armonizzare

2.1 La regolamentazione europea del risparmio gestito, in generale, e degli OICVM (*organismi di investimento collettivo in valori mobiliari*) nello specifico, ruota intorno ad un nucleo normativo costituito dalla direttiva 85/611/CEE, che ha fornito in questi anni la cornice disciplinare entro la quale il settore si è evoluto. Sebbene il processo di smantellamento, all'interno della UE, delle barriere normative all'insediamento ed alla commercializzazione transfrontaliera dei prodotti non sia del

tutto completato, il mercato degli OICVM si muove in un contesto regolamentare di riferimento armonizzato.

2.2 Lo sviluppo del mercato degli OICVM sembra un processo inarrestabile di continua ascesa. Il patrimonio netto gestito è aumentato negli ultimi anni con tassi di crescita a due cifre. Secondo i dati dell'*European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association*, il mercato che comprendeva UE-15, Repubblica ceca, Ungheria, Polonia, Norvegia e Svizzera ha registrato, nel periodo 1996-2005, un tasso di incremento annuo composto del 14,5 %, passando da circa 1 450 miliardi di euro a più di 4 900 miliardi di euro di attivo netto.

2.3 La pubblicazione⁽¹⁾ dell'andamento annuo del numero e del capitale totale dei fondi a livello mondiale evidenzia come il fenomeno sia in crescita sia a livello di presenze che di volumi trattati.

2.4 A parere del CESE è molto importante, anche se effettivamente difficile, risolvere il problema della convergenza fiscale per accrescere la propensione alla crescita degli OICVM. Le strategie di internazionalizzazione del comparto possono essere influenzate sia da barriere all'entrata che all'uscita. Quelle all'uscita derivano dalla tassazione dei sottoscrittori non residenti secondo la legislazione interna del fondo; all'entrata derivano dalla legislazione del paese di residenza del sottoscrittore.

2.5 Nel panorama europeo, la disciplina fiscale degli OICVM appare quasi ovunque ispirata al principio della neutralità dell'investimento tramite fondi rispetto a quello diretto; **in quasi tutti i paesi europei vi è il modello della trasparenza fiscale (*no-veil*), formale o sostanziale, degli organismi, che comporta la tassazione dei proventi direttamente in capo agli investitori**. Il modello della trasparenza è funzionale all'applicazione del principio di *capital export neutrality* e, in assenza di prelievi alla fonte sui proventi finanziari percepiti dal fondo, si traduce nella tassazione degli investitori in base al principio di residenza.

⁽¹⁾ Fonte: *European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association*.

3. Osservazioni sul paragrafo «Valutazione generale»

3.1 Nell'**industria finanziaria europea** la dimensione media degli OICVM è pari mediamente a meno di un terzo di quella degli omologhi prodotti statunitensi; si ritiene che da ciò **derivino minori economie di scala nella gestione a danno dei rendimenti netti degli investitori finali**.

3.2 Tuttavia, anche se il Legislatore comunitario ha come obiettivo prioritario definire una regolamentazione per la finanza di prodotto, il CESE ritiene **che l'effettivo beneficio per gli investitori dipenda dalla regolamentazione complessiva del sistema finanziario** (dunque: la regolamentazione sui prodotti e sui servizi).

3.3 Il Libro verde, poi, sottolinea il potenziale di incremento del rischio operativo conseguente alla esternalizzazione di talune funzioni, potenzialmente generatrici di conflitti di interesse: per il CESE **si tratta di una preoccupazione fondata a cui dovrebbero far seguito adeguati interventi normativi**.

3.4 Dal momento in cui un processo viene segmentato in più parti delegate ad organizzazioni differenti il problema non risiede tanto negli aspetti tecnici con cui la suddivisione ha luogo, quanto nelle condizioni di equilibrio con cui il (nuovo) mercato che regola i rapporti fra compratore e venditore si sviluppa. Si prenda come esempio il segmento dell'analisi finanziaria. Nella prassi corrente le analisi finanziarie sono oggetto di scambio non autonomo ma incorporato in altri servizi, normalmente di natura operativa: così, ad esempio, il *broker* di titoli tende a distribuire analisi su singoli titoli in cambio di continuità operativa basata su livelli di commissioni che incorporano anche il costo dell'analisi.

3.5 La circolazione delle informazioni (analisi) avviene quindi secondo logiche di mercato tipiche di un «bene pubblico»: le quantità di fabbisogni informativi sono date e il prezzo è la somma dei prezzi pagati dai diversi compratori; tra questi compratori, tuttavia, solo pochi pagano effettivamente. L'effetto è quanto meno squilibrante: l'attività di analisi è sotto-reunerata, il che comporta un incentivo allo sviluppo di economie di scala nella produzione di analisi, con l'inevitabile caduta della qualità ed inoltre un incentivo a sfruttare benefici sui costi derivanti anche da conflitti di interessi (si veda, a titolo di esempio, l'intervento della FSA britannica in tema di *soft commission* fra *broker/dealer* e gestori di patrimoni). Il CESE è del parere che occorrerebbe individuare regole utili ad evitare quanto più possibile di confondere i meccanismi di formazione dei prezzi nell'industria dell'intermediazione dei rischi incorporati nei capitali finanziari con quelli di formazione dei prezzi nell'industria di intermediazione/trasformazione dei rischi di investimento.

4. Risposte ai quesiti posti

4.1 *Domanda 1: Le iniziative di seguito elencate apporteranno una certezza giuridica sufficiente nell'applicazione della direttiva?*

A. Eliminare le incertezze per il riconoscimento dei fondi durante la transizione dalla OICVM I alla OICVM III;

B. semplificare la procedura di notifica per i fondi che si avvalgono del passaporto;

C. promuovere l'applicazione delle raccomandazioni della Commissione sull'utilizzo dei derivati e sul prospetto semplificato;

D. chiarire la definizione degli attivi che possono essere acquistati dagli OICVM.

4.1.1 Per rispondere alla domanda è necessario **distinguere fra finanza «di prodotto» e finanza «di servizio»**. La prima ha come scopo la definizione degli strumenti operativi che permettono l'incontro fra datori e ricettori di capitale finanziario; la seconda, invece, ha come obiettivo la ricerca degli strumenti che meglio si adattano alle esigenze del prestatore o del datore dei fondi, indicando, in caso di assenza di prodotti adeguati, quali siano le caratteristiche mancanti.

4.1.2 La trasformazione dei sistemi finanziari da «banco-centrici» in «mercato-centrici» modifica la funzionalità dell'intermediazione finanziaria, la quale si trova sempre più frequentemente ad intermediare dei rischi anziché il capitale finanziario che li incorpora. L'intermediazione di rischi è proficua a condizione che l'intermediario sappia trattarli a costi inferiori rispetto all'investitore. Occorre quindi chiedersi se un impianto legislativo finalizzato alla riduzione dei rischi sia più efficace rispetto ad uno finalizzato a garantire adeguati livelli di efficienza del processo di intermediazione dei rischi.

4.1.3 Si deve tenere presente che anche in contesti di mercati finanziari efficienti il rischio complessivamente gravante su un investimento andrebbe idealmente scomposto in due parti: «**rischio di payoff**» e «**rischio informativo**». Il primo misura l'effettiva volatilità del rendimento di un investimento. Il secondo, invece, misura la difficoltà (dovuta essenzialmente a carenze informative dei soggetti economici) di misurare correttamente il rischio di *payoff*. Occorre prendere coscienza che il premio al rischio incorporato nelle scelte degli agenti economici deriva da entrambe le fattispecie di rischio e che i legami fra queste fattispecie non sono caratterizzati da una semplice addizionalità, ma da correlazioni di diversa intensità.

4.1.4 Ciò premesso, il CESE ritiene di rispondere affermativamente alla domanda, fatta salva l'avvertenza che quanto indicato vale per il settore della «finanza di prodotto». **Relativamente alla «finanza di servizio» sarebbe opportuno introdurre una maggiore libertà di prestazione dei servizi di investimento, ad esempio rimuovendo i vincoli oggi esistenti sulle attività di promozione finanziaria**, che non recepiscono pienamente il principio cosiddetto dell'*home country control*.

4.1.5 La preoccupazione su cui si basa questa prassi è chiara: **evitare comportamenti elusivi** da parte di soggetti che intendano organizzare una rete di promotori sfruttando regimi di paesi UE più favorevoli. Secondo il CESE, tuttavia, questo impianto logico soffre di un vizio d'origine: se l'elusione è possibile significa che i regimi non sono effettivamente parificati.

4.1.6 Il CESE, quindi, è del parere di accrescere la «libera circolazione» delle attività di «finanza di servizio» come leva per rendere più omogenee le singole applicazioni nazionali delle direttive comunitarie in materia di investimenti e valori mobiliari (ivi compresa l'OICVM III).

4.2 *Domanda 2: Vi sono altri problemi riguardanti l'applicazione quotidiana della direttiva che devono essere affrontati in modo prioritario?*

4.2.1 La convergenza nella disciplina regolamentare deve essere affiancata da misure di coordinamento delle regole fiscali applicabili al comparto. A tutt'oggi, coesistono sul mercato europeo, come per tutte le altre aree della finanza, i diversi sistemi nazionali, ai quali si aggiungono, per alcuni profili, le regole derivanti dagli accordi bilaterali contro le doppie imposizioni.

4.2.2 L'intreccio delle diverse regolamentazioni fiscali determina distorsioni sul piano della concorrenza, **duplicazioni nell'imposizione e opportunità di arbitraggi**, di elusione e di evasione fiscale. L'assetto normativo di matrice nazionale necessita in questo senso di una maggiore efficacia con il crescere del grado di internazionalizzazione del mercato.

4.2.3 Per gli Stati nazionali la variabile fiscale è un formidabile strumento promozionale e protezionistico. Le diverse interpretazioni fiscali che possono essere date agli strumenti OICVM provenienti da altri paesi UE permettono l'applicazione di regimi fiscali meno convenienti, creando, nei fatti, una sorta di barriera all'entrata. Il Comitato è consapevole del fatto che l'armonizzazione fiscale non può essere considerata un obiettivo facilmente raggiungibile nel breve periodo, anche a causa dell'unanimità necessaria per intervenire su tale materia. Si suggerisce comunque di prendere in considerazione **la definizione di un regime fiscale comunitario sui prodotti di investimento a livello di imposizione e di prelievo**.

4.3 *Domanda 3: Il fatto che le società di gestione possano avvalersi in modo efficace del sistema del passaporto apportserebbe importanti vantaggi supplementari sul piano economico, rispetto alle soluzioni degli accordi di delega? Indicate per cortesia la fonte e l'entità probabile dei vantaggi previsti.*

4.3.1 Passaporto e «prospetto semplificato» appaiono misure adatte a superare i problemi legati alla frammentazione del mercato ed agli ostacoli a una perfetta mobilità dei capitali e completezza dei mercati e **idonee a instaurare una sufficiente certezza del diritto**; Il CESE, allo stesso tempo, ritiene indi-

spensabile proseguire sulla via della dissipazione delle incertezze legate al riconoscimento dei fondi creati durante la transizione dalla OICVM I alla OICVM III.

4.4 *Domanda 4: La suddivisione tra due Stati membri della responsabilità di vigilanza sulla società di gestione e sul fondo determinerebbe un aumento del rischio operativo o dei problemi di vigilanza? Descrivete per cortesia le fonti di problemi e le misure che occorrerebbe adottare per contenere efficacemente questi rischi.*

4.4.1 Il CESE è consapevole del fatto che all'interno dell'UE coesistono due regimi finanziari, quello inglese e quello continentale, che difficilmente potranno convergere a breve termine. Tuttavia anche in questo caso il CESE auspica che le nuove norme prevedano **l'applicazione di una sola fonte regolamentare atta ad agevolare il processo di convergenza**, perché ritiene che l'imposizione di barriere legislative a livello di uso promiscuo degli istituti dell'uno o dell'altro impianto regolamentare servirebbe solo a perpetuare l'attuale situazione di squilibrio.

4.4.2 Il CESE esprime la sua convinzione che la suddivisione tra due Stati membri della responsabilità di vigilanza sulla Società di gestione e sul Fondo aumenta le difficoltà di vigilanza, con il pericolo di diminuire l'efficienza del loro intervento. Si ravvisa quindi l'opportunità di prevedere che **la responsabilità nei confronti dell'investitore resti in capo al fondo del paese di appartenenza dell'investitore, anche nel caso in cui la società di gestione fosse una società estera**.

4.5 *Domanda 5: Un rafforzamento della trasparenza, della comparabilità e dell'attenzione prestata alle necessità degli investitori a livello della distribuzione delle quote di fondi potrebbe migliorare concretamente il funzionamento dei mercati europei dei fondi d'investimento ed il livello di protezione degli investitori? È opportuno considerare tale rafforzamento una priorità?*

4.5.1 La sola regolamentazione della fase produttiva degli strumenti finanziari è insufficiente a migliorare il funzionamento dei mercati dei fondi e la protezione degli investitori. Il CESE suggerisce che si riservi una appropriata attenzione alla fase distributiva, rafforzandone la trasparenza per permettere agli investitori di effettuare scelte consapevoli.

4.5.2 L'informazione fornita agli investitori non può prescindere completamente dal contesto ambientale e culturale in cui gli investitori stessi sono cresciuti e vissuti. **L'allargamento dell'Unione europea a paesi che fino a 15 anni fa non partecipavano all'economia di mercato pone il problema della opportunità di mantenere un unico standard informativo**. Il Comitato ritiene che in proposito si dovrebbe avviare una riflessione tenendo presente, da un lato la necessità di dotarsi di un quadro normativo per quanto possibile semplice e uniforme, dall'altro la diversa cultura in ambito economico e finanziario ancora esistente tra alcuni Stati membri.

4.6 *Domanda 6: Un chiarimento delle norme di comportamento applicabili alle imprese che vendono le quote dei fondi agli investitori al dettaglio darebbe un contributo significativo al raggiungimento di tale obiettivo? Devono essere previste altre misure (ad esempio un rafforzamento degli obblighi d'informazione)?*

4.6.1 Un chiarimento delle norme di comportamento dei distributori non può che essere auspicabile da parte del CESE. Non si deve però sottovalutare il fatto che l'applicazione quotidiana della direttiva per quanto concerne la gestione dei rischi e la trasparenza delle commissioni comporta difficoltà oggettive non sempre facilmente superabili.

4.6.2 Si consideri, ad esempio, la problematica tecnica della rendicontazione contro *benchmark*. Essa assume valenze totalmente differenti nel caso in cui il mandato a gestire sia finalizzato a «battere il benchmark» rispetto al caso in cui si debba «replicare il benchmark»; il diverso processo di delega — a parità di strumento tecnico — richiede l'assunzione di rischi differenziati, posto che per «battere il benchmark» è necessario consentire al gestore scostamenti nelle allocazioni, quindi l'assunzione di dosi aggiuntive di rischio.

4.6.3 In questo contesto si suggerirebbe l'introduzione di normative volte a rendere più trasparenti anche le modalità (non le quantità) di rotazione degli investimenti inseriti in portafogli: a parità infatti di *performance* lorde, le maggiori rotazioni dei portafogli comportano addebiti di costi di transazione più elevati, riducendo le «performance» nette per il cliente. Si tratta in questo caso di un tema particolarmente scottante qualora parte dei costi di transazione venissero poi riconosciuti/retrocessi al gestore stesso.

4.7 *Domanda 7: Vi sono alcune questioni specifiche ai fondi che non rientrano nei lavori in corso riguardanti le misure di esecuzione dettagliata delle norme di comportamento della MiFID?*

4.7.1 La direttiva MiFID può fornire una base normativa importante soprattutto per quanto riguarda il conseguimento di elevati standard di trasparenza nella fase distributiva degli OICVM.

4.7.2 **La direttiva MiFID non disciplina, tuttavia, la trasparenza per la negoziazione dei titoli obbligazionari** il cui livello di opacità può essere non trascurabile. A parere del CESE pertanto non si può considerare la direttiva MiFID lo strumento che completa e copre tutte le eventuali lacune del quadro normativo degli OICVM.

4.8 *Domanda 8: Le fusioni transfrontaliere di fondi rispondono ad una logica commerciale o economica (vantaggi netti)? Gran parte di tali vantaggi potrebbe essere ottenuta con una razionalizzazione all'interno delle frontiere nazionali?*

4.8.1 La dimensione media dei fondi europei è ancora relativamente ridotta: nel 2004 essa era di 195 milioni di dollari, contro la media statunitense di 628 milioni di dollari nello stesso anno. Questo aspetto si riflette sulla possibilità di avere

economie di scala, quindi sui rendimenti e non da ultimo sulla redditività della società che gestisce il fondo.

4.8.2 È noto che uno degli effetti finanziari del processo di globalizzazione dell'economia consiste nella riduzione del livello assoluto dei rischi a cui si associa una ricomposizione fra rischi di natura sistematica (crescenti) e rischi di natura specifica (calanti). Pur ammettendo che i **processi di fusione transfrontaliera possano accrescere le economie di scala**, si rende necessaria **un'applicazione limitata a quei prodotti per i quali esse siano un effettivo driver di successo**, ovvero a tutti i comparti del risparmio gestito in cui l'efficienza è più importante dell'efficacia. Nei segmenti in cui è l'efficacia ad essere carente, invece, i processi di agglomerazione potrebbero avere effetti tutt'altro che vantaggiosi.

4.9 *Domanda 9: I vantaggi auspicati potrebbero essere ottenuti per mezzo della gestione congiunta dei fondi (pooling)?*

4.9.1 Il *pooling* della gestione degli attivi di diversi fondi con caratteristiche sostanzialmente simili permette evidenti economie di scala ed è uno strumento già utilizzato dalle società di gestione per migliorare l'efficienza nella gestione degli investimenti. Il *pooling* transfrontaliero si scontra, però, con i problemi fiscali e normativi riguardanti i fondi d'investimento già ampiamente discussi in precedenza. A parere del CESE, pertanto, questa non può essere una via alternativa per aggirare i problemi e le difficoltà normative e istituzionali che incontra il consolidamento dell'industria dei fondi d'investimento.

4.10 *Domanda 10: La concorrenza a livello della gestione e/o della distribuzione dei fondi è sufficiente a garantire che tutti gli investitori beneficino degli incrementi di efficienza?*

4.10.1 La risposta a questa domanda è negativa, come è messo in luce anche dall'esperienza americana. Nel mercato americano i fondi d'investimento esistono da sessanta anni: nonostante lo spettacolare aumento del numero dei fondi offerti e della loro dimensione, i costi a carico dei fondi e degli investitori sono nel complesso circa raddoppiati (?). Ciò si è tradotto in una *performance* netta rispetto ai *benchmark* meno soddisfacente: mentre infatti nel periodo 1945-1965 i *benchmark* hanno sovraperformato i fondi in media del 1,7 % annuo, nel periodo 1983-2003 tale divario è aumentato, attestandosi allo 2,7 % annuo.

4.11 *Domanda 11: Quali sono i vantaggi e gli inconvenienti (rischi di vigilanza o commerciali) che deriverebbero dalla possibilità di scegliere un depositario in un altro Stato membro? In che misura la delega o altri accordi renderebbero superflua un'iniziativa legislativa in questo ambito?*

4.11.1 La possibilità di scegliere un depositario in uno Stato membro diverso da quello della società di gestione del fondo potrebbe **aumentare la concorrenza tra depositari**, abbassando gli oneri a carico del fondo.

(?) Bogle J.C. (2005), «The Mutual Fund Industry 60 Year Later: For Better or Worse?», *Financial Analysts Journal*, January/February.

4.11.2 Allo stesso tempo ciò potrebbe porre dei maggiori rischi di vigilanza qualora la cooperazione e la convergenza tra le autorità di regolamentazione del settore non fossero sufficientemente avanzate.

4.11.3 Per quanto non trascurabili, le commissioni corrisposte al depositario sono inferiori rispetto ad altri costi come, ad esempio, quelli che ricompensano la struttura distributiva. Il CESE suggerisce quindi di soppesare vantaggi e rischi di una simile iniziativa normativa.

4.12 *Domanda 12: Pensate che un processo continuo di standardizzazione promosso dagli operatori del settore sarebbe in grado di dare frutti entro un termine ragionevole? È necessario un intervento del settore pubblico?*

4.12.1 La standardizzazione, l'automazione e l'informatizzazione del collocamento degli ordini e della liquidazione dei fondi sono una condizione fondamentale per mettere i distributori nelle condizioni di ampliare la loro offerta di prodotti e aumentare la concorrenza.

4.12.2 Ciò richiederebbe, tuttavia, profondi interventi sui protocolli e sugli standard delle procedure operative e informatiche che imporrebbero costi considerevoli agli operatori. Si deve tenere presente che nell'Europa continentale spesso le società di gestione dei fondi e i distributori fanno parte dello stesso gruppo. In un simile contesto è probabile che gli operatori siano meno incentivati a sostenere i costi necessari per aumentare la concorrenza a livello distributivo. Si può ritenere, pertanto, che un intervento del settore pubblico possa stimolare e rendere più veloce questo processo.

4.13 *Domanda 13: Il ricorso massiccio a limiti d'investimento formali costituisce un approccio valido per raggiungere un grado elevato di protezione degli investitori?*

4.13.1 **L'efficacia di schemi comportamentali rigidi rispetto al rischio è da sempre oggetto di ampio dibattito in economia**, specie alla luce dei benefici alterni derivanti dall'esperienza posteriore agli accordi di cambio di Bretton-Woods. Ciò deriva dalla diversa natura che il rischio economico presenta rispetto al tempo: nel breve periodo, infatti, è rischioso ciò che fluttua rispetto ad un vincolo, mentre nel lungo periodo, al contrario, è rischioso ciò che è rigido rispetto alle evoluzioni del sistema. Di conseguenza, **l'introduzione di rigidità imposte da limiti formali produrrebbe effetti benefici nel breve periodo, ma rischi sostanziali nel lungo termine.**

4.13.2 A questo occorre aggiungere un aspetto derivante dai più recenti studi appartenenti al cosiddetto filone della «**finanza comportamentale**»: il comportamento e **le decisioni dei singoli agenti tendono ad essere sostanzialmente influenzati dal grado di rischiosità** che li circonda. Al crescere della rischiosità si osservano comportamenti maggiormente reattivi e viceversa; di conseguenza, il CESE valuta negativamente una normativa che introduca rigidità eccessive e che potrebbe produrre un duplice effetto a lungo termine: una vischiosità operativa negli strumenti e una ridotta reattività degli agenti

economici con effetti tutti da determinare ma certamente negativi. **Viceversa, la consapevolezza di «perdere veramente» il proprio capitale potrebbe essere lo stimolo più efficace alla sua protezione.**

4.13.3 Questo fenomeno comporta un'ulteriore distorsione nei mercati: la formazione di aspettative secondo cui se il rischio produce risultati favorevoli, questi sono incorporati dall'investitore, mentre se si producono risultati sfavorevoli, essi sono trasferiti al mercato.

4.14 *Domanda 14: Pensate che i presidi — a livello di società di gestione e del depositario — siano sufficientemente robusti per fare fronte ai nuovi rischi emersi in materia di gestione e di amministrazione degli OICVM? Quali altre misure tendenti a mantenere un grado elevato di protezione degli investitori considerereste appropriate?*

4.14.1 Il CESE suggerisce di intervenire a breve termine eventualmente con regolamentazioni formali e rigide, ma finalizzate solo alla rottura dei patti collusivi; quando ciò fosse avvenuto il mercato sarebbe più maturo e, come tale, non richiederebbe più vincoli rigidi. Un'area di particolare interesse è quella della rendicontazione: troppo frequentemente gli obblighi di rendicontazione sono impostati su orizzonti temporali per nulla coerenti (troppo corti) con quelli dei prodotti finanziari, cosicché nei rendiconti stenta ad emergere il beneficio di diversificazione temporale che taluni investimenti comportano.

4.14.2 Per rafforzare il grado di protezione degli investitori il CESE suggerisce di prendere in considerazione l'istituzione di un **fondo speciale di garanzia** alimentato anche con i proventi derivanti dall'attività sanzionatoria delle autorità di vigilanza. Questo fondo non dovrebbe, ovviamente, coprire i rischi di mercato connessi agli investimenti degli OICVM: dovrebbe invece, contribuire al risarcimento dei danni subiti dagli investitori in seguito a comportamenti degli intermediari non conformi alla normativa.

4.15 *Domanda 15: Vi sono casi di distorsione della scelta degli investitori che esigerebbero un'attenzione particolare da parte dei politici europei e/o nazionali?*

4.15.1 I fondi d'investimento si confrontano con prodotti finanziari, come le **polizze unit linked**, percepiti dagli investitori sullo stesso piano, nonostante abbiano una disciplina normativa assai diversa.

4.15.2 Ciò può comportare distorsioni nelle scelte degli investitori, con conseguenze negative sul piano dei costi e su quello dei rischi degli investimenti effettuati. *Il Comitato ritiene che non si possa affrontare il problema con una concorrenza al ribasso*, allentando i vincoli e le garanzie richieste all'investimento in fondi. È auspicabile, invece, un adeguamento verso l'alto degli standard normativi grazie al quale i prodotti finanziari che nei fatti dimostrano di essere percepiti come un'alternativa diretta all'investimento in fondi, sono sottoposti a requisiti normativi paragonabili a quelli degli investimenti in fondi.

4.16 Domanda 16: In quale misura i problemi di frammentazione della regolamentazione determinano problemi di accesso al mercato tali da rendere auspicabile la definizione di un approccio comune a livello della UE in materia di a) fondi di private equity e b) fondi speculativi e fondi di fondi speculativi?

4.16.1 La risposta a questa domanda richiede una premessa che aiuta a chiarire anche i termini del problema posto dalla domanda precedente. **Occorre che il legislatore definisca con chiarezza il concetto di valore mobiliare.** Va chiarito senza possibilità di dubbio **se tale concetto si sovrapponga a quello di liquidità dello strumento o meno.** Attualmente i due concetti sono utilizzati, nei fatti, come sostituti, tentando così di spingere «fuori» dal concetto di valore mobiliare sia gli investimenti alternativi sia i prodotti sostitutivi degli OICVM. A parere del Comitato, si tratta di un *misunderstanding* potenzialmente grave perché potrebbe indurre a confondere due principi ben diversi della teoria dei mercati finanziari: quello dell'efficienza con quello della completezza.

4.16.2 Un mercato finanziario è efficiente se i costi di transazione per gli investimenti in esso compresi sono tollerabili; un mercato finanziario è completo se in esso sono compresi tutti i possibili investimenti.

4.16.2 Il *private equity* e i fondi speculativi devono essere giudicati sul piano dell'efficacia (capacità di selezionare gli investimenti migliori) prima che sul piano dell'efficienza (capacità di ottenere economie di scala nei costi). Per questo motivo, è meno rilevante la questione della dimensione dei fondi: anzi, problemi legati all'efficacia (capacità di muoversi rapidamente sul mercato senza condizionarne l'andamento) e al contenimento del rischio sistemico (si veda il salvataggio del fondo LTCM nel 1998) suggeriscono che sia preferibile non incentivare obiettivi di eccessiva crescita dimensionale.

4.17 Domanda 17: Esistono rischi particolari (dal punto di vista della protezione degli investitori o della stabilità del mercato) associati alle attività dei fondi di private equity o dei fondi speculativi che meriterebbero un'attenzione particolare?

4.17.1 Questi investimenti si caratterizzano per la presenza massiccia, accanto al *payoff risk*, del **rischio informativo**. È giusto disciplinare questo rischio, soprattutto per contenere il rischio di frodi, ma sarebbe sbagliato tentare di ridurlo eccessivamente. Infatti, se la trasparenza di questi fondi venisse completamente sviluppata, si rischierebbe di rendere vana la competenza del gestore, che invece è alla base della produzione di rendimenti scarsamente correlati con il mercato.

4.17.2 Il Comitato ritiene che l'azione da intraprendere non consista nel tentativo utopistico di rendere trasparente un processo complesso, bensì in quella di rendere consapevole l'investitore «medio» del fatto che l'investimento alternativo richiede capacità conoscitive più elevate e, in loro assenza, l'intervento di uno specialista.

4.18 Domanda 18: In che misura un regime comune in materia di collocamento diretto contribuirebbe a superare gli ostacoli allo sviluppo di un'offerta transfrontaliera di investimenti alternativi destinati a investitori qualificati? Questo chiarimento delle procedure di marketing e di vendita può avvenire indipendentemente da misure di accompagnamento a livello del gestore del fondo?

4.18.1 La definizione di una normativa comune in termini di collocamento diretto a investitori qualificati potrebbe essere un'importante spinta allo sviluppo dei fondi di *private equity* nell'Unione europea.

4.18.2 Gli investitori qualificati devono essere per definizione dotati delle competenze tecniche e della capacità patrimoniale necessarie per effettuare investimenti con elevati profili di rischio, come quelli in *private equity*. Si deve perciò supporre che sappiano valutare la capacità e la credibilità dei gestori. Tenuto inoltre conto che i fondi di *private equity* assicurano di per sé a una certa diversificazione dei rischi, non dovrebbero essere necessarie altre misure di accompagnamento che regolamentino pesantemente l'attività della società di gestione.

4.19 Domanda 19: L'attuale legislazione sugli OICVM, prescrittiva e basata sui prodotti, costituisce a lungo termine un quadro normativo valido per un mercato europeo dei fondi d'investimento integrato e ben vigilato? In quali condizioni, o in quale fase, sarà opportuno prevedere un'evoluzione verso una regolamentazione basata sui principi e fondata sui rischi?

4.19.1 Vi sono diversi esempi che mostrano le carenze dell'attuale impostazione: basta pensare al caso degli ETF (*Exchange Traded Funds*) che combinano gli aspetti positivi di un fondo (notevole diversificazione) con quelli di un'azione (possibilità di compravendita continua sul mercato). La direttiva facilita la diffusione di questo strumento, sottoponendolo al beneficio del passaporto in quanto OICVM. Per altro verso, ne limita la detenzione da parte di un altro OICVM perché a tale fine lo considera come se fosse un titolo azionario.

4.19.2 Alla luce anche delle considerazioni effettuate in tema d'investimenti alternativi e all'importanza di non limitare l'attenzione alla finanza di prodotto ma anche a quella di servizio, il Comitato ritiene che un'evoluzione verso una regolamentazione basata sui principi sia auspicabile. Allo stesso tempo, ritiene che l'aggiornamento del quadro normativo debba avvenire con un approccio graduale, cercando un ragionevole equilibrio tra tempi di consultazione e rapidità del processo di revisione.

5. Le sfide future

5.1 Da quanto si è evidenziato, **il sistema degli OICVM europeo appare ancora un mercato frammentato**, costituito da imprese di relativamente piccola dimensione rispetto a quelle americane, in cui la collaborazione e i flussi transfrontalieri appaiono tuttora soggetti a viscosità, elementi questi che non consentono il raggiungimento di elevate economie di scala e quindi abbattimento dei costi.

5.2 Per altro verso, l'eccesso di preoccupazione, espressa anche dal Libro verde ⁽³⁾, circa la definizione degli attivi che possono essere acquistati dagli OICVM, obbligando i fondi a investire soprattutto in strumenti finanziari liquidi, impedirebbe l'intervento in mercati non regolamentati.

5.3 **Sarebbe auspicabile pertanto prendere in considerazione la possibilità di entrare in operazioni di private equity.** Ciò sarebbe coerente con l'obiettivo di aprire il capitale delle PMI alla partecipazione del capitale di rischio e quindi del *private equity*.

5.4 Il sistema economico europeo è fortemente connotato dalla **presenza della piccola e media impresa, impresa che appare spesso sottocapitalizzata** per la sua caratteristica di ricorrere prevalentemente alla banca.

5.5 Questa sottocapitalizzazione **si accompagna spesso a un eccessivo indebitamento, soprattutto nella forma di debito a breve**, e con una elevata presenza di debiti e crediti di natura commerciale connessi con l'estrema interdipendenza tra imprese di una stessa filiera produttiva. Queste caratteristiche sono anche la conseguenza di un assetto proprietario tipico del capitalismo familiare in cui spesso vi è commistione fra patrimonio dell'imprenditore e capitale dell'impresa.

5.6 Queste problematiche a livello di impresa e la necessità di realizzare obiettivi più generali di «*sistema*» produttivo su scala europea rendono strategiche le soluzioni ai problemi finanziari delle PMI. Tali obiettivi, si articolano su tre direttrici, così sintetizzabili:

- favorire una cultura d'impresa volta ad aprire il capitale delle PMI all'apporto di capitale di rischio da parte di terzi e di organismi finanziari,
- favorire l'innovazione come strumento di competitività in mercati globalizzati,
- accompagnare la continuità (e la successione) d'impresa, intesa come un processo che non deve provocare «discontinuità» tali da compromettere la vita dell'impresa.

5.7 È sulla base di queste premesse che si auspica che il legislatore europeo estenda la sua attenzione all'importante settore del *private equity*, mentre il *venture capital* è un settore ancora troppo poco sviluppato in Europa.

5.8 Il Comitato ritiene, inoltre, che la riflessione in corso sul quadro normativo dei fondi d'investimento debba essere l'occasione per **guardare con attenzione anche allo sviluppo della finanza socialmente responsabile che non sacrifica al profitto i temi dello sviluppo sociale e della tutela ambientale.** Nel 2003 era riconducibile a «fondi etici» circa lo 0,37 % del totale del patrimonio gestito dagli OICVM europei ⁽⁴⁾. Il

confronto con il mercato americano, dove alla stessa data l'11,3 % del patrimonio complessivamente gestito dagli OICVM apparteneva a fondi etici, mostra che in Europa i margini di crescita della finanza socialmente responsabile sono ancora molto elevati.

5.9 Per favorirne un più rapido sviluppo della finanza socialmente responsabile, gli Stati membri potrebbero prevedere dei meccanismi di incentivazione fiscale incentrati su una parziale detassazione dei guadagni percepiti su questi investimenti, seguendo la linea, già prevista da alcuni Stati membri, che permette di dedurre dal reddito i contributi volontari alle organizzazioni di utilità sociale. Dovrebbero, inoltre, essere fiscalmente agevolati anche i profitti dei fondi eventualmente reinvestiti in organizzazioni di utilità sociale.

5.10 Stante il carattere innovativo di questa proposta, il Comitato auspica l'avvio di un ulteriore approfondimento del tema e di uno studio di fattibilità, avvalendosi anche dell'analisi delle *best practices* attualmente in essere.

5.11 Le sfide a medio e lungo termine consistono pertanto essenzialmente in:

- considerare i nuovi prodotti che l'innovazione finanziaria necessariamente «crea» — e in particolare gli investimenti alternativi — sempre più indispensabili al «finanziamento dell'innovazione» per le PMI,
- superare, anche attraverso fusioni, le troppo esigue dimensioni dei fondi europei che comportano costi di gestione non competitivi, e al tempo stesso far «emergere» il mercato dell'informazione e dell'analisi,
- realizzare un mercato «completo» in cui siano regolamentate la «finanza di prodotto» e la «finanza di servizio».

5.12 Le corrette informazioni sui rischi e sui prodotti sottostanti, la credibilità dei gestori circa quantità e modalità delle transazioni sono tutti elementi che, al di là di norme pur necessarie, sono in grado di dare al mercato fiducia, correttezza e regole comportamentali, elementi che risultano fondamentali per la sua efficienza ed efficacia nell'allocazione delle risorse.

5.13 Pertanto armonizzare la normativa fiscale, incentivare le fusioni, consentire la gestione congiunta di fondi (il cosiddetto *pooling*), favorire la concorrenza nella gestione e distribuzione dei prodotti e dei servizi, superare il vincolo dell'appartenenza allo stesso Stato membro della società di gestione e del depositario, evitare gli elevati «costi di transazione» connessi con le frammentate procedure di sottoscrizione e rimborso, conferirà al mercato un livello più elevato di efficienza e di efficacia.

Bruxelles, 15 marzo 2006

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁾ COM(2005) 314 def., punto 4, pag. 5.

⁽⁴⁾ Sustainable Investment Research International (SiRi) Group.

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: eAccessibilità

COM(2005) 425 def.

(2006/C 110/05)

La Commissione, in data 13 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 Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore CABRA de LUNA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 142 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni.

1. Motivazione

1.1 È necessario e urgente garantire che il mercato di prodotti e servizi accessibili mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) muova verso l'interoperabilità e la compatibilità in ambito sia europeo che mondiale.

1.2 L'industria delle TIC comincia a riconoscere le potenzialità commerciali non sfruttate, per quanto riguarda il mercato dei consumatori disabili e quello, in crescita, dei consumatori anziani, i quali potrebbero tutti trarre considerevole giovamento dalla ricerca di una maggiore accessibilità nelle fasi di progettazione e produzione dei prodotti e servizi del settore.

1.3 Gli Stati membri dell'Unione agiscono sempre più, sia insieme che indipendentemente, per trovare rimedi al divario digitale e promuovere l'inclusione ed eAccessibilità attraverso misure legislative o mediante iniziative volontarie. È di importanza fondamentale che ci sia un coordinamento a livello comunitario su questa materia per ovviare all'attuale frammentazione del mercato e prevenire un'ulteriore spaccatura, e per evitare gli errori passati che hanno portato alla mancanza di accessibilità delle TIC e al mancato coordinamento tra le tecnologie di assistenza e i prodotti e servizi di uso quotidiano, con l'effetto di isolare molti consumatori potenziali dal mercato. Tali errori hanno avuto ulteriori ripercussioni negative soprattutto in termini economici più ampi, perpetuando l'esclusione sociale di molte persone e ostacolando l'accesso al mercato del lavoro.

1.4 La comunicazione della Commissione europea sulla eAccessibilità presenta le questioni prioritarie da considerare e affrontare per evitare la frammentazione del mercato e soprattutto per promuovere una maggiore convergenza e crescita economica del settore.

2. Contesto della comunicazione

2.1 La comunicazione sulla eAccessibilità rappresenta un contributo al quadro strategico di principio sulla società

europea dell'informazione definito nella comunicazione *i2010* — *Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione* (¹), pubblicata nel giugno 2005.

2.2 Il principale obiettivo della comunicazione consiste nel promuovere un approccio coerente nei riguardi delle iniziative di eAccessibilità intraprese dagli Stati membri e dall'industria.

2.3 La comunicazione esamina in dettaglio sia i vantaggi forniti ai disabili dalle nuove tecnologie sia i problemi e i nuovi ostacoli che lo sviluppo di tali tecnologie comporta.

2.4 La comunicazione esprime preoccupazione per l'attuale frammentazione del mercato delle tecnologie accessibili e per il rischio che i problemi esistenti risultino ulteriormente accentuati dalla mancanza d'armonizzazione e di interoperabilità che caratterizzano tale mercato.

2.5 Il testo identifica tre strategie che dovrebbero permettere di affrontare la questione:

- l'inserimento delle prescrizioni di accessibilità nei capitoli degli appalti pubblici,
- la certificazione dell'accessibilità,
- il miglior utilizzo della legislazione esistente.

3. I disabili e la società dell'informazione

3.1 Appare sempre più evidente che i progressi compiuti nelle TIC devono tener conto delle esigenze di tutte le persone che compongono la società, in particolare quelle più esposte all'esclusione, se si vogliono risolvere i problemi dovuti al divario digitale e a una società che sembra sempre più procedere a due velocità.

(¹) COM(2005) 229 def.

3.2 L'accesso all'informazione dei disabili deve essere riconosciuto come una questione che riguarda in primo luogo i loro diritti. I disabili rappresentano il 10 % della popolazione dell'Unione e hanno gli stessi diritti di tutti gli altri cittadini di accedere ai prodotti e ai servizi, inclusi quelli delle TIC.

3.3 Ci sono inoltre ragioni economiche importanti che devono spingere i governi e l'industria ad affrontare seriamente la questione. Individuare e trovare soluzioni alle difficoltà incontrate dai disabili nell'accedere alle TIC andrà a beneficio di **tutti** gli utenti, in particolare del crescente numero di anziani, bambini e persone affette da disabilità temporanee.

3.4 I disabili costituiscono un gruppo eterogeneo. Tuttavia in tale ambito i disabili che incontrano le maggiori difficoltà d'accesso alle TIC sono le persone con difficoltà cognitive o di apprendimento, le persone con disabilità sensoriali (non udenti e ipoudenti, non vedenti e ipovedenti, persone sorde e cieche e persone con difficoltà di parola) e le persone con disabilità fisiche.

3.5 I disabili hanno tratto giovamento in molti modi dagli sviluppi delle TIC, grazie sia alle tecnologie di uso quotidiano sia alle tecnologie specifiche di assistenza loro destinate. Ciò è avvenuto ad esempio grazie

- ai vantaggi offerti agli ipoudenti dal sistema di trasmissione di messaggi SMS, anche se va tenuto presente che tale sistema continua a non offrire possibilità di comunicazione in tempo reale,
- alla disponibilità di software rispondente a ordini vocali o capace di ingrandire l'immagine sullo schermo per i non vedenti o ipovedenti utilizzatori di computer,
- ai sistemi di riconoscimento vocale.

3.6 Allo stesso tempo, però, stanno comparando nuove barriere. Ad esempio:

- lo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche ha drasticamente ridotto la capacità dei non vedenti di utilizzare i personal computer: nel 1990 i non vedenti potevano utilizzare il 99 % dei computer esistenti, mentre oggi solamente un terzo dei computer risultano loro accessibili, tra l'altro a causa della crescente diffusione dei comandi grafici nel corso degli ultimi anni ⁽²⁾,
- la maggiore complessità dei telefoni portatili e il maggior uso di interfacce grafiche di comando crea una serie di ostacoli per i consumatori, disabili e non disabili,
- in Europa ci sono differenti sistemi di telefonia che permettono di trasmettere messaggi testuali, tutti incompatibili tra

loro. Le persone non udenti o ipoudenti non possono comunicare in tempo reale su scala europea e internazionale utilizzando i sistemi di telecomunicazione esistenti,

- la televisione digitale, una tecnologia sempre più importante per la comunicazione interattiva e la diffusione di informazioni, risulta meno accessibile ai disabili di quella analogica. La televisione digitale è una tecnologia che utilizza molto le interfacce e i comandi grafici, è di uso estremamente complesso e potrebbe escludere un ulteriore 4,4 % di telespettatori potenziali, data la sua minore accessibilità ⁽³⁾,
- la stessa comunicazione della Commissione europea fornisce una serie di esempi delle sfide sul tappeto in materia di interoperabilità per quanto riguarda le apparecchiature e i sistemi delle TIC.

4. Argomenti economici e commerciali a favore dell'eAccessibilità e dell'eInclusione

4.1 La strategia di Lisbona sottolinea la necessità di assicurare l'inclusione sociale ed economica di tutte le persone in base alla loro idoneità al lavoro. Tuttavia, se le tecnologie dell'informazione e della comunicazione non sono concepite in modo da garantirne l'accessibilità, i disabili saranno sempre più esclusi dal mercato del lavoro globale. L'attuazione completa ed efficace dei principi e delle pratiche della eAccessibilità è essenziale per l'inclusione socioeconomica dei disabili. Il rispetto dei principi della eAccessibilità significa anche il rispetto delle norme di sicurezza ambientale (ad esempio risolvere i problemi di incompatibilità con le interferenze elettroniche e sonore che affliggono i portatori di protesi o apparecchi acustici mentre utilizzano i telefonini portatili). In media, il tasso d'attività dei disabili a livello comunitario è inferiore al 35 %, a fronte del 70 % per i lavoratori non disabili. La Commissione ritiene che tra i 2 e i 3 milioni e mezzo di disabili potrebbero essere integrati nella forza lavoro, purché si adottino misure positive per rimuovere le barriere alla loro inclusione ⁽⁴⁾. L'inclusione economica dei disabili andrà a beneficio della società e dell'economia dell'Europa in generale, eliminando la situazione di dipendenza nella quale molti disabili si trovano.

⁽³⁾ Fonte: *Digital television For All* («La televisione digitale per tutti»), rapporto sull'impiegabilità e sull'accessibilità della progettazione effettuato dal Generics Group per il progetto britannico sulla televisione digitale.

⁽⁴⁾ Relazione della Commissione europea *Active labour market programmes for people with disabilities - Facts and figures on use and impact* (2002).

⁽²⁾ Fonte: Unione europea dei ciechi.

4.2 Un numero maggiore di attori dell'industria delle TIC deve rendersi conto dei vantaggi economici e commerciali che si potrebbero conseguire occupandosi delle esigenze dei disabili e degli utenti più anziani sin dalla fase di progettazione dei prodotti e dei servizi. La consapevolezza di questi vantaggi dovrebbe essere promossa più attivamente e più approfonditamente nell'intero settore. Si registra inoltre un'esigenza specifica di formazione del personale dell'industria, a livello sia di gestione che di personale tecnico e addetto al contatto con il pubblico, riguardante le prescrizioni e le caratteristiche di accessibilità, per poter soddisfare meglio i bisogni crescenti.

4.3 I disabili rappresentano il 10-12 % della popolazione europea. Inoltre, l'Europa sta attraversando un'importante trasformazione sul piano demografico, il cui aspetto più significativo sarà l'impatto di una popolazione in fase di invecchiamento. Entro il 2050, il 34,5 % della popolazione europea avrà infatti più di 60 anni.

4.4 I disabili, le persone con disabilità temporanee e gli anziani rappresentano insieme il 30 % della popolazione europea⁽⁵⁾, ma una tecnologia più accessibile gioverebbe a tutti i consumatori, compresi i bambini, le persone con scarsa dimestichezza con le nuove tecnologie e i più ampi gruppi di esclusi sul piano sociale. Un esempio di ciò è la comunicazione tramite messaggi testuali in tempo reale, il cui mercato potenziale si estende molto al di là della comunità dei disabili.

4.5 I disabili e gli anziani costituiscono un mercato non sfruttato di cui l'industria dovrebbe tenere maggiormente conto, commercializzando i prodotti destinati a tali consumatori in modo assai diverso dall'attuale. Uno studio condotto in Germania ha evidenziato che, secondo il 48 % degli ultracinquantenni, i prodotti e i servizi delle TIC non tengono sufficientemente conto della loro fascia di età⁽⁶⁾. Inoltre, un recente studio della Microsoft valuta che la metà della persone dai sessant'anni in su trarrebbe considerevole giovamento dall'introduzione di una maggiore accessibilità nelle tecnologie delle TIC. Le tecnologie dell'accessibilità e della progettazione per tutti hanno permesso la creazione di posti di lavoro nell'ambito del settore stesso, in particolare fra le PMI che hanno aperto la strada all'innovazione nelle tecnologie accessibili e ai progressi in nuovi campi e in nuove professioni.

5. Osservazioni generali

— Il CESE accoglie favorevolmente la comunicazione della Commissione europea sulla eAccessibilità, la quale presenta proposte e impegni importanti nel campo degli appalti pubblici, della certificazione e della legislazione. La comunicazione integra in maniera significativa la recente comunicazione *i2010* — *Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione*.

⁽⁵⁾ OCSE-CEMT, *Improving Transport for People with Mobility Disabilities* («Migliorare i trasporti per le persone con disabilità motorie»), 1999 (Studio antecedente l'UE a 15).

⁽⁶⁾ Per informazioni sullo studio, si veda il sito Internet www.senior-watch.de

— Il CESE esorta le istituzioni dell'Unione a porre le azioni proposte dall'iniziativa eAccessibilità al centro del quadro strategico europeo sulla società dell'informazione. Gli obiettivi per promuovere l'eAccessibilità e l'eInclusione riceveranno un'attenzione molto maggiore nel contesto delle azioni *i2010*.

— Il CESE ammette che, a causa del loro basso reddito, molti individui e molte famiglie non hanno un accesso costante ai servizi telefonici. Per queste persone, tra cui disabili e anziani, il costo aggiuntivo delle attrezzature e dei servizi legati alle TIC (per esempio l'accesso a Internet) può inoltre risultare proibitivo. Esorta pertanto i governi degli Stati membri a fornire un sostegno economico per facilitare l'accesso a tali prodotti e servizi da parte delle categorie vulnerabili e socialmente escluse.

— Il CESE conosce e apprezza l'attività condotta dal comitato *Inclusive Communications* (INCOM) e dai gruppi di lavoro del TCAM⁽⁷⁾ sulla disabilità, presieduti dalla Commissione europea. Questi gruppi di lavoro hanno riunito tutte le parti interessate per definire le priorità e i settori chiave delle iniziative riguardanti l'eAccessibilità sia per i prodotti che per i servizi.

— Il CESE ricorda che la questione della promozione dell'eAccessibilità nelle tecnologie di uso quotidiano e dell'accesso delle persone disabili ai prodotti e ai servizi è stata affrontata e sostenuta in diversi documenti del Comitato, in particolare:

— il parere CESE in merito alla Proposta di decisione del Consiglio relativa all'Anno delle persone con disabilità 2003 (COM(2001) 271 def. — 2001/0116 (CNS), CES 1064/2001),

— il parere CESE in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — *eEurope 2002: accessibilità e contenuto dei siti Internet delle amministrazioni pubbliche* (COM(2001) 529 def., CES 1546/2001),

— il parere CESE sul tema *L'integrazione sociale dei disabili* (CES 853/2002),

— il parere CESE in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — *Pari opportunità per le persone con disabilità: Un piano d'azione europeo* (COM(2003) 650 def., CESE 311/2004),

— il parere CESE in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i diritti delle persone con mobilità ridotta nell'uso dei trasporti aerei (CESE 730/2005).

⁽⁷⁾ Comitato permanente per la valutazione della conformità e per la sorveglianza del mercato nel settore delle telecomunicazioni.

6. Osservazioni generali del CESE sulle principali proposte della comunicazione

6.1 Norme armonizzate e interoperabilità

6.1.1 Il CESE condivide le preoccupazioni della Commissione sulla mancanza di soluzioni armonizzate nel campo dell'eAccessibilità. Tenuto conto della natura globale dell'industria delle TIC è essenziale evitare una frammentazione su scala europea dovuta all'esistenza e allo sviluppo di soluzioni distinte nei singoli Stati membri. Ciò detto, per ottenere le maggiori economie di scala e offrire la massima scelta possibile ai consumatori, è altresì fondamentale evitare la frammentazione globale prodotta dall'introduzione di singole norme regionali.

6.1.2 Il CESE ritiene che l'industria delle TIC stia rendendosi sempre più conto del mancato sfruttamento del mercato destinato ai disabili e ai consumatori più anziani, in Europa e a livello internazionale, ma questa consapevolezza deve essere promossa e sostenuta con maggior vigore.

6.1.3 Il CESE sostiene con forza lo sviluppo e l'attuazione di norme europee in materia di accessibilità che siano aperte, consensuali e oggettive. Allo stesso tempo tali norme debbono riconoscere la situazione globale e integrare le norme internazionali. La mancanza di complementarità tra le norme europee e quelle internazionali è destinata a produrre confusione e frustrazione sia per i consumatori disabili che per l'industria.

6.1.4 Gli utenti devono partecipare attivamente al processo di standardizzazione e bisogna prevedere un sostegno per garantire che le organizzazioni rappresentative dei disabili vengano coinvolte nel processo di decisione e di elaborazione delle norme europee in materia di accessibilità.

6.1.5 Il CESE reputa che gli organismi di normalizzazione europei debbano tenere conto delle questioni legate all'eAccessibilità nella messa a punto di tutte le norme.

6.2 Appalti pubblici

6.2.1 Introdurre prescrizioni e norme in materia di accessibilità nei capitolati degli appalti pubblici si è dimostrato un mezzo molto efficace per incoraggiare l'integrazione della progettazione per tutti e delle tecnologie dell'accessibilità nelle tecnologie di uso quotidiano, nonché per promuovere l'occupazione e la crescita. L'utilizzo degli appalti pubblici per promuovere l'accessibilità è un modo per far sì che anche l'industria adotti questo approccio e lo collochi al centro delle proprie modalità di funzionamento. Inoltre, il CESE esorta la Commissione affinché la nuova iniziativa eProcurement, volta a promuovere gli acquisti on-line sia resa pienamente accessibile ai disabili, in linea con gli scopi e gli obiettivi di eAccessibilità, e provveda a risolvere i casi di manovre errate o di alterazione dei dati.

6.2.2 La revisione delle direttive dell'Unione in materia di appalti pubblici è un mezzo per integrare l'accessibilità tra i criteri degli appalti pubblici delle attrezzature e dei servizi delle TIC. È importante tener presente che gli appalti pubblici rappresentano il 16 % del prodotto interno lordo dell'Unione, pari a 1 500 miliardi di euro, e che in tale ambito il settore delle TIC rappresenta il 6 % del PIL. La spesa europea per le TIC nel settore pubblico equivale in media allo 0,8 % del PIL, pari a 76 miliardi di euro. Di fronte a un tale livello di investimenti è essenziale che gli appalti pubblici assicurino una politica sostenibile sul lungo termine in materia di acquisti, che consenta a TUTTI i componenti della società di accedere ai prodotti e ai servizi forniti. Una tale politica di inclusione è cruciale ai fini dell'efficace funzionamento delle economie locali e per la promozione del benessere e dell'indipendenza dei membri della collettività.

6.2.3 Pertanto il CESE sostiene pienamente la proposta della Commissione di preparare un mandato rivolto agli organismi europei di normalizzazione, perché elaborino prescrizioni di accessibilità europee per gli appalti pubblici di prodotti e servizi nel settore delle TIC. È però fondamentale che tali prescrizioni contemplino i bisogni degli utenti con le esigenze dell'industria, che siano utilizzabili da parte degli enti pubblici e che evitino una frammentazione del mercato europeo e, ove possibile, mondiale.

6.2.4 Inoltre, nell'eventualità di ulteriori revisioni delle direttive sugli appalti pubblici comunitari⁽⁸⁾, il CESE accoglierebbe favorevolmente un rafforzamento delle disposizioni della direttiva allo scopo di prevedere, nel contesto degli appalti pubblici, norme obbligatorie in materia di accessibilità.

6.3 Certificazione, certificazione rilasciata da terzi e autocertificazione

6.3.1 L'industria delle TIC deve comunicare più chiaramente ai consumatori le caratteristiche di accessibilità e di progettazione per tutti i suoi prodotti e i suoi servizi di uso quotidiano.

6.3.2 Il CESE considera interessante la proposta della Commissione europea di esaminare i sistemi di certificazione e di autocertificazione, e di incoraggiare la trasparenza e il migliore riconoscimento dell'eAccessibilità anche attraverso l'esame di sistemi di certificazione adeguati in vista di creare un marchio eAccessibilità per i prodotti e i servizi che soddisfano le norme in materia.

6.3.3 Il CESE ritiene che la valutazione in corso e i dati che verranno raccolti sulle diverse opzioni potranno aiutare a chiarire quale sia la strada migliore da seguire. Le manifestazioni e le iniziative future dell'Unione in materia sono attese con particolare interesse.

⁽⁸⁾ Direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE.

6.4 Il ricorso alla legislazione vigente

6.4.1 La Commissione europea richiama giustamente l'attenzione sulla legislazione comunitaria esistente, la quale può essere utilizzata per promuovere e attuare l'eAccessibilità.

6.4.2 Gli impegni volontari assunti dall'industria vanno accolti con grande favore e incoraggiati, giacché dimostrano il livello di interesse e di attenzione che l'industria assegna alla questione dell'accessibilità nella progettazione di prodotti e di servizi. Ciò detto, i soli impegni volontari non sono risultati sufficienti ad assicurare un'adeguata attuazione delle prescrizioni in materia di accessibilità e a smantellare le barriere di accesso alle quali i disabili sono esposti nel settore delle tecnologie di uso quotidiano. Essi andrebbero pertanto accompagnati da iniziative legislative riguardanti anche il settore degli appalti pubblici.

6.4.3 È importante che l'impegno dell'Unione in materia di eInclusione e di eAccessibilità sia esplicitamente riconosciuto e figurì come elemento trasversale di tutte le altre iniziative della Comunità in materia.

6.4.4 Per esempio, la legislazione esistente in materia di appalti pubblici e comunicazioni elettroniche è rafforzata in misura notevole dalla legislazione comunitaria sulla non discriminazione nel campo dell'occupazione, la quale fornisce alcune importanti opportunità per affrontare le esigenze dei disabili in termini di accesso.

- È necessario un controllo regolare ed esauriente, a livello sia comunitario che nazionale, dell'efficacia con cui si realizzano sul terreno gli impegni legislativi nel campo dell'eAccessibilità.
- Le prossime revisioni legislative volte a rafforzare e ad ampliare le disposizioni in materia di eAccessibilità devono esaminare le modalità di miglioramento della legislazione esistente. È necessario appoggiare e promuovere esplicitamente l'eAccessibilità nei regolamenti comunitari per i fondi strutturali e nel programma quadro di ricerca (2007-2013).
- È necessario che le istituzioni dell'Unione elaborino una normativa più severa e più ampia sull'accesso dei disabili ai beni ed ai servizi, che tratti anche le tecnologie della comunicazione e dell'informazione, sì da garantire il rispetto dei diritti sociali e umani dei disabili e il loro diritto ad accedere a tali beni e servizi in condizioni di parità.
- È opportuno rafforzare e ampliare il campo di applicazione delle disposizioni riguardanti l'accessibilità nel pacchetto delle direttive comunitarie sulle comunicazioni elettroniche.

6.4.5 La direttiva concernente il servizio universale ⁽⁹⁾ copre al momento l'accesso ai telefoni pubblici a pagamento e ai servizi di telefonia a disposizione del pubblico, come pure i servizi di emergenza e i servizi che permettono di consultare gli elenchi degli abbonati. Il CESE deplora però che nel suo campo di applicazione non rientrino né i telefoni cellulari né la telefonia a banda larga ⁽¹⁰⁾, ed esorta a estenderlo a tali aspetti. La direttiva dovrebbe inoltre garantire la parità di accesso alle reti e ai servizi attraverso una tariffazione equa e, se necessario, l'introduzione di tariffe agevolate.

6.4.6 Molte persone con disabilità continuano ad avere gravi difficoltà nell'utilizzo e nell'accesso alle comunicazioni mobili. È necessario prevedere una comunicazione mobile interattiva e in tempo reale per i non udenti e gli ipoudenti, per quanti hanno difficoltà di parola e per i sordi e ciechi. I disabili devono poter comunicare in maniera interattiva e utilizzando apparecchiature mobili alla stessa stregua dei non disabili, il che significa rispetto non solo all'utilizzazione, ma anche alla scelta, alla disponibilità, al prezzo e alla qualità dei servizi e delle apparecchiature.

6.4.7 È necessario poi affrontare il problema della interoperabilità dei sistemi attualmente usati da quanti sono affetti da disabilità sensoriali. I disabili devono potere effettuare senza difficoltà chiamate in tempo reale in Europa e nel mondo intero.

6.4.8 Internet viene sempre più utilizzato come servizio pubblico e come strumento di comunicazione, ma i disabili continuano a incontrare importanti problemi d'accesso quando cercano di utilizzare la rete. Un esempio dei problemi di accessibilità relativamente alla banda larga è legato ai nuovi servizi di telefonia a banda larga, come quelli basati sul protocollo Internet (VOIP), che offrono già ora servizi a prezzi estremamente ridotti e molto convenienti per gli utenti, specie per le chiamate internazionali. Tuttavia, non c'è alcuna garanzia che tale protocollo consentirà l'accesso ai servizi di emergenza o ai servizi che permettono di consultare gli elenchi degli abbonati. Si tratta quindi di problemi che è necessario affrontare.

7. Proposte specifiche del CESE

Tenuto conto delle finalità e delle problematiche esposte finora, il CESE ritiene che le seguenti proposte concrete possano contribuire utilmente al raggiungimento degli obiettivi generali.

⁽⁹⁾ Direttiva 2002/22/CE.

⁽¹⁰⁾ Il CESE osserva che i servizi di telefonia mobile a ricarica («pay as you go») hanno contribuito significativamente ad ampliare le possibilità di accesso ai servizi telefonici delle persone a basso reddito, con risultati che si possono senz'altro definire migliori di quelli conseguiti dalle compagnie telefoniche nazionali.

7.1 Norme armonizzate e interoperabilità

7.1.1 Il CESE esorta gli organismi di normalizzazione europei a tenere conto delle questioni legate alla eAccessibilità nella messa a punto di tutte le norme in materia di TIC.

7.1.2 Il CESE chiede l'adozione di norme comunitarie e concreti impegni legislativi per armonizzare le prescrizioni in materia d'accessibilità per i disabili, in particolare per quanto riguarda i seguenti ambiti:

- la necessità che l'accesso ai servizi di emergenza incorpori le reti IP,
- lo sviluppo di forme di comunicazione in tempo reale, destinate in particolare ai non udenti e agli ipoudenti,
- l'accesso alla televisione digitale interattiva,
- la necessità di collegare la fornitura di servizi accessibili alle possibilità di accesso e utilizzazione delle apparecchiature.

7.2 Certificazione, certificazione rilasciata da terzi e autocertificazione

7.2.1 Il Comitato sostiene la proposta della Commissione di riflettere all'introduzione di un sistema di certificazione, etichettatura dei prodotti e autocertificazioni di conformità, assieme al carattere obbligatorio o volontario di tali procedure, e sostiene il coinvolgimento di tutte le parti interessate, in special modo le organizzazioni rappresentative dei disabili. Invita pertanto la Commissione a rendere noti al CESE i risultati delle sue riflessioni nel corso del 2007.

7.3 Appalti pubblici

7.3.1 Il Comitato sollecita gli Stati membri a recepire integralmente e senza indugi le direttive concernenti gli appalti pubblici nella legislazione nazionale e a garantire che tale normativa preveda disposizioni e prescrizioni severe relativamente all'accesso dei disabili.

7.3.2 Il CESE invita tutte le amministrazioni pubbliche a prevedere criteri di accessibilità nei loro capitolati d'appalto.

7.3.3 Il CESE chiede che nella futura revisione delle direttive sugli appalti pubblici siano incluse misure vincolanti sull'accessibilità ai prodotti e ai servizi delle TIC. Di conseguenza, si dovrebbe anche vietare alle amministrazioni pubbliche di utilizzare software, hardware o altri prodotti e servizi delle TIC che non risultino conformi alle norme vigenti in materia di accessibilità.

7.3.4 Per quanto riguarda il mandato di normalizzazione da attribuire a CEN, Cenelec e ETSI a sostegno delle prescrizioni europee in materia di accessibilità negli appalti pubblici dei prodotti e dei servizi nel settore delle TIC, il CESE invita gli

Stati membri a redigere un piano d'azione sulle più efficaci modalità di applicazione delle norme europee a livello nazionale, in linea con un approccio comune e coerente.

7.4 Integrazione (mainstreaming)

7.4.1 Il CESE chiede un riconoscimento esplicito dell'importanza nelle TIC della eAccessibilità, della progettazione per tutti e dell'impostazione ergonomica in tutte le proposte legislative e non legislative della Comunità in materia, in particolare nei documenti chiave dell'Unione sulla società dell'informazione e nei regolamenti dei fondi strutturali, negli strumenti di finanziamento per i nuovi paesi candidati all'adesione e nel settimo programma quadro sulla ricerca.

7.5 Accessibilità di Internet

7.5.1 Il Comitato invita tutti gli Stati membri ad approvare formalmente, e senza alcuna modifica, la seconda versione degli orientamenti relativi all'accessibilità di Internet, e chiede che tale seconda versione sia rispettata appieno da tutti i siti web pubblici.

7.5.2 Il Comitato esorta inoltre a introdurre il secondo livello di contenuto della versione 2 delle norme W3C-WAI (*Web Accessibility Initiative* — Iniziativa per l'accessibilità dei contenuti del web), che comporta l'applicazione del livello superiore di accessibilità a tutte le risorse in rete.

7.5.3 Il CESE segnala e ribadisce la necessità urgente di sviluppare e rendere facilmente disponibili strumenti di creazione di siti web⁽¹¹⁾ accessibili, che i progettisti possano utilizzare per assicurare la conformità dei loro siti alle norme W3C-WAI WCAG 2.0. Tali strumenti dovrebbero essere conformi alla versione 2 degli orientamenti W3C-WAI sull'accessibilità dei software per la creazione di contenuti (*Authoring Tool Accessibility Guidelines* — ATAG).

7.6 Legislazione

7.6.1 La Commissione deve intervenire in modo più incisivo per assicurarsi che gli Stati membri realizzino e onorino i loro obblighi verso gli utenti disabili nell'ambito delle direttive esistenti in materia di comunicazioni elettroniche. Le risposte al questionario INCOM sul pacchetto «comunicazioni elettroniche» ricevute dalla Commissione rivelano che gli Stati membri non hanno adeguatamente rispettato i loro impegni.

7.6.2 Il Comitato invita la Commissione ad avviare le debite procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri che non soddisfano i loro obblighi in base al diritto comunitario, al fine di garantirne la piena osservanza.

⁽¹¹⁾ Per «strumenti di creazione» (*authoring tools*) si intende la vasta gamma di software utilizzata per la creazione di contenuti Internet.

7.6.3 Il CESE chiede che le prossime revisioni della legislazione comunitaria sulle comunicazioni elettroniche rafforzino considerevolmente e rendano obbligatorie le disposizioni in materia di accessibilità.

7.6.4 Il CESE esorta la Commissione a pubblicare una relazione comparativa sui progressi degli Stati membri in materia di eAccessibilità e ad avviare azioni legali qualora gli Stati membri non abbiano fatto fronte ai propri impegni nell'ambito delle direttive sulle comunicazioni per via elettronica.

7.6.5 Il CESE chiede il rafforzamento e l'ampliamento del campo d'applicazione delle disposizioni riguardanti l'accessibilità nelle direttive sulle comunicazioni per via elettronica concernenti i servizi e le attrezzature. In particolare:

- il campo d'applicazione della direttiva sul servizio universale va esteso alle comunicazioni mobili e alle tecnologie a banda larga,
- la direttiva RTTE sulle apparecchiature radio e le apparecchiature terminali di telecomunicazione deve essere modificata e prevedere norme vincolanti di accessibilità per tutte le apparecchiature elettroniche.

7.7 Il nuovo quadro strategico per la società dell'informazione europea

7.7.1 Il CESE nota che la strategia della Commissione per la società dell'informazione europea ⁽¹²⁾ impone agli Stati membri di riferire annualmente circa i risultati e le modalità di attuazione dei programmi nazionali di riforma.

7.7.2 Il CESE chiede agli Stati membri di prevedere nelle loro relazioni annuali sezioni specifiche dedicate alle problematiche della eAccessibilità e della eInclusione, e chiede alla Commissione europea di sostenere questa sua richiesta.

7.7.3 Il CESE invita gli Stati membri a fissare obiettivi e calendari chiari ed espliciti circa l'attuazione delle disposizioni in materia di eAccessibilità nei piani d'azione nazionali.

7.8 Partecipazione degli utilizzatori

7.8.1 Il CESE chiede agli organi decisionali dell'Unione di assicurare una consultazione completa e paritetica dei disabili mediante il loro coinvolgimento sistematico e quello delle orga-

nizzazioni che li rappresentano nello sviluppo e nella progettazione dei prodotti e dei servizi, oltre che nella messa a punto delle norme. Le istituzioni comunitarie devono mettere a disposizione le risorse supplementari necessarie per garantire che i disabili possano partecipare adeguatamente a tale processo.

7.9 Istruzione e formazione — Un piano di studi sulla progettazione per tutti

7.9.1 Il CESE chiede ai governi e all'industria di sviluppare e sostenere le misure per promuovere l'istruzione delle TIC e la formazione dei disabili e di alcune categorie di anziani nell'ambito dell'istruzione permanente, nonché di altri gruppi di esclusi, per consentire loro un accesso migliore, più agevole e meno caro a tali tecnologie.

7.9.2 Le misure di sensibilizzazione come, ad esempio, la promozione di un programma di studi europeo dedicato alla progettazione per tutti presentano un grande potenziale per il miglioramento della comprensione e dell'integrazione della problematica dell'accessibilità nelle TIC.

7.9.3 Il Comitato invita la Commissione europea, gli Stati membri e l'industria a promuovere attivamente un programma di studi per la progettazione per tutti e integrarlo in tutti i programmi di istruzione e di formazione nel settore delle TIC.

7.9.4 Il CESE invita l'industria a garantire sistematicamente al personale possibilità di formazione, interne o esterne, in materia di progettazione per tutti.

7.10 Azioni interne al CESE

7.10.1 Il Comitato si impegna anzitutto a fare ordine in casa propria, e garantisce che rispetterà il principio e la pratica dell'accessibilità nel contesto dei propri bandi e appalti pubblici.

7.10.2 Il CESE esaminerà in che misura sia necessario apportare miglioramenti al proprio sito *web*, ai sistemi di software e alle rimanenti attrezzature delle TIC allo scopo di assicurare la completa parità d'accesso dei disabili.

7.10.3 Il CESE introdurrà infine apposite procedure interne atte a garantire che tutti i suoi documenti siano pubblicati in un formato accessibile.

Bruxelles, 15 marzo 2006

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

(12) COM(2005) 229 def.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2037/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio relativamente all'anno di riferimento per l'assegnazione delle quote di idroclorofluorocarburi per quanto riguarda gli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea il 1° maggio 2004

COM(2004) 550 def. — 13632/05 Addendum 1 + Corrigendum 1

(2006/C 110/06)

Il Consiglio, in data 16 novembre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175, paragrafo 1 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice Giacomina CASSINA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 139 voti favorevoli, 2 voti contrari e 6 astensioni.

1. Sintesi e conclusioni

1.1 Il CESE approva la modifica del Regolamento (CE) n. 2037/2000 (articolo 4, paragrafo 3, nuovo punto i), condivide l'aggiunta nel titolo della norma in questione del Parlamento europeo quale colegislatore e sostiene la modifica della base giuridica proposta al medesimo provvedimento.

2. Contenuto e valutazione delle proposte di modifica

2.1 La proposta di modifica del Regolamento (CE) n. 2037/2000 consiste nell'aggiunta della lettera i) all'articolo 4, paragrafo 3, che prevede, per gli Stati membri che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004, il cambiamento della data di riferimento per l'assegnazione delle quote di idrofluorocarburi: queste non saranno più assegnate sulla base delle quote del 1999, bensì sulla base della media delle quote di mercato degli anni 2002/2003.

2.1.1 Tale modifica della data di riferimento risponde solo ad un'esigenza commerciale perché evita l'esclusione di imprese presenti sul mercato solo dopo il 1999 e incide in modo marginale sulla distribuzione delle quote totali di assegnazione che rimangono assolutamente invariate sul piano quantitativo: è quindi esclusa qualsiasi ripercussione sull'ambiente. Con la modifica della data di riferimento si risponde, altresì, a possibili future contestazioni relative a ipotesi di violazione dei principi di «non discriminazione e delle legittime aspettative».

2.2 Il CESE prende atto e condivide l'aggiunta del Parlamento europeo come colegislatore con il Consiglio, nel titolo della norma in questione.

2.3 Infine, il CESE condivide la modifica della base giuridica del Regolamento stesso che passa dall'articolo 57, paragrafo 2, del Trattato di adesione, all'articolo 175, paragrafo 1, del Trattato CE, come previsto dall'Addendum 1, Corrigendum 1 e convenuto dal gruppo Ambiente il 21 ottobre 2005.

Bruxelles, 15 marzo 2006

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *La dimensione sociale della cultura*

(2006/C 110/07)

Il Comitato economico e sociale europeo ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29 delle modalità di applicazione del Regolamento interno, di elaborare un supplemento di parere sul tema: *La dimensione sociale della cultura*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 22 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore LE SCORNET.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 137 voti favorevoli, 3 voti contrari e 6 astensioni.

1. Sintesi

1.1 L'obiettivo del presente supplemento di parere è quello di proporre alcune opzioni e strumenti operativi per dar seguito al parere sulla dimensione sociale della cultura adottato dal Comitato il 31 marzo 2004.

1.2 Il Comitato cerca di precisare il concetto di «dimensione sociale della cultura» basandosi su tre parole chiave che gli sono familiari: «società della conoscenza», «globalizzazione dell'economia» e «società civile», temi che esso approfondisce costantemente.

1.3 Il Comitato non riprende a priori le ipotesi formulate nel primo parere in merito alla creazione di nuove strutture quali osservatori, laboratori e *task force*.

1.4 Chiede tuttavia alla Commissione di mettere a punto degli indicatori quantitativi e qualitativi che gli consentano di dimostrare che gli attuali strumenti comunitari sono sufficienti per misurare:

- l'evoluzione delle professioni del settore culturale e artistico nell'Unione europea e le relative conseguenze qualitative e quantitative per l'occupazione in generale, la crescita, la coesione sociale, nonché il riconoscimento e la partecipazione di tutti, e in particolare delle popolazioni e delle categorie apparentemente più bisognose,
- la realtà dell'approfondimento del dialogo interculturale, inteso non solo in senso «meccanico» come numero di scambi e di iniziative di ogni tipo, ma in termini più sostanziali, vista la grande preoccupazione del Comitato per l'aumento dei fenomeni di esclusione, di razzismo (anche laddove le politiche di integrazione e/o di multiculturalismo sembravano aver portato a modelli stabili, come nei Paesi Bassi o in Francia), di frattura tra gli interessi particolari e l'interesse generale, di frammentazione invece che di convergenza.

1.5 Propone che, in particolare in occasione dell'Anno del dialogo interculturale 2008, la Commissione presenti una relazione estremamente particolareggiata su questo fenomeno e sul summenzionato obiettivo ed è pronto a contribuire molto attivamente all'elaborazione di tale documento.

1.6 Suggestisce altresì di avviare una nuova riflessione culturale sulla cultura poiché quest'ultima sembra essere ancora troppo incentrata su concetti legati al patrimonio e alla tutela dell'eredità culturale e meno sui concetti di creazione, di processo e di nuovi immaginari; inoltre, essa lascia ancora poco spazio ai fermenti culturali presenti in ambito sociale, economico e ambientale.

1.7 Il Comitato auspica che venga valorizzato il lavoro della Fondazione di Dublino in questo settore e propone che, ogni volta che esso affronta delle tematiche per le quali viene postulata la necessità di «rivoluzioni culturali», di «cambiamenti di mentalità» di «modifiche degli schemi tradizionali», questi concetti siano oggetto di un'analisi concreta e venga quindi dedicato loro almeno un paragrafo specifico.

1.8 Il Comitato sottolinea infine che il metodo delle «buone o migliori pratiche», se perdesse il suo carattere spesso puramente retorico, potrebbe diventare uno dei principali strumenti di dialogo, di scambio e di trasferimento delle conoscenze e della cultura.

2. Introduzione

Il 31 marzo 2004 il Comitato ha adottato un parere sul tema *La dimensione sociale della cultura*, elaborato su richiesta del Parlamento europeo.

2.1 Tale parere conteneva un certo numero di ipotesi, e in particolare le seguenti:

2.2 affermare la **vocazione culturale del CESE**, anche in assenza di competenze formali in materia;

2.2.1 contribuire alla creazione di un **osservatorio europeo della cooperazione culturale** in grado di produrre, insieme con il Parlamento europeo, una relazione annuale;

2.2.2 instaurare una **stretta collaborazione tra il CESE e il Parlamento europeo** che consenta, oltre alla creazione del suddetto osservatorio, di «fissarsi come obiettivo annuale la promozione di almeno un valore culturale realmente condiviso»;

2.2.3 delineare un **laboratorio delle metamorfosi culturali** che interessano l'ambito sociale, economico e ambientale;

2.2.4 istituire **una task force** europea idonea a favorire lo scambio culturale e artistico nelle zone interessate da conflitti.

2.3 La decisione di elaborare un supplemento di parere è stata motivata dalla brevità dei tempi in cui il parere del 2004 aveva dovuto essere predisposto: il Parlamento, verso la fine del suo mandato, aveva infatti chiesto al Comitato di avviare un processo e cominciare a costruire un partenariato CESE-PE. Il Comitato si è impegnato a proseguire i lavori sull'argomento con un entusiasmo ancora maggiore, dato il «doppio colpo di acceleratore» impresso — a quanto sembra — da due recenti avvenimenti al modo in cui viene presa in considerazione la «dimensione» culturale all'interno delle istituzioni dell'Unione europea.

2.3.1 Le prime dichiarazioni del Presidente della Commissione J. M. BARROSO, secondo cui è «ormai giunto il momento della cultura» e nella scala dei valori, i valori culturali s'impongono sui valori economici⁽¹⁾, sembrano molto incoraggianti e segnano una svolta fondamentale. È stato questo, secondo il Comitato, il primo colpo di acceleratore del processo a livello istituzionale.

2.3.2 Il secondo è venuto invece proprio dal Comitato, quando ha adottato all'unanimità il programma presentato dalla Presidente Anne-Marie SIGMUND, in cui il tema della cultura figurava tra le priorità fondamentali del mandato.

2.3.3 Va tuttavia rilevato che tali premesse restano fragili. Infatti, il programma presentato dalla nuova Commissione non mette veramente in pratica tale svolta, e non fa neanche riferimento in modo esplicito al ruolo attribuito alla cultura nella nuova scala di valori evocata dal suo Presidente. Per definizione, il programma Cultura 2007-2013 presentato dalla Commissione non è stato sottoposto al parere del Comitato. Non spetta dunque a noi commentarlo nel presente parere, se non per rilevare che esso non sembra tenere conto della dimensione sociale della cultura e che la dotazione assegnatagli è notevolmente inferiore all'importo auspicato dal Parlamento. Ma, anche per quanto riguarda il ruolo prioritario assegnato alla cultura nel programma del CESE, sarebbe esagerato affermare che siano state adottate azioni concrete.

2.3.4 Inoltre, il periodo di riflessione deciso dal Consiglio a seguito dell'esito negativo, in Francia e nei Paesi Bassi, dei referendum sul Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (Trattato che collocava la cultura tra gli obiettivi dell'UE (art. I-3-3) e modificava i meccanismi di decisione in materia culturale poiché permetteva, in molti casi, di sottrarsi alla regola paralizzante dell'unanimità (artt. I-17 e III-280)) e il modesto compromesso raggiunto sulle prospettive finanziarie dell'Unione lasciano molto nel vago il ruolo della cultura e ancora di più la sua dimensione sociale nella prospettiva di una rigenerazione dell'UE.

(1) Discorso pronunciato al convegno «Europa e cultura», Berlino, 26.11.2004.

3. Continuare a chiarire il concetto di *dimensione sociale della cultura*, trovare gli elementi di forza che possano essere iscritti in tutte le politiche europee

3.1 Il parere del Comitato sulla dimensione sociale della cultura aveva inizialmente indicato tre assi principali di riflessione:

- la ricerca di una nuova cultura delle interazioni tra pratiche economiche, sociali e ambientali,
- lo studio degli effetti dei mutamenti intervenuti nel mondo del lavoro sulla struttura sociale e sui valori culturali,
- la ricerca di una nuova cultura della democrazia.

3.2 Il presente supplemento di parere si prefigge di contribuire all'individuazione degli elementi fondamentali, o *parole chiave*, che consentano di trasporre nel modo più semplice possibile queste prime riflessioni nelle attuali politiche comunitarie.

3.3 *La prima parola chiave è società della conoscenza.*

3.3.1 Come è specificato dal parere sulla dimensione sociale della cultura, la tendenza universale ad intellettualizzare tutti i contesti lavorativi, compreso il «lavoro» del consumare, e il ruolo sempre più ampio svolto in tale ambito dai criteri di tipo relazionale, stilistico e creativo sono già, e saranno sempre di più, alla base del divario di competitività, capacità di attrazione, civiltà e imprenditorialità che caratterizza le diverse aree geoculturali del pianeta. L'Europa può e deve avere come riferimento l'«economia creativa».

3.3.2 Per questo motivo i temi del lavoro e delle professioni in campo culturale e artistico, nonché quello di una economia della cultura, figurano tra i punti sui quali il parere del CESE insiste e a proposito dei quali il Comitato vuole che vengano valorizzati i lavori della Fondazione di Dublino. Sarebbe utile analizzare in che modo le forme assunte da tali professioni favoriscano una visione più creativa del lavoro in generale e riflettano la società della conoscenza.

3.3.3 Il Comitato non si rassegna al fatto che il settore della «cultura alta» e quello della dimensione culturale della tecnica e dell'economia, nonché delle questioni sociali, sanitarie ed ambientali siano ancora troppo separati. Tuttavia, in particolare nel quadro delle sue attività permanenti volte a dare attuazione alla formazione lungo tutto l'arco della vita e a dar forma a una società che «impara», il Comitato contribuisce intenzionalmente al tentativo di superare questa separazione.

3.3.4 L'immenso bisogno di prassi consolidate e di posti di lavoro al medesimo tempo flessibili e sicuri nei settori della trasmissione, della mediazione, dell'arte, della rappresentazione in tutte le sue forme e delle conoscenze sulle conoscenze si scontra con modelli occupazionali che, paradossalmente, possono essere al contempo rigidi e precari.

3.3.5 Anche la rigidità nelle gerarchie tradizionali dei riconoscimenti in ambito professionale può ostacolare l'emergere di nuove professioni. Più in generale, vanno rilevate l'assenza di un'autentica valorizzazione economica dell'immateriale, l'insufficiente circolazione in Europa sia degli artisti e praticanti della cultura che delle loro realizzazioni ed opere, nonché l'insufficienza di confronto e di scambio delle innovazioni culturali. Questi elementi ci consentirebbero invece di non dover ripetere senza sosta gli stessi esperimenti su aspetti già noti.

3.3.6 Il successo dei programmi «Erasmus» e «Televisione senza frontiere», il contributo europeo al recupero di territori devastati, il conferimento di un nuovo dinamismo ai grandi agglomerati urbani tramite lo sviluppo di pratiche artistiche, l'aumento della capacità di attrazione di cui beneficiano, a lungo termine, le capitali culturali dell'Europa: tutti questi elementi costituiscono una valida dimostrazione di che cosa si debba intendere per «dimensione sociale della cultura». Il fatto che spesso l'Unione europea, le cui competenze sono nondimeno limitate ad accompagnare le politiche nazionali, contribuisca già in modo decisivo all'organizzazione di pratiche ed eventi culturali è un chiaro indice del ruolo di leva che può svolgere la politica in questione. L'alimentazione costante di una banca delle conoscenze sulle conoscenze potrebbe avere notevoli effetti moltiplicatori.

3.3.7 *A contrario*, le perdite di introiti e il mancato sviluppo di collegamenti che si verificano in tutto il tessuto sociale quando un festival o altri eventi culturali sospendono, anche solo momentaneamente, le loro attività testimoniano dell'efficacia olistica che possono avere, per lo sviluppo sostenibile, i mestieri e le pratiche nel settore artistico, culturale e di mediazione, nonché la loro libera circolazione e la loro interazione produttiva.

3.4 *La seconda parola chiave è globalizzazione dell'economia.*

3.4.1 Secondo il parere del CESE i risultati ottenuti nell'attuazione della strategia di Lisbona, decisamente mediocri rispetto all'ambizione dei suoi obiettivi, dipendono essenzialmente da una sottovalutazione del fattore umano, culturale e di partecipazione. In un'economia globalizzata, soltanto la promozione di una cultura europea che non separi o gerarchizzi i fattori economici, sociali ed ambientali può consentire alla zona Europa di arrestare, se non addirittura di invertire, la tendenza ad un deficit di sviluppo rispetto alla maggior parte delle altre zone del pianeta.

3.4.2 In numerosi paesi europei, ma anche in altre parti del mondo, l'importanza economica dell'industria della cultura e della creazione artistica è ormai incontestata e attestata da numerosi studi, relazioni e valutazioni che si basano su dati concreti. Negli ultimi anni in questi settori sono state create numerose imprese e, di conseguenza, anche posti di lavoro. Non si può ignorare che in questo contesto vi sia la tendenza a creare piccole imprese, microimprese ed imprese individuali e che tale tendenza abbia ripercussioni sociali complesse.

C'è ad esempio la necessità di creare delle reti in quanto, a causa delle modeste dimensioni delle imprese, spesso è necessario svolgere alcuni compiti in comune. Questo però presuppone che gli attori interessati abbiano competenze nel campo delle tecniche di comunicazione, di negoziazione e di presentazione, nonché conoscenze nel settore del diritto contrattuale e del regime di attribuzione delle licenze, ecc.

Tali competenze, indispensabili per tutte le imprese moderne, rappresentano spesso una grande sfida per le piccole imprese poiché talvolta queste ultime non dispongono o dispongono solo in parte di tali conoscenze, e le soluzioni professionali, di frequente, sono troppo onerose per le possibilità economiche dell'impresa, anche se altre piccole e medie imprese hanno ottenuto ottimi risultati in questi campi.

La politica sociale, da parte sua, deve trovare delle risposte alle questioni relative alla protezione sociale (p. es. l'assicurazione malattia, il regime pensionistico e l'assicurazione contro la disoccupazione) dovute alle nuove strutture aziendali, alle nuove forme di occupazione, ecc.

3.4.3 Un altro aspetto della dimensione sociale consiste nel fatto che le imprese attive nei nuovi settori economici come quello della creazione artistica sono spesso isolate in quanto per tali campi non esistono ancora o quasi valori di riferimento, contratti tipo, indicatori settoriali, ecc. Anche questo aspetto è importante per il futuro sviluppo dell'industria della creazione artistica e andrebbe tenuto in debito conto, tanto più che, in seguito alla crescente globalizzazione e alla necessità di imporsi nella concorrenza internazionale, queste informazioni di base sono assolutamente decisive per il progresso economico.

3.4.4 L'Unione europea, dovendo essa stessa riformulare le proprie finalità, è ancora più in grado di comprendere le modalità con cui la globalizzazione economica influisce e influirà sulla formazione di nuovi valori culturali globali. Particolarmente oggi che essa non è più, e non potrà più essere, un club o una federazione ridotta di Stati progrediti e relativamente omogenei sul piano economico, culturale e spirituale; oggi che si è aperta pienamente al mondo protestante, ortodosso e anche islamico; oggi che ha avviato i negoziati per l'adesione della Turchia (allargamento che, se verrà portato a termine, sarà diverso da tutti i precedenti); oggi che organizza con metodo le sue relazioni con i vicini più prossimi e deve rivedere il proprio ruolo e la propria funzione specifica nel quadro di una globalizzazione, una planetarizzazione, i cui elementi di base si sono anch'essi molto rapidamente trasformati (?).

3.4.5 Un'Europa della cultura, creata proprio da quegli Stati nazione che si sono contraddistinti nella storia per la loro belligeranza, colonialismo e imperialismo, è oggi forse la forma più adeguata di un'Europa come potenza in grado di esportare, diffondere, professionalizzare una cultura della pace, della civiltà e della qualità. Si tratta di ritornare all'idea stessa che è alla base della costruzione dell'Unione: la volontà di contribuire ad una globalizzazione dei valori e delle tecniche di pace, di relazione e di scambio piuttosto che di dominazione e gerarchia.

(?) Non soltanto vi è stata la rapida ascesa di Stati-continenti, come la Cina, l'India, la Russia, il Brasile ... (ascesa prevista, ma realizzata con una velocità totalmente superiore alla nostra immaginazione), ma anche la natura del fenomeno è stata diversa da quello che ci si aspettava (sconvolgimento della divisione classica del lavoro a livello internazionale, in cui l'Europa «progredita» sposterebbe le sue «fabbriche» all'esterno) e si è assistito ad un aumento sconvolgente dei rischi ecologici e del conflitto tra i diversi immaginari.

3.5 La terza parola chiave è società civile.

3.5.1 È estremamente significativo il fatto che il CESE, le cui competenze formali non comprendono esplicitamente il settore della cultura, adotti, su proposta della sua Presidente, un programma d'azione globale in cui **la cultura figura tra le priorità** ⁽³⁾.

3.5.2 Tale scelta costituisce una presa di posizione contro ogni tipo di egemonia del pensiero basato unicamente sull'economia, produttivista o anche esclusivamente sociale e ambientale, ed è tanto più preziosa in quanto proviene dai protagonisti del settore economico e sociale dell'Unione e dalla società civile organizzata, in tutte le sue componenti di produzione, consumo e redistribuzione.

3.5.3 Questa cultura europea, che si sta sviluppando e riappacificando con se stessa grazie agli storici allargamenti in corso, è il frutto di una storia, di un livello e di una modalità di sviluppo unici, diversi da tutti gli altri ⁽⁴⁾. Essa è tanto più necessaria in quanto è l'unica a poter contrastare quel fenomeno che non si può più nascondere o minimizzare, ossia «una profonda mancanza di interesse e di curiosità, se non una vera indifferenza, dei pubblici nazionali per gli altri paesi dell'Unione ⁽⁵⁾». Anche se a questo problema si può certamente rimediare in larga misura attraverso specifiche politiche di incentivazione (programmi dell'Unione europea in materia di cultura), soltanto una visione olistica della questione della cultura e il pieno riconoscimento della sua dimensione sociale consentiranno di risolverlo completamente.

3.5.4 È insieme con i movimenti sociali, le reti culturali, le parti sociali, e non soltanto in un dialogo tra le istituzioni, che si dovrebbe approfondire la molteplicità delle poste in gioco insite nell'invenzione di un'autentica democrazia sociale e culturale. L'adozione di un'etica e di una tecnologia della cooperazione tra tutti i soggetti costituisce indubbiamente una delle maggiori sfide da affrontare se si vuole agire in modo costruttivo per realizzare un insieme culturale mondiale fondato sulla non violenza.

3.5.5 Le nostre società non possono più fare a meno di riconoscere e coinvolgere tutte le loro componenti e tutti gli ambienti. Come è stato dimostrato dall'Anno europeo delle persone con disabilità e dai pareri e iniziative del CESE su tale argomento, nonché su tutti gli altri temi legati alle discriminazioni e alla grande povertà, esse saranno giudicate in funzione dello spazio e del ruolo che sapranno accordare ai meno abbienti e ai più emarginati. E non soltanto per dare loro il posto che spetta a ciascuno, ma per garantire che l'apporto culturale della loro lotta contro la miseria permei l'umanità intera e consenta di rinnovare l'umanesimo moderno. Agli schemi tradizionali del comando gerarchico e della dipendenza assistita (cfr. le diverse forme di Stato sociale) non si dovrebbe

⁽³⁾ Programma adottato dal CESE nella sessione plenaria del 15 e 16 dicembre 2004.

⁽⁴⁾ Inchiesta della Fondazione di Dublino per il miglioramento delle condizioni di vita in Europa: in essa viene precisato che i cittadini europei (dei 15 Stati membri, all'epoca) ritengono di godere di un benessere soddisfacente. Ciò contribuisce a confermare la tesi di un immaginario europeo coerente e di qualità, di una specifica *European way of life*.

⁽⁵⁾ Studio sulla mobilità e la libera circolazione delle persone e dei prodotti del settore culturale, Olivier AUDIARD, aprile 2002, Università di Parigi X.

forse contrapporre, oggi, il paradigma della partecipazione attiva di ogni cittadino, dell'*empowerment* di tutti i soggetti economici, sociali, familiari e culturali? Si tratta di affermare che la società civile, pur non avendo una vocazione diretta all'esercizio del potere, non può più essere presentata in posizione subordinata, o come un semplice contropotere, nel nuovo immaginario democratico che un'economia globalizzata necessita e consente. Per darsi un futuro sicuro e proteggersi dagli eventi arbitrari, essa deve promuovere i propri valori di solidarietà e preservare la capacità e le garanzie offerte dal «pensare collettivo».

4. Verso nuove proposte e un'ulteriore esplorazione del concetto di dimensione sociale della cultura

4.1 Il CESE prende atto del fatto che, almeno per il momento, la creazione di nuove strutture del tipo «osservatorio», «laboratorio», *task force* appare ai suoi partner istituzionali (Commissione, Parlamento) — e in parte anche a lui stesso — inutile, prematura o irrealizzabile.

4.2 Per la Commissione e, a quanto sembra, anche per il Parlamento, la messa in rete delle strutture, in particolare dei diversi tipi di osservatorio già esistenti, può consentire di ottenere risultati decisivi in materia di cooperazione culturale europea senza dover inventare nuovi strumenti.

4.3 Il CESE chiede quindi alla Commissione di mettere a punto degli indicatori quantitativi e qualitativi (e di esplicitare quelli esistenti) che consentano di motivare, indirizzare e valutare gli obiettivi relativi alla progressione del dialogo interculturale, alla mobilità degli artisti e delle opere, al trasferimento delle conoscenze e delle idee tra diversi campi che hanno finora funzionato a compartimenti stagni.

4.4 Per il CESE non si tratta soltanto di verificare a posteriori un progresso di tipo quantitativo nel conseguimento di questi obiettivi. Infatti, in un'Europa allargata e in un mercato unico più sviluppato, la moltiplicazione dei contatti e delle manifestazioni interculturali può soltanto aumentare, in particolare a livello dei servizi.

Bisogna però capire se una crescita numerica dei consumi culturali e degli scambi turistici comporti automaticamente un aumento delle conoscenze, dell'attenzione verso gli altri e della cultura. Il moltiplicarsi di fenomeni di esclusione e di razzismo (anche dove politiche di lungo periodo in materia di integrazione e/o di multiculturalismo sembravano aver creato dei modelli stabili, come ad esempio in Francia o nei Paesi Bassi), di frattura tra gli interessi particolari e l'interesse generale, di frammentazione invece che di convergenza merita di essere non solo quantificato e valutato da un punto di vista qualitativo, ma anche compreso.

4.5 Inoltre, è noto a tutti che varie politiche culturali nazionali, anche se estremamente volontaristiche ed attuate in modo pressoché costante nell'arco di decenni da paesi aderenti all'Unione, sono riuscite a malapena ad intaccare le stratificazioni sociali ereditate dal passato.

4.6 Per questo motivo il CESE ha spesso insistito affinché l'Unione europea diventi uno spazio di autoriflessione e di scambio tra le politiche culturali di ogni Stato membro: uno spazio propizio ad una nuova riflessione culturale sulla cultura. La preparazione dell'Anno del dialogo interculturale (2008) dovrebbe essere l'occasione per la Commissione di presentare una relazione molto particolareggiata sulla vera ampiezza di tale dialogo, sugli ostacoli nuovi o persistenti che si frappongono al suo svolgimento e sulle nuove ipotesi che potrebbero essere formulate in vista di un suo reale approfondimento. Il Comitato è pronto a contribuire all'elaborazione di tale relazione, in particolare affrontando il tema della dimensione sociale della cultura e il tema della dimensione culturale del sociale, soprattutto dal punto di vista delle relazioni intergenerazionali.

4.7 Il presente supplemento di parere propone inoltre quanto segue:

4.7.1 un'igiene culturale permanente da parte del Comitato: ogni volta che un parere affronta tematiche per le quali l'aspetto culturale sembra essere un fattore fondamentale, andrebbe inserita una sezione dedicata esplicitamente a questo aspetto. Inoltre, non ci si dovrebbe più accontentare di invocare, in astratto, la necessità di rivoluzioni culturali, di cambiamenti di mentalità o inevitabili modifiche degli schemi tradizionali e ormai obsoleti. Le condizioni da soddisfare per ottenere

delle simili trasformazioni culturali andrebbero trattate nel modo più concreto possibile;

4.7.2 una maggiore attenzione al metodo aperto di coordinamento e all'utilizzo delle buone pratiche.

Non sarebbe forse il caso di strutturare maggiormente questi concetti e procedure per conferire loro una più concreta capacità operativa? In questo modo si potrebbero più facilmente esplicitare, adeguare e quindi riprodurre i punti di riferimento, i trasferimenti di conoscenze e le trasformazioni culturali in grado di tradursi in riforme più efficaci, più economiche e convergenti;

4.7.3 una precisa volontà del Comitato, che è la sede ideale per mettere in contatto le culture nazionali, professionali, sociali e societali, di cominciare a individuare, in settori ben definiti, i possibili elementi di scambio. Questo vale ad esempio per il settore sanitario e quello dell'istruzione, che stanno subendo o dovrebbero auspicabilmente subire delle trasformazioni culturali assai simili: per arrivare a dare una nuova regolamentazione a sistemi così complessi sarebbero necessari maggiori confronti, scambi e condivisioni. Ad esempio, la promozione del lavoro *d'équipe* pluridisciplinare può contribuire a creare un terreno comune tra diverse professioni, che per natura sono isolate. Così, in primo luogo si potrebbero ridurre le compartimentazioni e la reciproca ignoranza; in secondo luogo i progressi conseguiti in un campo potrebbero avvantaggiare anche gli altri, più rapidamente ed estesamente di quanto non avvenga di solito; infine la cultura divenuta sistema, vale a dire una cultura che non dissocia più gli aspetti economici, sociali ed ambientali, potrebbe affermarsi come l'elemento unificante dell'Europa che risiede nella sua diversità e nel miglioramento delle condizioni di vita dei suoi cittadini.

Bruxelles, 15 marzo 2006

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito — JEREMIE (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)

(2006/C 110/08)

In data 20 dicembre 2005, Margot WALLSTRÖM, membro della Commissione europea, ha invitato il Comitato economico e sociale europeo, a nome della Commissione, *JEREMIE (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)*.

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 24 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEZZINI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 142 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo accoglie con interesse e con favore il documento della Commissione nel quale viene presentato il programma JEREMIE ⁽¹⁾ (*Joint Resources for Micro to Medium Enterprises* — Risorse europee comuni per le micro e medie imprese).

1.1.1 Ringrazia Danuta HÜBNER, commissaria responsabile della politica regionale, e i servizi della DG REGIO e del FEI per l'impegno con il quale stanno sviluppando questo delicato programma e per l'appoggio dato ai lavori del Comitato.

1.1.2 Il CESE ha sempre appoggiato le iniziative della Commissione volte a facilitare l'accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese, nella convinzione, peraltro condivisa anche dal Parlamento europeo, che l'accesso al credito abbia sempre rappresentato un elemento di debolezza per le imprese minori.

1.1.3 Il processo di rafforzamento della minore impresa rappresenta un anello fondamentale della strategia di Lisbona, perché è collegato con l'innovazione, genera un'occupazione stabile e contribuisce alla formazione continua della forza lavoro.

1.1.4 In molti suoi pareri, e soprattutto in quelli formulati a partire dal 1982 ⁽²⁾, il CESE ha evidenziato gli sforzi compiuti dalla Commissione, in particolare dalla DG XXIII ⁽³⁾, per aiutare le imprese a migliorare i loro rapporti con il sistema del credito, e in particolare con le banche.

⁽¹⁾ JEREMIE: *une initiative commune DG REGIO-BEI vivant un meilleur accès aux financements pour le développement des PME et des microentreprise dans les régions* (JEREMIE un'iniziativa comune della DG Regio e della BEI - un miglior accesso ai finanziamenti per lo sviluppo delle PMI e delle micro imprese nelle regioni) (doc. 2 del 21.11.2005), presentato in occasione della conferenza *Le financement de la croissance et de la cohésion dans l'Union élargie* tenutasi a Bruxelles il 24.11.2005.

⁽²⁾ 1982: Anno europeo dell'artigianato e della piccola impresa.

⁽³⁾ Anche sulla scia delle problematiche emerse nel 1982, la Commissione creò una *task force*, guidata dal commissario Cresson, per orientare le politiche europee verso le esigenze delle PMI. Nella seconda metà degli anni Ottanta la *task force* si trasformò nella DG XXIII.

1.1.5 Il CESE ha altresì sottolineato la necessità di un ampio coinvolgimento delle parti sociali in tutti i problemi che si riferiscono alle imprese e, in particolare, in quelli del credito, che hanno una notevole ricaduta sul benessere e sullo sviluppo sociale.

1.2 Durante tutti gli anni Novanta la DG XXIII ⁽⁴⁾ ha cercato di intervenire nei problemi del credito, lavorando in stretto contatto con le organizzazioni di rappresentanza dell'artigianato e delle PMI. Le successive Conferenze europee dell'artigianato e delle piccole e medie imprese (PMI) ⁽⁵⁾ e i numerosi incontri preparatori (mediamente 10 prima di ogni Conferenza, ai quali hanno partecipato centinaia di piccoli imprenditori) hanno:

- contribuito a finalizzare l'azione della Banca europea per gli investimenti (BEI) sotto forma di investimenti a favore delle PMI,
- creato le premesse perché potesse nascere il Fondo europeo di investimento (FEI) ⁽⁶⁾, la cui azione, ora soprattutto, è di notevole aiuto per l'artigianato e per le PMI,
- fatto nascere la legislazione relativa ai termini di pagamento,
- dato lo spunto al Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo, per sostenere e rilanciare l'occupazione in Europa, tra l'altro attraverso interventi creditizi rivolti specificamente alle piccole imprese ⁽⁷⁾,
- consentito alla Commissione di lanciare, con il coinvolgimento diretto della BEI e del FEI, il programma «Iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione (1998-2000)», imperniato sulle «azioni» decise a Lussemburgo,

⁽⁴⁾ Attualmente: direzione generale Imprese e industria.

⁽⁵⁾ Ad Avignone nel 1990, a Berlino nel 1994 e a Milano nel 1997.

⁽⁶⁾ Cfr. nota 28.

⁽⁷⁾ Il 20 e 21 novembre 1997 il Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo, indetto con un solo punto all'ordine del giorno - vale a dire l'occupazione - varò, fra l'altro, tre iniziative concrete per aiutare le aziende a mantenersi competitive nei mercati, e chiese alla Commissione di fare delle proposte che consentissero al mondo economico di rafforzarsi e di aumentare l'occupazione. Le tre iniziative suddette erano: MET-avviamento, JEV (Impresa comune europea) e PMI-garanzia.

- consentito di elaborare, prestando molta attenzione al credito, i programmi pluriennali a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI). Il quarto di tali programmi (2001-2005), prorogato a tutto il 2006, è stato adottato il 20 dicembre 2000,
- posto le premesse perché nascesse il Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP: *Competitiveness Innovation Program*) ⁽⁸⁾, rivolto alle PMI, con finalità ben definite,
- indicato alle PMI la necessità di fare rete tra di loro per ottenere: economie di scala; una maggiore forza di penetrazione nei mercati e infine la massa critica necessaria sia per i processi di innovazione, sia per acquisire più potere nei confronti delle istituzioni finanziarie. Per quanto riguarda le possibilità di fare rete, a tutt'oggi, vi è ancora molto da fare.

1.2.1 Sulla base delle esperienze sopra indicate, il CESE ritiene che sarebbe opportuno, anche in vista della nuova programmazione 2007-2013 e degli obiettivi di Lisbona, dare una più ampia informazione sui nuovi programmi, soprattutto su quelli rivolti alle micro e alle piccole imprese, tramite incontri organizzati negli Stati membri con i rappresentanti delle parti sociali e della società civile.

1.2.2 Tuttavia, malgrado gli sforzi e gli interventi programmati negli ultimi venti anni, in molte regioni dell'Europa a 25, e soprattutto in quelle più sfavorite, manca un progetto che sia in grado di coordinare e di finalizzare i numerosi strumenti in materia di credito oggi esistenti.

1.2.2.1 Circa quattro milioni di imprese, cioè il 20 % delle imprese esistenti, giudica che l'accesso ai finanziamenti rappresenta un serio ostacolo alla loro crescita ⁽⁹⁾.

1.2.2.2 Solo poche decine di migliaia di imprese hanno potuto utilizzare gli strumenti finanziari comunitari ⁽¹⁰⁾. Vi è, quindi, un grosso divario tra la fenomenologia del problema e i risultati ottenuti. Ciò induce a riflettere sulle possibilità concrete di intervenire con sistemi in grado di coinvolgere maggiormente le istituzioni finanziarie e di moltiplicare i risultati.

1.2.2.3 Il CESE è consapevole della necessità di aumentare gli sforzi per migliorare l'informazione sulle opportunità in materia di credito offerte dalla Commissione, dalla BEI, dal FEI, dalla BERS e dalle amministrazioni nazionali e regionali. Molto spesso infatti le micro e le piccole imprese sono escluse, anche d'altronde per loro responsabilità, dai canali informativi.

⁽⁸⁾ Cfr. COM(2005) 121 def.

⁽⁹⁾ Documento di consultazione sul programma comunitario in favore dell'imprenditorialità e della competitività, 2006/2010 DG Imprese, 2004, punto 46. http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm#open.

⁽¹⁰⁾ *Ibidem*, punto 118.

1.3 JEREMIE potrebbe dunque proporsi come uno strumento intelligente di coordinamento e di razionalizzazione delle opportunità esistenti.

1.3.1 L'iniziativa JEREMIE si colloca nel quadro delle Linee guida della strategia della Comunità per una politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione. La posizione del Comitato in merito può così riassumersi:

- è necessario sostenere gli strumenti diversi dalle sovvenzioni come i prestiti, le garanzie del debito subordinato, gli strumenti convertibili (debito mezzanino) e il capitale di rischio (ad esempio il capitale di avviamento),
- le sovvenzioni devono servire a creare e mantenere le infrastrutture necessarie per agevolare l'accesso ai finanziamenti (uffici di trasferimento tecnologico, incubatori, reti di *business angels*, programmi di preparazione all'investimento, ecc.),
- vanno inoltre sostenuti i meccanismi di garanzia e di mutua garanzia affinché le PMI possano beneficiare più agevolmente del microcredito. La BEI e il FEI ⁽¹¹⁾ potrebbero fornire utili consulenze al riguardo,
- è essenziale raggiungere anche categorie specifiche come i giovani imprenditori, le imprenditrici o le persone appartenenti a gruppi svantaggiati, comprese le minoranze etniche,
- è particolarmente importante operare in stretta collaborazione con il FEI, che nel corso degli anni ha acquisito una notevole esperienza, per poter fornire alle PMI il sostegno necessario, sviluppando al tempo stesso il mercato europeo del capitale di rischio,
- è opportuno sostenere e incrementare la cartolarizzazione del debito ⁽¹²⁾, per aumentare la capacità di credito dei consorzi fidi.

1.3.2 Il Comitato sottolinea l'importanza che la Commissione sostenga l'iniziativa JEREMIE, non solo verso l'esterno, ma anche attraverso un coordinamento interno tra i servizi che gestiscono interventi a favore della micro, piccola e media impresa, creando un *Focal point JEREMIE* inteso come unità di coordinamento e di informazione tra le diverse azioni al fine di ottimizzarne i risultati.

1.3.3 A giudizio del CESE, sarebbe opportuno che la Commissione presentasse ogni due anni una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo stesso, sull'andamento del programma e sulla sua efficacia, così da poter estendere questa importante esperienza ad altri settori.

⁽¹¹⁾ Cfr. anche nota 29.

⁽¹²⁾ La cartolarizzazione consente di cedere ad altri una parte del proprio fondo rischi, aumentando quindi la possibilità di concedere dei crediti alle PMI. Cfr. anche nota 56.

1.3.4 Il Comitato raccomanda, infine, di assicurare il pieno rispetto dei principi di economicità, efficacia, trasparenza nelle procedure di appalto e selezione, nella gestione degli *Holding funds* regionali, nonché nell'accreditamento degli intermediari finanziari deputati alla gestione dei progetti: si dovrà in particolare assicurare la piena applicazione delle normative comunitarie in proposito, anche nel caso di diritti esclusivi, e la possibilità di sanzioni, di destituzioni degli *Holding funds* inefficaci e di revisione delle liste degli intermediari finanziari accreditati.

2. Motivazione

2.1 Il CESE ha più volte sottolineato il ruolo, non solo economico ma anche sociale, svolto dalle imprese minori nei rispettivi Stati membri e lo ha ribadito in modo specifico in diversi pareri, fra cui quelli del 1992 ⁽¹³⁾, del 1997 ⁽¹⁴⁾, del 2001 ⁽¹⁵⁾, del 2003 ⁽¹⁶⁾, oltre a quelli sulla Carta europea della piccola impresa ⁽¹⁷⁾.

2.1.1 Le micro e le piccole imprese svolgono un ruolo fondamentale nell'economia europea. Esse sono circa 25 milioni, rappresentano il 99 % di tutte le imprese e danno lavoro a circa 95 milioni di persone, assicurando il 55 % del totale dei posti di lavoro per quanto riguarda il settore privato ⁽¹⁸⁾.

2.1.2 Da queste cifre emerge l'importanza e il ruolo delle PMI nella strategia di Lisbona e la necessità di stabilire una forte partnership con i rappresentanti delle parti sociali, per essere in grado di generare nuove forme di collaborazione ⁽¹⁹⁾, finalizzate a realizzare concretamente i valori sociali ed economici che fanno dell'Europa un'economia sociale di mercato ⁽²⁰⁾.

2.1.3 Le maggiori problematiche rilevate al momento della nascita e nelle fasi di sviluppo delle micro e piccole imprese sono, in ordine di importanza, le seguenti:

- aspetti finanziari e creditizi,
- burocrazia lenta e costosa,
- aspetti legati al mercato del lavoro (definizione dei profili professionali e rafforzamento della formazione professionale necessaria per garantire l'adattabilità della forza lavoro e per ampliare le possibilità di attività delle imprese e le opportunità occupazionali).

2.1.4 L'accesso al credito rappresenta, quindi, la prima condizione per la nascita di una impresa e un requisito fondamentale per la crescita e lo sviluppo delle micro e piccole imprese, per le quali gli effetti limitativi, da parte del sistema

⁽¹³⁾ «Artigianato e PMI in Europa», GU C 332 del 16.12.1992.

⁽¹⁴⁾ «L'artigianato e piccole e medie imprese», GU C 156 del 26.5.1997.

⁽¹⁵⁾ GU C 221 del 7.8.2001.

⁽¹⁶⁾ «Il ruolo delle micro e piccole imprese nella vita economica e nel tessuto produttivo europeo», GU C 220 del 16.9.2003.

⁽¹⁷⁾ GU C 48 del 21.2.2002.

⁽¹⁸⁾ *Observatory of European SMEs*, 2003/7, UE-2 5.

⁽¹⁹⁾ Cfr. ad esempio: l'esperienza degli enti bilaterali, diffusi in Italia e in altri paesi europei.

⁽²⁰⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Il partenariato quale strumento di attuazione dei fondi strutturali*, GU C 10 del 14.1.2004, pag. 21.

creditizio, sono più forti ed evidenti rispetto a quanto avviene per le grandi imprese.

2.1.5 Solo il contatto diretto con l'impresa e le sue problematiche e la conoscenza da parte dell'impresa stessa delle possibilità offerte dal sistema del credito, e soprattutto di quelle diffuse nel territorio ove essa opera, possono far leva sugli aspetti positivi del credito, in modo da evitare un irrigidimento delle fonti di finanziamento, con conseguente aumento del grado di rischio, anche in relazione agli sviluppi degli Accordi di Basilea. Di conseguenza l'impresa dovrà individuare il proprio punto di equilibrio finanziario e gli strumenti necessari.

2.1.6 Un ruolo fondamentale è rappresentato dall'autofinanziamento, anche se raramente l'impresa di piccole dimensioni può realizzare il proprio piano di investimenti con tale strumento. Nel 90 % dei casi si rende necessario:

- facilitare la scelta della tipologia di capitali, con un'azione di informazione/consulenza sulle alternative possibili (capitale di rischio, capitale di debito, *mezzanine finance*),
- individuare gli strumenti e i canali finanziari da attivare.

2.1.7 Tra tutti gli strumenti, quello del capitale di rischio è spesso guardato con sospetto dalla piccola impresa. Quando si parla di capitale di rischio in relazione alle micro imprese ⁽²¹⁾ e alle piccole imprese ⁽²²⁾ (il 90 % delle quali è rappresentato da ditte individuali o da società di persone) ci si riferisce in realtà solamente al 5 o al 6 % di questo vasto universo. Per impedire dunque che l'utilizzazione di tale strumento rimanga residuale, occorre ipotizzare nuove forme di capitale di rischio, che possano intervenire anche nel caso delle società di persone.

2.1.8 Le priorità individuate per superare il *gap* tra il mondo del credito e quello della micro e piccola impresa possono essere riassunte come segue:

- garantire un miglior livello qualitativo dei servizi erogati dal sistema creditizio,
- promuovere una maggiore partecipazione delle aziende di credito alla vita dell'impresa, sotto forma di consulenza, in modo da favorire una maggiore trasparenza e pubblicità dei bilanci. Sono soprattutto le piccole imprese a necessitare di questo aiuto, sia ai fini di una trasformazione in società di capitali ovvero di un percorso rivolto all'utilizzo del *Venture Capital*, sia, per alcune di esse, ai fini dell'entrata in segmenti «dedicati» della borsa ⁽²³⁾,

⁽²¹⁾ 23 milioni nell'UE a 25, Osservatorio PMI 2005.

⁽²²⁾ 1,8 milioni, Osservatorio PMI 2005.

⁽²³⁾ In Italia il segmento dedicato alle PMI si chiama STAR.

- ridurre il vincolo delle garanzie patrimoniali richieste per l'erogazione di prestiti. Ciò significa incentivare maggiormente gli strumenti offerti dall'ingegneria finanziaria. Tra questi si può citare, a titolo delle migliori pratiche, il modello dei consorzi fidi, presenti in numerosi Stati europei. Benché subordinati all'ottenimento di un prestito bancario, questi meccanismi vanno incoraggiati e sostenuti, e a questo fine può essere estremamente importante l'apporto di JEREMIE,
- allineare maggiormente il costo del denaro agli standard applicati alle grandi imprese ⁽²⁴⁾.

2.1.9 Le analisi e le valutazioni dei bisogni e delle potenzialità, che saranno oggetto della fase preliminare di JEREMIE, dovranno essere attuate nelle singole regioni dell'Unione con l'effettiva partecipazione delle parti economiche e sociali interessate, nell'ambito di un partenariato efficace e responsabile.

2.2 La dimensione regionale

2.2.1 Il problema dell'accesso al credito, sopra evidenziato, si presenta con valenza diversa, in funzione del livello di sviluppo economico e del mercato. Le regioni della convergenza ⁽²⁵⁾, che sono quelle che avrebbero più bisogno di strumenti creditizi per sviluppare l'occupazione tramite l'imprenditorialità, sono invece quelle dove l'accesso al credito presenta più difficoltà e i tassi di interesse sono più alti rispetto a quelli praticati nelle regioni sviluppate ⁽²⁶⁾.

2.2.2 I fondi BEI, concessi in rotazione ⁽²⁷⁾ alle banche fiduciarie per poter essere frazionati e distribuiti alle PMI a tassi variabili e contenuti ⁽²⁸⁾, sono soprattutto utilizzati dalle banche che operano in regioni sviluppate, dove la concorrenza bancaria è maggiore e la concessione di un prestito BEI serve a mantenere e a fidelizzare la clientela.

2.2.3 Poiché nelle regioni meno favorite le banche, e soprattutto quelle di credito cooperativo o «Popolari», sono poco numerose, non vi è una grande concorrenza bancaria e neanche una cultura di attenzione al «piccolo»: raramente dunque in tali regioni si fa ricorso agli strumenti interessanti forniti dalla BEI.

⁽²⁴⁾ Evitare il ricorso al *cross selling*.

⁽²⁵⁾ Nell'UE a 25 vi sono 254 regioni di livello NUTS II. Di queste (circa 100 della convergenza) hanno un livello di reddito inferiore al 75 % della media comunitaria.

⁽²⁶⁾ Nelle regioni più sfavorite i tassi di interesse sono, mediamente, di tre punti superiori rispetto a quelli praticati nelle regioni sviluppate (Fonte: Artigiancassa, Italia).

⁽²⁷⁾ Si tratta, generalmente, di un montante di 30 o 50 milioni di euro, rinnovabili.

⁽²⁸⁾ In genere, di un punto sopra l'Euribor a 6 mesi.

2.2.4 In sostanza, se non ci si adoperava per invertire la tendenza, anche attraverso la mediazione finanziaria degli strumenti che JEREMIE può affiancare a quelli tradizionali della BEI e del FEI ⁽²⁹⁾, le regioni più povere sono destinate a continuare a soffrire ancora a lungo della loro situazione di povertà.

2.2.5 A sostegno del credito, soprattutto nelle regioni della convergenza, JEREMIE potrebbe organizzare uno sportello presso il FEI, con il compito di sostenere mediante gli strumenti fideiussori, le garanzie sui fidi erogati dalle banche, tramite i consorzi fidi o altri organismi attivi soprattutto nelle regioni più sfavorite.

2.3 La dimensione sociale del credito e l'ingegneria finanziaria

2.3.1 Il problema dell'accesso al credito delle micro imprese, e di quelle piccole e medie rende evidenti alcuni fallimenti del mercato:

- le istituzioni finanziarie rispondono della loro gestione ai rispettivi consigli di amministrazione: questi, ovviamente, esitano spesso a concedere prestiti a piccole imprese poco conosciute e con bilanci inesistenti ovvero impostati in modo superficiale, e quindi con un potenziale rischio di insolvenza,
- molto spesso i funzionari delle banche non hanno dimestichezza con il «rischio di impresa» e all'atto di concedere i prestiti si sentono rassicurati dalla presenza di garanzie reali (beni immobili o garanzie fideiussorie prestate da parenti o da terzi). Le garanzie fideiussorie rappresentano una modalità molto, anzi troppo frequente, soprattutto nel caso dei prestiti concessi a donne imprenditrici o a giovani,
- il frazionamento del volume complessivo del credito tra un numero molto elevato di piccoli imprenditori costa alle banche, in termine di personale addetto e di organizzazione burocratica, molto più della gestione di alcuni crediti, di importo notevolmente più elevato, concessi ad un ristretto numero di grandi imprenditori, noti e detentori di consistenti patrimoni immobiliari,
- la concorrenza fra le istituzioni finanziarie, che contribuisce a determinare le migliori offerte sul mercato, è forte nelle regioni ricche ma debole nelle regioni della convergenza, vale a dire proprio quelle dove sarebbe invece utile un'offerta più ampia e a tassi più contenuti, per venire incontro alle esigenze degli imprenditori locali, spesso piccoli e deboli.

⁽²⁹⁾ Il FEI, Fondo europeo per gli investimenti, è nato nel 1994 con 2 obiettivi: 1) Sostenere le Reti europee; 2) Agevolare l'accesso al credito delle PMI. Gli azionisti del FEI sono: la BEI, la Commissione europea e numerose banche europee. Soprattutto negli ultimi anni l'azione del FEI si è caratterizzata per il sostegno della micro e della piccola impresa (cfr, tra gli altri, il Programma PMI garanzia, nato con JEV e con MET avviamento, dal Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997).

2.3.2 Si tratta, quindi, di sopperire ai fallimenti del mercato, attraverso interventi:

- compatibili con gli aiuti di Stato,
- utilizzabili con l'ingegneria finanziaria, attraverso i fondi previsti dai programmi pluriennali gestiti dal FEI ⁽³⁰⁾,
- già inseriti nel CIP,
- previsti dai fondi strutturali,
- il tutto attraverso il coordinamento di JEREMIE.

2.3.3 Il Consiglio europeo del marzo 2005 ha rilanciato la strategia di Lisbona, invitando i governi e le parti economiche e sociali ad agire su tre assi prioritari:

- fare della conoscenza e dell'innovazione i motori di una crescita sostenibile,
- rendere l'UE uno spazio attraente per investire e lavorare,
- accrescere l'occupazione e lo spirito imprenditoriale al fine di sviluppare la coesione.

2.3.4 Le risorse che gli Stati membri dedicano al sostegno dell'occupazione e alla creazione di nuovi posti di lavoro sono talvolta importanti, ma sono giustificate dai risultati sociali ⁽³¹⁾. Nell'ipotesi di un prestito generalizzato di 20 000 euro alla metà delle PMI esistenti nell'UE a 25, quindi a circa 12 milioni di imprese, la perdita prevedibile per insolvenze ⁽³²⁾ non supererebbe i 6,5 miliardi di euro, cioè lo 0,07 % del PIL dell'UE a 25; la concessione generalizzata del prestito però consentirebbe alla maggior parte delle imprese di consolidare la loro posizione e di innovare nei processi e nei prodotti.

2.3.5 Se la concessione del prestito avvenisse attraverso l'intermediazione di un consorzio fidi, in grado di assumersi il 50 % delle insolvenze, la perdita sarebbe ripartita a metà (50 % per ciascuno) tra il consorzio e la banca.

2.3.6 La cultura che attribuisce al credito una funzione sociale consente di elaborare i necessari strumenti di ingegneria finanziaria con la partecipazione dei fondi pubblici, dei fondi europei nonché dei fondi di solidarietà versati ai consorzi fidi dagli stessi imprenditori o all'atto dell'iscrizione al consorzio o sotto forma di una percentuale pagata sugli interessi bancari ⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Attualmente il FEI gestisce tre progetti: 1) Aiuto iniziale per le imprese in fase di avvio; 2) MET-avviamento (Meccanismo per le imprese tecnologicamente avanzate), contributi ai fondi di società, Investimento mezzanino; 3) Garanzie per le PMI (garanzie di prestito, microcrediti, fondi propri, cartolarizzazioni).

⁽³¹⁾ Sviluppo Italia, vale a dire l'ente che, per conto dello Stato italiano, si interessa alla creazione di posti di lavoro nel Sud dell'Italia, ha calcolato che la creazione di un posto di lavoro costa, mediamente, 40 000 euro.

⁽³²⁾ Le insolvenze medie, a livello di micro e di piccole imprese, non superano il 3 % dei prestiti concessi.

⁽³³⁾ In genere, lo 0,50 %.

2.4 La funzione dei consorzi fidi, l'ingegneria finanziaria e JEREMIE

2.4.1 La concessione di un gran numero di piccoli prestiti, come esigono le imprese in fase di *start-up* e le micro e piccole imprese europee è soggetta a:

- la disponibilità di fondi, a prezzo contenuto, sul mercato dei capitali,
- un'organizzazione dell'istituto di credito che gli consenta di avere una presenza diffusa nel territorio, con uffici vicini alle imprese,
- una cultura che consenta ai funzionari della banca di rapportarsi alle esigenze del «piccolo»,
- la possibilità di condividere i rischi con altri partner (ingegnera finanziaria),
- la capacità di contenere le spese di gestione, per ridurre i tassi di interesse da applicare ai crediti concessi.

2.4.2 Alcune risposte ai problemi sopra esposti si trovano già in strumenti oggi esistenti, che dovrebbero però essere utilizzati meglio e più estesamente:

- i fondi BEI, laddove sono stati utilizzati, hanno rappresentato uno strumento estremamente utile, per facilitare l'accesso al credito delle micro e delle piccole imprese. Le banche che hanno chiesto di diventare «Fiduciarie BEI» hanno ottenuto prestiti, a rotazione, ad un tasso favorevole ⁽³⁴⁾. Il ridotto *spread* concesso alle banche (115 *business point*) ha fatto sì che solo le banche operanti in regioni ricche, dove la concorrenza è forte, hanno utilizzato questa forma di finanziamento utile alle aziende, ma poco remunerativa per le banche. Nelle regioni della convergenza ciò non è avvenuto, confermando il principio che le zone povere hanno meno occasioni di sviluppo rispetto a quelle ricche,
- la diffusione del sistema delle banche di credito cooperativo è più accentuata nelle regioni ad alto sviluppo economico. Anche questo elemento costituisce un serio ostacolo per l'accesso al credito nelle regioni in ritardo di sviluppo. JEREMIE potrebbe favorire la nascita, il sostegno e la diffusione delle forme di credito che utilizzano strumenti dell'ingegneria finanziaria con il coinvolgimento delle organizzazioni di categoria, in quelle regioni dove i processi di formazione e il sistema del credito rappresentano la base dello sviluppo,

⁽³⁴⁾ Mediamente 15 *business point* in meno, rispetto all'Euribor a 6 mesi, con l'obbligo di concedere il prestito alle aziende ad un tasso mediamente non superiore ai 100 *business point* (un punto) sopra l'Euribor a 6 mesi.

- per sviluppare una cultura di attenzione al «piccolo» è molto importante sostenere gli sforzi delle organizzazioni di categoria, soprattutto quelle impegnate nel dialogo sociale, perché contribuiscano a sviluppare nelle regioni più sfavorite le esperienze positive spesso già sperimentate in quelle più ricche. Anche in un'azione di questo tipo JEREMIE può proporsi come partner attivo,
- i consorzi fidi, nei paesi in cui esistono, rappresentano un elemento fondamentale, sia per l'attuazione dell'ingegneria finanziaria sia per la diffusione della cultura della funzione sociale del credito, la quale contribuisce a fare dell'intera Europa un'economia sociale di mercato, in cui la chiave di volta è rappresentata dall'occupazione⁽³⁵⁾. Se JEREMIE potrà razionalizzare e incrementare quanto già l'UE sta facendo mediante l'attività della BEI e del FEI, potrà salvare molte delle aziende che oggi figurano tra quelle che ogni anno sono costrette a cessare l'attività (20 %),
- la valutazione dei rischi effettuata dai consorzi fidi e la conseguente assunzione del 50 % delle insolvenze in relazione ai crediti concessi riduce concretamente gli adempimenti gravanti sulle banche, abbassa l'entità del rischio e rende quindi più contenuto il tasso di interesse debitore⁽³⁶⁾.

2.5 La funzione del moltiplicatore nella gestione del credito e la funzione di JEREMIE

2.5.1 Il moltiplicatore è diventato, soprattutto negli ultimi anni, uno strumento analizzato e utilizzato sia dai consorzi fidi che dalle banche per ampliare le possibilità di credito⁽³⁷⁾. L'analisi sistematica della situazione delle insolvenze, soprattutto nelle regioni della convergenza, permette di adattare il moltiplicatore alla situazione locale. La percentuale delle insolvenze aumenta, come è evidente, nelle regioni più sfavorite, dove raggiunge il 10 %; mentre in quelle più ricche, sempre a livello delle micro e piccole imprese, rimane attorno al 2,5 %.

2.5.2 Proprio nelle regioni della convergenza JEREMIE può sviluppare la sua potenzialità, fornendo ai consorzi fidi garanzie fideiussorie e favorendo i processi di cartolarizzazione, in modo da aumentare le possibilità di credito e compensare la debolezza del moltiplicatore.

⁽³⁵⁾ Gli studi effettuati dall'Osservatorio delle imprese indicano che il tasso di mortalità delle imprese è attorno al 20 % all'anno e che la causa che incide di più su tale mortalità è riconducibile a problemi legati al credito (gestione, ampliamento, necessità di innovazione).

⁽³⁶⁾ Dell'ordine del 2 %.

⁽³⁷⁾ Il moltiplicatore consente di ampliare le possibilità di concedere prestiti, proporzionali alla percentuale di insolvenze calcolate in un territorio e alla percentuale di garanzia concessa sui prestiti. Se in un territorio l'analisi storica delle insolvenze sui crediti si attesta sotto il 5 % è possibile, con un fondo di 1 milione di euro, concedere prestiti a più persone, fino a 20 milioni di euro, perché il milione di euro a disposizione consente di far fronte alle insolvenze: 5 % di 20 milioni, cioè un milione. In questo caso il moltiplicatore è 20. Se la garanzia prestata dal consorzio fidi rappresenta il 50 %, perché l'altro 50 % compete alla banca, il moltiplicatore diventa 40, cioè con un milione è possibile concedere prestiti, attraverso opportuni frazionamenti, per 40 milioni di euro.

2.6 JEREMIE e il CIP

2.6.1 Il Programma quadro per la competitività e l'innovazione 2007/2013 — (CIP)⁽³⁸⁾ — riunisce diversi programmi e misure comunitarie, tra cui i seguenti:

- le azioni per la competitività dell'industria europea⁽³⁹⁾ e il programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità, in particolare per le PMI⁽⁴⁰⁾,
- lo strumento finanziario per l'ambiente LIFE (*Financial Instrument for the Environment*)⁽⁴¹⁾,
- il programma pluriennale per il monitoraggio di *e-Europe* 2005⁽⁴²⁾,
- il programma pluriennale per incentivare lo sviluppo dei contenuti digitali nelle reti globali⁽⁴³⁾,
- i principi per la concessione di contributi nel settore delle reti transeuropee⁽⁴⁴⁾,
- gli orientamenti sulle reti di telecomunicazione europee⁽⁴⁵⁾,
- il programma pluriennale «Energia intelligente-Europa»⁽⁴⁶⁾.

2.6.2 È altresì opportuno analizzare gli strumenti finanziari inseriti nel Quarto programma pluriennale 2000/2005 (*Multi annual programme* — MAP), prorogato al 31.12.2006, e dotato di 531,5 milioni di euro⁽⁴⁷⁾, che dovrà confluire nel CIP e rientrare nella strategia di JEREMIE.

2.6.2.1 Il MAP si articola su tre pilastri:

1° pilastro: politica di sviluppo dell'impresa,

2° pilastro: rete degli EIC (*Euro Info Centres*),

3° pilastro: strumenti finanziari.

⁽³⁸⁾ COM(2005) 121 del 6.4.2005.

⁽³⁹⁾ GU L 167 del 6.7.1996.

⁽⁴⁰⁾ GU C 333 del 29.12.2000, modificato GU L 268 del 16.8.2004.

⁽⁴¹⁾ GU L 192 del 28.7.2000, modificato GU L 308 del 5.10.2004.

⁽⁴²⁾ Decisione 2256/2003/CE.

⁽⁴³⁾ Decisione 2001/48/CE.

⁽⁴⁴⁾ Regolamento 2236/95.

⁽⁴⁵⁾ GU L 183 dell'11.7.1997, modificato GU L 200 del 30.7.2002.

⁽⁴⁶⁾ GU L 176 del 15.7.2003.

⁽⁴⁷⁾ Cfr INT/261 2005, relatore PEZZINI.

2.6.2.2 L'analisi dell'operato degli strumenti finanziari, del MAP ci permette di individuare quelli che hanno dato i migliori risultati e che possono quindi essere ripresi nella strategia di JEREMIE. Tali strumenti costituiscono, di gran lunga, la principale voce di spesa del Quarto MAP: nel 2003, ad esempio, essi hanno rappresentato il 67 % del bilancio globale del programma ⁽⁴⁸⁾. La ripartizione delle risorse all'interno di questi strumenti finanziari è la seguente:

— a PMI-garanzia ⁽⁴⁹⁾: 90 % delle risorse ⁽⁵⁰⁾,

— a MET-avviamento ⁽⁵¹⁾: 10 % delle risorse.

2.6.2.3 Questi strumenti erano già stati utilizzati, nel 1998/2000, nel programma iniziative a favore della crescita e dell'occupazione, insieme a questi altri:

— SCA (*Seed Capital Action*), inserito nell'azione pilota CREA (Capitale di rischio per le imprese in fase di partenza — *Ammorçage*) del MAP 1997/2000,

— JEV (*Joint European Venture*), iniziato nel 1997 e cessato il 29.12.2004 ⁽⁵²⁾.

2.6.2.4 Lo SCA ha dato, a tutt'oggi, pochi risultati, così come anche il JEV.

2.6.2.5 Alla fine del 2003 avevano beneficiato dello strumento PMI-garanzia circa 178 000 ⁽⁵³⁾ PMI (136 000 con il programma Crescita e occupazione, 32 000 con il programma Garanzia sui crediti, 10 000 con il programma Microcrediti).

2.6.2.6 Nello stesso periodo, avevano beneficiato del programma MET-avviamento, circa 240 000 ⁽⁵⁴⁾ PMI.

2.6.3 Quindi JEREMIE potrebbe continuare a diffondere l'esperienza di questi due strumenti finanziari, aumentando il numero delle PMI beneficiarie, soprattutto nelle regioni della convergenza.

2.6.4 Va tenuto presente che solo lo 0,81 % delle PMI europee ha potuto, in questi anni, trarre beneficio dagli interventi congiunti di: DG-Imprese; DG-Affari economici e finanziari; FEI.

2.6.5 È però importante che JEREMIE batta delle nuove piste, in parte già previste dai nuovi programmi, e in particolare:

⁽⁴⁸⁾ Cfr. Conclusioni e raccomandazioni, punto 6, nota 15.

⁽⁴⁹⁾ SMEG, *SME-Garantie*, ovvero PMI-Garanzia.

⁽⁵⁰⁾ Fonte: Rapporto annuale del FEI (Fondo europeo degli investimenti).

⁽⁵¹⁾ MET-Avvio: *European Technology Facility, Start-up Scheme*.

⁽⁵²⁾ Decisione 593/2004/CE del 21.7.2004.

⁽⁵³⁾ Fonte: 4° Rapporto del FEI, 1° trimestre 2004.

⁽⁵⁴⁾ *Ibidem* *Accès au financement mezzanine*.

— PMI-garanzia, meccanismo di mutua garanzia, del quale si è già parlato in relazione ai consorzi fidi,

— credito mezzanino ⁽⁵⁵⁾ a cui si può accedere tramite il PMI-garanzia: esso è molto importante per gli imprenditori perché non obbliga a cedere una parte del capitale e può essere utile per la trasmissione d'impresa,

— cartolarizzazione dei fondi rischi ⁽⁵⁶⁾ delle banche e dei consorzi fidi,

— creazione di SBIC (*Small Business Investment Companies Programs*), vale a dire dei programmi fondati negli USA nel 1958, che offrono partecipazioni e credito a lungo termine e operano in modo commerciale in base ad una licenza della *Small Business Administration*.

2.6.6 Il CESE è comunque convinto che vi sia comunque, in relazione a tutti questi interventi, anche un grosso problema di informazione e di formazione: la soluzione a tale problema deve coinvolgere, sia gli istituti finanziari, sia gli organismi di rappresentanza degli imprenditori e dei lavoratori, in una prospettiva di rispetto dei principi di responsabilità sociale delle imprese e di finalità sociale del credito.

2.7 JEREMIE e le procedure di appalto e di accreditamento

2.7.1 Il Comitato ritiene di importanza fondamentale, per garantire il pieno successo dell'iniziativa JEREMIE, che la normativa comunitaria, in materia di appalti pubblici di servizi, trovi piena applicazione.

2.7.2 In ogni caso, i servizi JEREMIE della Commissione e/o il FEI, devono accertare e garantire la piena aderenza delle procedure d'appalto ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento e trasparenza. Gli schemi di capitolato, predefiniti dalla Commissione, dovranno contenere in particolare, tra i criteri obbligatori di ammissibilità dell'ente o consorzio partecipante, i seguenti:

— il fatto di avere esercitato con successo le attività previste, per un periodo di almeno cinque anni,

⁽⁵⁵⁾ Il *mezzanine finance* si basa più sui flussi di cassa attesi dalle imprese finanziate che sulle garanzie reali. Esso si può attuare in due forme: 1) Debito subordinato (prestito a tasso fisso o indicizzato); 2) *Equity kicker* (il creditore/investitore ha diritto ad una quota percentuale dell'incremento di valore della proprietà alla quale si riferisce il prestito). La scadenza del *mezzanine finance* va dai 4 agli 8 anni.

⁽⁵⁶⁾ La cartolarizzazione si attua mediante la cessione di una parte o di tutto il monte debiti di un consorzio fidi (o di una banca) a istituzioni finanziarie specializzate, per consentire, soprattutto ai consorzi fidi, di aumentare la loro possibilità di garanzia di credito nei confronti delle imprese.

- l'adesione alle norme tecniche CEN di qualità dei servizi erogati,
- il possesso dei requisiti di capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria, accertato con criteri oggettivi e non discriminatori.

2.7.2.1 Deve essere prevista la possibilità, qualora siano in vigore accordi *Holding Fund*/Programmi operativi 2007-2015, di comminare sanzioni o procedere alla revoca e destituzione di un *Holding Fund*, in caso di inefficacia, irregolarità o gravi inadempienze dello stesso. La gestione dovrebbe essere monitorata con cadenza biennale, con il supporto del partenariato economico e sociale regionale, e con procedure trasparenti di pubblicazione di rapporti informativi, da inviare alle autorità nazionali centrali, al Parlamento europeo, al CESE e al Comitato delle regioni.

Bruxelles, 15 marzo 2006

2.7.3 Agli enti finanziari o consorzi stabiliti in un altro Stato membro, o in uno dei paesi firmatari dell'accordo sugli appalti pubblici, di cui all'allegato dell'accordo OCM, deve essere consentita la qualificazione, alle medesime condizioni di quelle richieste ai partecipanti nazionali, sulla base di una documentazione conforme alle normative vigenti nei rispettivi paesi, idonea a dimostrare il possesso di tutti i requisiti prescritti per la qualificazione stessa.

2.7.4 Tali disposizioni dovrebbero valere anche per quanto concerne le procedure di accreditamento degli istituti di credito intermediari: questi devono essere sottoposti a meccanismi sistematici di monitoraggio delle *performance*, definiti con la partecipazione dei rappresentanti del partenariato economico e sociale di riferimento, nonché a una revisione periodica dell'accreditamento, che preveda in ogni caso il ricambio, ogni tre anni, di una parte dei componenti accreditati.

La presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Progetto di regolamento (CE, Euratom) della Commissione che modifica il regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee

SEC(2005) 1240 def.

(2006/C 110/09)

La Commissione europea, in data 12 ottobre 2006, 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 24 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore BURANI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 146 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

1. Conclusioni

1.1 Il CESE si compiace con la Commissione per il complesso e minuzioso lavoro svolto a favore di una semplificazione delle procedure amministrative; rileva peraltro una certa **discrasia fra l'enunciazione** fatta all'inizio dell'esposizione dei motivi («il presente progetto.... tratta delle modifiche tecniche che possono essere introdotte in virtù del regolamento attuale») e **la portata concreta di numerose disposizioni**.

1.1.1 Molte delle modifiche «tecniche» che riguardano i rapporti con le aziende e con i cittadini hanno un significato e una portata di carattere «politico»: la maggiore trasparenza, lo snellimento delle procedure, la maggiore celerità di risposta,

la maggior fiducia accordata alle parti sociali sono segni di un'evoluzione nel «governo» della pubblica amministrazione, della quale non si può che compiacersi.

1.2 D'altra parte, il CESE non può esimersi dall'evocare la **necessità di prudenza**: il desiderio di favorire le parti sociali non può essere dissociato dalla considerazione che per gli amministratori del pubblico denaro deve esistere un limite alla flessibilità, costituito dalle *perdite possibili*, da commisurare ai *risparmi accertati* o, in altre parole, da quell'esercizio difficile ma necessario che è il **calcolo del rischio**. Potrebbe essere un esercizio carico di impopolarità per gli amministratori, ma sembrerebbe essere la sola via razionalmente percorribile.

2. Premessa

2.1 Il documento in esame stabilisce le **modalità di esecuzione** del Regolamento finanziario n° 1605/2002 attualmente in vigore, ma tenendo anche conto — per abbreviare i tempi di esecuzione — di diverse modifiche tecniche introdotte dalla nuova proposta di regolamento del Consiglio sul Regolamento finanziario ⁽¹⁾, attualmente in corso di adozione. Quest'ultimo documento è stato già oggetto di un parere da parte del CESE ⁽²⁾.

2.2 In coerenza con l'approccio adottato nel precedente parere, il CESE si astiene dal commentare gli aspetti di carattere puramente tecnico-contabile, che più propriamente possono essere trattati dagli organismi istituzionali con competenza professionale ed esperienza diretta. Si concentra invece, come in precedenza, sulle norme che possono avere un impatto sui terzi (organizzazioni della società civile) che hanno rapporti con le istituzioni europee.

2.3 Tre dei principi di carattere tecnico-contabile — e cioè i principi dell'unicità del bilancio, dell'annualità del bilancio e dell'unità di conto — non vengono cambiati nella sostanza, ma solo modificati o precisati; per il quarto, quello della **buona gestione finanziaria**, la proposta di regolamento si ispira ai criteri già in atto ma precisa meglio il contenuto della valutazione ex ante e fornisce più precisi indirizzi sulla portata delle valutazioni rispettivamente ex ante, intermedia ed ex post, alla luce del principio di *proporzionalità*. Il CESE nota l'intento espresso della Commissione di «riorientare» le priorità di valutazione, «al fine di concentrarsi sulle proposte che hanno un'incidenza reale sulle imprese e sui cittadini»: una dichiarazione della quale non si può che prendere atto con viva soddisfazione.

2.4 Sulla stessa linea di sensibilità alle attese delle imprese e dei cittadini, ma anche con la massima attenzione all'impiego razionale del denaro pubblico, la Commissione sottolinea l'opportunità che i progetti pilota e le azioni preparatorie formino oggetto di una *valutazione* quando siano preliminari ad un programma. Tuttavia, al fine di semplificare le procedure, la valutazione non dovrebbe essere ripetuta quando i progetti o azioni siano già stati valutati, come nel caso di azioni congiunte fra Commissione e Stati membri.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 Le osservazioni che il CESE aveva formulato con il suo già citato parere sulla proposta di regolamento valgono, naturalmente, anche per le modalità di esecuzione: se da un lato non ci si può che compiacere delle semplificazioni adottate in materia di procedure e della maggiore flessibilità nei criteri di applicazione delle norme, dall'altro non sarebbe accettabile una tendenza a considerare come non importante ogni somma di valore inferiore ad una soglia prefissata. In altri termini, il CESE è d'accordo sull'innalzamento dei limiti al disotto dei quali le procedure sono semplificate, ma questo non deve significare che il livello di attenzione e quello dei controlli di spesa possono diventare più elastici nella convinzione che l'eventuale

danno materiale sarebbe in pratica ininfluenza sulla globalità del bilancio.

3.2 Senza volersi richiamare agli abusati e troppo spesso conclamati principi di moralità pubblica, il CESE vuole attirare l'attenzione sul pericolo di un abbassamento del livello di attenzione in relazione alla regolarità delle operazioni di spesa di un importo considerato minore, in particolare per quanto riguarda gli appalti e le sovvenzioni. Uno snellimento delle procedure non deve dare al pubblico l'impressione che si possono trovare modi meno che legittimi di ottenere fondi dai poteri pubblici: una percezione di questo genere costituirebbe un duro colpo all'immagine dell'Europa.

3.3 Un'utile verifica della validità o delle eventuali «debolezze» delle semplificazioni esistenti o da introdurre sarebbe costituita, secondo il CESE, da un'attenta consultazione dei rapporti dell'OLAF da parte delle autorità contabili della Commissione: i dettagli sulle frodi scoperte potrebbero essere in grado di fornire preziose indicazioni.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il nuovo articolo 85 bis riguarda il **ricorso dei terzi contro una decisione della Commissione** che impone un'ammonda, una condizione restrittiva o una sanzione: a protezione degli interessi della Comunità il contabile deve esigere dal ricorrente il deposito provvisorio della somma in causa o, in alternativa, una **garanzia finanziaria** (in termine tecnico, una fideiussione). La garanzia deve prevedere che — in caso di esito negativo del ricorso — il garante pagherà la somma richiesta dall'amministrazione in modo immediato, incondizionato e senza necessità di escussione preliminare del debitore. Tecnicamente, si tratta di una *fideiussione a prima domanda*, conforme al principio *solve et repete* adottato da molte amministrazioni fiscali e normale nelle gare di appalto.

4.1.1 Il CESE non ha particolari obiezioni a questo tipo di garanzia; osserva soltanto che la fideiussione a prima domanda è più onerosa di una normale fideiussione e che le commissioni sono commisurate alla durata di validità della garanzia. Tenuto conto dell'onere a carico del ricorrente, le **procedure di esame dei ricorsi** dovrebbero essere rese ragionevolmente più celeri di quanto non lo siano attualmente. Questo aspetto, lamentato da alcune parti sociali, anche se non riguarda direttamente il Regolamento finanziario né le sue modalità di esecuzione, dovrebbe formare oggetto di un attento esame nel quadro dei rapporti delle autorità amministrative con i terzi.

4.2 Il nuovo articolo 90 stabilisce, fra l'altro, che nel caso di **appalti** e di **sovvenzioni legate a programmi settoriali**, l'approvazione dei programmi di lavoro annuali costituisce di per se stessa la **decisione di finanziamento** necessaria per l'inserimento dell'impegno di spesa nel bilancio comunitario. Il provvedimento, anche se di natura contabile-amministrativa interna, è peraltro suscettibile di accelerare le procedure di assegnazione dei fondi e come tale potrebbe avere, ad avviso del CESE, una ricaduta favorevole per i creditori o beneficiari.

⁽¹⁾ COM(2005) 181 def.

⁽²⁾ GU C 28 del 3.2.2006, pag. 83.

4.3 L'articolo 129 prevede che la **gestione degli appalti** per importi inferiori a determinati limiti debba essere facilitata. In pratica, quando gli importi in causa non sono rilevanti l'amministrazione è autorizzata a ricorrere ad una **procedura negoziata** (o, in termini più espliciti, ad una trattativa privata), dopo aver interpellato diversi candidati, e più specificatamente:

- per un valore uguale o inferiore a 60 000 euro, cinque candidati,
- per un valore uguale o inferiore a 25 000 euro, tre candidati,
- per un valore uguale o inferiore a 3 500 euro è ammessa l'offerta di un solo candidato.

In pratica, la nuova disposizione non innova, ma si limita ad aggiornare, innalzandoli, i limiti stabiliti dalle norme precedenti.

4.3.1 I successivi articoli 130 e 134 introducono peraltro **alcune semplificazioni**. In base alla prima, nei casi di appalti inferiori a 60 000 euro l'amministrazione aggiudicatrice può **limitare la documentazione allo stretto necessario** (evidentemente secondo suoi criteri e sotto la sua responsabilità); in base alla seconda, la documentazione di prova delle qualità necessarie per partecipare alla gara può essere sostituita da una **dichiarazione sull'onore**, fatta salva la facoltà dell'amministrazione di richiedere in un secondo tempo le prove che confermino la dichiarazione iniziale.

4.3.2 Un'altra semplificazione contenuta nell'articolo 134 è costituita dall'**esenzione dal produrre la documentazione**, quando questa sia già stata presentata ad altri fini presso la stessa o altra amministrazione non oltre i sei mesi precedenti. Anche in questo caso, la documentazione viene sostituita da una dichiarazione sull'onore.

4.3.3 Ulteriori facilitazioni sono previste dall'articolo 135 e riguardano la documentazione comprovante la **capacità finanziaria, economica, tecnica e professionale** dei candidati. L'articolo stabilisce infatti che l'amministrazione, sulla base della sua valutazione dei rischi, può decidere di **non richiedere tale documentazione**. Questa facoltà è peraltro limitata agli appalti di importo uguale o inferiore a 60 000 euro se il beneficiario del contratto è l'amministrazione stessa, ovvero di importi diversi a seconda dei casi qualora i beneficiari siano dei terzi. Un'ulteriore limitazione è costituita dal divieto, nel caso di rinuncia alla documentazione, di effettuare prefinanziamenti o pagamenti intermedi: una garanzia per l'amministrazione, ma un condizionamento per la controparte, che potrebbe decidere di presentare comunque la documentazione per evitare quello che potrebbe costituire un pesante onere.

4.3.4 Il CESE approva l'insieme di queste disposizioni, intese ad alleggerire i meccanismi di aggiudicazione — costosi per i candidati e per l'amministrazione — per importi *relativamente* modesti; attira peraltro l'attenzione sulla necessità di un'attenta

vigilanza per evitare eventuali abusi, tanto più attraenti quanto maggiore è la flessibilità delle procedure.

4.4 Nelle modalità di esecuzione la materia delle **sovvenzioni** viene trattata con spirito di apertura nei confronti delle parti sociali, e tenendo conto — per quanto è possibile dedurre dall'insieme delle disposizioni — della particolare natura dei beneficiari. Come prima misura, l'articolo 164 prevede che per importi uguali o inferiori a 25 000 euro l'ordinatore abbia la facoltà di richiedere una **documentazione estremamente semplificata**: si tratta di una procedura che incontra il favore del CESE, il quale non può però esimersi dal rilevare, da un lato le **pesanti responsabilità** che ricadono sull'ordinatore, e dall'altro il pericolo che in determinati casi la facilitazione sia vanificata proprio da una — comprensibile — esitazione ad accollarsela.

4.5 Diverse altre disposizioni hanno lo scopo di **facilitare, o aprire, l'accesso ai fondi comunitari** da parte di istituzioni di vario tipo: l'articolo 168 si limita a richiedere a questo fine, per gli organismi in **situazione di monopolio di diritto o di fatto**, una semplice indagine senza formalità — da tradursi in una dichiarazione motivata dell'ordinatore —; il 162, che prevedeva sovvenzioni di funzionamento — senza diminuzioni in caso di rinnovo — a favore delle organizzazioni che perseguono **fini di interesse generale europeo**, estende l'elenco dei possibili beneficiari alle organizzazioni attive nella ricerca e innovazione e nella promozione della cittadinanza; il 172 permette all'ordinatore di calcolare il **cofinanziamento in natura** (come per esempio il lavoro volontario) come apporto dell'istituzione finanziata.

4.5.1 Il CESE considera l'insieme di queste disposizioni con favore, ma ricorda ancora una volta che alla flessibilità delle norme corrispondono rischi per il bilancio comunitario, responsabilità per gli ordinatori, necessità di controlli rafforzati.

4.6 Una serie di altre disposizioni mira a **semplificare le procedure**: tutti gli istituti scolastici (e non soltanto quelli di insegnamento secondario o superiore, come in passato) non dovranno più essere soggetti al **controllo della capacità finanziaria** (articolo 176); nel caso di sovvenzioni inferiori a 25 000 euro l'ordinatore può redigere una convenzione con un ristretto numero di elementi (articolo 164). Inoltre, l'articolo 173 esonera dall'**obbligo di presentare la prova di un audit esterno** le convenzioni di sovvenzione di un valore inferiore a 750 000 euro, le convenzioni di azione inferiori a 100 000 euro, nonché le convenzioni con una pluralità di beneficiari firmatari di un atto di responsabilità solidale e congiunta.

4.6.1 Il CESE comprende la volontà di semplificare al massimo le procedure, ed in linea di principio non può che essere d'accordo con essa. Si chiede peraltro se in questa direzione non si stia andando troppo oltre: una cosa è esentare i soggetti dal presentare una documentazione costosa e talvolta sovrabbondante, un'altra è rinunciare a conoscere lo stato delle

finanze dei sovvenzionati, in limiti che — specie per i casi previsti dall'articolo 173 — sembrerebbero decisamente troppo elevati. Il criterio guida dovrebbe sempre essere quello del raggiungimento di un **giusto equilibrio fra i benefici stimati** (risparmio di tempo e di denaro per la Commissione e per i cittadini) **e i possibili costi** (perdita di denaro pubblico, calcolato in termini di probabilità e di volumi di rischio).

4.7 Il criterio di **prudente considerazione dei rischi**, evocato al punto precedente, sembra d'altra parte essere stato invece adottato per quanto riguarda i **pre-finanziamenti**: una **garanzia** (fideiussione o altro) viene infatti **richiesta** in linea generale per **tutti** i pre-finanziamenti di **valore uguale** alla sovvenzione, nonché per quelli che **superano l'80 % della sovvenzione e sono di valore superiore a 60 000 euro**.

4.7.1 Il CESE ritiene che la norma di cui sopra sia ispirata ai sani criteri di prudenza, quali evocati al punto 3.6.1; ma si chiede allora se gli stessi criteri non avrebbero potuto essere adottati anche per le sovvenzioni vere e proprie (ad esempio nei casi di cui al punto 3.6), visto che la **differenza fra pre-**

finanziamento e sovvenzione, in termini di rischio concreto, è molto spesso — anche se con alcune e talvolta rilevanti eccezioni — di natura più burocratica che reale.

4.8 L'articolo 165 introduce un criterio del tutto accettabile ma non sempre seguito in passato: qualora i beneficiari delle sovvenzioni siano degli **organismi che perseguono fini di interesse generale europeo**, la Commissione ha il **diritto di recuperare la quota di utili annuali** corrispondente alla sua percentuale di partecipazione al bilancio degli organismi in questione. Questa disposizione vale tuttavia soltanto nei casi in cui il resto del bilancio di tali organismi sia **finanziato da autorità degli Stati membri**, esse stesse tenute a recuperare la loro parte di utili.

4.8.1 Il CESE è del tutto d'accordo su questa norma, ma esita a credere che il testo, così come è redatto, implichi che il recupero degli utili, da parte della Commissione, non sia previsto *anche* nei casi in cui il resto del bilancio non è finanziato da autorità pubbliche, bensì da entità private.

Bruxelles, 15 marzo 2006

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Materie prime rinnovabili — Prospettive di sviluppo del loro utilizzo a scopi energetici e in altri settori*

(2006/C 110/10)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 luglio 2005, ha deciso, conformemente all'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema *Materie prime rinnovabili — Prospettive di sviluppo del loro utilizzo a scopi energetici e in altri settori*.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore VOSS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 95 voti favorevoli, 19 contrari e 15 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Con il nuovo slancio impresso alla **strategia di Lisbona** i criteri della sostenibilità sono entrati saldamente a far parte degli obiettivi prioritari della politica dell'UE. Secondo il Comitato il presente parere di iniziativa sulle materie prime rinnovabili può fornire degli impulsi nei seguenti aspetti chiave:

— una riserva di materie prime sostenibile e rispettosa dell'ambiente, con posti di lavoro nelle regioni europee,

— l'Europa quale economia dinamica basata sulla conoscenza, che si avvale di tecnologie avanzate sempre più richieste in tutto il mondo,

— requisiti sempre maggiori sul piano della politica di sicurezza e di sviluppo per ottenere soluzioni sostenibili,

— garanzia e diversificazione delle materie prime in Europa e

— inversione di tendenza nell'uso delle materie prime, come strategia di protezione del clima e, contestualmente, di salvaguardia della biodiversità.

1.1.1 La sfida cruciale per lo sviluppo futuro rimane un utilizzo parsimonioso ed efficiente delle materie prime anche quando esse siano rinnovabili.

1.1.2 Il Comitato riconosce l'elevato potenziale occupazionale dell'uso delle materie prime rinnovabili a livello locale e giudica necessario sviluppare un'adeguata politica per la formazione, iniziale e permanente, dei lavoratori e degli utenti in tutti i settori connessi alla produzione e all'uso di dette materie prime.

1.2 Il Comitato rileva che in seno alla Commissione moltissimi servizi si occupano delle diverse problematiche delle materie prime rinnovabili in funzione dei loro rispettivi ambiti di competenza. Si rammarica tuttavia che nell'UE manchi un esplicito **coordinamento centrale** o una *task force* per questo settore. Esorta pertanto la Commissione a garantire, mediante una ristrutturazione adeguata, la fissazione di obiettivi mirati per la politica relativa alle materie prime rinnovabili.

1.3 Il **disaccoppiamento** dei pagamenti diretti nel quadro della riforma della PAC decisa a Lussemburgo nel 2003, il regolamento relativo al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il futuro riconoscimento della barbabietola da zucchero come materia prima agricola rinnovabile sono altrettanti motivi determinanti per incrementare le colture rinnovabili in Europa.

1.3.1 Durante la sua revisione, prevista per il 2006, il premio a favore delle piante energetiche dovrà essere adattato:

- riconoscendo la possibilità di farne richiesta anche ai nuovi Stati membri che applicano procedure semplificate per la PAC,
- prevedendo anche la possibilità specifica di ottenerlo in seguito al processo di transizione in tipi di terreni per i quali non è prevista l'erogazione di questo tipo di premi,
- semplificando le procedure amministrative e
- modificandone l'entità.

1.4 Il Comitato chiede che si tenga conto dello sviluppo di questo comparto anche nell'allocazione dei **fondi strutturali** e che gli venga destinata una percentuale congrua degli stanziamenti.

1.5 Dato che il Sesto programma quadro di ricerca ha notevolmente trascurato **la ricerca e lo sviluppo** riguardanti le tecnologie relative alle materie prime rinnovabili, il Comitato chiede che nel Settimo programma quadro si prevedano, oltre a risorse per l'energia da biomassa, azioni specifiche per lo sviluppo delle materie prime rinnovabili e delle relative applicazioni industriali. Ciò richiede una dotazione finanziaria nettamente superiore.

1.6 Il Comitato constata che attualmente l'ostacolo allo sviluppo è costituito **non dall'offerta quantitativa** di materie

prime disponibili o già producibili, bensì dal ritardo nelle **tecnologie di trasformazione** per arrivare ai diversi prodotti di mercato possibili.

1.7 Il Comitato si compiace del **piano d'azione** dell'UE **per la biomassa**. Deplora tuttavia che esso riguardi solo l'energia e non si soffermi sull'uso della biomassa come materia prima; attende una valutazione di tale piano e auspica che esso dia impulso ai piani d'azione a livello nazionale e regionale.

1.7.1 L'insufficienza del quadro normativo per le energie rinnovabili, e in particolare per la biomassa, impedisce di sfruttare appieno le potenzialità nella maggior parte degli Stati membri. Il Comitato invita perciò la Commissione e il Consiglio a mettere a punto una politica più efficace.

1.8 Il Comitato appoggia espressamente la **definizione**, da parte dell'UE, **di obiettivi** circa la quota di materie prime rinnovabili. A tale proposito propone lo schema 25×4 entro il 2020, cioè il 25 % di materie prime rinnovabili rispettivamente per l'energia elettrica, per la produzione di calore, per i combustibili e per i nuovi materiali, quali ad esempio i materiali compositi, le materie plastiche rinforzate con fibre naturali e i prodotti dell'industria petrolchimica.

1.9 Il Comitato sottolinea che per tutte le applicazioni (elettricità, calore, combustibili e usi industriali) è decisivo mettere a punto ed attuare **misure di commercializzazione** efficaci. Esempi positivi al riguardo potrebbero essere le leggi di alcuni Stati membri sull'immissione in rete di energia prodotta da fonti rinnovabili. Il Comitato giudica importante prevedere una certa flessibilità che offra prevedibilità e incentivi per gli investimenti a favore delle nuove tecnologie e tenga conto delle diverse situazioni di partenza per quanto concerne ad esempio le tecnologie e la degressività dei costi.

1.10 Per quanto riguarda la definizione degli **approcci politici** e l'individuazione degli **ostacoli provocati dalle varie politiche**, il presente parere tratta anche diversi altri punti: norme in materia di emissioni e di rifiuti, regolamento sugli imballaggi e i veicoli usati, normativa fiscale, normalizzazione e organizzazione del mercato delle piante tessili, senza dimenticare le nuove prospettive che il regolamento REACH sui prodotti chimici ha aperto per i processi basati sulla biomassa. Le disparità che i 25 Stati membri presentano sotto il profilo sia dell'attuazione delle politiche che dei sistemi costituiscono ostacoli complessi. Il Comitato esorta la Commissione ad individuare gli ostacoli originati dalle varie politiche e a proporre delle soluzioni.

1.11 Circa la coltivazione, il Comitato definisce **requisiti relativi alla concorrenza per l'utilizzo delle superfici tra le piante alimentari**, l'energia e l'equilibrio ecologico, nonché alla protezione della natura e alla tutela dell'ambiente e del paesaggio. Il Comitato propone un sistema di accreditamento per attestare la provenienza e la trasformazione dei prodotti.

1.12 Quanto alla **dimensione internazionale**, il parere sottolinea le opportunità offerte all'UE nel campo dell'esportazione delle tecnologie. Per il commercio internazionale di fonti energetiche di origine biologica il Comitato chiede però norme ad hoc a livello dell'OMC che, soprattutto, garantiscano la sovranità alimentare e prevedano standard ecologici e sociali.

1.13 Il Comitato esaminerà il piano d'azione dell'UE per la biomassa in un altro parere.

2. Antecedenti e situazione attuale per la costituzione di una riserva di materie prime rinnovabili

2.1 **Obiettivi della politica dell'UE:** tenuto conto del rilancio della strategia di Lisbona e dei criteri della sostenibilità, si avverte la mancanza d'impulsi innovativi al livello dei seguenti aspetti chiave:

- una riserva di materie prime sostenibile e rispettosa dell'ambiente, con posti di lavoro nelle regioni europee,
- l'Europa quale economia dinamica basata sulla conoscenza, che si avvale di tecnologie avanzate sempre più richieste in tutto il mondo,
- requisiti sempre maggiori cui le soluzioni sostenibili in Europa devono soddisfare sul piano della politica di sicurezza e di sviluppo,
- garanzia e diversificazione delle materie prime in Europa, per assicurare una maggiore indipendenza economica,
- inversione di tendenza nell'uso delle materie prime, come strategia di protezione del clima e, contestualmente, di salvaguardia della biodiversità.

A questo proposito il presente parere d'iniziativa intende evidenziare alcuni aspetti fondamentali dal punto di vista della società civile europea.

2.2 **Definizione:** le materie prime rinnovabili sono prodotti agricoli, forestali e della pesca utilizzati in settori che non riguardano né l'alimentazione umana né quella animale. Vi rientra tutto ciò che si è formato mediante la fotosintesi e i successivi processi vitali: si tratta quindi di energia solare accumulata. La biomassa può essere utilizzata sia come materia prima sia a scopi energetici.

2.3 **Cenni storici:** la produzione di materie prime rinnovabili è uno dei principali compiti dell'attività agricola, accanto alla produzione di alimenti e di mangimi. Queste materie prime hanno iniziato ad essere scalzate con la rivoluzione industriale ma sono state sostituite in misura rilevante da prodotti petrolchimici solo dalla metà del XX secolo. Sulla base delle conoscenze tradizionali e grazie alle nuove tecnologie e a una scienza creativa, oggi abbiamo molteplici nuove possibilità di utilizzare queste materie prime nel campo dell'energia, nel settore farmaceutico, nella chimica, nell'edilizia e nei trasporti.

2.4 **Il quadro mondiale della politica relativa alle risorse:** le economie dell'UE presentano un fortissimo grado di dipendenza dalle fonti energetiche e dalle materie prime importate da tutto il mondo. Il consumo crescente e la dipendenza da fonti fossili come il petrolio e il gas naturale, ma anche dal carbone, stanno diventando insostenibili e hanno numerose conseguenze negative. Basti pensare che la sola bolletta petrolifera dell'economia tedesca ammonta a oltre 40 miliardi di euro all'anno.

2.4.1 La carenza di sviluppi e investimenti innovativi per utilizzare materie prime diverse nei paesi industrializzati è imputabile ad un'impostazione a senso unico delle politiche. Oltre ai danni ecologici e al cambiamento climatico globale, anche i rischi sul piano della politica estera e di sicurezza sono fenomeni drammatici connessi alla dipendenza dalle materie prime fossili.

2.4.2 Le ricadute negative dei cambiamenti climatici a livello mondiale, dei rincari dell'energia e dell'assenza di alternative efficienti sono ulteriori fattori che determinano fra l'altro la povertà nei paesi in via di sviluppo.

2.4.3 **La drammaticità del cambiamento climatico:** le difficoltà incontrate in tutto il mondo nell'attuazione del Protocollo di Kyoto, le grandi aspettative suscitate dalla conferenza di Montreal sul clima e i modesti risultati invece conseguiti sono temi ampiamente trattati nei documenti del Comitato. Ovunque e ogni giorno vengono richieste nuove soluzioni a livello europeo e internazionale.

2.5 **Le materie prime rinnovabili** costituiscono una fonte costantemente rigenerabile di materie prime e di energia. Possono contribuire ad un equilibrio ambientale positivo riducendo l'impatto ambientale, e in particolare l'aumento di CO₂, offrono opportunità per le catene economiche e le catene del valore a livello locale, contribuiscono alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro nelle zone rurali europee, e possono, in queste zone come anche nei settori agricoli e forestali a monte e a valle, dare nuovo impulso alla dinamica economica. Possono altresì rendere più flessibile la rotazione delle colture in agricoltura contribuendo così alla biodiversità. Infine, grazie al loro potenziale innovativo, offrono svariate possibilità di impiego e un ampio spettro di materie prime per i prodotti chimici.

2.6 Reazione delle politiche nazionali dell'UE ai nuovi sviluppi sul fronte delle materie prime

Per l'immissione in rete di energia prodotta a partire da fonti rinnovabili numerosi paesi europei hanno adottato regolamentazioni specifiche che stabiliscono tariffe più elevate in funzione di diversi criteri tecnologici ed economici. Ciò ha consentito lo sviluppo della produzione e della commercializzazione di nuove tecnologie, la riduzione dei costi grazie all'ampia esperienza acquisita sul campo e al perfezionamento delle tecnologie. Come si evince fra l'altro dalle comunicazioni della Commissione (COM(2005) 627 e 628 def.), però, in molti paesi europei molto rimane ancora da fare per creare incentivi efficaci allo sviluppo e alla commercializzazione.

2.7 **Politiche mondiali:** le materie prime rinnovabili stanno diventando sempre più importanti nelle diverse culture e nei diversi paesi, soprattutto nelle zone rurali. Fra le iniziative politiche ed economiche sono da annoverare ad esempio il programma per l'etanolo in Brasile e gli esperimenti con i semi di *jatropha* (pianta oleaginosa) nelle zone aride dell'India e dell'Africa. Si registrano però anche tendenze a sviluppi molto preoccupanti, p.es. nel Sudest asiatico e in America Latina dove, in seguito alla crescente domanda mondiale di oli combustibili, vengono distrutte vaste superfici forestali, con conseguenze estremamente negative non solo sul piano del bilancio climatico. Gli Stati Uniti intendono avviare un nuovo corso di politica energetica, atteso da tempo. Entro il 2030 vogliono infatti produrre il 20 % dei carburanti e il 25 % delle sostanze chimiche partendo dalla biomassa. Il Presidente e il Congresso, mediante la legge sulla sicurezza energetica, stanno cercando di fare del settore della biomassa uno dei pilastri dell'economia statunitense.

2.8 **Le materie prime rinnovabili nell'attività dell'UE:** in seno alla Commissione europea oltre dieci direzioni generali si occupano di questo tema secondo prospettive diverse. I lavori sono concentrati soprattutto al livello della DG Agricoltura e della DG Energia e trasporti, tuttavia, anche le DG Imprese e industria, Sviluppo, Ricerca, Politica regionale, Commercio, Concorrenza e Fiscalità lavorano in questo settore. Un contributo sostanziale viene anche dall'Agenzia europea dell'ambiente di Copenaghen.

2.8.1 L'UE ha adottato le seguenti iniziative per lo sviluppo delle materie prime rinnovabili:

- direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità,
- direttiva 2003/30/CE sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti,
- direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità,
- direttiva 98/70/CE relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel,
- Libro bianco della Commissione, in cui si chiede di raddoppiare la quota di energie FER entro il 2010,
- riforma dell'organizzazione del mercato delle piante tessili,
- messa a riposo dei terreni nell'UE dal 1992 e produzione di colture destinate ad usi non alimentari,
- riforma della politica agricola (Lussemburgo, 2003): resta l'obbligo di messa a riposo dei terreni, con la possibilità di praticare determinate colture; il disaccoppiamento consente fondamentalmente la libera scelta delle colture senza perdite a livello dei pagamenti diretti; nell'intera UE viene intro-

dotto un aiuto non disaccoppiato per 1,5 milioni di ettari di piante energetiche,

- regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR, che prevede anche il sostegno a questo settore,
- fondi strutturali,
- 6° programma quadro di R&S.

Infine, il 7 dicembre 2005 la Commissione ha pubblicato i seguenti documenti:

- Piano d'azione per la biomassa (COM(2005) 628 def.)
- Comunicazione Il sostegno a favore dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili (COM(2005) 627 def.).

Le istituzioni europee stanno lavorando all'adozione delle decisioni relative ai seguenti strumenti:

- orientamenti strategici comunitari sullo sviluppo rurale,
- riconoscimento della barbabietola da zucchero anche come coltura energetica ai sensi della nuova riforma del settore dello zucchero,
- 7° programma quadro di R&S,
- comunicazione della Commissione sui biocarburanti (2006),
- regolamento REACH concernente le sostanze chimiche (con nuove prospettive di utilizzo delle materie prime rinnovabili, specie nell'ipotesi di sostituzione).

3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato sottolinea la fondamentale importanza del settore delle materie prime rinnovabili per la sostenibilità delle economie nazionali. Constata altresì che attualmente taluni prodotti agricoli essenziali hanno, nel settore energetico, un valore superiore a quello loro riconosciuto per l'alimentazione umana e animale. Pur senza addentrarsi in un dibattito sui valori, si constata che oggi il livello dei prezzi dell'energia in generale addita spesso una soglia minima per i prezzi di mercato dei prodotti agricoli. Ciò può schiudere nuove alternative circa l'impiego delle materie prime rinnovabili a scopi energetici e non energetici, ed evidenzia in particolare la necessità di mettere a punto e consolidare nuove tecniche di sfruttamento.

3.2 **Utilizzazione integrata dei terreni:** il Comitato riconosce, in generale, la concorrenza tra le diverse utilizzazioni dei terreni: ad esempio, produzione alimentare, garanzia della biodiversità, salvaguardia della natura e tutela ambientale, oppure produzione di mangimi e di materie prime destinate ad usi non alimentari. Questa concorrenza varia a seconda delle regioni e presenterà sviluppi assai differenti. Molto diversa è anche l'entità delle superfici disponibili per i vari impieghi.

3.2.1 Considerati gli **incrementi della produttività** e la diminuzione del consumo di generi alimentari, si prevede che, a medio termine, nell'UE si libereranno estensioni complessive pari ad altri 13,7 milioni di ettari (sul totale dei 104 milioni di ettari di terreni coltivabili disponibili), cui si aggiungono le superfici attualmente messe a riposo nel contesto della PAC. Stando all'attuale modello di consumo di prodotti di origine animale trasformati, sarà inoltre necessario destinare alla produzione di mangimi una quota superiore della superficie agricola europea.

3.2.2 Ciò nonostante, se si considera l'Europa nel suo insieme, l'estensione dei terreni agricoli e forestali è limitata, tant'è vero che l'Europa è il maggiore importatore mondiale di prodotti alimentari e di mangimi. Il Comitato nutre profonde preoccupazioni per la **riduzione delle superfici agricole** a livello mondiale: ogni anno nel mondo se ne perdono infatti circa 7 milioni di ettari. Il 25 % di tutti i terreni utilizzati sono considerati a rischio. Nel 1970, a livello mondiale, la superficie coltivabile per abitante era ancora di 0,18 ettari pro capite, mentre oggi è scesa a soli 0,11 ettari. A ciò si aggiungono gravi incertezze circa un'evoluzione negativa della resa agricola a livello mondiale e la perdita di raccolti a causa dei cambiamenti climatici.

3.2.3 A giudizio del Comitato, oltre che all'incremento della resa agricola, occorre prestare soprattutto grande attenzione allo sfruttamento efficiente di colture lignocellulosiche quali le graminacee e il legno, e di sottoprodotti agricoli come la paglia. Inoltre, occorre recuperare il valore energetico dei sottoprodotti e dei residui del ciclo di vita dei materiali, come ad esempio i liquami negli impianti per la produzione di biogas. Al medesimo tempo occorre prevedere nuovi standard rigorosi per lo sviluppo di tecnologie di sfruttamento e conversione più efficaci. Su questo fronte occorre dar prova del massimo impegno, e le azioni al riguardo dovranno far parte integrante della politica europea di ricerca e sviluppo.

3.2.4 Il Comitato rileva che i **nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale** dispongono di una percentuale elevata di superfici agricole. Al medesimo tempo tali paesi beneficiano di gran parte dei fondi strutturali: esistono dunque buoni presupposti perché le politiche comunitarie e nazionali creino incentivi agli investimenti e alle innovazioni nel campo delle materie prime rinnovabili. Il Comitato invita l'Unione europea e, soprattutto, gli Stati membri ad adottare disposizioni legislative e linee guida per la programmazione idonee ad assicurare una parte significativa della dotazione dei fondi strutturali al settore delle materie prime rinnovabili.

3.2.4.1 In alcuni Stati membri, per effetto del processo di transizione, vaste superfici agricole non sono più state coltivate. Il Comitato fa notare che la loro coltivazione risulta meno competitiva perché generalmente si tratta di terreni che non hanno diritto a pagamenti a titolo della PAC. Il Comitato invita la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri a valutare l'opportunità di un impiego mirato dei fondi strutturali per assicurare che lo sfruttamento di tali superfici contribuisca allo sviluppo strutturale e all'occupazione nelle regioni interessate.

3.2.4.2 Il premio a favore delle piante energetiche (45 euro per ettaro), previsto per 1,5 milioni di ettari nelle decisioni di Lussemburgo sulla riforma della PAC del 2003, formerà oggetto di revisione già alla fine del 2006. Il Comitato invita la Commissione a verificare se il suo importo sia sufficiente. Ritiene altresì che la procedura per richiederlo sia troppo burocratica e propone di modificarla con la massima sollecitudine. Attualmente questo premio non può essere richiesto nei paesi che hanno optato per procedure semplificate nel quadro della PAC, ossia 8 dei 10 nuovi Stati membri. Il Comitato chiede che, nel quadro dell'adeguamento previsto dalla fine del 2006, si consenta anche a questi paesi di accedere al premio in parola. Riguardo alla sua entità andrebbe previsto un adeguamento specifico per i terreni che a seguito del processo di transizione non abbiano ottenuto alcun diritto a pagamenti.

3.3 Valore aggiunto a livello regionale — creazione di nuovi posti di lavoro

3.3.1 Per rafforzare l'economia locale nelle zone rurali, il Comitato giudica necessario assicurare che soprattutto le prime fasi della lavorazione avvengano per quanto possibile in loco. In tale contesto, le tecnologie decentrate offrono un grande potenziale per lo sviluppo e il rafforzamento dell'economia locale in quanto consentono, da un lato, di ridurre i costi di trasporto delle materie prime organiche e, dall'altro, di aumentare la creazione di valore aggiunto a livello locale, attraverso il perfezionamento e lo sfruttamento sul posto. Tali circuiti economici a livello locale consentono, da un lato, di mantenere i posti di lavoro nel settore agricolo e, dall'altro, di crearne di nuovi nei settori a monte e a valle.

3.3.1.1 Un aumento del 5 % della quota delle fonti energetiche rinnovabili di qui al 2010 creerebbe da 250 000 a 300 000 nuovi posti di lavoro nel solo settore della biomassa, principalmente nelle aree rurali, a condizione però che il 70-90 % della medesima venga prodotto in Europa. Il settore dei biocombustibili ha un'intensità di manodopera da 50 a 100 volte superiore a quella del settore dei combustibili fossili. L'intensità di manodopera per la produzione di elettricità dalla biomassa è da 10 a 20 volte superiore e nel settore del riscaldamento è doppia. Vi si aggiungono però anche numerosissimi posti di lavoro nel settore della conversione e della costruzione di sistemi di riscaldamento, per cui in varie regioni i maggiori risultati sotto il profilo occupazionale sono da prevedere nell'ambito dello sfruttamento energetico. Stando al rapporto di sintesi del MITRE del 2003, attuando un'ambiziosa strategia delle materie prime imperniata sulle energie rinnovabili sarà possibile creare circa 2,5 milioni di posti di lavoro (netti) di qui al 2020 nella sola UE. Circa i 2/3 di tali posti di lavoro potranno essere ottenuti nel comparto della biomassa. Di conseguenza il Comitato sottolinea il grande potenziale occupazionale che questo comparto presenta, purché vengano adottate idonee politiche d'incentivazione (dati i maggiori costi prevedibili). Al riguardo è indispensabile predisporre condizioni generali che possano sì evolvere, ma in maniera prevedibile.

3.3.1.2 Questi effetti positivi sul fronte occupazionale favoriranno appunto anche le zone rurali. Al riguardo si constata, da un lato, l'esigenza di nuovo personale altamente qualificato soprattutto nel settore della ricerca e dello sviluppo, valutato a circa 400 000 persone e, d'altro lato, anche la necessità di manodopera con un livello di competenze iniziali basso o molto modesto. Nell'insieme, in tutti i settori risulta indispensabile un impegno di formazione e qualificazione di ampio spettro sia per i produttori che per gli utilizzatori.

3.3.1.3 Al tempo stesso il Comitato constata l'esigenza crescente di formazione e perfezionamento professionale sulle materie prime rinnovabili nei seguenti settori: ricerca e istituti universitari, industria, artigianato, agricoltura, amministrazione, media e consumatori.

3.3.2 Per quanto riguarda i cambiamenti strutturali nelle zone rurali, ad esempio attualmente nel quadro della riforma dell'OCM dello zucchero, il Comitato insiste affinché si sfrutti il potenziale esistente nel settore artigianale e industriale, orientandolo verso l'utilizzo delle materie prime rinnovabili. I fondi di ristrutturazione costituiscono uno strumento adeguato per le operazioni di riconversione, mentre i fondi strutturali comunitari si prestano alla creazione di nuovi siti produttivi. Il Comitato deplora che l'impiego dei fondi di ristrutturazione non sia subordinato a strategie d'insediamento innovative atte a creare occupazione.

3.4 *Sfruttamento delle materie prime rinnovabili mediante un utilizzo «in cascata»*

Le materie prime rinnovabili possono essere utilizzate per la produzione materiale o energetica. Le diverse possibilità di impiego devono basarsi sul principio dell'utilizzo in cascata. È quindi preferibile esaminare la possibilità della trasformazione materiale prima dell'uso a fini energetici. Attualmente, riguardo ai processi di trasformazione di questo tipo, nel caso del petrolio viene utilizzato circa l'80 % della materia prima, mentre nel caso della biomassa la percentuale è del 59 %. Stando al principio delle cascate, l'utilizzo dovrebbe seguire il seguente ordine: uso alimentare, sfruttamento delle materie prime in funzione del rispettivo potenziale, materia prima secondaria o materia prima destinata alla produzione di energia o anche usata come mangime (pannelli di semi oleosi), utilizzo delle materie prime a basso potenziale energetico con struttura in lignina e cellulosa, utilizzo come concime.

3.4.1 *Uso delle materie prime rinnovabili per la produzione di materiali*

Per quanto riguarda la produzione di materiali, il Comitato reputa che le materie prime rinnovabili abbiano molteplici possibilità di impiego. Nel settore automobilistico tedesco, tra il 1996 e il 2003 l'impiego delle fibre naturali è passato da 10 000 a 45 000 tonnellate. Il legno e le fibre naturali vengono utilizzati come materiale edile e offrono vantaggi sul piano della bioedilizia e del risparmio energetico. I lubrificanti biode-

gradabili a base di oli naturali, grazie alla loro biodegradabilità, contribuiscono ad evitare i danni ambientali. Le materie prime rinnovabili forniscono sostanze di base per detersivi e detergenti, lacche e tessuti. Nell'industria automobilistica l'uso del legno e delle fibre naturali migliora la riciclabilità e consente di ridurre il peso dei materiali utilizzati. L'uso di materiali sintetici a vita lunga o breve a base di materie prime rinnovabili offre prospettive totalmente nuove anche nel riciclaggio dei rifiuti in quanto i cosiddetti materiali biodegradabili possono essere compostati e sfruttati — in maniera più razionale sotto il profilo energetico — per produrre direttamente calore o, attraverso impianti di biogas, calore ed elettricità. Le materie prime utilizzate per la produzione di materiali biodegradabili sono soprattutto le piante amidacee, lo zucchero, l'olio e la lignocellulosa. Dal 1995 la loro quota al livello mondiale è passata a 350 000 tonnellate, quasi esclusivamente sulla base di materie prime rinnovabili.

3.4.1.1 A giudizio del Comitato, nel campo dell'edilizia vanno sviluppate numerose nuove possibilità d'impiego del legno. Questo punto va preso attentamente in considerazione anche nel quadro della programmazione forestale. Anche se nei campi di applicazione summenzionati è già stata sviluppata tutta una serie di prodotti fino alla commercializzazione, occorre approfondire la tecnologia dei processi necessaria a tal fine.

3.4.1.2 Il Comitato reputa che nel quadro dell'applicazione del regolamento sulle sostanze chimiche sussistano nuove possibilità per un ulteriore sviluppo della chimica della biomassa, che è solo agli inizi e richiede pertanto un'intensa attività di ricerca. Occorrerà mettere a punto alternative per le sostanze definite problematiche nel contesto del regolamento REACH, e questo potrebbe essere un campo di ricerca promettente per le materie prime rinnovabili. In Germania, ad esempio, la percentuale delle materie prime rinnovabili utilizzate nell'industria chimica è passata dall'8 al 10,4 % (nella sola industria chimico-farmaceutica, senza considerare l'industria della carta e quella della trasformazione delle fibre naturali).

3.4.1.3 Per quanto riguarda lo sviluppo di linee di prodotti a base di biomassa, secondo il Comitato sono importanti i seguenti obiettivi:

- garantire una gestione più efficiente dal punto di vista energetico e dell'utilizzo dei materiali,
- sostituire i combustibili fossili e altre materie prime non rinnovabili,
- evitare i danni ambientali,
- sfruttare la biodegradabilità,
- ridurre il peso grazie a costruzioni leggere,
- sfruttare i vantaggi della bioedilizia e
- assicurare la tutela sul lavoro.

3.4.1.4 Attualmente l'ostacolo constatato per le diverse linee di prodotti è che in molti casi non si è ancora riusciti a ridurre i costi. Ciò è dovuto a carenze nella promozione dei prodotti e nella loro commercializzazione, nonché agli stanziamenti troppo scarsi per la ricerca e lo sviluppo. Per di più, in alcuni paesi queste materie prime sono anche svantaggiate dal punto di vista fiscale. Per l'uso delle materie prime il Comitato propone pertanto di favorirne più rapidamente la commerciabilità e la concorrenzialità prevedendo linee guida circa il loro impiego, analogamente a quanto avviene per le regole sull'immissione in rete dell'elettricità prodotta a partire da fonti rinnovabili.

3.4.2 Mercato del riscaldamento

Secondo il Comitato la produzione di calore a partire da fonti rinnovabili è estremamente importante dal punto di vista della politica climatica. Tale settore rappresenta infatti circa il 60 % del consumo finale di energia. È quindi necessario che sia i prodotti che le materie prime siano caratterizzati da una bassa intensità energetica. Il Comitato rileva con preoccupazione che, contando anche l'inevitabile quota di scarti di legno, il 35 % del legno prodotto annualmente nei boschi dell'UE (escluse le aree della rete Natura 2000) resta inutilizzato. Un aspetto secondario, ma non trascurabile, è costituito dal fatto che la raccolta degli scarti del legno riduce il rischio di incendi nei boschi e che le iniziative per lo sfruttamento di questi ultimi danno maggiori impulsi all'economia locale. Nel settore del riscaldamento la sostituzione del petrolio e del gas naturale è tecnicamente avanzata e, sul piano economico, risulta molto più facile che in altri settori, ragion per cui rappresenta una vera e propria necessità sul piano ambientale ed economico. Ciononostante l'impiego della biomassa per la produzione di calore cresce molto lentamente.

3.4.2.1 Nel settore del riscaldamento, diversamente da quanto avviene in quello dell'elettricità e dei combustibili, mancano disposizioni legislative sull'impiego delle energie rinnovabili. Per potenziare la produzione di calore a partire dalla biomassa a livello europeo, il Comitato chiede ulteriori iniziative legislative a favore della produzione e dello sfruttamento di questo tipo di calore. Esso ritiene infatti che disposizioni analoghe alle leggi sull'immissione in rete dell'energia prodotta da fonti rinnovabili possano favorire questo tipo d'impiego.

3.4.2.2 Attualmente 56 milioni di cittadini europei (il 61 % dei quali nei nuovi Stati membri) sono collegati a reti di teleriscaldamento. Il Comitato chiede un uso mirato dei fondi strutturali per potenziare e rinnovare questi sistemi di riscaldamento grazie all'impiego di materie prime rinnovabili. In tale contesto va potenziato soprattutto l'uso della cogenerazione di elettricità e calore.

3.4.2.3 Dato che gli investimenti nelle tecniche di riscaldamento, nelle tecnologie di cogenerazione, nel teleriscaldamento e nei sistemi di approvvigionamento sono a lungo termine, il Comitato reputa che nel breve periodo occorra fare molto di più anche nei vecchi Stati membri dell'UE. Al riguardo, oltre all'opera d'informazione, sono urgentemente necessari adeguamenti amministrativi.

3.4.2.4 Le diverse legislazioni nazionali riguardanti il diritto di proprietà e le materie forestali ostacolano l'utilizzo dei residui di legname dei boschi da parte dei privati. In questo settore, soprattutto a causa dei nuovi sviluppi sul fronte della domanda, è auspicabile ridurre al minimo gli adempimenti burocratici.

3.4.3 Mercato dei carburanti

3.4.3.1 Circa il 30 % del consumo energetico dell'UE è dovuto ai trasporti. Gli oli vegetali, il biodiesel, l'etanolo e i carburanti sintetici prodotti a partire dalla biomassa offrono un'alternativa al petrolio. Il Comitato prende atto che l'applicazione della direttiva sui biocarburanti procede a rilento. L'obiettivo finale è una quota di mercato del 5,75 % entro il 2010, ma la quota raggiunta, inferiore all'1,4 %, è decisamente inferiore all'obiettivo parziale del 2 % fissato per il 2005. Il Comitato approva esplicitamente i settori prioritari previsti nel programma «Energia intelligente — Europa» (decisione n. 1230/2003/CE), vale a dire:

- disposizioni legislative, trattamento fiscale e norme/standard per i carburanti,
- miglioramento delle catene di fornitura,
- richiesta, da parte del mercato, di veicoli che utilizzano carburanti alternativi,
- misure di accompagnamento.

3.4.3.2 Per questi motivi, nel contesto dei negoziati in sede OMC si chiedono attualmente contingenti all'importazione onde poter potenziare la produzione europea di etanolo. Solo così questo giovane comparto economico potrà avere una prospettiva di sviluppo per sostituire la benzina anche nell'Unione europea.

3.4.3.3 Per incentivare l'utilizzo dei carburanti rinnovabili sia la Commissione europea che gli Stati membri si propongono di sostituire le agevolazioni fiscali con disposizioni che prevedano miscele con quote prestabilite. Il Comitato teme che ciò possa compromettere numerosi investimenti recenti in questo settore ancor «giovane» e chiede che si assicuri una maggiore prevedibilità riguardo alle politiche che s'intende adottare. Fa altresì presente che lo strumento delle agevolazioni fiscali a favore dei biocarburanti è invece il più idoneo a consentire investimenti che meglio tengano conto delle specificità locali.

3.4.3.4 Anche nella migliore delle ipotesi, in avvenire i carburanti di origine vegetale potranno sostituire, al massimo, solo il 35 % dell'attuale consumo di carburanti. Molto rimane ancora da fare per lo sviluppo dei carburanti BTL (*biomass to liquid*) della seconda generazione sotto il profilo della tecnica e delle possibilità di commercializzazione. Al riguardo va ricordato che una superficie può essere destinata a una sola coltura. D'altra parte il Comitato sottolinea che una politica dei trasporti più efficace e un consumo di carburante molto più basso devono restare obiettivi prioritari per assicurare l'avvenire delle nostre economie.

3.4.4 Mercato dell'energia elettrica

3.4.4.1 Nei prossimi trent'anni in Europa occorrerà sostituire la capacità di produzione delle centrali per un valore dell'ordine di 200 000 MW di potenza elettrica. Ciò equivale a un volume d'investimenti pari ad almeno 200 miliardi di euro. In tal modo verranno gettate importanti basi per il futuro panorama energetico. Secondo il Comitato questo offre anche la possibilità di accrescere i sistemi di cogenerazione adeguando le dimensioni delle centrali, e quindi aumentando notevolmente anche l'efficienza energetica.

3.4.4.2 Finora, nel settore dell'energia elettrica, sono stati utilizzati come biomassa essenzialmente legno usato, letame semiliquido, rifiuti organici e altri rifiuti di origine animale e vegetale. La quota della biomassa nella produzione di elettricità cresce solo lentamente, ma, se non si utilizzerà maggiormente la biomassa, non si raggiungeranno gli obiettivi della direttiva sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili (2001/77/CE).

3.4.4.3 Dato che nel campo dell'energia elettrica il sistema di approvvigionamento provoca una strozzatura, ai fini di una maggiore efficacia si potrebbero stabilire condizioni stabili e chiare per l'immissione in rete. Il Comitato reputa che al riguardo siano importanti i seguenti punti: prevedibilità delle condizioni relative agli investimenti innovativi, prezzi di immissione in rete differenziati a seconda dei costi di produzione e delle tecniche disponibili, valutazione quinquennale ai fini dell'adeguamento dei prezzi di immissione in rete per i nuovi investimenti che utilizzano tecnologie più efficienti, sistema di premi per le nuove tecnologie, sfruttamento del calore, unità più piccole e quindi a carattere più «locale». È pure utile un sistema di premi calcolati in base alle materie prime impiegate. Il Comitato reputa necessario ricompensare mediante un sistema di premi soprattutto i pascoli e le colture intercalari, i sottoprodotti come la paglia, ma anche la valorizzazione dei sottoprodotti della trasformazione come i pannelli di semi oleosi e le burlande.

3.4.5 Obiettivi

Per l'utilizzo in settori quali i biocarburanti e l'elettricità prodotta a partire da fonti rinnovabili l'UE ha già definito degli obiettivi che però, tenuto conto dell'attuale andamento dei prezzi sui mercati delle energie fossili, andrebbero aggiornati. Il Comitato reputa che l'Unione europea debba elaborare obiettivi comuni e un quadro d'azione comune anche nell'ambito dell'impiego delle materie prime e dello sfruttamento del calore.

3.4.5.1 Per quanto concerne la **definizione di obiettivi**, secondo il Comitato va perseguito l'obiettivo «**25 × 4 entro il 2020**». Per il futuro sfruttamento della biomassa, ciò significa che — rispetto all'attuale impiego di materie prime fossili — le materie prime e le fonti energetiche rinnovabili dovrebbero arrivare a coprire il 25 % dell'approvvigionamento elettrico, il 25 % dei consumi di riscaldamento, il 25 % dei combustibili utilizzati e il 25 % dei materiali ricavati dal petrolio, come ad es. le materie plastiche. Anche riorientandosi verso le fonti

rinnovabili per conseguire tali obiettivi, per lo sviluppo economico rimane decisivo un uso efficiente di tutte le risorse, il che rende indispensabile un notevole miglioramento dell'efficacia a livello di materiali ed energia all'interno dell'Unione europea.

3.5 Individuazione degli ostacoli politici allo sviluppo di linee di prodotti

Le disparità che i 25 Stati membri presentano sotto il profilo sia dell'attuazione delle politiche che dei sistemi costituiscono ostacoli complessi. Qui di seguito il Comitato esamina ambiti di vitale importanza che dovranno sottostare al vaglio dell'UE e degli Stati membri per evitare che l'uso di materie prime rinnovabili risulti ostacolato senza ragione, in maniera tale da ritardarne lo sviluppo.

3.5.1 Piante tessili

Per gli investitori i contingenti nazionali vigenti nel settore delle piante a fibre corte e lunghe rappresentano un ostacolo. Riguardo agli aiuti alla trasformazione delle fibre corte, il Comitato appoggia quanto affermato nello studio commissionato dalla Commissione europea alla società Ernst & Young sull'organizzazione del mercato del lino e della canapa, in cui si propone di mantenere gli aiuti per le fibre corte e di trasformarli in un aiuto per tutti i tipi di fibre. Per uno sviluppo dinamico del settore delle fibre naturali nell'UE il Comitato chiede che in quest'ambito dell'OCM venga garantita la sicurezza ai fini della programmazione degli investimenti.

3.5.2 Materiali edili

Per quanto riguarda la legislazione edilizia, le procedure per la concessione di autorizzazioni vanno modificate in modo da privilegiare l'impiego delle materie prime rinnovabili, in considerazione dei vantaggi che presentano in quanto materiali e sotto il profilo del riciclaggio. In particolare, il Comitato esorta la Commissione a valutare fino a che punto il quadro giuridico escluda l'uso nel settore edile, e la invita a presentare proposte di miglioramenti al riguardo.

3.5.3 Norme in materia di emissioni e di rifiuti

Inoltre, in molti casi le norme riguardanti le emissioni (soprattutto quelle relative ai piccoli inceneritori) e le disposizioni sullo smaltimento dei rifiuti applicabili alla produzione di elettricità a partire dalla biomassa e al settore dei materiali biodegradabili ostacolano lo sfruttamento di possibili applicazioni delle materie prime rinnovabili. A questo proposito il Comitato chiede di definire un quadro rispettoso dell'ambiente che consenta una commercializzazione intensiva dei prodotti ecocompatibili e un maggiore uso della biomassa senza causare problemi ambientali. Chiede inoltre di adeguare la direttiva sulle automobili usate in modo da migliorare il recupero dei materiali di scarto e di studiare, per questo settore, l'efficienza energetica nella prospettiva dell'impiego di nuovi materiali, della progettazione finalizzata all'alleggerimento e delle caratteristiche sotto il profilo del riciclaggio.

3.5.4 Normativa fiscale

Per quanto riguarda il ravvicinamento dei sistemi fiscali a livello europeo, il Comitato esorta a orientarli alla tutela dell'ambiente e delle risorse. L'obiettivo al riguardo deve consistere anche nell'eliminazione dei privilegi fiscali per l'uso dei combustibili fossili. D'altro canto è opportuno contemplare un'eventuale riduzione dell'imposta sul valore aggiunto, per esempio nel campo delle fibre naturali, il che vale anche per l'impiego delle materie prime rinnovabili nei sistemi di teleriscaldamento.

3.5.5 Normalizzazione europea

Anche quando le norme sulla trasformazione siano previste dalla legge occorre verificare e aggiornare costantemente il miglioramento dei sistemi di normalizzazione e il loro adeguamento ai nuovi materiali e alle nuove tecnologie utilizzate nel settore della biomassa. La regolamentazione dei processi deve assicurare soprattutto un adeguato equilibrio in relazione alla provenienza, che presuppone un sistema di accreditamento. Ad esempio, l'abbattimento di una foresta pluviale per sostituirla con piantagioni di palme da olio provoca un «bilancio del carbonio» negativo per un periodo di 30 anni. Inoltre, i sistemi di normalizzazione a livello europeo devono tener conto delle caratteristiche positive della biomassa in quanto prodotto e delle sue capacità di riciclo.

3.6 *Approcci politici a favore di un maggiore uso delle materie prime rinnovabili nell'Unione europea*

Il Comitato manifesta preoccupazione per l'attuale assenza di progressi verso politiche europee più efficaci dell'energia e delle materie prime.

Il Comitato si rammarica che moltissimi servizi della Commissione si occupino delle materie prime rinnovabili indipendentemente gli uni dagli altri. Considerata la fondamentale importanza di questa politica, il Comitato esorta a creare un servizio di coordinamento o una task force in seno alla Commissione. Come affermato al punto 3.4.5.1, è indispensabile definire chiaramente degli obiettivi ambiziosi.

3.6.1 Piano d'azione a favore della biomassa

3.6.1.1 Il Comitato si compiace che la Commissione abbia elaborato un piano d'azione comunitario a favore della biomassa: in base ad esso andrebbero formulati i piani di azione nazionali/regionali, fermo restando che occorrerà monitorare il conseguimento degli obiettivi fissati. Il Comitato si compiace che il piano d'azione contempli potenzialità largamente inutilizzate per la produzione di calore, ma si rammarica che sia incentrato unicamente sull'uso della biomassa a fini energetici. Chiede pertanto di integrarlo inserendovi l'aspetto relativo all'impiego come materia prima, di promuovere la ricerca di nuove utilizzazioni e di intensificare l'attività di informazione, di pubbliche relazioni e di consulenza. Sul piano della politica economica è necessario avviare un'iniziativa a favore della creazione d'impresie nel settore delle materie prime rinnovabili per rafforzare soprattutto le PMI, considerata la difficoltà di reperire capitale di rischio. Il Comitato si rammarica che il

piano d'azione non proponga condizioni di accesso al mercato sufficientemente modulate per tener conto dei problemi del commercio mondiale.

3.6.1.2 Nella comunicazione della Commissione, del 7 dicembre 2005, sul sostegno a favore dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili (COM(2005) 627 def.) si afferma che nella maggioranza dei paesi europei, soprattutto riguardo alla biomassa e al gas naturale, le potenzialità restano in gran parte inutilizzate a causa dell'inadeguatezza del quadro giuridico. Per la commercializzazione delle energie rinnovabili si sono dimostrati molto efficaci i sistemi di alimentazione con prezzi orientati ai costi. Il Comitato si aspetta che la Commissione, come conseguenza della summenzionata comunicazione, proponga linee guida più incisive in materia.

3.6.2 Ricerca e sviluppo

3.6.2.1 Al momento attuale al Comitato non sembra che una quota sostanziale della dotazione finanziaria del Settimo programma quadro venga assegnata alla ricerca sull'uso della biomassa. Sia nel campo della ricerca energetica che in quello dell'utilizzo delle materie prime rinnovabili sono necessari programmi di ricerca più completi. Il Comitato ricorda che occorre chiarire le interfacce con altri settori della ricerca, come la ricerca sui materiali, quella nel campo della chimica e le nanotecnologie. A suo parere, l'adozione del regolamento REACH fornisce una motivazione ulteriore per intensificare le attività di ricerca nel campo della chimica basata sulla biomassa.

3.6.2.2 Se nel nuovo programma quadro non verrà apporato il sostanziale cambiamento chiesto dal Comitato, ciò ostacolerà la necessaria inversione di tendenza a livello dell'uso di materie prime nell'UE. Attualmente l'ostacolo è costituito non già dall'offerta quantitativa di materie prime rinnovabili, bensì piuttosto dallo sviluppo delle tecniche di lavorazione e di conversione necessarie per addvenire ad un determinato prodotto da commercializzare o da trasformare. Ciò richiede pertanto l'intensificazione delle attività di ricerca.

3.6.3 Fondi strutturali

Il Comitato chiede che, nel quadro dell'impiego delle risorse dei fondi strutturali, nel prossimo periodo di programmazione venga destinata una quota minima agli investimenti nel settore delle materie prime rinnovabili.

3.7 *Proteggere l'ambiente, la natura e il paesaggio — salvaguardare la biodiversità*

Il Comitato reputa che il potenziamento dell'uso delle materie prime rinnovabili non debba avvenire a scapito di altri obiettivi ecologici. Raccomanda pertanto di tener conto dei seguenti principi:

— per la coltivazione delle materie prime rinnovabili valgono gli stessi principi delle buone pratiche professionali applicabili alla produzione di alimenti,

- le superfici devono continuare a poter essere adibite alla produzione di prodotti alimentari anche dopo la coltivazione di materie prime non alimentari, la quale deve avvenire secondo le modalità indicate ai punti da 3.2 a 3.2.3,
- la coltivazione di materie prime rinnovabili deve avvenire su terreni già sfruttati per attività agricole e su superfici messe a riposo — comprese anche, ad esempio, le superfici temporaneamente incolte a causa del processo di transizione — e non deve portare a una riduzione dei pascoli permanenti,
- per ridurre i trasporti, di cui sono noti gli impatti negativi sull'ambiente, occorre puntare a una produzione in circuiti regionali o locali,
- le superfici importanti dal punto di vista ecologico vanno protette e coltivate nel rispetto degli obiettivi di tutela ambientale,
- occorre promuovere e coltivare in modo particolare le materie prime rinnovabili che presentano un buon bilancio ecologico.

Questi principi dovrebbero valere anche per le norme di accreditamento a livello nazionale e internazionale.

Applicando questi principi si assicura naturalmente che l'utilizzo di materie prime rinnovabili influisca positivamente sullo sviluppo economico e sull'ambiente.

Bruxelles, 15 marzo 2006

3.8 Dimensione internazionale dello sviluppo delle materie prime rinnovabili

Dinanzi alla minaccia di conflitti per materie prime come il petrolio, lo sviluppo delle materie prime rinnovabili nell'Unione europea assume una dimensione che interessa anche la politica estera, quella dello sviluppo e il raggiungimento della pace.

3.8.1 L'approvvigionamento alimentare di tutte le fasce della popolazione deve avere la priorità assoluta in tutti i paesi. Sul piano del commercio internazionale, il Comitato chiede pertanto di evitare in ogni caso che la coltivazione e l'esportazione di fonti energetiche ecologiche comprometta l'**approvvigionamento alimentare** di un determinato paese. Le **norme dell'OMC** vanno definite esattamente anche su questo punto. I singoli governi devono poter definire il quadro politico necessario a garantire la sicurezza alimentare del proprio paese. Il Comitato giudica altresì necessario che per gli scambi di materie prime rinnovabili le disposizioni non tariffarie dell'Organizzazione mondiale del commercio includano norme sociali, riguardanti più precisamente le condizioni di lavoro, e standard ecologici. Il Comitato è favorevole alla creazione di un'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili (IRENA) e chiede una maggiore trasparenza nel settore delle materie prime a livello internazionale.

3.8.2 Il Comitato sottolinea che l'economia dell'**UE dipende dallo sviluppo e dall'esportazione di tecnologie innovative**. I processi e i prodotti innovativi derivati dalle materie prime rinnovabili sono il presupposto per assumere una posizione leader nel commercio mondiale nel settore delle tecnologie del futuro. Il quadro politico per la promozione delle materie prime rinnovabili ha pertanto un'importanza fondamentale per lo sviluppo economico nell'Unione europea.

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

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

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

Punto 1.8:

Cancellare l'intero capoverso:

~~Il Comitato appoggia espressamente la definizione, da parte dell'UE, di obiettivi circa la quota di materie prime rinnovabili. A tale proposito propone lo schema 25x4 entro il 2020, cioè il 25 % di materie prime rinnovabili rispettivamente per l'energia elettrica, per la produzione di calore, per i combustibili e per i nuovi materiali, quali ad esempio i materiali compositi, le materie plastiche rinforzate con fibre naturali e i prodotti dell'industria petrolchimica.~~

Motivazione

L'obiettivo comportante la realizzazione dello schema 25x4 entro il 2020 è troppo ambizioso e non prende in considerazione gli interessi dei comparti produttivi ad alto consumo di energia, come l'industria cartaria o quella chimica.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 43

Voti contrari: 66

Astensioni: 14

Punto 3.4.5.1

Modificare come segue:

~~Per quanto concerne la definizione di obiettivi, secondo il Comitato va perseguito l'obiettivo «25 × 4 entro il 2020». Per il futuro sfruttamento della biomassa, ciò significa che — rispetto all'attuale impiego di materie prime fossili — le materie prime e le fonti energetiche rinnovabili dovrebbero arrivare a coprire il 25 % dell'approvvigionamento elettrico, il 25 % dei consumi di riscaldamento, il 25 % dei combustibili utilizzati e il 25 % dei materiali ricavati dal petrolio, come ad es. le materie plastiche. Anche riorientandosi verso le fonti rinnovabili per conseguire tali obiettivi, per lo sviluppo economico rimane decisivo assicurare un uso efficiente di tutte le risorse, il che rende indispensabile un notevole miglioramento dell'efficacia a livello di materiali ed energia all'interno dell'Unione europea.~~

Motivazione

L'obiettivo comportante la realizzazione dello schema 25 × 4 entro il 2020 è troppo ambizioso e non prende in considerazione gli interessi dei comparti produttivi ad alto consumo di energia, come l'industria cartaria o quella chimica.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 44

Voti contrari: 70

Astensioni: 12

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il legno come fonte energetica nell'Unione europea allargata*

(2006/C 110/11)

In data 11 luglio 2005 la Commissione europea, con una lettera firmata dai commissari Olli REHN, Mariann FISCHER BOEL e Andris PIEBALGS, ha invitato il Comitato economico e sociale europeo a elaborare, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, un parere sul tema: *Il legno come fonte energetica nell'Unione europea allargata*.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore Seppo KALLIO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli e 6 astensioni.

1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) osserva che impiegare il legno come combustibile significa innanzi tutto sfruttare un potenziale energetico europeo inutilizzato e rinnovabile⁽¹⁾, nonché ridurre al tempo stesso le emissioni di anidride carbonica, corresponsabili dell'effetto serra, e garantire le funzioni di utilità pubblica delle foreste, tra cui quelle di protezione e quelle di salvaguardia della biodiversità. Incrementando il ricorso a combustibili a base di legno si favorirebbe anche l'impiego di materie prime sinora inutilizzate per le esigenze dell'industria della trasformazione. L'uso energetico del legno contribuisce a prevenire il cambiamento climatico, innalza il grado di autosufficienza, tuttora modesto, dell'UE in questo campo e accresce la sicurezza dell'approvvigionamento; tutti questi sono obiettivi della politica energetica dell'UE. Nondimeno il potenziale contributo del legno alla soluzione del problema energetico è limitato e dev'essere integrato da altre fonti energetiche alternative e da efficienti misure di risparmio, ad esempio l'isolamento termico degli edifici. Gli alberi, crescendo, fissano l'anidride carbonica atmosferica; un metro cubo di legno contiene mediamente 800 kg di CO₂. In linea di principio, tuttavia, ai fini della cattura a lungo termine di carbonio nelle foreste, è importante che vi siano ingenti riserve di legname. Curando adeguatamente le foreste e assicurando la crescita degli alberi si aumenta la loro funzione di pozzi di assorbimento del carbonio. Aumentando il ricorso al legno come fonte di energia si risparmiano le risorse energetiche non rinnovabili e al tempo stesso si riducono le emissioni derivanti dai combustibili fossili. L'utilizzazione energetica del legno rende più efficace l'attività silvicola e favorisce, nel lungo periodo, l'incremento delle riserve di legno.

1.2 Il CESE ritiene d'altro canto che per promuovere l'utilizzazione del legno come combustibile occorra una strategia a lungo termine volta a eliminare le disposizioni che ostacolano o rallentano tale utilizzazione. Bisogna dunque creare delle condizioni eque per l'energia ricavata dal legno, sopprimendo le misure fiscali o di sostegno che favoriscono i combustibili fossili. In Europa è già stata pubblicata la norma CEN/TS 14961, concernente le specifiche e la classificazione dei biocombustibili solidi.

1.3 È importante incrementare in tutti i paesi l'utilizzazione sostenibile del legno e aprire il mercato dei combustibili ai sottoprodotti dell'industria, ai residui forestali utilizzabili a fini energetici e ai combustibili trasformati a base lignea. Spesso la produzione e l'utilizzazione dei combustibili sono strettamente legate alla silvicoltura e all'industria del legname. Sta nascendo anche un mercato internazionale per i combustibili a base lignea di nuovo tipo, come i granuli, le mattonelle e il biodiesel. Per promuovere il mercato dei combustibili a base lignea servono strumenti economici che consentano anche l'entrata in attività di nuovi operatori. Simili strumenti possono essere adoperati anche per accrescere la domanda e l'offerta di legno. Una tassa sulle emissioni di anidride carbonica dei combustibili fossili e un'aliquota IVA ridotta per i combustibili a base di legno farebbero aumentare la domanda di quest'ultimo tipo di energia. Inoltre si può promuovere, con azioni di sostegno agli investimenti, la domanda di combustibili lignei da parte dei produttori di energia. Bisogna altresì migliorare le attività di comunicazione, di istruzione e di ricerca e sviluppo concernenti l'energia derivante dal legno. Gli strumenti economici dovrebbero essere diretti specialmente a settori diversi dallo scambio di emissioni. Nei nuovi Stati membri potrebbe essere particolarmente importante promuovere lo scambio di tecnologie e buone pratiche e contribuire a una strategia di comunicazione.

1.4 Il Comitato ritiene che per sfruttare e mobilitare queste risorse inutilizzate servano operatori in possesso dei mezzi economici necessari per reggere la concorrenza in un mercato efficiente. Nei paesi dove il mercato non è sviluppato dev'essere possibile assicurare temporaneamente la sopravvivenza economica degli operatori, ad esempio grazie ai fondi per lo sviluppo rurale. È essenziale sostenere le organizzazioni dei proprietari forestali, gli imprenditori locali e la piccola industria del settore.

1.5 Il Comitato auspica che vengano introdotti strumenti economici a finalità ambientale, che siano applicabili in maniera equa a tutti gli utenti e accrescano la domanda dei combustibili lignei, favorendone l'impiego in tutti i settori del mercato: nel riscaldamento domestico con legna da ardere e combustibile raffinato a base di legno, nel riscaldamento di

⁽¹⁾ Direttiva 2001/77/CE, GU L 283 del 27.10.2001, pagg. 35-70, art. 2, lettera b).

grandi edifici isolati, nelle centrali che producono teleriscaldamento ed elettricità per villaggi, centri urbani e città e naturalmente negli impianti per la lavorazione del legno e in altri stabilimenti industriali che utilizzano il teleriscaldamento e l'elettricità e dove possono essere usati combustibili a base di legno di provenienza locale e regionale. Si potranno impiegare grandi quantità di legno nella produzione di energia solo quando siano state già sfruttate tutte le possibilità offerte dall'isolamento termico e quando esista un piano di riscaldamento che prevede l'utilizzazione di altre fonti alternative, specialmente l'energia solare.

1.6 Il Comitato ritiene che per sostenere la produzione di combustibili lignei e il loro impiego nella generazione di calore e di elettricità si debbano introdurre misure speciali in quasi tutti gli Stati membri, ma soprattutto in quelli di nuova adesione e nei paesi candidati, dove le proprietà forestali sono di piccole dimensioni e il grado di organizzazione dei proprietari privati di foreste, nonché il livello di utilizzo delle foreste stesse, sono modesti. Gli ostacoli all'avvio di un'impresa sono spesso eccessivi: riducendoli si favorisce la crescita dell'attività imprenditoriale e si stimola la nascita e lo sviluppo dei relativi mercati. Si dovrebbero utilizzare attivamente i fondi strutturali per promuovere l'avvio di imprese e di mercati locali e regionali.

1.7 Il Comitato ritiene che tutti i biocombustibili vadano trattati allo stesso modo. Bisogna evitare che gli strumenti utilizzati in altri campi di intervento comunitario compromettano la competitività del legno rispetto agli altri biocombustibili. Con le tecniche attuali la biomassa lignea si adatta a tutte le produzioni energetiche, anche come materia prima per il biodiesel.

1.8 Il Comitato ritiene che nell'UE occorra abrogare gli accordi e le disposizioni che limitano la libera circolazione dei combustibili a base di legno, nonché eliminare eventuali altri ostacoli al loro commercio. Il legno può avere un ruolo importante nell'accrescere la concorrenza nel settore energetico. Esso può competere, specialmente a livello locale e regionale, con le altre fonti energetiche.

1.9 Il Comitato constata che nell'UE manca un'informazione adeguata sull'impiego del legno come combustibile e sul relativo potenziale. Occorre migliorare il sistema di inventariazione delle riserve di legno utilizzabili a fini energetici in tutti gli Stati membri presenti e in quelli futuri: questi dati costituiscono infatti il fondamento stesso dello sviluppo sostenibile. Bisogna tuttavia procedere in maniera differente a seconda dei casi. Per esempio nelle grandi foreste di latifoglie dell'Europa centrale occorre lasciare una quantità di legno sufficiente a garantire la biodiversità. Le informazioni disponibili sulle risorse forestali inutilizzabili a causa dell'ubicazione sono insufficienti. Tali risorse dovrebbero invece essere chiaramente definite, classifi-

cate e normalizzate, per evitare che nell'UE si producano distorsioni nel commercio del legname. Bisognerebbe elaborare degli inventari nazionali del potenziale di combustibili lignei, monitorare il loro impiego e valutare in modo più accurato e comparabile le relative possibilità, onde potere stabilire degli obiettivi e misurare i risultati dei vari strumenti di intervento.

1.10 Il Comitato ritiene che in talune regioni l'impiego del legno come combustibile sia importante anche per prevenire gli incendi forestali, in particolare nelle monoculture di aghifoglie controllate dall'uomo: attraverso un uso più efficiente, specie nella produzione di energia, si può probabilmente ridurre il rischio e il numero di tali incendi.

1.11 Il programma di utilizzo del legno come materia prima per la produzione di energia deve comprendere degli studi sulla selezione delle varietà e degli ecotipi più efficaci, sui metodi di coltura intensivi e sui cicli di produzione più brevi. Occorre sviluppare quel ramo dell'economia forestale costituito dall'arboricoltura da legno. La ricerca di metodi efficaci per ottenere il legno da utilizzare a scopi energetici non deve avere conseguenze negative sulla salvaguardia della biodiversità, né causare problemi alla gestione idrica locale e regionale. Bisogna migliorare sia i procedimenti di combustione che le tecniche e la logistica utilizzate nello sfruttamento delle riserve di combustibile ricavate dalle foreste. Si possono raggiungere risultati durevoli promuovendo le attività di ricerca e sviluppo e la diffusione delle conoscenze e delle tecnologie. Per evitare distorsioni della concorrenza si dovrebbero definire delle norme europee per le piccole caldaie destinate ai combustibili solidi.

1.12 Bisogna anche pubblicizzare meglio le possibilità di utilizzazione energetica del legno. Ciò riguarda tutti i campi, dall'impiego domestico di granuli alle applicazioni su vasta scala a livello industriale e municipale con uso di trucioli e sottoprodotti forestali. In molte centrali moderne adibite alla cogenerazione di calore ed elettricità il legno può essere bruciato insieme ad altri combustibili solidi.

1.13 I combustibili a base di legno, i sottoprodotti dell'industria forestale e i residui del taglio (cime, rami, ceppi e frammenti ricavati dal diradamento) possono migliorare la redditività della silvicoltura sostenibile e la competitività del settore forestale senza comportare seri rischi per l'approvvigionamento dell'industria del legno o per l'occupazione nel settore forestale e nell'industria del legno. Un maggiore ricorso al legno come fonte energetica faciliterebbe l'adeguamento del settore forestale agli obiettivi della strategia di Lisbona.

1.14 Il legno utilizzato nella produzione di energia dovrebbe essere coltivato anche su terreni agricoli non più in uso, che verrebbero quindi destinati alla riforestazione per scopi energetici.

2. Osservazioni generali

2.1 L'Unione europea non ha una politica energetica comune. Negli ultimi anni essa ha adottato misure riguardanti il mercato dell'elettricità (direttiva 96/92/CE)⁽²⁾ e del gas naturale (direttiva 98/30/CE)⁽³⁾, la sicurezza dell'approvvigionamento, l'aumento dell'uso di energie rinnovabili e le questioni ambientali connesse alla produzione di energia. Non hanno invece avuto buon fine i tentativi di uniformare il livello di tassazione applicabile alle emissioni di anidride carbonica dovute all'uso di combustibili fossili, che pure avrebbero molto favorito il ricorso alle energie rinnovabili.

2.2 Il Libro bianco del 1997⁽⁴⁾ stabilisce l'obiettivo di un aumento della quota di energie rinnovabili utilizzate dai 45 milioni di TEP (tonnellate equivalenti petrolio) del 1995 a 135 milioni. Tale obiettivo, stabilito nel quadro dell'UE a 15, corrisponde ad un aumento della quota di rinnovabili dal 5,2 al 12 % entro il 2010. Nel 2001 detta quota è stata del 6 %. Nel migliore dei casi essa salirà al 10 %, nel peggiore rimarrà vicina all'8 %. Le misure attuate non sono bastate a realizzare in tempo gli sviluppi auspicati. Analoga constatazione viene formulata in una comunicazione della Commissione⁽⁵⁾.

2.3 Nel Libro verde del 2000 Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico⁽⁶⁾ viene ribadita la volontà di limitare la dipendenza energetica dell'Europa dall'esterno, accrescendone il grado di autoapprovvigionamento. Il grado attuale di autoapprovvigionamento è prossimo al 50 %, ossia troppo basso dal punto di vista strategico.

2.4 La direttiva 2001/77/CE⁽⁷⁾, sulla promozione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili, stabilisce l'obiettivo di pervenire entro il 2010 a produrre da fonti rinnovabili il 22 % dell'elettricità destinata al mercato interno. Da una valutazione delle misure applicate e dei relativi risultati emerge che alla scadenza indicata tale quota sarà pari soltanto al 18-19 %. Vi è stato un netto aumento della quota di elettricità prodotta a partire dalla biomassa, ma si riscontrano comunque differenze significative tra uno Stato membro e l'altro.

2.5 La direttiva 2003/30/CE⁽⁸⁾ sulla promozione dell'uso di biocombustibili stabilisce che nel 2010 questi ultimi dovranno costituire il 5,75 % del totale dei combustibili impiegati. La direttiva indica anche un obiettivo intermedio, ossia il 2 %, per il 2005, alla scadenza indicata tuttavia il valore era pari all'1,4 %.

2.6 La direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (2003/96/CE)⁽⁹⁾ consente agli Stati membri di

esentare dalla tassazione i combustibili a base di legno, o di applicare aliquote ridotte. Ciò consente un'esenzione totale o parziale dei biocombustibili, e anche la tassazione complessiva può essere inferiore al livello minimo stabilito. Dette esenzioni possono essere concesse per un periodo massimo di sei anni. La loro concessione avrà termine il 31 dicembre 2012 e i relativi benefici fiscali, secondo quanto dispone la direttiva, non saranno applicabili oltre il 2018.

2.7 Nell'autunno del 2003 è stata adottata la direttiva sullo scambio di emissioni (2003/87/CE)⁽¹⁰⁾. La cosiddetta direttiva sul collegamento (2004/101/CE)⁽¹¹⁾ è stata adottata nel settembre 2004. Essa consente lo scambio di diritti di emissione al di fuori dell'UE nel quadro di progetti di sviluppo (CDM, meccanismo di sviluppo pulito) e tra paesi industrializzati (JI, attuazione congiunta).

2.8 Nel dicembre 2005 la Commissione ha pubblicato la comunicazione Piano di azione per la biomassa⁽¹²⁾, finalizzata ad accelerare e a rafforzare l'impiego della bioenergia negli Stati membri.

2.9 Il principale impiego energetico della biomassa consiste nella generazione di calore. Bisognerebbe dedicare una direttiva alla promozione di questo suo impiego.

2.10 Dal punto di vista dell'efficienza energetica la miglior procedura consiste nel generare contemporaneamente nello stesso impianto elettricità e calore. La cogenerazione è particolarmente importante ai fini del teleriscaldamento e per accrescere l'utilizzazione della biomassa. La direttiva 2004/8/CE riguarda appunto la cogenerazione di calore ed elettricità⁽¹³⁾.

2.11 Il Settimo programma quadro di ricerca dell'UE (2007-2013) è attualmente in corso di elaborazione. Il settore forestale europeo ha istituito la cosiddetta piattaforma tecnologica del settore forestale, nel cui programma di ricerca figurano anche considerevoli investimenti destinati alle attività di ricerca e sviluppo nel campo dell'uso energetico del legno.

2.12 La concorrenza sul mercato dell'energia si è sviluppata in maniera assai differente nelle varie parti d'Europa. Ciò concerne in particolare la produzione e la distribuzione di elettricità, ma in molti casi anche il commercio di combustibili fossili. Nel settore energetico la concorrenza non viene esercitata adeguatamente. L'impiego del legno come combustibile a livello locale e regionale può rendere il mercato più concorrenziale.

⁽²⁾ Direttiva 96/92/CE, GU L 27 del 30.1.1997, pagg. 20-29.

⁽³⁾ Direttiva 98/30/CE, GU L 204 del 21.7.1998, pagg. 1-2.

⁽⁴⁾ COM(97) 599 def. del 26.11.1997.

⁽⁵⁾ COM(2004) 366 def. del 26.5.2004.

⁽⁶⁾ COM(2000) 769 def. del 29.11.2000.

⁽⁷⁾ Direttiva 2001/77/CE, GU L 283 del 27.10.2001, pagg. 33-40.

⁽⁸⁾ Direttiva 2003/30/CE, GU L 123 del 17.5.2003, pagg. 42-46.

⁽⁹⁾ Direttiva 2003/96/CE, GU L 283 del 31.10.03, pagg. 33-40.

⁽¹⁰⁾ Direttiva 2003/87/CE, GU L 275 del 25.10.03, pagg. 32-46.

⁽¹¹⁾ Direttiva 2004/101/CE, GU L 338 del 13.11.2004, pagg. 18-23.

⁽¹²⁾ COM(2005) 628 def. del 7.12.2005.

⁽¹³⁾ Direttiva 2004/8/CE, GU L 52 del 21.2.2004, pagg. 50-66.

2.13 I nuovi operatori, specie se di piccole dimensioni, che intendono introdurre l'elettricità da loro prodotta nella rete di distribuzione in condizioni di parità con gli altri operatori hanno difficoltà a far fronte alla concorrenza. La situazione varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro.

2.14 Il 30 settembre 2005 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione in cui fissava al 20 % l'obiettivo di ricorso alle energie da fonte rinnovabile per il 2020. Il documento sottolineava che l'energia da fonte rinnovabile non ha libero accesso al mercato. Bisogna eliminare varie misure amministrative che ne ostacolano lo sviluppo. Occorrerebbe includere nel prezzo dell'energia i costi esterni derivanti dall'impiego di combustibili fossili, sopprimere il sostegno alle forme dannose di energia tradizionale e abolire le tasse che ostacolano il ricorso alle energie rinnovabili.

2.15 Le organizzazioni europee della società civile coordinano attivamente la propria posizione nei confronti delle energie rinnovabili con l'aiuto di un'etichetta ambientale per l'elettricità. Il legno, in quanto risorsa naturale rinnovabile, soddisfa i requisiti di una produzione energetica sostenibile. Il suo impiego energetico migliora le condizioni di esercizio della silvicoltura sostenibile. Tuttavia, ai fini della sostenibilità, è importante che la raccolta non ecceda la crescita. La gestione sostenibile delle foreste si basa sulle conclusioni della Conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste in Europa (MCPFE) ed è tutelata da tali conclusioni e dal relativo sistema di certificazione. Conformemente ai criteri di gestione forestale sostenibile, adottati in occasione della Conferenza di Lisbona, l'estrazione a fini energetici di biomassa dalle aree forestali deve essere programmata in modo da garantire la prosecuzione del ciclo del carbonio. Analogamente devono essere garantiti i processi di evoluzione, di apporto di elementi nutritivi e di mantenimento delle condizioni fisico-chimiche del suolo. Allo stato attuale occorre concentrarsi su un aumento sostenibile dell'impiego e della produzione di legno. Al tempo stesso occorre tuttavia sviluppare le procedure di sfruttamento dell'energia ricavata dal legno. In numerosi Stati membri vi sono buoni esempi di contrassegni dell'energia proveniente dal legno, i quali attestano che la produzione è stata controllata e informano i consumatori circa il rispetto dei criteri ambientali.

2.16 Con l'adesione di dieci Stati nel 2004, le risorse forestali europee (misurate in volume dei tronchi senza residui) sono aumentate di circa il 30 %. La superficie forestale complessiva è attualmente di 140 milioni di ettari, e vi sono ulteriori 22 milioni di ettari nei paesi candidati. Le foreste adibite allo sfruttamento economico, ossia quelle per cui non sussistono rilevanti limitazioni legislative, economiche o ambientali alla produzione di legno, si estendono per 117 milioni di ettari negli Stati membri e per altri 19 milioni di ettari nei paesi candidati. Nella sola UE la crescita netta annua, ossia crescita lorda meno perdita naturale, è pari a 560 milioni di metri cubi. Nel 2002 i tagli sono ammontati a 350 milioni

di m³, di cui 41 milioni rappresentati dal tradizionale taglio di legna da ardere. Le importazioni nette di legno grezzo nell'UE ammontano a 25 milioni di m³. Il 62 % della crescita annua viene impiegato nell'industria e nelle abitazioni — il 7 % in particolare viene usato come legna da ardere tradizionale per uso domestico. Il 10 % circa della crescita annua si concentra in aree di tutela forestale o in altre zone non sfruttate commercialmente.

2.16.1 Circa il 30 % della crescita annua rimane quindi inutilizzato, ragion per cui le riserve forestali comunitarie continuano a crescere, come avviene ormai da mezzo secolo. Una parte di questo legno inutilizzato (170 milioni di m³) consiste di pezzi piccoli, utilizzabili solo a fini energetici. Una parte (30 milioni di m³) può essere destinata all'impiego energetico o utilizzata come materia prima. In seguito alla raccolta dei ceppi rimangono annualmente nelle foreste 173 milioni di m³ di residui di taglio e di altri materiali forestali utilizzabili a fini energetici. Tenendo conto degli ostacoli tecnici, economici ed ecologici, la quantità di residui di taglio e di ceppi utilizzabili ammonta a 70 milioni di m³.

2.16.2 I prodotti secondari della silvicoltura, quali il liquido nero ricavato nella produzione di pasta per carta, la corteccia, la segatura ecc., come pure il legno riciclato, offrono il potenziale più grande e vengono già utilizzati efficacemente in vari paesi, specialmente nel quadro della silvicoltura integrata. L'impiego energetico dei sottoprodotti e del legno riciclato può essere pari al 30-50 % dell'impiego di legno grezzo (ossia 100-167 milioni di m³ di legno grezzo).

2.16.3 Pertanto il potenziale di utilizzazione sostenibile del legno come fonte energetica nell'UE è pari a circa 267 milioni di m³, compresa una quota di sottoprodotti industriali che vengono già sfruttati. Ciò corrisponde a 50 milioni di tonnellate equivalenti petrolio (TEP). Rimane nondimeno nelle nostre foreste un potenziale energetico inutilizzato di almeno altri 100 milioni di m³ di legno. Per di più, con l'aumento dell'impiego delle materie prime silvicole aumentano anche i relativi sottoprodotti. Piccole quantità di combustibile ligneo possono essere ricavate dalle attività di cura del paesaggio. Il comitato per il legno della FAO — Commissione economica per l'Europa sta attualmente elaborando delle procedure di monitoraggio dell'impiego di legno come combustibile e sta provando dei sistemi di raccolta di informazioni in dieci paesi.

2.16.4 Nel 2001, nel territorio dell'attuale UE a 25, il consumo di energia è stato di 1.668 milioni di tonnellate equivalenti petrolio (TEP), di cui solo 101,3 milioni da fonti rinnovabili. Nella maggior parte degli Stati membri, con quattro eccezioni, la principale fonte rinnovabile era la biomassa. In undici Stati membri la quota della biomassa sul totale dell'energia da fonte rinnovabile era superiore al 75 %. Tale quota era particolarmente elevata nei nuovi Stati membri, ad eccezione di Cipro e Malta.

3. I gas ad effetto serra e l'impiego del legno come sostituto

3.1 Il principale costo indiretto derivante dall'impiego di fonti energetiche fossili consiste nel cambiamento climatico. Il biossido di carbonio è uno dei principali gas ad effetto serra. Alcuni Stati hanno tentato di risolvere il problema delle emissioni di anidride carbonica con un'apposita tassa. Altri costi esterni derivano dai biossidi di zolfo e di azoto e dal particolato. Il legno è un combustibile neutro dal punto di vista delle emissioni di anidride carbonica, esso non contribuisce alle emissioni nette nell'atmosfera. A paragone di altri combustibili esso contiene quantità modeste di zolfo e di azoto. Le emissioni di particolato a seguito della combustione di legno dipendono in massima parte dall'uso tradizionale su piccola scala.

3.2 La prosperità attuale del mondo si basa quasi esclusivamente sull'utilizzazione di risorse naturali non rinnovabili. Ciò vale in particolare per la produzione e l'utilizzo di energia proveniente principalmente da combustibili fossili, come la lignite, il carbone, il petrolio, gli scisti bituminosi e il gas naturale.

3.3 L'utilizzazione di energia è la causa principale (59 %) delle emissioni di gas ad effetto serra su scala mondiale. Le emissioni derivanti dall'utilizzazione di energia consistono principalmente di anidride carbonica, la cui presenza nell'atmosfera è cresciuta negli ultimi decenni.

3.4 L'utilizzazione di combustibili fossili causa anche altre emissioni dannose per l'ambiente, tra cui quelle di biossido di zolfo, di ossidi di azoto e di particolato di varie dimensioni. Utilizzando legno al posto degli altri combustibili si riducono tali emissioni. Il legno sostituisce nella produzione di energia i combustibili fossili, caratterizzati da un impatto ambientale ben più dannoso.

3.5 L'uso di prodotti in legno contribuisce efficacemente alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica, in quanto la loro fabbricazione richiede generalmente molta meno energia rispetto ai materiali concorrenti. In quanto materiale, il legno funge da sostituto di risorse naturali non rinnovabili; la sua competitività rispetto ad altri materiali ad alta intensità energetica, quali l'acciaio e il cemento, migliora a causa dello scambio di emissioni.

3.6 Utilizzando le fonti energetiche rinnovabili al posto dei combustibili fossili si possono ridurre le emissioni di gas a effetto serra. L'entità della riduzione dipende tuttavia da quali siano i combustibili e le modalità di produzione che si sostituiscono. Ogni tipo di combustibile fossile ha il proprio coefficiente di emissione di anidride carbonica. Dal punto di vista della riduzione delle emissioni è particolarmente importante utilizzare i metodi di produzione dell'energia con le emissioni minori per unità prodotta.

3.7 La generazione di elettricità con combustibili fossili costituisce sotto il profilo ambientale una cattiva soluzione.

Numerosi processi industriali richiedono grandi quantità di calore, vapore e elettricità, appare pertanto giustificato generare elettricità nell'ambito di tali processi.

3.8 L'industria forestale meccanica e quella chimica utilizzano il legno principalmente per realizzare prodotti in legno e carta. Tali produzioni generano differenti sottoprodotti, molto adatti ad essere usati come combustibili per produrre energia. La moderna industria chimica della cellulosa e le segherie producono in genere più energia di quanta ne consumino, sono quindi dei produttori netti di energia. Tali settori possono quindi rivendere sul mercato dei biocombustibili i sottoprodotti di cui non hanno bisogno per la propria produzione energetica.

3.9 Il sottoprodotto principale dell'industria della cellulosa è un liquido nero, contenente lignina, che si può utilizzare per produrre elettricità e calore. Tale liquido nero potrà essere utilizzato in futuro anche come materia prima per la produzione di carburanti per autotrazione. A tal fine saranno necessarie ulteriori attività di ricerca e sviluppo. Altre probabili forme di energia del futuro consisteranno nell'etanolo ricavato dalla legnocellulosa, nella gasificazione e nella produzione di carburante diesel sintetico.

3.10 I nuovi Stati membri offrono un potenziale considerevole per espandere l'industria forestale e utilizzare il legno come materia prima per diverse produzioni, tra cui quella di energia.

3.11 Il mercato dei biocombustibili è in genere un mercato locale o regionale, anche a causa dei costi di trasporto. Convertendo i sottoprodotti dei mobilifici o delle segherie in granulato, in biodiesel ricavato attraverso la pirolisi o in mattoncini si possono raggiungere facilmente segmenti più ampi del mercato. Bisognerebbe inoltre promuovere la nascita di reti di distribuzione e garantirne il funzionamento, in modo che i consumatori possano più facilmente avvalersi di tali prodotti. La nuova classificazione del CEN rende più semplici la distribuzione e il commercio di tali prodotti.

3.12 Gli incendi di foreste costituiscono un grave problema, specialmente nei paesi della regione mediterranea, come il Portogallo, la Spagna, la Francia, l'Italia e la Grecia. Essi costituiscono un rischio, sia pure di minore entità, anche nei paesi dell'Europa settentrionale. Avendo cura delle zone interessate e prelevandone i materiali che accrescono il rischio di incendi si riducono le perdite economiche. Le cause degli incendi sono molteplici, ma gioverà menzionarne tre di particolare importanza: lo stato delle foreste, i cui residui devono essere asportati per ridurre il rischio di incendi, i comportamenti umani e le carenze dei sistemi di vigilanza e di spegnimento. Gli incendi forestali rappresentano una grave calamità ecologica che bisogna cercare di prevenire ed evitare con ogni mezzo, a livello sia degli Stati membri che dell'UE.

4. Politica internazionale e sviluppo

4.1 Nel 2005 i mercati energetici hanno risentito dell'aumento del prezzo del petrolio e delle insufficienti capacità di raffinazione. Al tempo stesso il prezzo dell'elettricità è in generale aumentato. Una ragione di ciò consiste nel mercato delle emissioni, di cui al momento attuale non si possono valutare le conseguenze complessive. Per di più la liberalizzazione del mercato dell'elettricità non ha fatto grandi progressi.

4.2 La politica internazionale in materia di clima costituisce un fattore essenziale ai fini dell'aumento dell'uso delle fonti rinnovabili. Conformemente al Protocollo di Kyoto, che è entrato in vigore il 18 febbraio 2005, l'UE si è impegnata a ridurre le proprie emissioni di anidride carbonica dell'8 % rispetto al livello del 1992. La responsabilità di ridurre le emissioni è stata ripartita tra gli Stati membri in proporzione alle rispettive capacità. Il commercio di diritti di emissione nell'UE rientra nella strategia comunitaria in materia di clima ed è solo in parte legato al Protocollo di Kyoto.

4.3 Lo scambio interno di emissioni è iniziato il 1° gennaio 2005. La prima fase coprirà il periodo 2005-2007 e riguarda esclusivamente l'anidride carbonica. La ripartizione interna relativa ai 15 vecchi Stati membri si applica a condizione che essi riescano nel complesso a ridurre le proprie emissioni. In caso contrario ognuno di questi Stati membri deve ridurre le proprie emissioni dell'8 %, come gli altri paesi. Alcuni Stati membri hanno obiettivi ancor più ambiziosi per il periodo 2008-2012, mentre non si sa con certezza quali disposizioni regolamenteranno il mercato internazionale dopo il 2012. Altri hanno proposto obiettivi diversi sia per l'UE che per se stessi.

4.4 L'Unione europea non ha una propria politica forestale: gli Stati membri perseguono propri programmi e politiche forestali. Nel 1998 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la strategia forestale dell'UE: tra i principi di base di tale strategia vi è il principio di sussidiarietà, in base al quale la politica forestale rientra essenzialmente tra le competenze degli Stati membri. Nel marzo 2005 la Commissione ha pubblicato una comunicazione in merito all'attuazione della strategia ⁽¹⁴⁾, in cui sottolinea che sviluppando l'utilizzazione del legno come fonte energetica si apporta un valore aggiunto alla politica comunitaria di sviluppo sostenibile. Nell'ottobre 2005 il CESE ha formulato un parere ⁽¹⁵⁾ in cui appoggiava la comunicazione della Commissione. Attualmente la Commissione sta elaborando un piano di azione sulla silvicoltura sostenibile in Europa che sarà pubblicato nel 2006.

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 84 def. del 10.3.2005.

⁽¹⁵⁾ CESE 1252/2005, GU C 28 del 3.2.2006, pagg 57-65.

4.5 Dal 1998 la superficie forestale dell'UE è cresciuta del 20 % e i proprietari di foreste sono aumentati da 12 a 16 milioni. Nella maggior parte dei nuovi Stati membri lo Stato continua a detenere la proprietà di una parte importante delle foreste. Nei nuovi e nei futuri Stati membri è indispensabile migliorare le condizioni di attività della silvicoltura privata. In numerosi paesi il mercato del legno è poco sviluppato. Attualmente lo sviluppo dell'economia forestale in tali paesi è modesto, ma esistono buone possibilità di miglioramento, a condizione che gli stessi paesi predispongano una politica forestale efficace. Bisognerebbe anche accrescere l'interesse per la produzione di legno a fini energetici. Tale produzione richiede un'ampia partecipazione di tutto il settore forestale, specie all'inizio della catena produttiva.

4.6 Per sviluppare la silvicoltura e rendere più efficiente la produzione di energia a partire dal legno occorre promuovere l'organizzazione e la cooperazione delle numerose piccole proprietà forestali presenti nell'UE. L'UE potrebbe fornire sostegno alle organizzazioni del settore affinché queste sviluppino le proprie competenze e capacità.

4.7 Le forme di energia concorrenti vengono spesso sviluppate in mercati in cui vigono condizioni di monopolio e dove è pertanto molto difficile creare degli efficienti mercati locali e regionali per i combustibili a base di legno.

4.8 Il mercato dei combustibili ha dimensioni globali. Anche l'elettricità può essere trasferita in grandi quantità da un paese all'altro. Indipendentemente da ciò l'Europa non è indipendente sotto il profilo della produzione di energia, né lo diverrà in futuro. Per migliorare l'approvvigionamento energetico dell'UE bisogna perseguire in particolare l'aumento della produzione energetica propria dell'UE e la riduzione della sua dipendenza dall'esterno.

5. I combustibili a base di legno e la loro promozione

5.1 Nei paesi con abbondanti foreste il legno riveste particolare importanza ai fini dell'approvvigionamento energetico. Dato che il potenziale offerto dalle foreste viene sfruttato a fini industriali solo per poco più del 50 %, bisognerebbe cercare di utilizzare i sottoprodotti del taglio e il potenziale inutilizzato per produrre energia. L'energia rinnovabile ricavata dal legno costituisce, sotto il profilo dello sviluppo sostenibile, un'alternativa comunque migliore di quella offerta dalle materie prime fossili. Il suo impiego contribuisce inoltre ad una cura adeguata e sostenibile delle foreste, specie nel caso del rinnovo di queste ultime e del diradamento di piante giovani.

5.2 Il legno è una risorsa naturale rinnovabile e i prodotti in legno fungono anche da depositi di carbonio; il riciclaggio di tali prodotti è in continua crescita.

5.3 Al termine dei loro vari processi di riciclaggio, i prodotti in legno possono essere usati per ricavare energia. Analogamente tutti i prodotti dell'industria forestale e del legno possono essere utilizzati come materie prime per la produzione di energia. Pertanto la silvicoltura e la produzione di energia costituiscono una combinazione efficace e compatibile con l'ambiente.

5.4 Il legno può essere impiegato come combustibile, ad esempio nelle case private, nei condomini, negli impianti di teleriscaldamento e per le esigenze energetiche dell'industria. La produzione più efficiente di elettricità è quella che avviene nel quadro del teleriscaldamento o attraverso generazione combinata di calore e vapore (cogenerazione) in taluni processi industriali.

5.5 L'imposizione di una tassa sulle emissioni di anidride carbonica costituirebbe un mezzo efficace per rendere più competitiva l'energia derivante dal legno. L'utilizzazione di questa forma di energia può essere promossa anche attraverso misure di sostegno della produzione di combustibili, ad esempio concedendo ai proprietari di foreste un contributo alle spese di taglio nel contesto di operazioni in cui il legno non sia in concorrenza con altre materie prime industriali. In ogni caso la summenzionata tassa non deve giungere a provocare una riduzione delle riserve di legno, perché se ciò avvenisse ne risulterebbe compromessa la funzione svolta dalle foreste in quanto pozzi di assorbimento del carbonio. In via integrativa si dovrebbero concedere ai proprietari di foreste degli incentivi fiscali in proporzione all'incremento delle riserve e alla conseguente cattura di carbonio.

5.6 Gli strumenti volti a promuovere l'impiego del legno come combustibile accrescono anche la domanda di materiali lignei che possono essere ulteriormente lavorati, ad esempio per farne pannelli per uso edilizio. La produzione di calore avviene solo a livello regionale o nel luogo dove è richiesta l'energia, ragion per cui occorre promuovere anche l'industria meccanizzata del legno nel contesto della produzione energetica integrata, perché quest'ultima può utilizzare anche legno riciclato.

5.7 L'industria forestale gode di un vantaggio permanente, dovuto alla presenza, negli stabilimenti di produzione, delle risorse logistiche per l'acquisizione e l'impiego di combustibili a base di legno.

5.8 La competitività dell'energia derivante dal legno può essere promossa anche con facilitazioni fiscali, ad esempio riduzioni dell'IVA sul granulato e la legna da ardere o sull'elettricità prodotta grazie al legno.

5.9 Per dare impulso all'uso del legno nella generazione di elettricità si potrebbero corrispondere ai produttori prezzi competitivi per l'elettricità così generata. Gli impianti di produ-

zione interessati ad investire in questo campo dovrebbero avere la possibilità di valutare la disponibilità di materie prime rinnovabili e la redditività degli investimenti destinati a tale produzione.

5.10 Per accrescere il contributo delle energie rinnovabili al mercato dell'elettricità, alcuni Stati membri hanno introdotto dei regimi di sostegno basati su contingenti o sulle tariffe di immissione in rete (prezzi prestabiliti per l'energia da fonte rinnovabile). In vari paesi tali regimi sono indispensabili per promuovere l'utilizzazione energetica del legno. L'adozione di una certificazione ambientale per l'energia generata da fonti rinnovabili e in particolare dal legno potrebbe favorire il ricorso a tale energia.

5.11 Nella fase iniziale bisognerebbe concedere un sostegno agli investimenti destinati agli impianti di generazione di energia derivante dal legno, nonché ai macchinari e alle attrezzature occorrenti, in quanto l'avviamento di detti impianti comporta costi molto elevati.

5.12 Anche le attività di ricerca e sviluppo dovrebbero beneficiare di misure di sostegno. In particolare tali misure dovrebbero favorire lo sviluppo nel campo della raccolta del legno, della tecnologia, della produzione di energia e dell'utilizzo di combustibili a base di legno. Per la gestione forestale bisogna sviluppare scenari e prognosi che garantiscano la sostenibilità complessiva delle foreste, anche per quanto riguarda la loro funzione nei confronti della biodiversità. Occorre inoltre studiare la possibilità di raffinare ulteriormente i sottoprodotti dell'industria della pasta da carta, producendo per esempio combustibili liquidi per autotrazione.

5.13 L'impiego del legno come combustibile può essere favorito, per esempio, anche imponendo limiti più restrittivi alle emissioni di zolfo, oppure tassando le emissioni, le ceneri o gli altri residui derivanti dall'impiego degli altri combustibili.

5.14 Il mercato del combustibile a base di legno e ancor più quello della legna da ardere sono mercati locali, ma accrescendo il ricorso all'energia derivante dal legno nell'UE si accresce anche il numero di posti di lavoro nel mercato dei macchinari e delle attrezzature, perché le attrezzature utilizzate nel trasporto meccanico del legno sono uguali nei differenti paesi. Per produrre granulato, mattoncini e altri tipi di combustibili lavorati a base di legno occorrono macchinari speciali e attrezzature. La produzione di energia richiede un gran numero di caldaie e di altri strumenti, caratterizzati da un valore economico e da un potenziale di crescita considerevoli. Aumentando l'utilizzazione di energia ricavata dal legno si creano importanti opportunità per l'esportazione di tecnologia verso paesi terzi.

5.15 Il trasferimento delle tecnologie e la diffusione delle conoscenze nei vari Stati membri richiedono vaste campagne di informazione. Tale attività può essere svolta anche da varie organizzazioni indipendenti e le campagne di informazione potranno essere finanziate in toto o in parte con fondi pubblici.

5.16 Per ottimizzare l'uso degli strumenti economici è meglio intervenire a livello nazionale, affidando all'UE un ruolo di coordinamento.

6. Occupazione e sviluppo rurale

6.1 Il legno è un'importante risorsa naturale rinnovabile, che viene utilizzata per sviluppare le aree rurali e per creare posti di lavoro. L'effetto occupazionale diretto è stimato in 1 000 persone-anno per ogni milione di m³ di legno e l'impatto complessivo, compreso l'effetto moltiplicatore, ammonta a 1 500-2 000 posti di lavoro ⁽¹⁶⁾. Le cifre indicate non comprendono l'utilizzazione domestica della legna da ardere di propria produzione.

6.2 Sostituire i le fonti energetiche d'importazione con altre ricavate dal legno significa sostituire il costo dell'energia prodotta grazie a capitale straniero con lavoro locale e investimenti locali e regionali. L'impatto complessivo dipende dalla quota di energia di importazione che viene sostituita da energia prodotta a livello locale o regionale.

6.3 La sostituzione dei combustibili di importazione con combustibili a base di legno contribuisce anzitutto all'occupazione della popolazione rurale locale. Le imprese sono piccole e per crescere hanno bisogno di migliori qualifiche e di un sostegno agli investimenti. Per incrementare l'uso del legno a fini energetici e non, è indispensabile favorire lo sviluppo delle piccole imprese forestali e dei relativi modelli di impresa.

6.4 La legna da ardere per uso domestico è ancora relativamente importante nelle regioni boschive dei nuovi Stati membri, dove l'utilizzo industriale del legno è piuttosto limitato. Lo sfruttamento dell'energia derivante dal legno completa egregiamente l'impiego dei sottoprodotti delle piccole segherie.

6.5 Affinché i milioni di piccoli proprietari europei di foreste possano partecipare attivamente al mercato dell'energia derivata dal legno occorre promuovere una cooperazione orientata al mercato, ad esempio attraverso associazioni o imprese miste. A giudizio di molti è questa la chiave che permetterà di utilizzare il potenziale «dormiente» delle foreste. Servirebbe anche una migliore cooperazione, in particolare all'inizio della catena di produzione del legno e tra i differenti soggetti. In vari nuovi Stati membri e paesi candidati le organizzazioni dei proprietari di foreste sono ancora poco sviluppate. In molti dei vecchi Stati membri queste organizzazioni insieme ad altre hanno dimostrato di essere lo strumento più efficace per formare i proprietari di foreste e incoraggiarli a commercializzare energia rinnovabile proveniente dal legno sul mercato del legname. Una cooperazione efficace può consentire risparmi considerevoli nel reperimento del legno da usare come materia prima.

6.6 Anche nel settore della costruzione di macchinari e attrezzature possono nascere numerosi nuovi posti di lavoro, una volta che aumenti il ricorso ai combustibili a base di legno e la relativa lavorazione.

Bruxelles, 15 marzo 2006

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

⁽¹⁶⁾ Cfr. la bibliografia.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il ruolo della società civile nelle relazioni UE-Cina*

(2006/C 110/12)

Con lettera datata 7 febbraio 2005 la presidenza britannica di turno dell'Unione ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, a norma dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere sul tema *Il ruolo della società civile nelle relazioni UE-Cina*.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere in data 20 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore SHARMA e dal correlatore ETTY.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 93 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni.

1. Contesto

1.1 Il presente parere esplorativo è stato elaborato su richiesta della presidenza britannica, che ha incluso tra le sue priorità lo sviluppo di una collaborazione strategica con la Cina. Il commissario Mandelson ha inoltre evidenziato l'esigenza di instaurare con tale paese relazioni basate sul rispetto dei diritti umani e sullo sviluppo di una società civile più pluralistica.

1.2 L'UE si fonda su valori condivisi da tutti gli Stati membri, valori che vengono affermati e promossi nelle relazioni che l'Unione intrattiene con il resto del mondo: tra questi, il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e i diritti dell'uomo. Sulla base di tali valori l'UE si adopera per costruire partenariati con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali, regionali e mondiali che condividono i principi dell'universalità e dell'indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

1.3 L'Europa ha tutto l'interesse, sia politico che economico, a sostenere la Cina nel processo di transizione verso un sistema stabile, prospero e aperto, che aderisca pienamente alla democrazia, ai principi dell'economia di mercato e allo stato di diritto.

1.4 La Cina ha assistito ad una crescita economica e a trasformazioni sociali e strutturali rapidissime che hanno contribuito a far aumentare il reddito di alcune fasce della popolazione, dando luogo tuttavia anche a crescenti disuguaglianze nel tenore di vita e nelle condizioni ambientali, di salute e di lavoro, in quanto taluni gruppi più svantaggiati sono rimasti esclusi da tale progresso. L'assenza di canali attraverso cui rivendicare i propri diritti ed esprimere le proprie aspirazioni legittimamente ed efficacemente ha dato origine a uno scontento sociale crescente che minaccia le speranze del governo cinese, pienamente condivise dall'UE, di costruire una società prospera e armoniosa.

1.5 Già in passato il Comitato ha espresso l'idea che una società civile forte e indipendente contribuisca notevolmente ad una buona *governance* e alla stabilità politica, economica e sociale. I contatti da esso intessuti con la società civile sia dei

paesi sviluppati che di quelli in via di sviluppo al di fuori dell'UE confermano questa sua convinzione. Il Comitato ha perciò propugnato la formazione di organizzazioni non governative libere e indipendenti che rappresentino i datori di lavoro, i lavoratori, gli agricoltori, i consumatori, gli ambientalisti, le cooperative, ecc. Esso chiede una legislazione che garantisca i diritti di tali organizzazioni nonché la ratifica e attuazione, sia di diritto che di fatto, degli strumenti internazionali che disciplinano tali diritti. Queste considerazioni di fondo sono alla base del forte interesse del Comitato a cooperare con la società civile cinese, sia nelle sue componenti più consolidate che in quelle emergenti. Esso cercherà di coinvolgere in questi suoi sforzi le federazioni europee delle organizzazioni in esso rappresentate.

1.6 Il presente parere ha lo scopo di esaminare la natura delle organizzazioni della società civile cinese, la loro funzione e il quadro organizzativo in cui operano e di formulare raccomandazioni che consentano alla società civile europea e cinese di migliorare le relazioni tra l'UE e la Cina. Prima di affrontare sinteticamente le questioni principali, il Comitato desidera precisare che le osservazioni che seguono vengono formulate in uno spirito di rispetto reciproco. La violazione di norme internazionali cui sono vincolati sia gli Stati membri dell'UE che la Cina, tuttavia, non può essere considerata affare interno di un paese: spetta anche alla comunità internazionale assicurare il rispetto, sia di fatto che di diritto, di tali norme.

2. Osservazioni generali

2.1 *Le organizzazioni non governative (ONG)*

2.1.1 La posizione delle ONG in Cina

2.1.1.1 In Cina le ONG hanno cominciato a svilupparsi solo con l'inizio delle riforme nel 1978. Alla fine del 2004 le ONG regolarmente registrate erano 288 476. Non si sa quante di queste organizzazioni siano sufficientemente forti da poter fungere da interlocutori degli organi dell'UE. Si stima inoltre che nel paese operino attualmente dalle 3 000 alle 6 500 ONG straniere.

2.1.1.2 In base alla definizione cinese rientrano nella categoria delle ONG sia organizzazioni attive nella sfera sociale che organizzazioni di carattere economico: sono perciò considerate ONG anche le associazioni del commercio e dell'industria. Il Comitato ritiene che le federazioni dei datori di lavoro e i sindacati, pur non essendo ONG nel senso stretto del termine, siano componenti importanti della società civile organizzata.

2.1.1.3 In Cina le ONG sono suddivise in «organizzazioni sociali», composte da soci, e «unità private non imprenditoriali», organizzazioni senza scopo di lucro che svolgono servizi sociali e che non sono composte da soci, come ad esempio scuole e ospedali privati.

2.1.1.4 Vi sono otto grandi organizzazioni sociali nazionali, spesso chiamate più precisamente «organizzazioni popolari» o «organizzazioni di massa». Queste organizzazioni, tra cui la Federazione dei sindacati di tutta la Cina (*All-China Federation of Trade Unions*, ACFTU), la Lega della gioventù comunista (*Communist Youth League*, CYL) e la Federazione delle donne cinesi (*All-China Women's Federation*, ACWF), sono state in realtà create dallo Stato e svolgono funzioni amministrative e di altro tipo per conto di quest'ultimo. Le tre organizzazioni citate sono servizi propri del partito comunista che si occupano rispettivamente di lavoro, gioventù e donne: è quindi fuorviante chiamare tali organizzazioni ONG.

2.1.1.5 In Cina, per poter avere una personalità giuridica, le ONG devono essere approvate e registrate presso il ministero degli Affari civili o i suoi uffici periferici. La registrazione delle ONG è regolata da tre normative:

— norme per la registrazione e la gestione delle organizzazioni sociali (1998),

— norme provvisorie per la registrazione e la gestione delle unità private non-imprenditoriali (1998),

— norme sulla gestione delle fondazioni (2004).

2.1.1.6 Con le norme attualmente in vigore risulta difficile per alcune ONG accedere alla registrazione, e ciò essenzialmente per due motivi:

— le ONG hanno l'obbligo di trovare una «unità di gestione professionale» che funga loro da supervisore. La registrazione presso il ministero per gli Affari civili può essere richiesta soltanto una volta ottenuta l'approvazione del supervisore, che deve essere un organo statale o un'organizzazione autorizzata da un organo statale. Deve inoltre avere attinenza con le attività proposte dall'ONG: deve cioè avere competenze nel settore in cui opera quest'ultima. Una società letteraria, per esempio, ha bisogno della supervisione dell'Ufficio della cultura e non della Commissione per l'istruzione. Dal canto loro gli organi statali non sono affatto tenuti ad accogliere le richieste di sponsorizzazione

delle ONG attive nei settori di loro competenza. Ad esempio, l'Ufficio della cultura può rifiutarsi di fare da supervisore alle società letterarie che aspirino a diventare ONG,

— non possono coesistere in una stessa zona geografica ONG con competenze analoghe. Se ad esempio nella zona di Pechino esiste già un'associazione dei disabili, non vi sarà autorizzata la registrazione di nessun'altra organizzazione dello stesso tipo.

2.1.1.7 A causa di queste norme molte ONG di base non hanno potuto accedere alla registrazione, o perché non sono state in grado di trovare un ente del governo disposto a far loro da supervisore, oppure perché nell'area geografica da loro prescelta esistevano già ONG con funzioni analoghe. Per poter avere una personalità giuridica alcune ONG si sono iscritte come imprese presso gli Uffici dell'industria e del commercio, pur svolgendo in realtà attività socialmente utili senza scopo di lucro.

2.1.1.8 Altre ONG hanno rinunciato alla registrazione. Pur trovandosi, di conseguenza, in condizioni di illegalità, molte di loro vengono di fatto tollerate dal governo, che le considera essenzialmente innocue. Tale condizione di non legalità le rende tuttavia particolarmente vulnerabili ai periodici sforzi del governo di «risanare e correggere» il settore. Vi sono numerose prove del fatto che nell'ultimo anno le autorità cinesi sono intervenute più attivamente per sorvegliare e controllare l'attività di tali ONG, nella convinzione che le organizzazioni non governative non autorizzate siano effettivamente o potenzialmente antigovernative e che possano avere un effetto destabilizzante.

2.1.1.9 Il Comitato sa che è in via di elaborazione un nuovo regolamento sulle ONG, che introdurrà per la prima volta l'obbligo di registrazione per le ONG straniere.

2.1.1.10 In Cina si opera spesso una distinzione tra ONG «organizzate dal governo» (le cosiddette GONGO) e ONG «popolari»: le prime nascono per iniziativa del governo e sono da questo sovvenzionate. Anche il personale è spesso retribuito dallo Stato e le cariche più importanti vengono di solito ricoperte da funzionari statali in pensione. Le ONG popolari nascono invece per iniziativa dei singoli cittadini e non ricevono sussidi statali. Il personale non è retribuito dallo Stato e i posti chiave non sono occupati da funzionari pubblici.

2.1.1.11 A volte le GONGO hanno migliori rapporti e legami con il governo. Quest'ultimo ha pertanto più fiducia in loro, non interviene nelle loro attività e concede loro una maggiore autonomia di fatto. Le GONGO hanno anche un migliore accesso al governo e maggiori opportunità di partecipare al processo decisionale.

2.1.1.12 Dal canto loro le ONG popolari, anziché sottolineare la propria indipendenza, ricercano nella maggioranza dei casi la collaborazione con il governo. Dopo oltre vent'anni di riforma del mercato, il governo cinese ha ridotto il proprio controllo diretto sulle attività economiche e sociali, ma in questi settori mantiene un potere considerevole. Senza un certo grado di appoggio e di sostegno da parte degli enti e dei funzionari dello Stato le ONG non possono funzionare bene. L'unico modo per essere efficaci è avere accesso al governo, perciò in generale le ONG cinesi attribuiscono più valore all'influenza che possono esercitare sul governo che all'indipendenza da esso, nella consapevolezza che il governo ha ancora il potere di controllarle e che si servirà di questo potere se vengono superati certi limiti.

2.1.1.13 Nel gestire le ONG il governo cinese è combattuto tra due obiettivi contrastanti. Da un lato, infatti, esso incoraggia le ONG a crescere per poter trasferire loro alcune delle funzioni che esercitava direttamente nell'economia pianificata: spera, ad esempio, di poter condividere con loro l'onere della previdenza sociale e contribuire a mobilitare le risorse della società per completare le spese sociali dello Stato. Dall'altro lato, però, esso teme che l'attivismo delle ONG dia vita a movimenti sociali che potrebbero mettere in discussione il suo potere politico e generare instabilità. Di conseguenza, negli ultimi vent'anni ha intrapreso numerose campagne per «risanare e correggere» il settore delle ONG, nella speranza di riuscire così a consolidare il proprio controllo ogniqualvolta se lo sentiva sfuggire di mano. Queste campagne periodiche non hanno tuttavia arrestato la crescita e l'espansione della società civile, come dimostra il continuo aumento del numero delle ONG.

2.1.1.14 In alcune pubblicazioni ufficiali il governo dichiara che sta facilitando l'operato di centinaia di ONG straniere, attive in oltre venti settori diversi, mediante la concessione di uno statuto giuridico.

Esso ha tuttavia dimostrato anche un'eccessiva preoccupazione nei confronti delle ONG straniere e delle organizzazioni cinesi che collaborano con queste ultime. Molte di loro riferiscono che i controlli subiti si sono intensificati e richiamano inoltre l'attenzione sul fatto che le questioni ambientali e quelle legate al genere vengono ora considerate dalle autorità questioni «delicate».

2.1.1.15 Il governo si giustifica principalmente affermando che la stabilità sociale e la creazione di una «società armoniosa» sono priorità assolute. Queste stesse motivazioni vengono addotte per giustificare l'arresto dei dissidenti e l'esercizio della censura su Internet. Il Comitato fa notare che le aziende occidentali hanno venduto alla Cina strumenti di sicurezza e *firewall* per controllare e limitare la libertà di espressione e di informazione. Alcune di queste aziende hanno addirittura firmato documenti in cui si impegnano ad «autodisciplinarsi» per rispettare le leggi cinesi sulla censura.

2.1.1.16 Colpisce il fatto che, malgrado la corruzione nella Cina di oggi sia ampiamente diffusa e costituisca un tema di attualità, le ONG non abbiano ancora cominciato ad affrontare il problema.

2.1.1.17 Per le ONG, sia quelle con sede all'estero che quelle operanti in Cina, sono particolarmente importanti i contatti con il mondo universitario. Spesso le ONG straniere e la Commissione europea collaborano con esso e ne sostengono le attività di ricerca.

2.1.1.18 Ad Hong Kong una rete fiorente di ONG continua a fornire servizi e a svolgere funzioni di *advocacy*. In questi due ambiti si mantengono frequenti contatti con le ONG delle zone limitrofe della Cina continentale.

2.2 Il ruolo attuale della società civile nelle relazioni UE-Cina

2.2.1 Sia l'UE che la Cina hanno dichiarato di voler promuovere le interazioni tra le rispettive organizzazioni della società civile. Il documento sulla strategia UE nei confronti della Cina adottato dalla Commissione nel 2003 afferma che bisogna incoraggiare gli scambi tra persone e tra organizzazioni non governative cinesi ed europee.

2.2.2 Gli scambi che vi sono stati non hanno avuto tuttavia alcun impatto significativo sulle relazioni bilaterali. Il parere sulle relazioni tra l'UE e la Cina elaborato dal CESE nel 2003 contiene numerose raccomandazioni in merito al rafforzamento del dialogo con la società civile. Ad esempio, il punto 4.7 suggerisce che «L'UE dovrebbe sostenere e intensificare il dialogo tra la società civile organizzata e i gruppi d'interesse socioeconomici cinesi ed europei su temi quali la giustizia sociale (riduzione della povertà, questioni di genere, partecipazione, protezione ambientale, ecc.), ivi inclusi aspetti quali i diritti umani, il buon governo e le politiche per le minoranze.»

2.2.3 Il punto 4.14 recita: «Le future visite del Comitato in Cina dovranno servire ad intensificare i contatti non solo con il CESC [CES cinese], ma anche con le varie ONG cinesi (specie quelle libere e indipendenti) che operano in settori quali l'assistenza sanitaria e la protezione ambientale, come è già avvenuto in occasione della visita del luglio 2002.»

2.2.4 Finora su questi fronti non sono stati compiuti progressi sostanziali. Durante la visita effettuata dal CESE in Cina nell'ottobre 2005, i Presidenti del CESE e del CESC hanno firmato un addendum alla Dichiarazione congiunta sottoscritta dai Presidenti nel 2002, nel quale si propone di istituire un sistema di incontri annuali per intensificare i contatti tra la società civile europea e quella cinese. Si propone inoltre che al prossimo vertice UE-Cina venga chiesta la creazione di una tavola rotonda della società civile dei due blocchi.

2.2.5 Tali proposte rappresentano passi concreti per il rafforzamento dei contatti tra la società civile europea e quella cinese: esse potranno consentire a queste ultime di svolgere un ruolo più significativo nelle relazioni sino-europee, coinvolgendo nello sforzo anche le RAS (regioni amministrative speciali) di Hong Kong e di Macao.

2.2.6 I diritti dei lavoratori e i diritti sindacali, il dialogo tripartito e le relazioni industriali

2.2.7 In Cina la legislazione riguardante i lavoratori e i diritti sindacali è molto più restrittiva della normativa riguardante le ONG. La Commissione, il Parlamento europeo e lo stesso Comitato hanno più volte richiamato l'attenzione su tali restrizioni, che rappresentano una violazione delle norme internazionali sul lavoro cui sono vincolati sia la Cina sia gli Stati membri dell'UE. In particolare la Cina infrange costantemente le convenzioni dell'OIL n. 87 e 98, rispettivamente sulla libertà di associazione e sulla contrattazione collettiva.

2.2.8 Il governo cinese afferma di disporre di una normativa completa per la protezione dei diritti dei lavoratori e dei diritti sindacali: esiste tuttavia un grande divario tra la legislazione e la prassi corrente, e il governo lo ha recentemente ammesso. Una delle commissioni del Congresso del popolo ha studiato la situazione in 200 imprese, giungendo alla conclusione che nell'80 % delle imprese esaminate i diritti dei lavoratori sanciti dalla legge sono oggetto di gravi violazioni. I problemi maggiori si registrano nell'industria leggera, nel settore edile e delle costruzioni e in quello minerario.

2.2.9 A giudizio del Comitato, in un'analisi completa del ruolo della società civile nelle relazioni UE-Cina vanno affrontati anche tali scogli. A questo proposito, è importante che il Comitato esprima la sua posizione e avanzi proposte di cooperazione in questo ambito per contribuire a migliorare la situazione. Tali proposte andrebbero studiate e discusse nel quadro della cooperazione tra il CESE e il CESC.

2.2.10 In quanto membro dell'OIL, la Cina deve rispettare i diritti stabiliti dalle convenzioni n. 87 e 98 e incorporati nella Dichiarazione di Filadelfia, che fa parte della costituzione dell'OIL. La violazione di tali diritti da parte di Stati che non hanno ancora ratificato le succitate convenzioni può essere discussa nel quadro del sistema di supervisione dell'OIL, e più specificamente nella commissione sulla libertà di associazione costituita presso il consiglio di amministrazione. Le valutazioni di quest'ultima si basano sulla vasta giurisprudenza in materia di libertà di associazione e di contrattazione collettiva formatasi nel corso di numerosi decenni e universalmente considerata frutto di un'analisi giuridica obiettiva, imparziale e indipendente.

2.2.11 Negli ultimi anni la Cina è stata spesso criticata, a volte anche aspramente, per la violazione dei diritti sanciti dalle convenzioni n. 87 e 98. La principale divergenza tra il diritto

sindacale cinese e la convenzione n. 87 è il monopolio sindacale concesso alla Federazione dei sindacati di tutta la Cina (ACFTU). La convenzione non esclude l'esistenza di un unico sindacato che rappresenti gli interessi di tutti i lavoratori: le norme dell'OIL prevedono infatti questa possibilità, se così vogliono i lavoratori stessi. Ciò che invece contrasta con la convenzione è l'istituzione per legge di un monopolio sindacale che vieta ai lavoratori la possibilità di creare organizzazioni alternative al di fuori del quadro dell'ACFTU.

2.2.12 Il diritto sindacale definisce altresì l'orientamento politico del sindacato unico stabilendo, tra l'altro, che esso sostiene il ruolo guida del partito comunista cinese. Impone inoltre il principio del «centralismo democratico», il quale, così come viene praticato in Cina, è estraneo a qualsiasi organizzazione democratica.

2.2.13 In Cina non esiste una legge sulla contrattazione collettiva: esistono norme per i contratti collettivi che hanno carattere più consultivo che negoziale. La «consultazione collettiva» è considerata lo strumento più idoneo per conciliare le divergenze di interesse tra lavoratori e datori di lavoro. Le norme esistenti non riflettono in alcun modo gli elementi chiave della convenzione n. 98 dell'OIL sul diritto alla contrattazione collettiva, come la promozione di quest'ultima da parte del governo e il principio della non-ingerenza delle parti negoziali negli affari interni reciproci.

2.2.14 Per quanto riguarda l'applicazione del diritto dei lavoratori ad organizzarsi sindacalmente, in pratica in Cina non è autorizzato alcun sindacato indipendente e ogni sforzo per crearne viene represso severamente. I promotori di tali iniziative vanno incontro all'arresto, solitamente vengono condannati alla reclusione, talvolta alla «rieducazione attraverso il lavoro» in speciali campi o al ricovero in istituti psichiatrici. Malgrado la repressione sono sempre più numerose le azioni collettive, anche organizzative, intraprese al di fuori della Federazione dei sindacati di tutta la Cina. Gli attivisti indipendenti e le ONG che appoggiano i lavoratori nella rivendicazione dei loro diritti legali hanno svolto un ruolo importante a sostegno dello stato di diritto in Cina, ma nel corso del 2005 hanno subito crescenti pressioni da parte dell'amministrazione pubblica e della polizia.

La già citata relazione della commissione del Congresso del popolo osserva che nella pratica l'80 % delle imprese del settore privato non è in regola con la legge del 1995 sui contratti collettivi: quando esiste un contratto, esso ha solitamente una validità inferiore a un anno. Nei contratti inoltre gli obblighi dei lavoratori prevalgono sui diritti. Stando alla relazione, nelle aziende statali la situazione è leggermente migliore.

2.2.15 Un settore dei diritti dei lavoratori che viene spesso indicato quale ambito in cui l'attività sindacale è assente è quello della salute e della sicurezza sul posto di lavoro. Un esempio molto noto è dato dall'industria estrattiva.

2.2.16 Si tratta di un interessante settore di dialogo e cooperazione per quanto riguarda il possibile ruolo della società civile nelle relazioni UE-Cina. La questione della salute e della sicurezza occupazionale è, evidentemente, di natura diversa da quella dei diritti fondamentali e dei diritti sindacali dei lavoratori. La Cina non ha ratificato alcuna delle convenzioni dell'OIL in materia. Peraltro, molte di tali convenzioni non sono state ratificate nemmeno dagli Stati membri dell'UE. Ovviamente, tuttavia, il diritto dei lavoratori ad organizzarsi incide sull'attuazione di talune disposizioni delle politiche in materia di salute e sicurezza occupazionale.

2.2.17 In questo contesto, il Comitato si compiace della decisione del governo cinese di nominare 100 000 rappresentanze per la sicurezza dei lavoratori nelle 24 000 miniere di carbone presenti in Cina, nonché della sua disponibilità a contribuire alla formazione dei loro componenti.

2.2.18 Per quanto riguarda i diritti dei lavoratori e i diritti sindacali, in risposta alla prima relazione della Cina sull'attuazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, il Consiglio economico e sociale dell'ONU ha evidenziato, oltre al divieto per i lavoratori di organizzarsi e alle pericolose condizioni sul posto di lavoro, i seguenti elementi di preoccupazione:

- la discriminazione sul lavoro e nell'occupazione,
- l'uso del lavoro coatto come misura correttiva senza impunzione, processo o appello,
- il lavoro minorile in condizioni rischiose,
- la violazione dei diritti dei lavoratori migranti interni,
- salari insufficienti ad assicurare una vita decorosa, in particolare nelle aree rurali, e il problema persistente degli arretrati salariali, in particolare nel settore delle costruzioni.

2.3 *Le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro*

2.3.1 Le convenzioni dell'OIL n. 87 e 98 non proteggono soltanto i diritti dei lavoratori, ma anche quelli dei datori di lavoro. Dalla fine degli anni '90 la Confederazione dei datori di lavoro cinesi (CDC) tenta di sviluppare alcune delle funzioni basilari delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro. Finora i progressi sono stati lenti, ma non per l'ingerenza del governo. Le cause principali sono da rintracciarsi nella carenza di mezzi finanziari, nella predominanza delle grandi imprese statali e nell'assenza di un sistema di relazioni industriali in cui tale organizzazione abbia un ruolo da svolgere. Le filiali delle multinazionali straniere non svolgono alcun ruolo nella CDC.

2.3.2 La CDC non sembra intenzionata ad impegnarsi in una rappresentanza a pieno titolo degli interessi dei suoi soci, ritenendo che il partito sia in grado di rappresentare senza contraddizioni tutti gli interessi presenti in Cina. Di conseguenza, definisce il proprio ruolo in termini modesti: guidare i soci nell'applicazione di macro e micronorme statali, contribuire alla soluzione di problemi specifici e chiedere un equo trattamento quando necessario. Anche l'altra grande organizzazione dei datori di lavoro, la Federazione dell'industria e del commercio di tutta la Cina, ha una posizione analoga.

È tuttavia interessante notare che una serie di organizzazioni di recente creazione, come ad esempio la *All China Business Owner Federation* (Federazione degli imprenditori cinesi), rappresenta gli interessi dei «nuovi capitalisti». Esistono inoltre numerose organizzazioni socioprofessionali che rappresentano il mondo universitario e gli interessi professionali: esse forniscono uno stretto collegamento tra professionisti e governo e offrono uno spazio privilegiato di incontro e di discussione delle nuove idee e dei progressi realizzati.

2.4 *Le relazioni industriali e il dialogo tripartito*

2.4.1 In questo contesto il Comitato deve ribadire la sua preoccupazione per la continua e crescente insoddisfazione e inquietudine sociale presente nel paese. In base alle cifre ufficiali, nel 2004 vi sono state all'incirca 74 000 grandi azioni di protesta da parte dei lavoratori, che hanno coinvolto oltre 3,7 milioni di persone. Nel 2003, secondo il calcolo del governo, vi sono state 58 000 agitazioni. Dal 1994, anno in cui ne sono state registrate 10 000, la cifra è andata costantemente aumentando. Una diffusa conflittualità sociale rappresenta una grave minaccia alla stabilità. Partito e governo sembrano ancora pensare che l'elevata e continua crescita economica, unita agli sforzi per ridurre le disuguaglianze più macroscopiche, renderà la situazione accettabile ai lavoratori: in queste condizioni, essi si trovano a dover mantenere un precario equilibrio tra sviluppo rapido e stabilità.

2.4.2 Il Comitato rimane persuaso che il precoce sviluppo di un moderno sistema di relazioni industriali con soggetti liberi e indipendenti offra una garanzia fondamentale per una transizione economica stabile. Una componente fondamentale di un tale sistema potrebbe essere un'autentica consultazione tripartita, conforme alla definizione contenuta nella convenzione dell'OIL n. 144, basata sull'autonomia delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

2.4.3 Nelle attuali condizioni, il ruolo della società civile nel processo che porta alla creazione di un tale sistema è necessariamente molto limitato.

Per quanto riguarda i datori di lavoro, va detto che le filiali delle multinazionali straniere e la Camera di commercio europea a Pechino potrebbero contribuire maggiormente a questo processo. Finora esse non hanno dato prova di grande impegno in tal senso. Forse potrà rivelarsi utile lo strumento della responsabilità sociale delle imprese, per il quale il governo cinese ha finora dimostrato un certo interesse.

I sindacati europei mostrano, in generale, una certa riluttanza a collaborare con la Federazione dei sindacati di tutta la Cina fintantoché essa rimane restia a farsi carico della rappresentanza degli interessi dei propri aderenti. Essi manifestano interesse per le attività volte a sensibilizzare i lavoratori cinesi sui loro diritti, offrire loro una formazione in settori come la salute e la sicurezza occupazionale e fornire loro assistenza giuridica in tribunale. Talvolta collaborano con le ONG locali. Se un giorno si arriverà alla creazione di un adeguato sistema di relazioni industriali, queste attività saranno state i primi (e necessariamente prudentissimi) passi compiuti sul lungo cammino che porta alla meta.

3. Conclusioni e raccomandazioni

3.1 È evidente che non sarà facile ottenere un impegno reciproco effettivo da parte della società civile europea e di quella cinese: le nostre culture e i nostri sistemi politici presentano profonde differenze e non riusciamo ancora a capirci pienamente. Date queste premesse, vi è il rischio che la Cina obietti alle preoccupazioni dell'UE che l'esperienza europea non è applicabile al contesto cinese: dire alla Cina che deve «assomigliarci di più» non servirà a nulla. Tuttavia un impegno da parte nostra avrà sicuramente effetti positivi e va intrapreso.

3.2 L'UE deve capire meglio la complessità dello sviluppo della società civile cinese: certo, è comprensibile che venga posto l'accento sulla collaborazione e il sostegno alle organizzazioni della società civile veramente indipendenti e bisogna continuare su questa strada. Tuttavia l'UE deve rendersi conto che anche le ONG popolari (viste in contrapposizione alle ONG organizzate dal governo) tendono ad avere legami, seppure informali, con il governo, e che per loro l'accesso al governo è più importante della loro stessa indipendenza. La Commissione europea dovrebbe continuare a esplorare le potenzialità delle organizzazioni statali di massa come la Federazione delle donne cinesi (ACWF) per la promozione della democrazia, dei diritti dell'uomo e dello stato di diritto in Cina. Negli ultimi anni le ONG organizzate dal governo, le organizzazioni di massa e le loro sedi locali hanno lanciato alcune iniziative e progetti innovativi in questi ambiti.

3.3 Si raccomanda perciò all'UE di adottare un approccio articolato e di collaborare contemporaneamente con diversi tipi di ONG in maniera diversificata, tenendo conto dei punti di forza e delle competenze di ciascuna. L'UE dovrebbe inoltre ampliare i propri contatti con le organizzazioni della società civile a livello locale e regionale.

L'addendum all'accordo di cooperazione tra il CESE e il CES cinese (CESC) mira a intensificare le relazioni di lavoro fra i due organi tramite l'istituzione di incontri annuali a livello presidenziale con delegazioni di entrambe le parti formate da rappresentanti di varie componenti economiche e sociali della società civile organizzata. Prevede inoltre una richiesta congiunta al vertice UE-Cina per la creazione di una tavola rotonda bilaterale sulla base della cooperazione esistente tra il CESE e il suo omologo cinese. Si raccomanda, qualora la proposta venisse accolta, che la delegazione cinese non sia composta unicamente da organizzazioni governative, ma comprenda anche una rappresentanza significativa delle organizzazioni della società civile, e che sia altresì prevista la possibilità per i delegati di incontrare le organizzazioni della società civile indipendenti a margine delle riunioni della tavola rotonda.

3.4 Per quanto riguarda lo stato di diritto in Cina, molti dei rappresentanti della società civile che hanno partecipato all'incontro con la delegazione del CESE hanno indicato che la priorità consiste nell'applicare le leggi esistenti, più che nel crearne di nuove. Molti dei problemi e delle deficienze in materia di *governance*, difesa dei diritti dell'uomo e democratizzazione possono essere attribuiti al mancato rispetto e all'inosservanza delle disposizioni giuridiche vigenti. Si raccomanda che l'UE,

nel propugnare miglioramenti in questi settori, ponga maggiormente l'accento sulla necessità di osservare le leggi esistenti. Chiedendo al governo cinese di rispettare le leggi da esso stesso redatte, l'UE può dare maggiore forza alla sua causa.

3.5 Il CESE riconosce che il governo cinese continua a preoccuparsi di mantenere la stabilità politica e sociale nel paese e teme, togliendo le restrizioni all'attività delle ONG, di favorire l'instabilità. Si raccomanda all'UE di proseguire gli sforzi per far presente al governo cinese che la stabilità non è incompatibile con una società civile vivace, fintantoché viene rispettato lo stato di diritto: a questo fine, si potranno utilizzare esempi europei, e in particolare le esperienze dei nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale, per dimostrare che una società civile ben sviluppata può contribuire a migliorare la *governance* e a rafforzare la stabilità.

3.6 Poiché le questioni riguardanti il mondo del lavoro sono estremamente delicate nella Cina attuale, il governo potrebbe non essere disposto ad allentare il controllo sulle organizzazioni sindacali. Soltanto sollevando sistematicamente la questione fondamentale della libertà di associazione nel dialogo internazionale con la Cina si può sperare che il governo allenti la morsa sui sindacati.

3.7 Esso è tuttavia pronto ad accettare lo sviluppo delle associazioni del commercio e dell'industria. Si raccomanda pertanto all'UE di cogliere l'occasione per aiutare le associazioni cinesi dell'industria e del commercio ad avvalersi dell'esperienza dei loro omologhi europei. A lungo andare, ogni sviluppo positivo che interessi una qualsiasi componente della società civile potrà incidere positivamente anche sulle altre.

3.8 Nel contesto di una possibile riduzione degli aiuti allo sviluppo concessi dall'UE alla Cina, sia i leader delle ONG cinesi che i rappresentanti delle ONG straniere presenti in Cina affermano che il sostegno finanziario erogato dall'UE alle organizzazioni della società civile dovrebbe perlomeno rimanere ai livelli di oggi. Attualmente queste ultime ricevono un'assistenza finanziaria molto limitata da parte del governo cinese e anche il sostegno del settore privato è poco sviluppato. Si raccomanda perciò che l'UE prenda in considerazione la possibilità di mantenere il sostegno finanziario alle organizzazioni della società civile cinese ai livelli attuali o addirittura di aumentarlo, ma dirigendolo verso azioni che abbiano efficacia anche per promuovere i diritti fondamentali e del lavoro. Il CESE apprezza i programmi di sostegno allo sviluppo della società civile cinese offerti e proposti dalla Commissione, e raccomanda che l'UE esamini la possibilità di aumentare il sostegno finanziario erogato alle organizzazioni di questo settore. Sottolinea tuttavia l'importanza di offrire un sostegno anche alle organizzazioni di base, sotto forma di piccoli sussidi da richiedere con domanda semplificata, offrendo anche assistenza tecnica per la presentazione della domanda.

3.9 Altrettanto importante è che l'UE continui a sostenere i programmi di *capacity-building* per le ONG cinesi. Si raccomanda di concepirli meglio per renderli più adeguati alle specifiche esigenze delle ONG cinesi, anche attraverso la consultazione di queste ultime.

3.10 I rappresentanti della società civile cinese sostengono inoltre che l'UE dovrebbe sfruttare la propria influenza per promuovere partenariati tra ONG e governo e tra ONG e imprese. Dovrebbe anche incoraggiare il governo cinese a creare canali attraverso cui le ONG possano far sentire la propria voce sulle questioni di pubblico interesse. Questo è un tema che l'UE dovrebbe affrontare: nel suo parere sulle relazioni tra UE e Cina del 2003, il CESE affermava che la rappresentanza degli interessi da parte delle ONG può esser realizzata solo se basata sulla libertà di associazione (punto 3.13). Malgrado le attuali restrizioni alla libertà di associazione, in Cina vi è ancora spazio per una maggiore partecipazione delle ONG al processo decisionale. L'UE può dimostrare al governo e alle ONG del paese come in Europa le organizzazioni della società civile svolgano funzioni di *advocacy* (tutela dei diritti delle fasce deboli della popolazione), sorvegliano l'operato del governo e contribuiscano con il loro apporto alla definizione delle politiche pubbliche, in modo che la Cina possa trarre insegnamenti positivi dall'esperienza europea.

3.11 Malgrado le varie restrizioni alla libertà di stampa, negli ultimi anni i media cinesi hanno svolto un ruolo decisivo nel promuovere lo sviluppo della società civile. Si raccomanda che l'UE esamini modalità per sostenere i media cinesi affinché continuino a svolgere un ruolo attivo, anche mediante visite incrociate di giornalisti europei e cinesi.

3.12 Il CESE riconosce che a Hong Kong la società civile continua ad essere indispensabile per la difesa della democrazia e dei diritti umani, oltre a costituire un'importante fonte di ispirazione e di sostegno per la società civile della Cina continentale. Si raccomanda pertanto di mantenere i contatti e la cooperazione con la società civile di Hong Kong.

3.13 Si raccomanda che il CESE e altre organizzazioni europee della società civile competenti in materia sorvegliano le

violazioni dei diritti fondamentali e incitino la Commissione a dare loro un seguito adeguato, di concerto con il Parlamento europeo e il CESC.

3.14 La discussione sul diritto dei lavoratori ad organizzarsi e sul diritto alla contrattazione collettiva dovrebbe essere al centro dei lavori del Comitato con il CESC sulle questioni riguardanti i diritti umani.

La Commissione europea deve proseguire il dialogo con il governo cinese per aiutarlo a superare la profonda diffidenza che nutre verso le «organizzazioni antigovernative», l'«effetto Solidarnosc» e le «rivoluzioni colorate». Dovrebbe cercare di dare un contenuto positivo alla «cooperazione di vario tipo nel campo del lavoro», un punto considerato di grande importanza dal governo cinese tra le proposte in materia di cooperazione economica e scambi commerciali contenute nel documento della Commissione del 2003 sulla strategia UE nei confronti della Cina. Il dialogo strutturato tra UE e Cina in materia di lavoro, occupazione e affari sociali, concordato dal commissario Špidla e dal ministro cinese per il Lavoro e la Sicurezza sociale, potrebbe offrire una buona occasione in questo senso. Il Comitato cercherà di sfruttare i propri contatti con il CESC in modo analogo.

3.15 Il CESE esaminerà quale ruolo possano svolgere la responsabilità sociale delle imprese e i codici di condotta internazionali per le imprese multinazionali (in particolare le linee guida dell'OCSE) nell'aiutare le aziende straniere a contribuire allo sviluppo di un sistema di relazioni industriali in Cina.

Si raccomanda di prestare particolare attenzione al ruolo che possono svolgere i sindacati, le organizzazioni dei datori di lavoro e, ove opportuno, le ONG nella promozione di condizioni più sane e sicure sul posto di lavoro.

Bruxelles, 15 marzo 2006

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo La prevenzione e il trattamento della delinquenza giovanile e il ruolo della giustizia minorile nell'Unione europea

(2006/C 110/13)

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: *La prevenzione e il trattamento della delinquenza giovanile e il ruolo della giustizia minorile nell'Unione europea*.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 22 febbraio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore ZUFIAUR NARVAIZA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 98 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione.

1. Introduzione

1.1 La delinquenza giovanile si configura attualmente come uno dei fenomeni sociali che maggiormente preoccupano le società europee e, a partire dal secolo scorso, è tra i problemi criminologici tenuti sotto costante osservazione a livello internazionale. È tuttavia opportuno segnalare che i comportamenti dei giovani hanno spesso un'eco sociale maggiore di quelli degli adulti, specie se sono negativi. Si produce così una percezione sociale particolarmente ostile nei riguardi dei minori delinquenti. Inoltre è opportuno segnalare che in molti casi le vittime della delinquenza giovanile sono gli stessi giovani. In tal senso, l'importanza che la società europea dà al fenomeno della delinquenza giovanile fa nascere l'esigenza di mettere a punto risposte concrete che dovranno svilupparsi sulla base di tre pilastri o linee di azione: prevenzione, misure sanzionatorie ed educative, integrazione e reinserimento sociale dei minori e dei giovani delinquenti.

1.2 A parere del Comitato, delineare una strategia comune di lotta contro la delinquenza giovanile dovrebbe essere un obiettivo che nell'ambito dell'Unione europea meriterebbe maggiore attenzione e ciò non solo perché esso riguarda una parte particolarmente a rischio della sua popolazione (i minori e i giovani e, frequentemente, tra questi, quelli appartenenti a comunità minacciate dal fenomeno dell'esclusione sociale), ma anche perché prevenire e intervenire oggi sui minori e i giovani trasgressori implica già di per sé, oltre allo sforzo di reinserirli socialmente, la prevenzione della criminalità adulta di domani. Esistono già alcuni progetti e politiche europee che possono collateralmente avere effetti anche sulla prevenzione della delinquenza (per esempio la strategia europea per l'occupazione adottata dal Consiglio europeo di Lussemburgo del novembre 1997, l'Agenda sociale europea adottata dal Consiglio di Nizza del dicembre 2000, il Patto europeo per la gioventù adottato dal Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2005 e la promozione della cittadinanza attiva, ecc.), oltre a diversi accordi e risoluzioni aventi per oggetto i giovani⁽¹⁾, che favoriscono del pari il normale processo di integrazione di questo settore della popolazione nelle rispettive società. Tuttavia si nota la

mancanza di strumenti e misure incentrati sul fenomeno specifico della delinquenza minorile.

1.3 Non è semplice analizzare la situazione nei paesi dell'Unione poiché ognuno di essi definisce la delinquenza giovanile in base a parametri diversi. Per alcuni paesi, questo concetto comprende gli atti commessi da minori che rientrino in una delle fattispecie previste nelle loro leggi o nel loro codice penale. In altri paesi, in cui il sistema della giustizia minorile si basa sul modello educativo o assistenziale, lo spettro dei comportamenti perseguibili dal sistema giudiziario quando sono messi in atto da minori risulta più ampio, essendovi compresi atti che, se fossero commessi da adulti, sarebbero perseguibili unicamente per via amministrativa o civile o, addirittura, non sarebbero perseguiti⁽²⁾. Esistono inoltre differenze significative nel regime delle sanzioni, in quanto se alcuni paesi hanno elaborato un diritto penale giovanile con un regime di sanzioni specifico, altri paesi invece applicano ai minori le stesse pene applicabili agli adulti, sebbene con certe limitazioni e attenuazioni. A tutto ciò si aggiunge la questione della differente delimitazione della fascia di età all'interno della quale si configura una responsabilità penale del minore: pur essendovi una maggiore uniformità per il suo limite massimo (18 anni, con la possibilità in alcuni paesi di estenderlo a 21 anni), non avviene lo stesso per il suo limite minimo, per il quale le differenze sono notevoli (l'età in cui si comincia a essere penalmente responsabili varia dai 7 ai 16 anni)⁽³⁾.

1.4 Tenendo conto delle limitazioni che derivano da queste divergenze, va segnalato che, in base alle statistiche comparate degli stati membri dell'Ue, gli atti di delinquenza giovanile rappresentano in media il 15 % di tutti gli atti di criminalità

⁽²⁾ Rientrerebbero in questa fattispecie comportamenti definiti come «reati connessi allo status di minorenne» come la fuga dal domicilio o il vagabondaggio, ecc.

⁽³⁾ Per il limite massimo vi è tra i paesi dell'UE maggiore uniformità, in quanto il sistema della giustizia minorile funziona pienamente in tutti i casi fino ai 18 anni di età, pur esistendo paesi che ne contemplano l'applicazione, con gradi differenti e secondo i casi, ai giovani fino ai 21 anni di età (Austria, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo). Per quanto riguarda il limite minimo, le differenze sono marcate: in Irlanda è fissato ai 7 anni, Scozia e Grecia agli 8 anni di età; Inghilterra, Galles e Francia fissano l'età minima alla quale si diventa penalmente responsabili nell'ambito del sistema di giustizia minorile a 10 anni; i Paesi Bassi e il Portogallo a 12 anni, la Polonia a 13, l'Austria, l'Estonia, la Germania, l'Ungheria, l'Italia, la Lettonia, la Lituania, la Slovenia e la Spagna a 14, la Repubblica ceca, la Danimarca, la Finlandia, la Slovacchia e la Svezia a 15, il Belgio a 16. Tuttavia, è necessario tener presente che, nella maggioranza dei casi, per le età comprese tra i 7 e i 13-15 anni, i provvedimenti previsti non sono di natura propriamente penale oppure sono più benevoli di quelli previsti per i minori compresi tra questa fascia d'età e quella dei 18-21 anni, essendo escluso totalmente, in molti casi, l'internamento in centri.

⁽¹⁾ Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 14 dicembre 2000 relativa all'integrazione sociale dei giovani (GU C 374 del 28.12.2000); Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 27 giugno 2002 relativa al quadro di cooperazione europea in materia di gioventù (GU C 168 del 13.7.2002); Libro bianco della Commissione europea - Un nuovo impulso per la gioventù europea (COM(2001) 681 def.); 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.).

generale, anche se in alcuni paesi essi possono arrivare al 22 %. Ad ogni modo, va segnalato che «la criminalità sommersa» (percentuale o numero di atti illeciti che non giunge a conoscenza degli organi di controllo sociale ufficiale, cioè polizia e magistratura) è un fenomeno che riguarda soprattutto gli atti commessi da minori, principalmente a causa della natura generalmente non grave delle azioni e anche del fatto che frequentemente le vittime sono anch'esse minori d'età, meno inclini a rivolgersi a questi organi.

1.5 Indipendentemente dal quadro che presentano i dati statistici in un momento dato, è un fatto che nei paesi europei è ampiamente diffusa la percezione che la delinquenza giovanile sia in aumento e che aumenti in misura crescente la gravità dei reati commessi dai giovani. Dinanzi a questa situazione i cittadini chiedono meccanismi di controllo più efficaci, richiesta che sta provocando in molti paesi un irrigidimento della legislazione riguardante i minori. Tutto ciò rende quanto mai necessarie misure di coordinamento e orientamento che agevolino una *governance* europea del fenomeno, oltre a politiche di informazione adeguate che contribuiscano a sdrammatizzare la percezione esageratamente negativa cui si faceva riferimento nel punto 1.1 di questo parere e a collocarla nella sua giusta prospettiva.

1.6 Senza minimamente trascurare l'importanza di esaminare le cause della delinquenza giovanile (tema affrontato, anche se in modo sintetico, nel capitolo seguente) e la necessità di procedere più a fondo con le politiche di prevenzione (anch'esse menzionate in questo documento, ma che ad ogni modo dovranno essere dirette a eliminare le cause del fenomeno) **l'obiettivo principale del presente parere è quello di analizzare la situazione dei minori che, a causa di comportamenti che infrangono il codice penale, entrano nei meccanismi dei rispettivi sistemi di giustizia minorile, e di esaminare gli strumenti di intervento utilizzabili per proteggerli, rieducarli, e aiutarli a reinserirsi nella società, evitando in tal modo che ricadano in comportamenti devianti.**

2. Cause della delinquenza giovanile

2.1 Sono molteplici e varie le cause o le circostanze che possono portare un minore a delinquere; d'altra parte non esiste tra gli studiosi di questa materia un consenso generale su tali cause. Partendo da quelle che sono generalmente accettate e rivolgendo l'attenzione in particolare a quelle collegate a fattori economici e socioambientali, cioè a quelle che interessano principalmente ai fini di questo parere, si possono segnalare le cause seguenti.

2.1.1 L'appartenenza del minore a famiglie destrutturate (*broken homes*) e anche i problemi che a volte esistono nel conciliare la vita familiare e quella lavorativa, tutte situazioni in cui in misura crescente si presentano casi di mancanza di attenzione, di limiti e di controllo nei confronti dei figli. Ciò fa sì

che a volte i giovani cerchino di compensare queste carenze entrando a far parte di gruppi o bande giovanili, i cui membri sono legati da affinità di segno molto diverso (ideologico, musicale, etnico, sportivo, ecc.), ma sono in genere caratterizzati dai loro atteggiamenti trasgressivi. In seno a questo tipo di gruppi si verifica un'elevata percentuale di comportamenti antisociali (vandalismo, graffiti) o direttamente violenti e delittuosi.

2.1.2 L'emarginazione socioeconomica o povertà, che rende inoltre difficile l'adeguato processo di socializzazione del minore. Tale emarginazione si verifica in proporzione maggiore tra i giovani appartenenti a famiglie immigranti (e in questo contesto risultano particolarmente vulnerabili i minori immigranti non accompagnati) e in certi «ghetti» delle grandi aree metropolitane, quartieri spesso caratterizzati da una struttura urbana disumanizzante che favorisce l'insorgere, in chi vi abita, di ansia e aggressività.

2.1.3 L'assenteismo e l'insuccesso scolastico, perché già nella scuola si crea un'etichetta o una stigmatizzazione sociale che, in molti casi, renderà più facile indirizzarsi verso comportamenti antisociali o verso la delinquenza.

2.1.4 La mancanza di lavoro, che fa registrare i tassi di disoccupazione più alti proprio tra i giovani e dà origine in molti casi a situazioni di frustrazione e disperazione che potranno anche alimentare comportamenti devianti (*).

2.1.5 La trasmissione di immagini e atteggiamenti violenti in certi programmi di taluni mezzi di comunicazione di massa o in videogiochi destinati ai minori, cosa che contribuisce a inculcare nei giovani un sistema di valori in cui la violenza risulta un'opzione accettabile.

2.1.6 Il consumo di droghe e di sostanze tossiche che, in molti casi, fa sì che chi ha sviluppato una dipendenza si veda costretto a commettere atti illeciti per procurarsi i mezzi economici con cui soddisfare tale dipendenza. Inoltre, i freni inibitori normali vengono ridotti o eliminati per effetto del consumo di tali sostanze o di una crisi di astinenza. Va anche citato il consumo smodato di alcool (anche se sporadico) che ha un ruolo non indifferente negli atti vandalici e nelle infrazioni che compromettono la sicurezza stradale.

2.1.7 Ai fattori menzionati al punto precedente, in associazione con essi o indipendentemente da essi, si affiancano i disturbi della personalità e del comportamento, di solito uniti ad altri fattori sociali e ambientali, che inducono il giovane ad agire in modo impulsivo o irreflessivo, senza alcuna considerazione per le norme di comportamento socialmente accettate.

(*) In relazione a questo fattore e a quello della povertà menzionato al punto 2.1.2 è opportuno citare lo studio *Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth*, in corso di elaborazione da parte della direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità della Commissione europea e coordinato dall'Institute for Regional Innovation and Social Research (IRIS).

2.1.8 L'insegnamento e la trasmissione insufficienti di valori sociali o civici, come il rispetto delle norme, la solidarietà, la generosità, la tolleranza, il rispetto degli altri, la capacità auto-critica, l'empatia, l'orgoglio del lavoro ben fatto, ecc., che vengono sostituiti nelle nostre società globalizzate da valori più utilitaristici come l'individualismo, la competitività, il consumo smisurato di beni, che danno luogo in determinate circostanze a una certa anomia sociale.

2.2 Questo insieme di fattori si ritrova in maggiore o minore misura in tutti i paesi dell'Unione europea, in società con un livello di benessere alto, ma in cui si generano elementi di destrutturazione e mancanza di coesione sociale che spie-gano questo tipo di comportamenti antisociali o devianti.

2.3 Per evitare il comportamento violento e far fronte alla delinquenza giovanile, le società devono adottare strategie che combinino misure di prevenzione, di intervento e di repressione. Le strategie preventive e di intervento devono essere volte a socializzare e integrare tutti i minori e i giovani, specie attraverso la famiglia, la comunità, il gruppo dei pari (*peer group*), la scuola, la formazione professionale e il mercato del lavoro.

Le misure o le risposte giudiziarie e repressive dovranno, in ogni caso, basarsi sui principi di legalità, presunzione di innocenza, diritto di difesa, giudizio con tutte le garanzie, rispetto della vita privata, proporzionalità e flessibilità: tanto lo sviluppo del processo come la scelta della misura e la sua successiva esecuzione, dovranno ispirarsi al **principio del superiore interesse del minore** ⁽⁵⁾.

3. le limitazioni dei sistemi tradizionali di giustizia minorile

3.1 I modelli classici di giustizia minorile hanno avuto molti problemi a rispondere e adattarsi alla realtà attuale del fenomeno criminale. In effetti, i sistemi europei di giustizia penale minorile erano realmente lenti, inefficaci ed economicamente carenti: termini di attesa lunghi erano normali e il tasso di recidività dei minori era molto alto. A ciò bisogna aggiungere il graduale indebolimento delle fonti tradizionali di controllo sociale informale (scuola, famiglia, luogo di lavoro, ecc.).

3.2 Dal cosiddetto modello di protezione, sorto nei primi anni del XX secolo, che si basava su un approccio paternalista e considerava il minore delinquente come un malato sociale (mettendolo nello stesso gruppo e confondendolo con altri minori non tutelati), si è passati in alcuni paesi (specie quelli nordici) al denominato modello educativo o assistenziale, come modello sociale o comunitario di risposta alla delinquenza giovanile; questo modello però, collocandosi a latere del sistema giudiziario, privava il minore delle necessarie garanzie giuridiche.

3.2.1 Diverse convenzioni e molti trattati internazionali relativi alla giustizia minorile (le regole minime delle Nazioni Unite

relative all'amministrazione della giustizia minorile — Regole di Pechino del 1985; le Linee-guida delle Nazioni Unite per la prevenzione della delinquenza minorile, Linee-guida di Riyadh del 1990, le Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà del 1990 e la raccomandazione N. R (87) 20 sulle risposte sociali alla delinquenza minorile (Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, Strasburgo, 17 settembre 1987) hanno determinato a partire dal decennio degli anni '80 un cambiamento progressivo nei sistemi di giustizia minorile dei paesi europei, introducendo il cosiddetto *modello di responsabilità*. Va dato particolare risalto in questo processo alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, la quale è stata ratificata da tutti gli stati membri dell'UE, diventando per questi Stati una disposizione vincolante, e che dedica al tema qui trattato gli articoli 37 e 40. Il modello di responsabilità è caratterizzato dal rafforzamento della posizione giuridica del minore, avvicinando in tal senso la giustizia minorile alla giustizia penale per gli adulti, in quanto si riconoscono al minore gli stessi diritti e le stesse garanzie previsti per gli adulti. Si tratta di unire l'aspetto educativo a quello giudiziario, applicando un modello garantista e misure di contenuto eminentemente educativo. L'intenzione è, insomma, quella di «educare nella responsabilità».

3.3 Tale modello, derivante dalle norme internazionali già citate, è stato accolto progressivamente nelle legislazioni dei venticinque paesi che formano parte dell'UE.

3.3.1 Il *modello di responsabilità* si basa sui seguenti principi:

- la prevenzione piuttosto che la repressione: il miglior modo di lottare contro la delinquenza giovanile è impedire che vi siano delinquenti giovanili e a tal fine sono necessari programmi adeguati di assistenza sociale, lavorativa, economica ed educativa (tra i quali non vanno dimenticati quelli volti a facilitare e rendere più accessibile un impiego appropriato del tempo libero),
- va limitato al minimo indispensabile il ricorso al sistema giudiziario tradizionale e vanno istituiti nuovi sistemi di giustizia ad hoc concepiti per il fenomeno della delinquenza minorile, lasciando ad altri ambiti (assistenziali e sociali) il trattamento delle altre situazioni in cui possano venire a trovarsi i minori (minori abbandonati, maltrattati, disadattati, ecc.),
- limitare l'intervento punitivo dello Stato attivando simultaneamente strategie preventive nel settore dell'assistenza sociale ai minori, della politica sociale, del mercato del lavoro, delle offerte di svaghi per il tempo libero e della politica degli enti locali in generale, lasciando inoltre più spazi d'autonomia alla comunità e ad altri gruppi della vita sociale, per esempio la famiglia, gli assistenti sociali, la scuola, la comunità, le organizzazioni sociali, nella soluzione del conflitto e nella ricerca di alternative valide,

⁽⁵⁾ Articolo 40 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 20.11.1989.

- ridurre al massimo le misure di privazione della libertà o le sanzioni di questo tipo, limitandole a fattispecie eccezionali,
- rendere più agile e diversificare la reazione penale con misure flessibili, alternative alla privazione della libertà, capaci di adeguarsi ed essere appropriate alle circostanze del minore, in funzione delle condizioni del trattamento, dei progressi nel trattamento o nell'esecuzione della misura,
- applicare ai minori autori di reati tutti i diritti e le garanzie riconosciute agli adulti nel processo penale (giudizio giusto, imparziale e equo),
- formare professionalmente e specializzare gli organi di controllo sociale formale che intervengono nel sistema di giustizia minorile. In questo senso, è necessario fornire una formazione specializzata a tutti i soggetti che intervengono nell'amministrazione della giustizia minorile (polizia, magistratura, avvocati e le persone preposte all'esecuzione delle sanzioni).

4. Le nuove tendenze della giustizia minorile

4.1 Esistono altre alternative possibili per rispondere al fenomeno della delinquenza giovanile, oltre al sistema tradizionale di internamento. Così, i nuovi orientamenti internazionali, senza pregiudizio delle necessarie misure educative di privazione della libertà nei casi in cui ciò sia indispensabile, prediligono sistemi sostitutivi o complementari alle suddette misure e tali da rendere il trattamento del minore più efficace e, soprattutto, più educativo ai fini del suo sviluppo personale e socio-professionale.

4.2 Le buone pratiche europee nell'ambito della giustizia minorile possono raggrupparsi intorno a tre grandi assi: la prevenzione, l'intervento educativo nella stessa comunità o in centri appositi e l'integrazione sociolavorativa.

4.2.1 A parte la prevenzione di cui si è già parlato, l'intervento educativo dovrà essere effettuato preferibilmente in strutture o istituzioni dell'ambiente sociale del minore, cercando di fornirgli quelle competenze o necessità formative la cui mancanza lo ha condotto a suo tempo a infrangere la legge penale. Il minore dovrà essere oggetto di uno studio completo da parte di esperti di diverse aree allo scopo di conoscere quali siano queste carenze e in che modo fornirgli gli strumenti che consentano di ridurre il rischio che torni a manifestare un comportamento deviante. Avendo di mira lo stesso obiettivo, si dovrà lavorare con le famiglie dei minori, per cercare la loro collaborazione e il loro impegno nel processo educativo e di risocializzazione dei loro figli.

4.2.2 D'altro canto, i minori autori di reati si ritrovano, insieme con altre categorie come le persone disabili, le minoranze etniche, gli anziani, ecc., tra i gruppi che soffrono o sono a rischio di esclusione sociale: le loro speciali carenze e difficoltà, cui si è fatto cenno, li rendono bisognosi di un sostegno specifico nella ricerca dell'autonomia personale, poiché, altrimenti, sarebbero destinati al fallimento e di conseguenza ad essere disadattati rispetto al loro ambiente, situazioni che fanno aumentare il rischio che ripetano i loro comportamenti devianti e finiscano per entrare nel sistema penale degli adulti.

4.2.3 Per tale motivo i giovani devono essere aiutati e guidati nel loro processo d'integrazione attraverso itinerari molti diversi (integrazione sociale, culturale, linguistica, ecc.). Non vi è un percorso prestabilito che garantisca l'integrazione sociale dei giovani delinquenti, come non vi sono formule infallibili che garantiscano che una persona perfettamente integrata non adotti comportamenti antisociali. Esiste, tuttavia, un consenso ampio nel considerare **l'inserimento lavorativo** una strada fondamentale per avvicinare i giovani delinquenti a contesti di integrazione e stabilità economica e sociale.

4.3 In ordine all'evoluzione del sistema di giustizia minorile e riprendendo il discorso svolto nei punti 3.2 e 3.3, va segnalato, in primo luogo, che di fronte al concetto di **giustizia retributiva** (pagare per i danni causati) è emersa una **concezione restaurativa o riparatrice della giustizia** (*restorative justice*) nata con il movimento di politica penale a favore della vittima (vittimologia) e il recupero del ruolo della vittima nel processo penale. La giustizia restaurativa è il paradigma di una giustizia che coinvolge la vittima, l'imputato e la comunità nella ricerca di soluzioni alle conseguenze del conflitto generato dal fatto delittuoso, allo scopo di promuovere la riparazione del danno, la riconciliazione tra le parti e il rafforzamento del senso di sicurezza collettiva. La giustizia restaurativa cerca di tutelare sia l'interesse della vittima (l'autore dell'offesa deve riconoscere il danno procurato alla vittima e sforzarsi di ripararlo) sia quello della comunità (riuscire a recuperare l'autore del fatto delittuoso, evitare la recidività e ridurre i costi della giustizia) sia, infine, quello dell'imputato (evitando di farlo entrare nei meccanismi della giustizia penale, ma garantendogli il rispetto delle garanzie costituzionali).

4.4 Inoltre, rispetto a quest'ultimo, la riparazione esercita una specifica azione educativa in quanto stimola la riflessione del minore sulla sua colpevolezza, mettendolo direttamente dinanzi alla vittima, e può così dissuaderlo dal tenere comportamenti analoghi in futuro. È per questo motivo un modello idoneo per il sistema di giustizia minorile poiché è poco stigmatizzante, ha un alto valore pedagogico e un carattere meno repressivo.

4.5 In sintesi, negli ultimi due decenni, vi è stato un cambiamento reale nel sistema della giustizia minorile quanto ai procedimenti, ai tipi di sanzioni e alle sentenze. Si affermano sempre più le sentenze non punitive, come i servizi alla comunità, la compensazione e la riparazione, la mediazione con la vittima o con la comunità di origine, la formazione professionale in tirocini, ovvero trattamenti speciali per i tossicodipendenti e per altri disturbi derivanti da una dipendenza, come l'alcolismo. Questo tipo di misure richiede una supervisione e un controllo continuo dei progressi e dei risultati ottenuti dal minore. Attualmente esse vengono usate sempre più spesso e sono adottate sotto forma di internamento in regime aperto o semiaperto, di vigilanza e controllo continui, libertà vigilata, controllo elettronico dei movimenti, ecc., ovvero la combinazione di diverse misure. Nonostante ciò, la privazione della libertà in un centro educativo o di detenzione, è tuttora una modalità molto utilizzata.

4.6 In direzione opposta, la rilevanza pubblica dei nuovi fenomeni che hanno fatto la loro apparizione da qualche tempo specie nelle grandi città europee (criminalità organizzata, bande giovanili, vandalismo urbano, violenza nelle manifestazioni sportive, bullismo nelle scuole, violenza diretta contro i genitori, comportamenti xenofobici ed estremisti, collegamento tra le nuove forme di criminalità e immigrazione, tossicodipendenza, ecc.) ha fatto sì che si possa osservare in alcuni paesi europei una tendenza all'**inasprimento** del diritto penale minorile, con la possibilità di applicare sanzioni massime più severe e l'introduzione di diverse forme d'internamento in centri a regime chiuso, e addirittura, rendendo i genitori del minore responsabili per alcuni atti commessi da quest'ultimo.

4.6.1 Vanno menzionate in tale contesto le riforme del diritto penale minorile introdotte nei Paesi Bassi nel 1995 e in Francia nel 1996 e il Criminal Justice Act del 1994 in Inghilterra, che innalza da uno a due anni la pena massima applicabile ai minori di età compresa tra i 15 e i 18 anni e stabilisce l'internamento in centri a regime chiuso per periodi compresi tra i 12 mesi e i 2 anni anche per minori di età compresa tra i 12 e i 14 anni. In Inghilterra è stato altresì introdotto il cosiddetto *parenting order*, in virtù del quale i genitori di minori che abbiano commesso reati o di minori che, per esempio, siano stati iscritti nei registri di polizia per essere stati assenti alle lezioni senza giustificazione, possono essere costretti a seguire corsi di educazione una volta a settimana per un massimo di tre mesi. I genitori che non assolvano ripetutamente i loro doveri educativi possono essere puniti con multe fino a 1.000 sterline.

4.6.2 Il problema delle disposizioni di questo tipo è che comportano la «deresponsabilizzazione» del minore il quale, in linea con le impostazioni moderne del diritto penale «responsabilizzatore» dovrebbe essere incitato a cercare di riparare o compensare il danno causato. Inoltre, in determinate circostanze, i genitori (soprattutto quelli che dispongono di minori mezzi economici e di conseguenza di minori possibilità di dedicare attenzione ai figli e vigilare su di loro) si vedono ingiustamente danneggiati se non riescono ad addurre una prova che escluda la loro responsabilità. In realtà, quello di cui i genitori hanno bisogno è un aiuto per dare un'educazione adeguata ai loro figli e non di essere colpevolizzati senza ragione.

4.6.3 Alcuni paesi, a loro volta, vedono tornare in auge concezioni che negli anni '80 si consideravano superate come l'internamento dei minori in centri a regime chiuso, destinati anche a prestare assistenza sociale a minori non tutelati, vale a dire che si mettono insieme di nuovo i minori inseriti nel sistema di protezione e quelli soggetti al sistema penale minorile.

5. Attuale trattamento della questione nell'ambito dell'UE

5.1 Se il Consiglio d'Europa ha avuto già occasione di affrontare specificamente il tema della giustizia minorile in

diversi documenti (tra cui si deve ricordare in particolare la già citata *Raccomandazione del Comitato dei ministri N. R (87) 20 sulle risposte sociali alla delinquenza minorile* e la *Raccomandazione REC(2003) 20 del Comitato dei ministri sulle nuove modalità di trattamento della delinquenza giovanile ed il ruolo della giustizia minorile* ⁽⁶⁾), non è accaduto lo stesso nel quadro delle istituzioni dell'Unione europea, che hanno toccato questo problema solo tangenzialmente nell'esame di altre questioni più vaste, come la prevenzione della criminalità.

5.2 I testi fondamentali dell'Unione europea e della Comunità europea permettono di avvicinarci alla materia oggetto di questo parere attraverso due vie: il Titolo VI del Trattato sull'Unione europea (TUE) «Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale» e il Titolo XI del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) *politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù*.

5.2.1 Nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale si deve far riferimento al disposto dell'articolo 29 e seguenti del TUE che hanno come obiettivo quello di offrire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In queste disposizioni si prevedono attività di cooperazione intergovernativa in materia penale, a livello di polizie e a livello giudiziario, citando espressamente, tra l'altro, la prevenzione e la lotta alla criminalità, organizzata o no. In questo contesto, la Commissione ha presentato il 30 aprile 2004 il Libro verde sul ravvicinamento, il riconoscimento mutuo e l'esecuzione delle sanzioni penali nell'Unione europea (*Livre vert sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne* — NdT: documento non disponibile in italiano). Con questo documento di consultazione la Commissione intende esaminare se l'esistenza di diversi sistemi nell'UE comporti problemi per la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri e cerca di individuare gli ostacoli all'applicazione del principio del riconoscimento reciproco. Nel documento non si fa alcun cenno alla delinquenza giovanile e ai sistemi di giustizia minorile, ma non vi sarebbero ostacoli per l'applicazione a questi ultimi sia degli obiettivi perseguiti, elencati nella parte introduttiva del documento, sia dei riferimenti alle pene, quelle che prevedono la privazione della libertà ovvero quelle alternative, e alla mediazione.

5.2.2 In questa sede si può inoltre far riferimento al programma quadro AGIS ⁽⁷⁾ adottato dalla Commissione il 22 luglio 2002, il quale promuove la cooperazione di polizia doganale e giudiziaria in materia penale e sostiene gli sforzi degli addetti del settore per contribuire allo sviluppo della politica europea in questo campo. Nel quadro di questo programma sono state avviate alcune iniziative riguardanti il riconoscimento reciproco delle legislazioni e le buone pratiche nell'ambito della delinquenza giovanile e della giustizia minorile.

⁽⁶⁾ Si potrebbero citare qui anche la risoluzione (66) 25 sul trattamento di breve durata per i giovani delinquenti con meno di 21 anni, la risoluzione (78) 62 sulla trasformazione sociale e delinquenza giovanile, la raccomandazione (88) 6 sulle risposte sociali alla delinquenza giovanile dei giovani provenienti da famiglie immigrate e la raccomandazione (2000) 20 sul ruolo dell'intervento psicosociale precoce per prevenire la criminalità.

⁽⁷⁾ Questo programma prosegue e amplia il lavoro dei programmi precedenti che sono stati istituiti in conformità con il Titolo VI del TUE: Grotius II - Penale, Stop II, Oisin II, Hippokrates e Falcone.

5.2.3 Analogamente occorrerebbe far riferimento nell'ambito del Titolo VI del TUE alla decisione del Consiglio del 28 maggio 2001 con la quale è stata istituita la Rete europea di prevenzione della criminalità⁽⁸⁾, che comprende tutti i tipi di criminalità, ma che presta particolare attenzione alla delinquenza giovanile⁽⁹⁾, alla criminalità urbana e a quella legata alla droga.

5.2.4 Nel campo della politica sociale, dell'istruzione e della formazione professionale e della gioventù, l'articolo 137 del TCE sottolinea esplicitamente l'azione delle istituzioni comunitarie a favore dell'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e la lotta contro l'esclusione sociale. Senza alcun dubbio, e rinviando a quanto detto precedentemente, l'integrazione sociale e quella lavorativa costituiscono due assi fondamentali per la prevenzione e la lotta contro la delinquenza giovanile. In questo ambito, le strategie, le agende, i progetti e i programmi adottati dai consigli europei e dalle istituzioni comunitarie sono stati numerosi; ad alcuni di essi si è fatto riferimento nel punto 1.2, ma va segnalato in particolare, per la sua relazione più stretta con i minori delinquenti, il *programma d'azione per combattere la discriminazione*⁽¹⁰⁾, che rientra nell'obiettivo 1 del fondo sociale europeo.

5.3 Il Parlamento europeo, anche se con un carattere programmatico, ha svolto da parte sua un'attività intensa nel campo della protezione dei minori, con numerose risoluzioni tra le quali spicca la *Carta europea dei diritti del fanciullo* da esso approvata con la risoluzione A 3-0172/1992 dell'8 luglio 1992, che nei punti 8.22 e 8.23 menziona un insieme di garanzie a favore dei minori coinvolti in un processo penale e cita i criteri e i principi che devono ispirare le sanzioni da comminare e le risorse da usare nel trattamento dei minori autori di reati.

6. L'opportunità di un quadro europeo di riferimento sulla giustizia minorile

6.1 Come segnalato in precedenza, la delinquenza giovanile è considerata con preoccupazione da una buona parte dei cittadini europei. È ancora più esatto dire che esiste una chiara consapevolezza del fatto che si tratti di un problema comune

⁽⁸⁾ GU L 153 dell'8.6.2001.

⁽⁹⁾ La relazione *A Review of the knowledge on juvenile violence: trends, policies and responses in the EU member states*, Fitzgerald, Stevens and Hale, 2004 è un esempio dei lavori portati avanti dalla Rete europea di prevenzione della criminalità.

⁽¹⁰⁾ Per citare un esempio della sua applicazione nell'ambito della giustizia minorile, in Spagna la ONG Fundación Diagrama (ente che gestisce in numerose comunità autonome misure giudiziarie di privazione della libertà imposte a minori autori di reati) cogestisce insieme con tali comunità un programma d'azione diretto ai minori che stiano scontando o abbiano scontato sanzioni di privazione della libertà imposte dal sistema di rieducazione giovanile. L'obiettivo del programma consiste nel progettare, anche prima che il minore lasci il centro di internamento, un itinerario personalizzato e completo di integrazione sociolavorativa per questi giovani, che sta dando risultati notevoli.

per i paesi europei e che sarebbe opportuno che ad occuparsene fossero le istituzioni dell'Unione. Questo atteggiamento è rispecchiato dai dati dell'Eurobarometro 2001 (il primo che si sia occupato della sicurezza interna dei paesi membri). Secondo l'eurobarometro 2001, il 45 % circa dei cittadini europei reputa che in materia di politica di prevenzione della delinquenza giovanile le autorità nazionali e le istituzioni dell'UE dovrebbero avere una competenza congiunta.

6.2 Come si è già detto in precedenza esistono già diverse norme internazionali, nel quadro dell'ONU e del consiglio d'Europa, che affrontano il tema della delinquenza giovanile e della giustizia minorile. Nonostante ciò, la loro forza coercitiva è scarsa o addirittura nulla (con l'eccezione della già citata Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia) ed esse rappresentano solo dei minimi comuni denominatori per tutta la comunità internazionale. Ovviamente, a partire dalle basi gettate da tali principi, l'Unione europea, considerato il suo livello di sviluppo e il suo maggior grado di omogeneità interna, dovrebbe coltivare l'ambizione e fissarsi l'obiettivo di migliorare e rendere più effettivi nel suo territorio i principi stabiliti a livello internazionale.

6.3 I paesi membri dell'UE, d'altra parte, all'atto di definire le loro politiche di trattamento della delinquenza giovanile, nei loro diversi aspetti di prevenzione, giustizia, protezione e integrazione, potrebbero avvantaggiarsi delle esperienze e delle buone pratiche degli altri Stati membri. Ciò è vero soprattutto dinanzi all'evidente crescente somiglianza delle diverse cause e forme di manifestazione della delinquenza giovanile negli Stati membri (tossicodipendenza, comportamenti xenofobici, violenza nello sport, uso delle nuove tecnologie per commettere reati, vandalismo urbano, ecc.).

6.4 Allo stesso modo, i fattori derivanti dal processo d'integrazione, come la soppressione delle frontiere e la libera circolazione delle persone pesano moltissimo nel rafforzare l'idea che siano opportune norme comuni sulla giustizia minorile: i giovani possono spostarsi liberamente tra i paesi comunitari, per non parlare degli spostamenti tra le regioni frontaliere, che coprono migliaia di chilometri se si considerano i 25 Stati membri. La maggiore omogeneità e/o il maggior coordinamento tra le legislazioni e le politiche nazionali in questa materia potrebbero impedire o ridurre alcuni rischi o situazioni nuove collegate a questa più elevata mobilità (come per esempio, la possibilità che un giovane autore di reati risieda in un paese e sia condannato per un reato in un altro paese, all'interno dell'UE).

6.5 D'altra parte, e considerato che con frequenza i paesi «usano» i loro sistemi di giustizia minorile come *banchi di prova* delle riforme future della legislazione penale per gli adulti, il coordinamento e il ravvicinamento dei sistemi di giustizia minorile potrebbero facilitare, a loro volta, un processo di convergenza di queste legislazioni penali nazionali, obiettivo che, come si è già indicato, forma già parte delle finalità dell'Unione europea e nel cui ambito sono stati già registrati

progressi importanti (mandato di arresto europeo, riconoscimento reciproco ed esecuzione di sentenze penali, ecc.). Inoltre, le legislazioni riguardanti la delinquenza giovanile sono relativamente recenti (quelle di più antica data risalgono all'inizio del XX secolo) per cui avviare un processo di convergenza non solleverebbe molte resistenze e tanti problemi come per i sistemi penali per gli adulti, i quali presentano una traiettoria prolungata in cui hanno influito ragioni storiche, culturali e giuridiche radicate.

6.6 Non si dovrebbe neanche disdegnare l'effetto che un quadro comunitario di riferimento potrebbe avere nel circoscrivere o impedire tendenze regressive nel trattamento della delinquenza giovanile e del sistema penale minorile di cui, come rilevato in precedenza, si rilevano segnali in alcuni stati membri dell'UE.

6.7 In definitiva, sia dal punto di vista della prevenzione e delle considerazioni sociali che da quello della repressione e delle considerazioni giudiziarie, i fenomeni comuni che si manifestano in quest'area nei paesi dell'Unione europea raccomandano di dare inizio a un processo di elaborazione di un quadro comune per il trattamento della questione. Lo ha chiesto il Consiglio d'Europa, segnalando in una sua raccomandazione la necessità di stabilire delle regole europee sulle sanzioni e sulle misure applicate nella Comunità e delle regole penitenziarie europee specifiche e diverse per i minori (REC(2003) 20).

7. Alcune proposte per una politica europea di giustizia

7.1 Dalle osservazioni esposte nei punti precedenti di questo parere possono ricavarsi le **linee guida o gli orientamenti** seguenti:

7.1.1 In tutti i paesi membri dell'UE, in misura maggiore o minore, esistono fenomeni relativamente analoghi che esigono risposte anch'esse simili: la crisi delle istituzioni di controllo sociale informale (famiglia, scuola, lavoro), la formazione nei grandi centri urbani di ghetti in cui una parte significativa degli abitanti è a rischio di esclusione sociale, le nuove forme di delinquenza giovanile (violenza domestica e nell'ambiente scolastico, bande giovanili, vandalismo urbano), l'abuso di droghe e di alcool, ecc.

7.1.2 A partire dagli anni '70-'80, e come frutto dell'emergere della normativa internazionale cui si fa riferimento nel punto 3.2.1 di questo parere, i modelli della giustizia minorile degli Stati membri dell'UE si sono progressivamente avvicinati con l'imporre del modello detto di *responsabilità* di solito unitamente a quello della *giustizia restaurativa o riparatrice*. Ciò non impedisce, tuttavia, che continuino a sussistere disparità rilevanti tra i modelli adottati dagli Stati membri (tra queste va rimarcata l'età richiesta perché vi sia responsabilità penale giovanile, come si è visto sopra).

7.1.3 Ragioni molto diverse, cui si è fatto cenno dettagliatamente in tutto il presente documento — situazioni socioeconomiche e politiche analoghe tra gli Stati membri, tradizioni giuridiche, in alcuni casi molto simili e in altri almeno non irriconciliabili, politiche sociali che incidono collateralmente sulla

prevenzione della delinquenza giovanile già finanziate o sostenute dai bilanci comunitari — raccomandano di tendere ad una progressiva omogeneizzazione dei modelli e dei sistemi di prevenzione, protezione, intervento e trattamento relativi al fenomeno della delinquenza giovanile e dei modelli e dei sistemi della giustizia minorile.

7.1.4 Infine esistono, nell'ambito di cui ci occupiamo, altri fattori diversi che fanno proclamare l'opportunità del processo di avvicinamento, coordinamento e scambio.

7.1.4.1 L'intervento nel campo della delinquenza giovanile e della giustizia minorile non rimane circoscritto solo al piano giuridico (in cui le tradizioni e i modelli giuridici differenti possono rappresentare un ostacolo per questo processo), ma deve essere pluridisciplinare e pluriistituzionale, integrando altre branche del sapere — come le scienze sociali e del comportamento — e istituzioni, autorità e organizzazioni molto diverse (amministrazioni statali, regionali e locali, servizi sociali di ambito distinto, apparato di polizia e giudiziario, organizzazioni senza fin di lucro, imprese private attraverso progetti di responsabilità sociale delle imprese, associazioni delle famiglie, soggetti economici e sociali, ecc.) le quali spesso operano in modo scarsamente coordinato.

7.1.4.2 La società dell'informazione, i progressi tecnologici, la permeabilità delle frontiere e altri fattori analoghi svolgono indubbiamente un ruolo importante nella generalizzazione dei fenomeni cui si accenna nel punto 7.1.1⁽¹⁾. Tuttavia, non va scartato il semplice effetto d'imitazione di tali comportamenti (potenziato dalla diffusione degli avvenimenti nei mezzi di informazione): si tratta in tutti i casi di cambiamenti straordinariamente rapidi e dinanzi ai quali i paesi europei non possono rimanere impassibili.

7.2 Sulla base di queste premesse, il Comitato ritiene che si debba sviluppare una politica comunitaria in materia di delinquenza giovanile e la giustizia minorile procedendo come segue:

7.2.1 in primo luogo, è indispensabile poter disporre di **dati quantitativi aggiornati e comparabili** sulla situazione della delinquenza giovanile nei venticinque Stati membri dell'UE in modo tale da avere un quadro affidabile del fenomeno cui ci troviamo di fronte e sapere qual è la sua vera dimensione e le diverse maniere di affrontarlo, tenendo presente, tra le altre variabili, le differenze che potrebbero esservi tra la delinquenza maschile e quella femminile.

7.2.2 Da un punto di vista qualitativo, si reputa inoltre necessario definire **standard minimi o orientamenti comuni** tra tutti gli Stati membri che vadano dalle politiche di prevenzione, passando per il trattamento da parte degli organi di polizia e giudiziari dei minori che hanno infranto la legge penale, fino a giungere alla loro rieducazione e risocializzazione. Questi standard dovrebbero basarsi sui principi fissati nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, specie sui suoi articoli 37 e 40, e sulle linee guida internazionali relative a questa materia definite nelle convenzioni citate nel punto 3.2.1 di questo parere; a partire da lì occorrerebbe poi approfondire e portare avanti il loro sviluppo e la loro applicazione.

⁽¹⁾ È opportuno citare in questa sede l'importanza che, a quanto pare, hanno avuto nei fatti avvenuti nelle città francesi nel novembre 2005, l'uso delle *chat*, della posta elettronica, dei *blog*, dei telefoni cellulari, ecc.

7.2.3 Il primo passo in direzione dello sviluppo di questi standard minimi sarebbe quello di disporre di una conoscenza quanto più possibile precisa delle diverse realtà ed esperienze di ciascuno Stato membro. Il processo per giungere a questa conoscenza può variare, ma potrebbe consistere nell'ottenimento di informazioni attraverso la realizzazione di indagini in ciascuno Stato membro e in successive riunioni di gruppi di esperti e di addetti ai lavori in cui si procederebbe a uno scambio di esperienze e buone pratiche. Queste riunioni potrebbero acquisire un carattere stabile mediante la creazione di una **rete di esperti**, con partecipanti e compiti adeguati alla specifica finalità perseguita. Infine, allo scopo di orientare meglio la riflessione e il dibattito su questa materia e per farlo giungere al maggior numero possibile di istituzioni, organizzazioni e singoli cittadini, sarebbe opportuno che la Commissione pubblicasse un **libro verde** in materia.

7.2.4 Contemporaneamente alle tappe indicate nel punto precedente o quanto meno come anello successivo nel processo di conoscenza e avvicinamento dei modelli di giustizia minorile degli Stati membri, si dovrebbe creare un **osservatorio europeo** sulla delinquenza giovanile; ciò favorirebbe non solo lo studio permanente di questo fenomeno, ma la diffusione dei risultati di questo studio e la consulenza e il sostegno alle autorità e alle istituzioni con responsabilità decisionali. Si dovrebbe, cioè, fare in modo che tali sforzi di ricerca e conoscenza non si traducano solo in risultati accademici, ma siano strumenti che aiutino ad adottare politiche e strategie reali ⁽¹²⁾.

7.3 Senza che ciò infici quanto detto finora, e considerando il fatto che le diverse questioni che incidono sul fenomeno della delinquenza giovanile e della giustizia minorile sono affrontate in modo frammentario dalle singole **politiche dell'Unione europea** (libertà, sicurezza e giustizia; gioventù; istruzione e formazione; occupazione e affari sociali) è necessario istituire un **coordinamento operativo** tra tutti i servizi interessati e le agenzie coinvolte in modo da poter dare al fenomeno della delinquenza giovanile il trattamento pluridisciplinare e pluriistituzionale, che è quello più idoneo, come si è già ribadito più volte in questo parere.

7.4 Le specificità del fenomeno della delinquenza giovanile e il suo carattere dinamico e mutevole esigono una formazione più specializzata possibile e un costante aggiornamento degli addetti ai lavori oltre che dei soggetti che partecipano a tutto il processo di intervento riguardante questi minori: giudici, organi giudiziari inquirenti, avvocati, polizia, funzionari, mediatori, educatori, tecnici preposti all'esecuzione delle misure, ecc. In

questo ambito le istituzioni comunitarie devono svolgere un ruolo di primo piano attraverso i meccanismi cui si è già accennato (rete di esperti, osservatorio, ecc.) e altri meccanismi complementari come potrebbero essere i programmi di scambio di personale tra gli Stati membri, il lavoro in rete, le nuove modalità di formazione a distanza come l'*e-learning*, ecc. A tale scopo andrebbero attuati programmi comunitari che si sforzino di coprire queste necessità formative concrete. Non si dimentichi inoltre, che i progressi che si riuscissero a realizzare nell'UE nell'ambito della giustizia minorile contribuirebbero a dare prestigio a questo campo del sapere e a promuovere l'elaborazione di studi specializzati nelle università europee, che dovrebbero anch'esse partecipare a questo processo.

7.5 Considerato poi che il problema che ci interessa ha un'evidente dimensione sociale e civile, non dovrà trascurarsi in tutto questo processo la partecipazione di tutte quelle organizzazioni e degli esponenti della società civile che hanno una relazione diretta con questo ambito (organizzazioni del terzo settore, associazioni, famiglie, ONG, ecc.), in modo che essi contribuiscano alla progettazione e successiva applicazione dei programmi e delle strategie in seno all'UE.

7.6 Per quanto riguarda l'integrazione e il reinserimento sociale dei minori e dei giovani delinquenti, ovvero il terzo pilastro di cui si parla nel punto 1.1, le politiche comunitarie che verranno adottate dovrebbero tener conto anche del ruolo delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, e dei loro specifici canali di dialogo, al momento di scegliere le modalità atte a realizzare l'integrazione e l'inserimento sociolavorativo e professionale dei minori che vivono una situazione di esclusione sociale. È pertanto necessario un impegno di tutti i soggetti coinvolti, dal momento che l'inserimento sociolavorativo è una delle modalità essenziali del reinserimento dei minori nella nostra società.

7.7 Il Comitato è consapevole del fatto che per portare avanti tutte queste politiche sono necessarie corrispondenti dotazioni di bilancio. È per questo che la Commissione europea dovrà destinare linee di bilancio al sostegno della protezione dei minori, della prevenzione della delinquenza giovanile e del trattamento dei minori delinquenti, sia nel quadro di progetti o iniziative già esistenti (come quelle destinate all'eliminazione dell'emarginazione e dell'esclusione sociale e di sostegno alla gioventù e al suo inserimento sociolavorativo) ⁽¹³⁾, sia attraverso programmi specificamente diretti a conseguire gli obiettivi indicati.

Bruxelles, 15 marzo 2006

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ Già il 21 febbraio 2003 un numeroso gruppo di deputati del Parlamento europeo ha presentato una proposta di risoluzione sulla istituzione dell'Osservatorio europeo sulle devianze minorili (B5-0155/03).

⁽¹³⁾ Tra i progetti e i programmi attualmente in corso possono citarsi i programmi AGIS, Daphne II, EQUAL e il programma d'azione per combattere la discriminazione.

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 «i2010 — Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione»

COM(2005) 229 def.

(2006/C 110/14)

La Commissione, in data 1° 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: comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 31 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore Göran LAGERHOLM.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 141 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

1. Sintesi

1.1 Il CESE accoglie con soddisfazione la comunicazione della Commissione sul quadro strategico i2010 in quanto costituisce una componente essenziale del quadro della futura strategia per la società dell'informazione nell'UE. Concorda inoltre pienamente con le tre priorità fissate dalla proposta, vale a dire la creazione di uno spazio unico europeo dell'informazione che offra un accesso universale e contenuti digitali di qualità, il miglioramento delle prestazioni nella ricerca e nell'innovazione nel settore delle TIC e, infine, la promozione di una società dell'informazione basata sull'inclusione che accresca la qualità della vita.

1.2 Alla luce dell'importanza delle TIC nel quadro della strategia di Lisbona, il Comitato desidera sottolineare la necessità di intensificare gli sforzi intesi ad incrementare il supporto e ad accrescere la pressione sugli Stati membri (in particolar modo su quelli che registrano un certo ritardo), affinché accelerino lo sviluppo nel settore e creino le condizioni necessarie alla realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona entro il 2010. Non è possibile conseguire gli obiettivi fissati nella comunicazione senza impegnare cospicue risorse finanziarie, destinandole in particolare alla R&S nell'ambito delle TIC. La politica per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione riveste un'importanza capitale sia per il settore delle TIC che per i relativi utenti. È pertanto essenziale non solo disporre di maggiori risorse, bensì anche garantire che i progetti di R&S abbiano un forte impatto sull'industria e assicurino notevoli vantaggi ai cittadini europei.

1.3 La comunicazione esamina, a giusto titolo, i temi della convergenza e dell'interoperabilità che, per gli utenti finali, costituiscono uno dei principali aspetti della strategia. A giudizio del Comitato, le nuove disposizioni dovrebbero promuovere l'interoperabilità, mantenere la neutralità tecnica e risolvere le eventuali contraddizioni tra questi due aspetti, nonostante le difficoltà che ciò presenta. Secondo il CESE, la R&S e l'attività di normazione del settore in parola sono potenzialmente molto produttive e dovrebbero continuare ad essere guidate dalle forze di mercato, con il coinvolgimento di tutte le parti interessate.

1.4 Il superamento del «divario digitale» costituisce, secondo il CESE, un presupposto determinante perché le TIC possano

realizzare appieno il loro potenziale intrinseco sul piano sociale ed economico, e può essere conseguito solo a condizione di garantire l'accesso tecnico e legale all'informazione, l'accesso universale e a costi accessibili ai servizi a banda larga, competenze informatiche adeguate e programmi informatici di facile uso. Ciò significa inoltre che, nell'elaborazione delle politiche sulle TIC, occorre tenere conto dei bisogni delle persone socialmente emarginate, garantendo in tal modo l'affermazione di una società dell'informazione fondata sull'inclusione e sull'uguaglianza. È inoltre necessario sviluppare una civiltà in grado di setacciare le informazioni e verificarne la validità. Finora il sistema europeo dell'istruzione non è riuscito a soddisfare le esigenze dell'era digitale. Il Comitato raccomanda pertanto di creare un collegamento tra la strategia i2010 e il miglioramento del sistema di istruzione europeo, soprattutto tramite un incremento delle risorse a loro destinate. Solo se sussisteranno queste condizioni, sarà possibile trarre vantaggio dalle opportunità offerte dalla società dell'informazione non solo in termini di crescita e occupazione, ma anche di sviluppo personale.

1.5 Inoltre, il concetto di accesso universale e a costi accessibili va accompagnato da un provvedimento tecnico concreto, ovvero la modernizzazione e lo sviluppo delle infrastrutture delle telecomunicazioni che costituiscono la spina dorsale della società dell'informazione. Il Comitato desidera altresì sottolineare l'importanza di una maggiore sensibilizzazione alle questioni della sicurezza, dal momento che la fiducia nelle TI è una premessa essenziale per un uso frequente di queste tecnologie ed è fondamentale per sfruttare al massimo il potenziale di Internet. Le pubbliche autorità a livello locale, nazionale ed europeo devono pertanto promuovere la collaborazione con le imprese al fine di combattere la criminalità informatica.

2. Introduzione: sintesi della proposta della Commissione

2.1 La proposta all'esame (COM(2005) 229 def.) intende presentare un seguito al piano d'azione *eEurope* 2005⁽¹⁾ che, a sua volta, costituiva una nuova versione del piano d'azione *eEurope* 2002⁽²⁾. Quest'ultimo era stato lanciato nel giugno 2000 per sostenere la strategia di Lisbona, la quale si proponeva di fare dell'Unione europea, entro il 2010, l'economia

⁽¹⁾ «eEurope 2005: una società dell'informazione per tutti», COM(2002) 263 def.

⁽²⁾ «eEurope 2002: accessibilità e contenuto dei siti Internet delle amministrazioni pubbliche», COM(2001) 529 def.

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. In vista dell'imminente conclusione del piano d'azione *eEurope 2005* e considerate le nuove sfide poste dalle TIC, contraddistinte da una costante evoluzione e globalizzazione, nonché la valutazione di medio periodo della strategia di Lisbona, si rende assolutamente necessario mettere a punto una strategia globale e integrata per promuovere la crescita del settore.

2.2 Agli occhi della Commissione, il settore delle TIC costituisce uno stimolo importante per la crescita e l'occupazione, svolgendo pertanto un ruolo cruciale nell'elaborazione delle politiche dell'UE. Al tempo stesso la Commissione ammette che la convergenza digitale dei servizi legati alla società dell'informazione e ai media, delle reti e delle apparecchiature rappresenta una sfida significativa nell'elaborazione delle politiche, visto che, oltre alla capacità di adattare rapidamente i quadri normativi, richiede anche un approccio proattivo integrato e una certa convergenza delle politiche.

2.3 La Commissione propone un nuovo quadro strategico i2010 (società europea dell'informazione 2010) che definisce gli orientamenti strategici di massima. Questo quadro strategico è finalizzato a promuovere un'economia digitale aperta e competitiva e conferisce alle TIC un ruolo di primo piano nella promozione dell'inclusione e della qualità della vita. Elemento decisivo del rilancio del partenariato di Lisbona per la crescita e l'occupazione, i2010 elaborerà un approccio integrato alla società dell'informazione e alle politiche audiovisive nell'UE.

2.4 Basandosi su un'analisi globale delle sfide della società dell'informazione e traendo spunto dall'ampia consultazione dei soggetti interessati sulle iniziative e gli strumenti precedenti ⁽³⁾, la Commissione propone tre priorità. Il primo obiettivo è quello di creare uno spazio unico europeo dell'informazione che offra comunicazioni in banda larga sicure e a costi accessibili, contenuti diversificati e di qualità, e servizi digitali che rispettino il principio dell'interoperabilità delle apparecchiature e delle piattaforme. Il secondo obiettivo consiste nel realizzare prestazioni di livello mondiale nella ricerca e nell'innovazione nel settore delle TIC, mentre con il terzo obiettivo ci si prefigge di influire sull'evoluzione della società dell'informazione in modo che sia basata sull'inclusione, che offra servizi pubblici di elevata qualità e che promuova la qualità della vita.

3. Osservazioni generali

3.1 Nel proprio parere sul precedente piano d'azione *eEurope* ⁽⁴⁾, il CESE aveva formulato le seguenti osservazioni:

⁽³⁾ Vale a dire, le iniziative *eEurope* e la comunicazione sul futuro della politica europea in materia di regolamentazione audiovisiva, COM(2003) 784 def.

⁽⁴⁾ Relatore per il parere: Christoforos KORYFIDIS.

Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa comunitaria «*eEurope*» che, a suo avviso, è il tentativo più significativo e ambizioso da parte dell'Unione europea di abituare i cittadini europei e di adeguare al più presto le società e gli enti pubblici alle nuove condizioni poste dall'era digitale e dalla «nuova economia». Ritiene inoltre che questa iniziativa sia solo l'inizio, il punto di partenza di tale processo, un'iniziativa a sostegno dei diversi sforzi che già vengono profusi — seppure a ritmi rallentati — a livello economico e sociale. ⁽⁵⁾

Il Comitato precisa che tutte le azioni volte a promuovere l'uso di Internet, nonché a realizzare la società dell'informazione e il nuovo obiettivo strategico dell'UE, dovranno incentrarsi sugli individui e le loro esigenze, sui cittadini europei, sulla società e sull'economia dell'UE. La conquista della società dell'informazione — condizione imprescindibile per realizzare la società della conoscenza — assumerà pregnanza solo ove si ricollegli a tale principio. ⁽⁶⁾

Il Comitato è consapevole dell'entità e del numero di problemi legati allo sviluppo del piano d'azione. Più in particolare, riconosce le difficoltà legate alla necessità di colmare i divari e le lacune prodotti dalla reazione poco tempestiva dell'Europa alle nuove sfide tecnologiche. ⁽⁷⁾

Secondo il giudizio del Comitato, il rischio legato all'esclusione di singole persone, gruppi di cittadini o intere regioni da questa iniziativa globale è elevato e complesso, dato che, con lo sviluppo dell'offerta di servizi informatici, la possibilità di accedere ai servizi universali per via non informatica finirà gradualmente per scomparire. Il Comitato si associa pertanto a quanti sostengono che non solo il programma generale, ma anche le singole azioni dovrebbero contemplare la dimensione della lotta a tale rischio. ⁽⁸⁾

3.2 Tali osservazioni, ed altre ancora ⁽⁹⁾, formulate dal CESE sulla relazione finale e su altri documenti della Commissione relativi al programma *eEurope 2002*, hanno portato il Comitato a trarre le seguenti conclusioni sulla comunicazione della Commissione dal titolo «i2010 — Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione».

3.3 Il CESE accoglie con soddisfazione la comunicazione della Commissione sul quadro strategico i2010 in quanto costituisce un passo importante nella formulazione della futura strategia per la società dell'informazione nell'UE.

⁽⁵⁾ GU C 123 del 25.4.2001

⁽⁶⁾ Ibid (punto 3.1.4).

⁽⁷⁾ Ibid (punto 3.2).

⁽⁸⁾ Ibid (punto 3.2.2).

⁽⁹⁾ Cfr. i seguenti pareri del CESE: GU C 123 del 25.4.2001, GU C 139 del 11.5.2001, GU C 80 del 3.4.2002, GU C 94 del 18.4.2002, GU C 116 del 20.4.2000, GU C 61 del 14.3.2003, GU C 133 del 6.6.2003, GU C 36 dell'8.2.2002, GU C 311 del 7.11.2001, GU C 85 dell'8.4.2003, GU C 36 dell'8.2.2002, GU C 241 del 7.10.2002, GU C 221 del 7.8.2001, GU 133 del 6.6.2003, ecc.

3.4 Il CESE appoggia il proposito della Commissione di perseguire e rafforzare l'iniziativa *eEurope* dopo il 2005.

3.5 Nell'ultimo decennio l'Europa ha compiuto considerevoli progressi nel trarre beneficio dallo sviluppo delle moderne tecnologie dell'informazione, tanto sul piano dell'adozione delle TI quanto su quello del mantenimento di un'industria delle TIC forte e competitiva. Lo sviluppo di dette tecnologie è stato favorito da importanti iniziative politiche lanciate dalla Commissione, non da ultimo il piano d'azione *eEurope 2005*. Vi è, tuttavia, ancora molta strada da percorrere per trarre pienamente profitto dallo sviluppo verso una società dell'informazione e della conoscenza.

3.6 Analogamente alla Commissione, il CESE ritiene che maggiori investimenti nelle TIC potrebbero promuovere anche in Europa un più rapido sviluppo della produttività, determinando in tal modo un aumento della crescita, dell'occupazione e del benessere.

3.7 La globalizzazione pone l'Europa di fronte a sfide nuove. La Cina, l'India e l'America Latina sono aree del mondo che presentano economie in rapida espansione in cui si registra anche un notevole sviluppo dell'industria dell'informazione e delle comunicazioni. Per poter rimanere competitiva è indispensabile che l'UE metta a punto strategie valide anche nel settore delle TIC.

3.8 L'importanza delle TIC nel rafforzamento della competitività europea è stata posta in evidenza dalla strategia di Lisbona. Il CESE accoglie con favore l'iniziativa *i2010* in quanto costituisce uno strumento fondamentale per conseguire l'obiettivo fissato da detta strategia, ovvero quello di trasformare, entro il 2010, l'UE nell'*economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*.

3.8.1 Vista l'importanza delle TIC nel quadro della strategia di Lisbona, il Comitato desidera sottolineare la necessità di intensificare gli sforzi, incrementare il supporto e accrescere la pressione sugli Stati membri, in particolar modo su quelli che registrano ritardi, al fine di accelerare lo sviluppo nel settore e di creare le condizioni necessarie alla realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona entro il 2010.

3.9 Le TIC sono delle tecnologie di uso generale (*General Purpose Technologies*), grazie alle quali è possibile trasformare virtualmente l'intera società, dal momento che sono disseminate in una miriade di applicazioni spesso integrate. Un altro esempio di tecnologia di uso generale affermata nel XX secolo è costituito dal motore a combustione. Al momento dell'invenzione dell'automobile, il fattore che diede impulso alla prolunga ripresa economica nel mondo occidentale non fu l'industria automobilistica, bensì il sistema di infrastrutture realizzato per permettere l'uso dell'automobile, dalle strade e dai nuovi settori di servizi ai modelli di vita e ai sistemi di distribuzione di beni radicalmente nuovi.

3.9.1 L'introduzione di nuove tecnologie di per sé non crea valore aggiunto o profitto; ciò avviene solamente con la riorganizzazione dei processi produttivi e di lavoro. Gli incrementi

della produttività spesso emergono solo molto tempo dopo l'introduzione dell'innovazione stessa. Altrettanto vale per le TIC (anch'esse tecnologie di uso generale), per cui deve essere chiaro che il loro pieno potenziale è realizzabile esclusivamente grazie alla diffusione delle tecnologie tra tutte le parti interessate, tra cui le imprese, i lavoratori, i cittadini e gli enti pubblici a tutti i livelli di governo. Secondo il CESE, il superamento del divario digitale costituisce un presupposto fondamentale perché le TIC possano realizzare appieno il loro potenziale.

3.10 Nella comunicazione all'esame la Commissione sottolinea essenzialmente la necessità di effettuare maggiori investimenti per rafforzare il fronte dell'offerta. Secondo il Comitato, la Commissione avrebbe dovuto analizzare più a fondo le condizioni indispensabili alla realizzazione di tali investimenti. Il CESE ritiene inoltre che fattori quali la capacità innovativa e la diffusione delle tecnologie svolgano un ruolo determinante in questo contesto.

3.10.1 L'incremento dell'efficienza e della produttività grazie all'applicazione delle nuove tecnologie è subordinato ad un'organizzazione del lavoro che tenga maggiormente conto delle possibilità che derivano da tali tecnologie. Si rende pertanto necessario modificare i sistemi di amministrazione aziendale nonché introdurre strutture di lavoro aperte e innovative grazie al dialogo sociale, consentendo inoltre ai lavoratori di acquisire maggiori competenze e di ampliare i contenuti del lavoro. La Commissione avrebbe potuto utilmente approfondire questo aspetto.

3.10.2 Per creare una società e un'economia della conoscenza occorre considerare l'applicazione delle TIC alla produzione di beni e alla fornitura di servizi in un contesto in cui le condizioni di produzione e di lavoro sono in costante mutamento. Un attento esame di diversi esempi di adeguata applicazione delle TIC a livello di impresa rivela che detta applicazione è sempre preceduta dall'introduzione di nuove forme di organizzazione del lavoro, contraddistinte dall'appiattimento della struttura gerarchica (*flat hierarchies*), dalla piena fiducia nell'esperienza e nelle conoscenze dei lavoratori e dalla convergenza delle competenze e del processo decisionale.

3.10.3 La strategia della Commissione attribuisce grande importanza all'aumento degli investimenti finalizzato a migliorare il versante dell'offerta. Sarebbe stato utile innanzitutto approfondire l'esame delle condizioni quadro e delle esigenze degli utenti necessarie per trasformare gli investimenti in innovazioni di successo.

3.11 A giudizio del Comitato, nel documento in esame la Commissione avrebbe dovuto esaminare la questione relativa alla produzione di statistiche sulla società dell'informazione. Gli strumenti statistici tradizionali difficilmente si applicano alle nuove tecnologie della comunicazione e ai relativi settori industriali. Una politica che disciplini quest'ambito richiede dati sull'applicazione e sullo sviluppo dei servizi e delle tecnologie che siano non solo standardizzati ma anche comparabili sul piano internazionale. Benché non ve ne sia menzione nella comunicazione, il Comitato è a conoscenza delle iniziative avviate dalla Commissione in tale ambito e le accoglie con soddisfazione.

4. Osservazioni di carattere particolare

4.1 Il CESE osserva che il criterio determinante per il conseguimento degli obiettivi definiti nella comunicazione è costituito dall'adeguamento e dallo sviluppo delle infrastrutture delle telecomunicazioni, che rappresentano la spina dorsale della società dell'informazione. Nella messa a punto di iniziative politiche future è essenziale attribuire la massima importanza alle misure atte a promuovere gli investimenti e una concorrenza efficace in tutti i settori e tra tutti gli operatori del mercato, assicurando condizioni omogenee a tutte le parti interessate. Il CESE sottolinea tuttavia la necessità di tenere conto della presenza di attori dominanti e di altre particolari condizioni di concorrenza che si applicano alle industrie delle TIC e soprattutto alle imprese che sviluppano, producono e commercializzano software.

4.2 Il Comitato osserva che i servizi in banda larga vanno sviluppati in modo da non pregiudicare le applicazioni più avanzate delle nuove tecnologie.

4.2.1 Se risulta difficile fornire una definizione specifica e generalmente accettata di banda larga, è tuttavia necessario fornirne una, seppur limitata, se si intende portare avanti un dibattito più proficuo sul suo sviluppo. La Commissione avrebbe dovuto chiarire meglio tale punto. Secondo il CESE, per banda larga si deve intendere la capacità di trasmissione asincrona di velocità superiore a 2 Mb/s, mentre una velocità di 512 Kbit/s può essere accettata come banda larga solo in casi eccezionali.

4.3 Il Comitato si compiace del proposito della Commissione di procedere ad una revisione del quadro normativo in materia di comunicazioni elettroniche. Una tale revisione risulta in effetti urgente al fine di creare maggiori incentivi agli investimenti e all'innovazione.

4.4 Il CESE desidera sottolineare che la convergenza determina nuove sfide nell'elaborazione delle politiche intese ad accrescere l'adozione delle TI, poiché permette agli utenti di accedere ai medesimi contenuti e servizi (comunicazione vocale, comunicazione ad alta velocità, trasmissione video) grazie ad un'ampia gamma di piattaforme (ADSL, cavo, satellite, PLC, telecomunicazioni di terza generazione, ecc.) e ai più svariati terminali, dal computer tradizionale, al cellulare, al televisore, ai microprocessori integrati nelle automobili e negli elettrodomestici e a innumerevoli altre applicazioni. I vantaggi che apporterà la convergenza dipenderanno dalla possibilità per i clienti di usufruire di servizi di qualità relativi ai contenuti e di accedere a connessioni con capacità di trasmissione ad elevata velocità.

4.4.1 Al momento dell'elaborazione di nuove disposizioni e norme occorre tenere conto della rapida evoluzione delle nuove applicazioni e dell'introduzione di tecnologie radicalmente nuove, quali ad esempio le etichette elettroniche (*smart tag*) oppure la comunicazione vocale su Internet (*voice over IP*). A

giudizio del Comitato, le nuove disposizioni dovrebbero promuovere l'interoperabilità, ovvero l'elemento più importante per gli utenti finali, mantenere la neutralità tecnica e risolvere le eventuali contraddizioni tra questi due aspetti, malgrado le difficoltà che ciò comporta.

4.5 Visto che è in piena trasformazione, l'industria delle TIC sarà in grado di cogliere le sfide poste dalla convergenza, vale a dire la diffusione dei servizi di banda larga, i cambiamenti tecnologici, i nuovi comportamenti dei consumatori, i nuovi modelli imprenditoriali e la crescente concorrenza tra le singole piattaforme.

4.5.1 La comunicazione esamina, a giusto titolo, i temi della convergenza e dell'interoperabilità. Secondo il CESE, la ricerca e lo sviluppo nonché l'attività di normazione del settore in parola sono potenzialmente molto produttivi. L'attività di normazione dovrebbe continuare ad essere guidata dalle forze di mercato, coinvolgere tutte le parti interessate e concentrarsi sulle esigenze degli utenti. In tale contesto il Comitato rimanda ad esperienze passate, tra cui, ad esempio, lo standard GSM e il protocollo internet (IP).

4.6 Lo sviluppo di reti IP maggiormente integrate sia nel settore privato che in quello pubblico incide ampiamente sull'interazione tra le parti interessate, ovvero le imprese, le autorità pubbliche e i cittadini. Gli operatori del mercato delle telecomunicazioni dovranno pertanto effettuare massicci investimenti al fine di realizzare la necessaria convergenza, aggiornare le reti esistenti, semplificare le architetture e sviluppare reti di nuova generazione. A giudizio del CESE, per lo sviluppo della società dell'informazione europea, è vitale che l'UE e i singoli Stati membri creino un contesto favorevole a tali cospicui investimenti.

4.7 Nel quadro del dibattito sulla società dell'informazione, la questione della sicurezza è essenziale per incoraggiare un atteggiamento più favorevole all'applicazione delle TI nonché la fiducia in queste ultime. La velocità con cui le imprese ricorrono all'uso delle TIC dipende dalle garanzie di sicurezza e dalla fiducia nelle transazioni elettroniche. La disponibilità dei consumatori a rendere noti i dati della carta di credito su una *homepage* dipende anch'essa essenzialmente dalla percezione che hanno della sicurezza di questo genere di transazione. Inoltre la fiducia degli utenti nelle TIC costituisce un elemento essenziale per l'accettazione e la diffusione dell'*e-government* e una sua maggiore diffusione.

4.7.1 La sicurezza dell'informazione e la lotta alla criminalità informatica rappresentano dei problemi sempre più preoccupanti per le imprese, le amministrazioni, i lavoratori e i consumatori. Il CESE sottolinea la necessità di mettere a punto una politica per la società dell'informazione che riesca ad accrescere la fiducia degli utenti in maniera che si arrischino a utilizzare appieno il potenziale della rete⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Occorre anche tenere conto delle soluzioni in materia di sicurezza offerte dai sistemi operativi e dal software *open source* nella lotta contro la pirateria e le intrusioni informatiche.

4.7.2 A fronte di reti dell'informazione sempre più integrate, la nostra società dipende in misura sempre maggiore da sistemi informatici che siano operativi 24 ore su 24. Di conseguenza, il funzionamento delle infrastrutture fisiche costituisce una questione essenziale nella discussione sulla sicurezza dell'informazione e della rete, per cui è importante che i sistemi assicurino la ridondanza della rete.

4.7.3 Per gli utenti delle TIC la lotta alla criminalità informatica rappresenta una preoccupazione fondamentale che va, nella misura del possibile, affrontata in un contesto armonizzato che preveda un'applicazione delle norme sufficientemente rigorosa da scoraggiare il crimine. Occorre verificare che le iniziative intese a combattere la criminalità informatica non vengano realizzate a scapito delle imprese o di diritti fondamentali quali la riservatezza. Tali verifiche acquistano un'importanza particolare nel dibattito attualmente in corso sulla necessità di adottare norme più rigorose per la conservazione dei dati ⁽¹⁾.

4.7.4 La Commissione, oltre ad aver affrontato il problema della sicurezza in numerose comunicazioni e raccomandazioni, ha istituito l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA). Secondo il CESE, l'Agenzia dovrebbe creare una piattaforma comune che permetta agli operatori pubblici e privati di cooperare al fine di salvaguardare i propri sistemi informativi, e che tenga conto dei mutamenti tecnologici sempre più rapidi senza tuttavia creare inutili oneri amministrativi o economici.

4.7.5 A giudizio del Comitato, una **maggiore sensibilizzazione** delle parti interessate è determinante per realizzare un effettivo miglioramento della sicurezza dell'informazione e delle reti. A tal fine le pubbliche autorità dovrebbero promuovere una più intensa collaborazione con le imprese a livello locale, nazionale ed europeo nella lotta alla criminalità informatica.

4.8 Vi sono altri motivi per cui occorre rafforzare la fiducia nelle transazioni elettroniche. La molteplicità di direttive e disposizioni legislative nazionali sul commercio elettronico e sulla riservatezza non aiuta i cittadini a comprendere ciò che è permesso e ciò che non lo è, tanto più che l'applicazione delle decisioni in vigore e la giurisprudenza nel settore sono tuttora immature.

4.8.1 Il Comitato accoglie con soddisfazione la proposta della Commissione di realizzare una valutazione delle direttive sul commercio elettronico e sul rispetto della vita privata. Spesso è possibile procedere ad una semplificazione che, a sua volta, determina una maggiore trasparenza. In alcuni casi è altresì ragionevole procedere ad una ulteriore armonizzazione, ad esempio nei metodi adottati dagli Stati membri per affrontare il problema dell'invio di messaggi elettronici indesiderati (*spamming*).

4.9 Tuttavia non sono solamente gli aspetti legati alla sicurezza, oltre alla scarsa conoscenza delle regole in vigore, ad impedire alle PMI di sfruttare appieno il potenziale di sviluppo

delle TIC. Uno dei principali ostacoli è costituito dalla carenza di *software* di utilizzo sufficientemente facile. Secondo il CESE, la promozione dello sviluppo di prodotti e servizi TIC per le PMI, grazie ad esempio al supporto del settore della ricerca e dello sviluppo, della normazione e dei progetti di formazione, potrebbe trasformarsi in un elemento chiave per accrescere la competitività europea.

4.10 La politica per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione riveste un'importanza capitale sia per il settore delle TIC che per i relativi utenti. È pertanto essenziale non solo disporre di maggiori risorse per la R&S e l'innovazione, bensì anche far sì che i cittadini e l'economia europei traggano i maggiori risultati e vantaggi possibili dai progetti di R&S. È indispensabile a tal fine coinvolgere nei progetti le principali parti interessate, in particolar modo quelle che influiscono maggiormente sull'applicazione finale delle tecnologie, ovvero le industrie, i produttori e i fornitori di servizi.

4.11 Il gruppo di esperti indipendenti per la valutazione dei programmi quadro per la ricerca ha osservato, in un recente rapporto, che la R&S nell'ambito delle tecnologie per la società dell'informazione contribuisce in maniera determinante agli sforzi intesi a fare dell'Unione europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva del mondo, ma che l'Europa deve incrementare i suoi investimenti se vuole raggiungere una massa critica in tali tecnologie. Nel rapporto si sottolinea inoltre la necessità di ridurre la burocrazia che minaccia di soffocare la ricerca. Il CESE condivide tale analisi.

4.12 A giudizio del CESE, l'applicazione delle TIC in senso lato da parte delle autorità pubbliche costituisce un pilastro della politica in questo ambito. L'amministrazione pubblica è infatti un utente ed acquirente di TIC esigente e capace, e rappresenta pertanto uno strumento politico determinante per la realizzazione degli obiettivi del piano d'azione i2010. In tale contesto si può ricorrere a un ampio ventaglio di misure, che vanno dagli appalti pubblici elettronici, all'applicazione delle TIC finalizzata a ridurre gli oneri amministrativi delle imprese (*eGovernment*), alla sanità elettronica, all'*e-learning* e alla spesa pubblica per la R&S.

4.13 È indispensabile prestare particolare attenzione alle conseguenze del «divario digitale» e di un più ampio uso delle TIC, dal momento che determinano una serie di effetti economici, sociali e culturali. Per consentire alla società dell'informazione di realizzare appieno il proprio potenziale, occorre accrescere le competenze informatiche sia delle imprese che dei cittadini e dei lavoratori, promuovendo l'apprendimento permanente e l'acquisizione di competenze.

4.14 Sulla base dei lavori condotti finora al riguardo, il Comitato è giunto alla conclusione che il principale problema nella costruzione di una società europea dell'informazione integrata ed efficace è costituito dal fatto che un'ampia fetta della popolazione europea ha una scarsa comprensione del ruolo,

⁽¹⁾ GU C 68/16 del 21 marzo 2006.

del valore e delle potenzialità di un'informazione e di una conoscenza affidabili nel configurare il mondo moderno della produzione e del commercio, e che non si è proceduto allo sviluppo sistematico e generalizzato di «una civiltà in grado di setacciare le informazioni e verificarne la validità»⁽¹²⁾, una civiltà cioè in grado di dissipare la confusione generata dai nuovi ordini di grandezze, nonché dai ritmi e dalla velocità con cui circolano oggi le informazioni.

4.14.1 Il Comitato è dell'avviso che questi problemi derivino dalle prestazioni carenti fornite dai sistemi di istruzione europei quando si tratta di soddisfare le esigenze dell'era digitale. Raccomanda pertanto di creare un collegamento il più stretto ed efficace possibile tra la strategia i2010 e il miglioramento dei sistemi di istruzione europei, soprattutto tramite un incremento delle risorse a loro destinate.

4.14.2 Raddoppiare la quota dei lavoratori destinatari di una formazione informatica a diversi livelli dovrebbe contribuire in maniera determinante allo sviluppo del settore. Tale formazione dovrebbe rivolgersi tanto ai lavoratori altamente qualificati quanto a quelli scarsamente qualificati. Sia i datori di lavoro che i lavoratori svolgono un ruolo fondamentale in questo contesto.

4.14.3 Anche il settore pubblico svolge, a vari livelli, un ruolo importante nella promozione e integrazione dell'apprendimento permanente che è, a sua volta, in linea con gli obiettivi strategici generali dell'UE nel quadro del processo di Lisbona, obiettivi che comprendono anche lo sviluppo sostenibile. Naturalmente anche i disoccupati devono poter accedere ai programmi di formazione informatica che beneficino di finanziamenti pubblici e che sono intesi ad agevolare il loro rientro nel mondo del lavoro.

4.14.4 In questo contesto il Comitato desidera ribadire il punto di vista espresso in un precedente parere⁽¹³⁾, sottolineando chiaramente la necessità di creare condizioni migliori per la promozione dell'*e-learning* a tutti i livelli di istruzione e formazione.

4.15 Permettere l'accesso alle TIC alle persone socialmente svantaggiate non è, tuttavia, solo una questione legata all'istru-

zione e alla formazione. Molti gruppi sociali sono sovente esclusi dall'utilizzo dei moderni mezzi di comunicazione per motivi economici o geografici, oppure a causa di bisogni particolari (ad esempio i non vedenti oppure gli anziani). L'eliminazione di tali ostacoli costituisce un criterio importante per la realizzazione di una società dell'informazione più equa.

4.15.1 Un'altra sfida è rappresentata dalla creazione di uno spazio inclusivo europeo dell'informazione che, oltre a consolidare i diritti di partecipazione di tutti i cittadini, sostenga la diversità culturale e linguistica. È a tal fine necessario che il flusso di informazioni e l'innovazione avvengano nel rispetto dei principi democratici e siano accompagnati dal libero accesso all'informazione. Alla luce della digitalizzazione dello spazio dell'informazione e dei nuovi sviluppi tecnici sul piano del monitoraggio e delle restrizioni del flusso di informazioni, occorre prevedere delle garanzie legali che assicurino a tutti l'accesso alle informazioni pubbliche e che facciano sì che si tenga debitamente conto dell'interesse pubblico nell'informazione coperta da diritto d'autore. Le norme sulla protezione della proprietà intellettuale, dai brevetti e dai diritti d'autore alla tutela del software e delle banche di dati, possono incidere fortemente sulla capacità d'innovazione. Le norme sulla protezione della proprietà intellettuale, da un lato, e i diritti di accesso individuali alla cultura e alla conoscenza dall'altro andrebbero bilanciati in modo da assicurare una protezione temporanea per la promozione dell'innovazione e degli investimenti, consentendo al contempo un accesso più ampio possibile all'informazione e alla conoscenza, in linea con la strategia di Lisbona.

4.16 Il superamento del divario digitale può essere conseguito solo a condizione di garantire l'accesso tecnico e legale all'informazione, l'accesso universale e a costi accettabili ai servizi a banda larga, competenze informatiche adeguate e programmi informatici di facile uso. Solo così sarà possibile trarre vantaggio dalle opportunità offerte dalla società dell'informazione in termini di crescita e occupazione, ma anche di sviluppo personale.

Bruxelles, 16 marzo 2006

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

⁽¹²⁾ Con tale espressione si intende lo sviluppo nell'individuo - tramite l'istruzione - di strumenti in grado di vagliare le informazioni e di verificarne l'affidabilità. GU C 157 del 25.5.1998 (punto 2.3.8)

⁽¹³⁾ Parere del CESE sul tema *La dimensione europea dell'istruzione: natura, contenuto e prospettive* (relatore: Christoforos KORYFIDIS) GU C 139 dell'11.5.2001 (punto 4.5): Secondo l'avviso del Comitato l'iniziativa *e-learning* costituisce il tentativo fondamentale a livello europeo di consentire l'accesso dei cittadini all'era digitale e, più in particolare, di promuovere l'uso di Internet, collegare in rete le istituzioni scolastiche e sviluppare la mobilità virtuale. Il Comitato raccomanda pertanto di rimuovere al più presto gli ostacoli che impediscono il buon andamento dell'iniziativa. Tra questi ostacoli occupano una posizione di primo piano il costo e la qualità delle infrastrutture elettroniche, il costo di collegamento, il contenuto digitale e l'aspetto linguistico di Internet.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema **Violenza domestica contro le donne**

(2006/C 110/15)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 luglio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: *Violenza domestica contro le donne*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 22 febbraio 2006 sulla base del progetto predisposto dalla relattrice HEINISCH.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 marzo 2006, nel corso della 425a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 99 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La violenza domestica, sia essa fisica o morale, esercitata dagli uomini contro le donne è una delle violazioni più gravi dei diritti umani, e in particolare del diritto alla vita e all'integrità fisica e psicologica. Poiché le radici di tale violenza si trovano nello squilibrio delle forze tra i sessi che ancora caratterizza la nostra società, essa riguarda le donne di tutte le classi sociali. La violenza domestica ostacola quindi lo sviluppo della società democratica nel suo complesso. Per questo motivo tra i compiti più importanti di una politica europea basata sul rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo vi è quello di porre fine a tali atti di violenza e di creare efficaci procedure di educazione, di prevenzione, di sanzione e di sostegno.

1.2 La sicurezza e la parità di trattamento delle donne sono parti integranti dei diritti umani e devono quindi essere condizioni di base e requisiti minimi per tutti i paesi che sono, o desiderano diventare, membri dell'UE. Per questo motivo il Comitato rivolge un pressante invito alle presidenze del Consiglio dell'UE perché continuino ad affrontare energicamente la questione della violenza domestica contro le donne.

Le osservazioni che precedono sono indirizzate alle presidenze del Consiglio dell'UE ed alla Commissione.

1.3 Sebbene la responsabilità principale di combattere la violenza domestica incomba agli Stati membri, il CESE ritiene che, data la grande differenza nelle reazioni dei singoli paesi, sia urgentemente necessaria una **strategia paneuropea**.

— Poiché la violenza domestica contro le donne da una parte riflette la disuguaglianza di genere, dall'altra però la crea, il Comitato invita la Commissione ad elaborare una strategia completa per affrontare il problema, basata sulle disposizioni esistenti nel Trattato.

— Il punto di partenza per una tale strategia paneuropea dovrebbe essere uno studio condotto in tutta l'UE sulla frequenza della violenza domestica contro le donne, sul suo

impatto sugli individui e sulla società, e sui suoi costi finanziari.

— Visto che la violenza domestica è un problema che riguarda essenzialmente le pari opportunità (*gender equality*) e che la DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità è competente in materia, si propone di affidare a quest'ultima il compito di sviluppare una strategia paneuropea in seno alla Commissione.

Alla Commissione e alla Direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità.

1.4 La violenza domestica contro le donne può essere affrontata efficacemente soltanto al livello nazionale adeguato. Per questo motivo ciascuno Stato membro, nel quadro della strategia paneuropea, deve elaborare un **piano d'azione nazionale** per la lotta alla violenza domestica contro le donne, che preveda azioni e scadenze concrete per garantire l'attuazione pratica della strategia. In questi piani si dovrebbe dare particolare rilievo alle seguenti questioni, fornendo indicazioni sui tempi e sulle risorse a disposizione:

— le norme, particolarmente per quanto riguarda i servizi di polizia e il sistema giuridico,

— le rilevazioni statistiche della violenza domestica,

— le misure per aiutare e sostenere le vittime effettive e potenziali della violenza domestica, particolarmente sotto il profilo dell'Empowerment. Queste dovrebbero comprendere anche le misure concernenti il mercato del lavoro ed il luogo di lavoro concreto,

— l'attenzione mirata da rivolgere alle vittime della violenza domestica appartenenti a gruppi specifici della popolazione, come le immigranti, le donne anziane e le donne molto giovani,

— un'attenzione particolare per le misure preventive e repressive che hanno per destinatari gli autori della violenza,

- la progettazione e l'attuazione di tutte le misure ed idee sulla base di una rete che comprenda diverse istituzioni e competenze,
- la necessità di garantire un sostegno finanziario e organizzativo alle organizzazioni non governative in quanto svolgono un ruolo importante, in particolare nella prevenzione della violenza domestica contro le donne, nell'organizzazione di campagne di informazione e di formazione, nel fornire aiuto e sostegno alle vittime, e nell'impegno nei confronti degli autori della violenza, senza con questo voler erodere le competenze dello Stato nella lotta contro la violenza domestica,
- l'importanza di assicurare la formazione del personale giudiziario, di polizia, educativo, psicologico, medico e sociale, il cui compito è identificare la violenza domestica in una fase iniziale e fornire l'aiuto adeguato alle persone interessate,
- la necessità di nominare relatori a livello nazionale per raccogliere, scambiare ed elaborare informazioni e statistiche sulla violenza domestica contro le donne e promuovere lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri, i paesi in via di adesione ed i paesi candidati,
- l'opportunità di far conoscere attraverso campagne d'informazione i piani d'azione nazionali e le disposizioni e i programmi che ne fanno parte.

1.5 Il Comitato ritiene indispensabile garantire il controllo (monitoraggio) dell'applicazione delle misure proposte. Particolare attenzione dovrebbe essere prestata alla disponibilità a denunciare la violenza domestica da parte delle vittime e dei testimoni, in quanto segnale di fiducia nella polizia, nel sistema giudiziario in generale e nei servizi sociali.

Agli Stati membri.

1.6 Per comprendere le dimensioni della violenza domestica contro le donne, accrescere la pubblica consapevolezza del problema e poter definire efficaci risposte istituzionali sono necessari dati e statistiche a livello nazionale, anche se ovviamente le statistiche non possono mai rivelare tutte le implicazioni di un problema come la violenza domestica.

1.7 Secondo il Comitato è necessario compilare senza indugio in tutti gli Stati membri, nei paesi in via di adesione e nei paesi candidati statistiche affidabili e comparabili sulla violenza domestica. Si dovrebbe immediatamente dare inizio all'elaborazione degli elementi di base e delle disposizioni necessarie a tal fine.

Alla Commissione, a Eurostat, al nuovo Istituto europeo per le pari opportunità e agli Stati membri

1.8 Il Comitato ritiene indispensabile introdurre nuove soluzioni, preventive e repressive, per contrastare la violenza dome-

stica contro le donne, e realizzare tra gli Stati membri ed a livello europeo uno scambio buone pratiche relativo a progetti e misure in questo campo. Reputa che il coinvolgimento dei principali mezzi di comunicazione nazionali, attraverso una continua diffusione di messaggi volti a ridurre il senso di colpevolezza delle vittime, potrebbe aiutarle ad impegnarsi nella denuncia dei fatti che hanno subito, compiendo in tal modo un primo passo verso la responsabilizzazione. Gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a utilizzare i mezzi di informazione per far sapere alle vittime quali sono i loro diritti, le procedure da seguire e le strutture di assistenza disponibili.

Agli Stati membri ed all'EUCPN (*European crime prevention network* — rete europea di prevenzione del crimine)

2. Motivazione

2.1 Dimensioni, cause e ripercussioni della violenza maschile contro le donne

2.1.1 La violenza maschile contro le donne si è trasformata negli ultimi 40 anni da argomento tabù, considerato una questione privata delle singole donne vittime, in un problema sociale con una valenza pubblica e criminale, oggetto di intenso dibattito. Il movimento femminista è stato (ed è) un elemento decisivo in questo cambio di atteggiamento, attraverso la sua denuncia pressante e costante dell'estensione raggiunta dal fenomeno della violenza maschile sulle donne nell'ambito privato, familiare, e della risposta insoddisfacente fornita dagli organi e dalle istituzioni ufficiali.

2.1.2 La violenza domestica contro le donne non è un problema individuale di una donna, ma un problema di politica sociale, correlato alla condizione strutturale di svantaggio e discriminazione in cui si trovano le donne in una società tuttora dominata dall'uomo. Il problema esiste in tutti i paesi ed in tutte le classi sociali, sebbene con dimensioni diverse. Esso pregiudica l'accesso o il ritorno delle donne al mondo del lavoro e/o la loro capacità di adempiere pienamente alle loro responsabilità professionali.

2.1.3 Un rapporto pubblicato nel 2002 dall'Organizzazione mondiale della sanità con il titolo «Violenza e salute» analizza 48 studi sulla frequenza della violenza contro le donne e conclude che la quota di donne che sono state aggredite fisicamente dal marito o dal partner è compresa tra il 10 % ed il 69 %⁽¹⁾ (a seconda del paese e del tipo di rilevazione). In Europa, lo studio intitolato «Le condizioni di vita, la sicurezza e la salute delle donne in Germania», pubblicato nel 2004 dal ministero federale tedesco per la famiglia, gli anziani, le donne e la gioventù, sulla base di diverse ricerche europee, ha valutato tra il 7 % ed il 45 % la percentuale delle donne vittime di violenza fisica⁽²⁾.

⁽¹⁾ Rapporto mondiale «Violenza e salute» (http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_en.pdf).

⁽²⁾ Ministero federale per la Famiglia, gli anziani, le donne e la gioventù (2004) «Condizioni di vita, sicurezza e salute delle donne in Germania – Uno studio rappresentativo della violenza contro le donne in Germania». (<http://www.bmfsfj.de/>)

2.1.4 Nell'interpretare queste statistiche è importante considerare che: (1) sono estremamente incomplete, e (2) la loro comparabilità, ammesso che si possa parlare di comparabilità, è molto limitata. I dati corrispondono a definizioni differenti della «violenza contro le donne»; i metodi di rilevazione dei dati e le dimensioni dei campioni divergono significativamente; infine, elemento decisivo, varia notevolmente la propensione delle donne a fornire informazioni sulla violenza che subiscono dai loro partner. Tuttavia, si può concludere dai dati disponibili che la violenza maschile sulle donne esiste in tutti i paesi del mondo, compresi gli Stati membri dell'Unione europea, e che le dimensioni (frequenza) di tale violenza sono in tutti i paesi considerevolmente maggiori rispetto a quelle indicate dalle statistiche.

2.1.5 Nel frattempo nessuno contesta più il fatto che il tipo e le dimensioni della violenza maschile contro le donne dipendono dall'esistenza di strutture di potere patriarcali e dai ruoli dei due sessi nella società, in gran parte determinati da quelle strutture. La violenza maschile sulle donne è un fenomeno le cui cause immediate si trovano nelle strutture sociali, nella disuguaglianza tra gli uomini e le donne. Il grado insufficiente di uguaglianza tra i due sessi spiega inoltre perché questo tipo di violenza non venga adeguatamente studiato, evitato, e punito. Specularmente i processi sociali che portano alla parità di diritti e di opportunità tra uomini e donne, ed il riconoscimento di diritti e di libertà uguali per le donne, contribuiscono in modo assolutamente fondamentale alla riduzione di tale violenza. Lo status sociale delle donne, le loro prospettive d'istruzione e di carriera, l'indipendenza economico-finanziaria dal loro partner, e il grado d'inclusione sociale sono nel loro insieme fattori decisivi nel consentire alle donne di vivere una vita autonoma in cui i rischi di subire violenze domestiche siano ridotti.

2.1.6 Vi sono anche prove inconfutabili del fatto che la violenza contro le donne ha considerevoli conseguenze, psichiche, psicosociali e sul piano della salute, con ricadute, per esempio, sul sistema sanitario e sul mercato del lavoro.

2.2 *La violenza domestica contro le donne come questione di rilevanza comunitaria*

2.2.1 Una pietra miliare sulla strada verso una nuova valutazione della violenza contro le donne è stata la quarta conferenza mondiale dell'ONU sulle donne svoltasi nel 1995 a Pechino (Cina), alla quale hanno partecipato tutti gli Stati membri dell'Unione europea. I loro rappresentanti e gli altri partecipanti della conferenza hanno approvato la Dichiarazione e la Piattaforma d'azione di Pechino, con cui hanno deciso di adottare le misure per prevenire ed eliminare la violenza contro le donne ⁽³⁾.

⁽³⁾ Dichiarazione e piattaforma d'azione di Pechino (<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html>).

2.2.2 Sebbene attuare queste misure spetti agli Stati membri, anche a livello dell'Unione europea sono stati compiuti sforzi per sostenere gli Stati membri nel loro compito. Accanto al problema della tratta delle donne è stato messo in evidenza anche quello della violenza domestica contro le donne (cfr. anche la relazione «Pechino + 10 1995-2005», pubblicata nel 2004 da «European Women's Lobby») ⁽⁴⁾.

2.2.3 Le misure più recenti a livello europeo comprendono la prevista applicazione di una decisione adottata dal Consiglio d'Europa in occasione del Vertice tenutosi a Varsavia il 16 e 17 maggio 2005: Il Consiglio d'Europa adotterà dei provvedimenti per combattere la violenza contro le donne, compresa la violenza domestica. Istituirà una task force incaricata di valutare i progressi compiuti a livello nazionale e di determinare gli strumenti destinati a quantificare le evoluzioni osservate a livello paneuropeo, in vista della formulazione di proposte d'azione ⁽⁵⁾.

2.2.4 Inoltre è in discussione al Parlamento europeo una relazione in merito alla «Situazione attuale nella lotta alla violenza contro le donne ed eventuali azioni future» che è stata predisposta dalla Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere ⁽⁶⁾.

2.3 *Analisi e proposte del Comitato*

2.3.1 Senza dubbio negli ultimi anni qualcosa si è mosso a livello dell'UE sulla questione della violenza domestica contro le donne: essa è riconosciuta come un problema in tutti gli Stati membri dell'UE, e ovunque sono stati presentati programmi e misure per accrescere nelle persone la consapevolezza dell'innammissibilità della violenza domestica, per impedirla e contenerla. I paesi in via di adesione hanno inoltre riconosciuto il problema e si sforzano di migliorare la situazione ⁽⁷⁾.

2.3.2 Le informazioni pertinenti sono soltanto frammentarie, ed è praticamente impossibile procedere a delle comparazioni, poiché non ci sono definizioni comuni, anche e soprattutto per la rilevazione statistica di questo tipo di violenza, mancano informazioni esatte sulle misure che sono state adottate nei singoli Stati membri per impedire, combattere e punire la violenza domestica, per non parlare poi del fatto che non esistono possibilità di valutare l'efficacia di tali misure.

⁽⁴⁾ European Women's Lobby: Beijing+10. 1995-2005: Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action by the European Union (L'attuazione della Piattaforma di Pechino da parte dell'Unione europea) novembre 2004 (<http://www.womenlobby.org/>).

⁽⁵⁾ Cm-SUIV13 (2005) 7; http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_it.asp. La «Task Force» dovrebbe insediarsi nel 2006.

⁽⁶⁾ Cfr. Relazione del PE del 9 dicembre 2005 (A6-0404/2005) situazione attuale nella lotta alla violenza contro le donne e eventuali azioni future, elaborata dalla Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (2004/2220 (INI)).

⁽⁷⁾ Si veda il rapporto del PE del 24 marzo 2004 (A5-0182/2004) sulle donne nell'Europa sudorientale, elaborato dalla Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza dei sessi del Parlamento europeo (2003/2128 (INI)).

2.3.3 In questo parere, la violenza domestica contro le donne è definita come violenza da parte del partner, di natura psicologica o fisica (e anche sessuale), all'interno di una relazione coniugale o non coniugale, anche se si presenta dopo una separazione, ma è direttamente collegata con la relazione precedente. Questo tipo di violenza è finalizzata al controllo e al dominio, essa viola la libertà della partner e la sua integrità fisica, mentale e sessuale. In particolare la violenza (o crudeltà) psicologica può avere serie ripercussioni sulla capacità della donna che ne è vittima di difendersi o di por fine alla relazione. Sembra che nella maggior parte dei casi di violenza domestica i responsabili siano uomini e le vittime donne.

2.3.4 Questa violenza influisce non solo sulle vittime stesse, ma anche su altri membri della famiglia, particolarmente i **minori**. I minori che diventano testimoni di violenza domestica sono sempre anche vittime di violenza psicologica e divengono, più spesso di altri, vittime di violenza fisica. La violenza domestica non è comunque violenza diretta contro i minori.

2.3.5 La violenza contro i minori, in particolare quella che ha luogo nel contesto sociale più prossimo, è una questione così importante che dovrebbe essere affrontata separatamente dalla questione della violenza domestica contro le donne.

2.3.6 Alla luce di questa situazione, sono state discusse in particolare le seguenti raccomandazioni:

2.3.7 Inventario delle basi giuridiche per la prevenzione e la sanzione della violenza domestica contro le donne e loro applicazione negli Stati membri

2.3.7.1 L'esperienza mostra che l'esistenza di norme legislative è fondamentale ai fini della sensibilizzazione in merito a questo tipo di violenza, nonché per prevenirla e combatterla attraverso provvedimenti appropriati. Ne è un buon esempio l'evoluzione registrata in Austria (dopo l'introduzione della Legge sulla protezione contro la violenza domestica del 1° maggio 1997). Normative analoghe sono state adottate nel frattempo da diversi Stati europei ⁽⁸⁾.

2.3.7.2 Per la discussione nell'Unione europea sarebbe importante disporre di informazioni esatte ed aggiornate sulle disposizioni legali in ogni paese, particolarmente per quanto riguarda i procedimenti di polizia, la competenza giurisdizionale ed in particolare anche le attività e l'interazione di altri attori, come i servizi di assistenza e i consulenti (ONG).

⁽⁸⁾ Albin Dearing/Max Haller: Das Österreichische Gewaltschutzgesetz. (La legge austriaca sulla protezione dalla violenza) Vienna 2000; Maria Ullmann: Der polizeiliche Umgang mit häuslicher Gewalt in Österreich. (L'azione della polizia nei casi di violenza domestica in Austria) In: Detlef Schröder/Peter Petzolt (a cura di): Gewalt im sozialen Nahraum I. Eine erste Zwischen-bilanz nach Einführung des Gewaltschutzgesetzes (La violenza nella cerchia sociale più prossima. I. Un primo bilancio provvisorio dopo l'introduzione della legge sulla protezione dalla violenza). Francoforte 2004, pagg. 7-23.

2.3.7.3 È altrettanto importante ottenere informazioni affidabili sull'applicazione pratica delle disposizioni di legge. Le informazioni provenienti dagli Stati membri indicano che le disposizioni giuridiche da sole non sono sufficienti per contrastare e combattere efficacemente la violenza domestica contro le donne.

2.3.8 Sviluppo e rilevazione di dati statistici sulla violenza domestica contro le donne

2.3.8.1 La situazione attuale delle informazioni statistiche è molto insoddisfacente: non esistono a tutt'oggi dati statistici validi e significativi sulla violenza contro le donne che possano essere armonizzati a livello dell'UE e dunque comparati. Gli indicatori messi a punto durante la presidenza danese, a quanto è dato sapere, non sono stati ancora applicati.

2.3.8.2 Le statistiche criminali dei singoli Stati membri relative a questo fenomeno, ammesso che siano disponibili, attualmente possono essere raccolte al meglio da Eurostat. La DG Giustizia, libertà e sicurezza ha annunciato che Eurostat sta attualmente sviluppando uno strumento per la rilevazione di dati statistici criminali comparabili. Europol finora si è occupata tanto poco della questione come l'Interpol. Gli sforzi nel quadro del programma Daphne sono molto utili per il miglioramento della situazione attuale, e dovrebbero assolutamente continuare.

2.3.8.3 Anche se bisognerebbe continuare a puntare alla rilevazione di statistiche comparabili sui crimini legati alla violenza domestica, presumibilmente dovrebbe essere più facile realizzare **indagini/sondaggi d'opinione** (o «indagini sulle vittime») a livello nazionale basati su criteri comparabili. Il progetto EIDIV (banca dati degli indici europei della violenza inflitta dal partner), finanziato nell'ambito di Daphne, presenta proposte per un'indagine europea armonizzata che sarebbe relativamente semplice e rapida da condurre. Si potrebbero prevedere in tale contesto anche l'intervento e le attività di **agenzie ad hoc** (ONG).

2.3.8.4 Sondaggi rappresentativi potrebbero anche essere effettuati nell'ambito delle indagini dell'**eurobarometro**. Per esempio, come parte della suddetta campagna europea contro la violenza domestica è stata eseguita un'indagine dell'eurobarometro nella quale sono stati chiesti agli uomini e alle donne i loro punti di vista su tale fenomeno. A quanto è dato sapere, una nuova indagine è prevista per il 2006.

2.3.9 L'importanza di impedire la violenza domestica contro le donne

2.3.9.1 Evitare la violenza domestica contro le donne è di importanza fondamentale: se è vero che è importante esporre questa violenza e rompere il silenzio, punirla per il crimine che essa è, aiutare, proteggere e sostenere le vittime, infinitamente più importanti sono le misure volte a impedire in primo luogo che questa violenza si manifesti.

2.3.9.2 Ai fini di una prevenzione sociale e universale occorre soprattutto informare e chiarire che la violenza degli uomini contro le donne non può essere accettata in una moderna società democratica. Già sin dalla più tenera età i bambini e poi i ragazzi, sia le femmine che i maschi, devono imparare che gli uomini e le donne hanno lo stesso valore, gli stessi diritti, gli stessi doveri e le stesse possibilità. L'educazione alla parità deve essere portata avanti sia durante tutti gli anni di scolarità che dopo.

2.3.9.3 La violenza domestica ha considerevoli effetti sui bambini, che ne sono testimoni e devono crescere in un'atmosfera di sopraffazione. I minori devono dunque essere aiutati prestissimo e in modo duraturo a lasciare dietro di sé il circolo vizioso della violenza ed a imparare a risolvere i problemi senza usare la violenza.

2.3.9.4 Si deve fare in modo, mediante misure sociali, economiche e giuridiche appropriate, che non si creino affatto le situazioni particolarmente favorevoli alla violenza domestica. Fra tali condizioni si annoverano ad esempio le difficoltà materiali, la dipendenza finanziaria ed economica dal partner, un alloggio particolarmente angusto, e soprattutto l'abuso di alcol e di droga. Sebbene la violenza domestica sia riscontrabile in tutti gli strati sociali, condizioni sociali degradate possono accrescere il rischio per le donne di esserne vittima.

2.3.10 Promozione di progetti d'intervento e di associazioni per la cooperazione: ottimizzazione dell'aiuto, il lavoro con gli autori della violenza, e azioni di empowerment

2.3.10.1 In linea generale, le donne che sono diventate vittime di violenza domestica ottengono poco appoggio nel loro contesto sociale. Anche le istituzioni responsabili in materia spesso sono risultate impotenti dinanzi a questo problema oppure non vi hanno prestato attenzione, considerando un fenomeno riguardante la vita privata. Il lavoro dei centri di accoglienza delle donne è risultato prezioso; le loro strutture di aiuto e sostegno dovrebbero essere mantenute ed ulteriormente ampliate. Inoltre è necessario migliorare la collaborazione tra istituzioni e organismi pubblici e non, per esempio attraverso associazioni istituzionalizzate di cooperazione («progetti d'intervento»).

2.3.10.2 I progetti d'intervento e le associazioni per la cooperazione possono avviare e realizzare un cambiamento di

prospettiva: gli uomini vengono coinvolti nella discussione e nell'attività per combattere la violenza nel rapporto di coppia, vengono trattati come persone che condividono una responsabilità e non più considerati solo come parte del problema, ma anche come soggetti che partecipano attivamente alla sua soluzione. Le donne vittime di violenza domestica non sono più cristallizzate nel loro ruolo di vittima ma vivono un'esperienza di empowerment. Chiamate a svolgere queste attività sono soprattutto le organizzazioni non governative (ONG).

2.3.10.3 Senza pretese di completezza, si ritiene di dover menzionare ancora cinque questioni:

2.3.11 Prestare più attenzione alla situazione delle donne migranti

2.3.11.1 Tutte le informazioni disponibili confermano che tra le donne migranti il problema della violenza domestica è più grave rispetto a gruppi comparabili della popolazione nazionale, e il sostegno pubblico e privato ricevuto inferiore. Ciò ha molte ragioni, fra cui un certo persistente isolamento delle immigrate nella società, le difficoltà di accesso alle istituzioni della società civile, le barriere linguistiche, le differenze socioculturali e la mera ignoranza delle strutture di sostegno. Tra le migranti si trovano in una situazione particolarmente difficile le donne senza permesso di soggiorno. Il loro status di illegali e il fatto di non essere informate del loro diritto di ottenere aiuto come le donne che hanno la cittadinanza e le migranti legalmente residenti impedisce loro di cercare aiuto nei casi di violenza domestica.

2.3.12 Maggior partecipazione dei servizi giuridici, di polizia, educativi, psicologici, medici e sociali

2.3.12.1 La politica nazionale in questo settore dovrebbe essere intesa a garantire che i servizi giuridici, di polizia, educativi, psicologici, medici e sociali siano in grado di riconoscere le situazioni di violenza appena esse si manifestano. La mancanza di conoscenze da parte dei servizi pertinenti sui sintomi, le forme di manifestazione, i cicli e l'escalation della violenza fa sì che la violenza sia messa a tacere, i processi non vengano riconosciuti e vengano adottate misure inadeguate, e tutto questo può avere conseguenze fatali.

2.3.13 Limiti dei provvedimenti che vietano l'accesso e il contatto

2.3.13.1 Nel quadro delle norme per la difesa contro la violenza domestica è di solito possibile pronunciare misure di divieto di contatto e d'accesso. Tuttavia, l'obiettivo di proteggere le vittime dai loro partner violenti può anche essere vanificato dai diritti di visita degli uomini (divorziati) ai loro figli. La legislazione di alcuni Stati membri già disciplina questo tipo di situazioni.

2.3.13.2 Numerose donne vittime di violenza domestica devono tuttora cercare protezione presso strutture di accoglienza. Malgrado gli sforzi compiuti in tali strutture, soggiornarvi può compromettere il benessere psicologico delle vittime e, specialmente, dei minori al seguito. Bisognerebbe quindi creare le condizioni giuridiche per garantire l'espulsione dei responsabili di violenza domestica dall'alloggio comune e la destinazione di quest'ultimo all'uso esclusivo delle vittime.

2.3.14 Maggiore attenzione alla situazione delle donne anziane vittime della violenza domestica

2.3.14.1 I dati dei consultori delle donne mostrano che è particolarmente difficile per le donne anziane cercare ed ottenere aiuto quando sono vittime di violenza. In questo caso, i modelli della specificità dei ruoli sessuali possono ancora essere profondamente radicati. Nell'ambito dell'impegno pubblico contro la violenza domestica il gruppo delle donne anziane

dovrebbe avere più spazio e queste donne andrebbero informate non solo riguardo all'aiuto disponibile ma anche riguardo al loro diritto all'aiuto.

2.3.15 Inserimento sociale, e in particolare nel mercato del lavoro, delle vittime della violenza domestica

2.3.15.1 La violenza domestica contro le donne ostacola la loro inclusione sociale in generale e nel mercato del lavoro in particolare, con conseguente emarginazione, povertà, dipendenza finanziaria e materiale. Gli effetti fisici e psichici della violenza possono influire non solo sull'accesso al lavoro, ma anche sulla situazione sul posto di lavoro (assenteismo, stress psichico, cambiamento di residenza, ecc.). Vi è pertanto la necessità che le istituzioni del mercato del lavoro apportino soluzioni globali al problema, per esempio mediante la conclusione di accordi fra datori di lavoro e sindacati per la difesa e il sostegno delle lavoratrici vittime della violenza domestica, come avviene per esempio in Svezia.

Bruxelles, 16 marzo 2006

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