

# Gazzetta ufficiale

# C 100

## dell'Unione europea



Edizione  
in lingua italiana

### Comunicazioni ed informazioni

52° anno  
30 aprile 2009

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
I	<i>Risoluzioni, raccomandazioni e pareri</i>	
	PARERI	
	<b>Comitato economico e sociale europeo</b>	
	<b>448 a sessione plenaria del 21, 22 e 23 ottobre 2008</b>	
2009/C 100/01	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 — Piccole e medie imprese, essenziali per conseguire una maggiore crescita e rafforzare l'occupazione — Valutazione intermedia della politica moderna a favore delle PMI COM(2007) 592 def. ....	1
2009/C 100/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa COM(2007) 799 def. ....	6
2009/C 100/03	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 — Eliminare gli ostacoli agli investimenti transfrontalieri dei fondi di capitali di rischio COM(2007) 853 def. ....	15
2009/C 100/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Lotta alle frodi e alle falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dal denaro contante .....	22
2009/C 100/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Consultazione riguardante il progetto relativo alle linee direttrici della Commissione sulla valutazione d'impatto .....	28

# IT

Prezzo:  
26 EUR

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommarario ( <i>segue</i> )	Pagina
2009/C 100/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Orientamenti in materia di servizi d'interesse generale e globalizzazione .....	33
2009/C 100/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Sicurezza dell'aviazione per i passeggeri	39
2009/C 100/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema L'UE di fronte alla sfida alimentare mondiale	44
2009/C 100/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Oltre il PIL: strumenti per misurare lo sviluppo sostenibile .....	53
2009/C 100/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La sicurezza sanitaria delle importazioni agricole e alimentari .....	60
2009/C 100/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Una trasformazione strutturale e concettuale come presupposto per una conoscenza competitiva a livello globale e per una struttura industriale europea basata sulla ricerca (L'Europa recupera terreno o passa in testa?)» .....	65
2009/C 100/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Ristrutturazione ed evoluzione dell'industria europea degli elettrodomestici («prodotti bianchi») e loro impatto sull'occupazione, sul cambiamento climatico e sui consumatori .....	72
2009/C 100/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Come utilizzare la sperimentazione sociale in Europa per elaborare politiche pubbliche di inclusione attiva» .....	77
2009/C 100/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La dimensione etica e sociale delle istituzioni finanziarie europee .....	84
2009/C 100/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Le relazioni Unione europea-Brasile .....	93
2009/C 100/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il ruolo dell'UE nel processo di pace in Irlanda del Nord (parere d'iniziativa) .....	100

---

### III Atti preparatori

#### **Comitato economico e sociale europeo**

#### **448 a sessione plenaria del 21, 22 e 23 ottobre 2008**

2009/C 100/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la semplificazione delle modalità e delle condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa COM(2007) 765 <i>def.</i> — 2007/0279 (COD) .....	109
---------------	---	-----



## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## PARERI

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

448 A SESSIONE PLENARIA DEL 21, 22 E 23 OTTOBRE 2008

**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 — Piccole e medie imprese, essenziali per conseguire una maggiore crescita e rafforzare l'occupazione — Valutazione intermedia della politica moderna a favore delle PMI**

COM(2007) 592 def.

(2009/C 100/01)

La Commissione, in data 4 ottobre 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piccole e medie imprese, essenziali per conseguire una maggiore crescita e rafforzare l'occupazione — Valutazione intermedia della politica moderna a favore delle PMI.*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore Burns.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 85 voti favorevoli e 1 astensione.

### 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Lo sviluppo dello spirito imprenditoriale nei giovani dovrebbe iniziare molto precocemente. Gli studenti vanno incoraggiati a riconoscere che avviare un'impresa è una scelta lavorativa normale, e non riservata solo a persone abbienti o con un livello di istruzione universitario.

1.2. La Commissione dovrebbe incoraggiare i vari governi nazionali a cooperare con organismi come il Cedefop, le varie associazioni delle PMI e lo stesso Comitato economico e sociale europeo (CESE), per sviluppare un sistema transeuropeo di qualifiche professionali che sia al tempo stesso affidabile, guidato dai datori di lavoro, orientato alle imprese e conforme alle loro esigenze, in particolare a quelle delle PMI.

1.3. La Commissione e i governi nazionali dovrebbero cooperare per mettere a punto e attuare un valido sistema paneuropeo di protezione della proprietà intellettuale, delle invenzioni e delle innovazioni.

1.4. In futuro, inoltre, tutte le modifiche accettate in esito alla consultazione dei governi andrebbero indicate specificamente prima dell'attuazione di qualsiasi direttiva, legge o altro atto normativo.

1.5. La Commissione dovrebbe rivedere le proprie procedure di consultazione delle associazioni delle PMI e delle associazioni di categoria. Occorre riconoscere che qualsiasi partecipazione a consultazioni governative comporta dei costi per le PMI, e bisogna anche considerare la possibilità di rimborsare le spese sostenute dai titolari delle PMI invitate a partecipare attivamente ai processi di consultazione.

1.6. I governi nazionali e regionali devono essere coinvolti maggiormente nei processi e nelle procedure concernenti le PMI illustrati in dettaglio nella valutazione intermedia. I comportamenti corretti promossi dalla Commissione non riescono a produrre i risultati auspicati a causa dell'inerzia o dell'opposizione di alcuni governi nazionali e regionali alle proposte di collaborazione avanzate dalle PMI.

1.7. I sussidi e la concorrenza sleale sono elementi tali da perturbare i mercati. La Commissione dovrebbe considerare gli effetti per le PMI, sia a monte che a valle, delle distorsioni di concorrenza causate dai sussidi, i quali vanno semmai concessi per finalità sociali, ambientali o comunque diverse dal sostegno alla produzione. Il principio di base secondo cui ciò che è sussidio per gli uni è concorrenza sleale per gli altri dovrebbe improntare tutte le decisioni future relative alla concessione di sovvenzioni e sussidi.

1.8. Le normative concernenti le imprese vanno redatte in termini chiari e comprensibili, evitando formulazioni vaghe, confuse o tali da richiedere un'interpretazione da parte di terzi.

1.9. Occorre rivedere la definizione di PMI e fornire un'analisi argomentata dell'impatto che avrebbe l'uso di importi diversi in materia di fatturato e di bilancio totale annuali per definire le microimprese e le PMI (cfr. punto 4.5.2).

1.10. Occorre attuare procedure speciali per l'accesso alle sovvenzioni e ai finanziamenti di progetto dell'UE per le microimprese e le PMI. Tali procedure dovrebbero tener conto dei particolari vincoli di tempo cui sono soggette le imprese più piccole.

1.11. La trasmissione delle imprese da una generazione all'altra è un problema che deve essere riconosciuto come tale e affrontato.

## 2. Introduzione (contesto)

2.1. La crescita del settore delle PMI e delle microimprese è riconosciuta dalla maggior parte dei politici e degli economisti come un elemento fondamentale per lo sviluppo della politica economica e sociale europea.

2.2. Nel 2005 la Commissione europea ha adottato una «politica moderna a favore delle PMI per la crescita e l'occupazione», con l'obiettivo di garantire il coordinamento di tutti gli aspetti delle politiche comunitarie a favore delle PMI, oltre che una maggiore considerazione delle esigenze di queste ultime nella definizione di tali politiche. Tale politica si articola in cinque linee di azione:

1. promozione dell'imprenditorialità e delle competenze;
2. migliore accesso delle PMI ai mercati;
3. riduzione delle pastoie burocratiche;

4. rafforzamento del dialogo e della consultazione con i rappresentanti delle PMI;

5. miglioramento del potenziale di crescita delle PMI.

2.3. L'obiettivo di fondo di questa politica era fare dell'Europa un ambiente economico propizio alle PMI. Si riconosceva che a tal fine tutte le autorità competenti (sia europee che nazionali e regionali) dovevano agire di concerto per far sì che le varie politiche pertinenti si completassero a vicenda e non ostacolassero lo sviluppo delle PMI.

2.4. Il 4 ottobre 2007 la Commissione ha pubblicato la comunicazione **Piccole e medie imprese, essenziali per conseguire una maggiore crescita e rafforzare l'occupazione — Valutazione intermedia della politica moderna a favore delle PMI** <sup>(1)</sup>, in cui si riferisce agli esponenti politici e alle altre autorità sul grado di successo (finora) ottenuto dall'«Europa» nel conseguire gli obiettivi fissati nella politica originaria del 2005.

## 3. Osservazioni sulla valutazione intermedia

3.1. Il CESE riconosce che la Commissione ha attribuito alla questione delle PMI un posto di maggior rilievo nell'agenda economica e sociale e che, malgrado tutti i vincoli imposti dai governi nazionali, la Commissione si è sforzata di migliorare l'ambiente economico delle PMI in tutta Europa. Il Comitato è d'accordo con la Commissione anche sul fatto che vi è ancora molto lavoro da fare prima di poter considerare l'Europa un ambiente davvero propizio alle PMI.

3.2. Il CESE concorda con il principio secondo cui i legislatori e gli altri esponenti politici dovrebbero «pensare anzitutto in piccolo». Tuttavia, manifesta preoccupazione per il fatto che, benché la Commissione sostenga tale principio, non tutti gli altri settori delle amministrazioni nazionali e regionali, con le loro agenzie e i loro organismi, sembrano condividere la stessa visione o lo stesso obiettivo.

3.3. Il CESE riconosce che le «PMI» sono ormai menzionate — come titolo o come descrizione di una tipologia di imprese — nella maggior parte dei documenti della Commissione relativi alle imprese, ma esprime preoccupazione per il fatto che inserire in un documento la sigla «PMI» non sempre garantisce l'inclusione di tali imprese nei processi o nelle politiche che in esso si raccomandano. Inoltre, il CESE manifesta preoccupazione anche per il fatto che il parere delle libere professioni, dei lavoratori autonomi e della microimpresa non viene preso in considerazione. Il CESE non condivide quindi l'affermazione per cui «le PMI sono ora pienamente integrate nelle politiche comunitarie».

<sup>(1)</sup> COM(2007) 592 def.

3.4. Ogni normativa ha un impatto sulle piccole imprese, e l'effetto cumulativo di molte normative diverse crea gravi problemi alle PMI, problemi di rado riconosciuti dai politici e dai funzionari pubblici. Le piccole imprese hanno tempo e risorse limitati, che devono utilizzare per trattare con i loro clienti. Quanto maggiore è il tempo dedicato a riempire moduli amministrativi e adempiere altre formalità burocratiche, tanto minore è il tempo disponibile per creare ricchezza e occupazione fornendo beni e servizi.

3.5. Molte PMI ritengono che le procedure amministrative previste dalle norme europee e interne siano ancora troppo burocratiche, troppo dipendenti dall'accreditamento da parte di terzi e troppo costose da rispettare. Inoltre, i funzionari pubblici non sempre riescono a cogliere l'equazione rischi/tempi/costi-benefici, che la maggior parte delle PMI considera assolutamente prioritaria nel valutare il proprio coinvolgimento in qualsiasi progetto, processo o consultazione, l'adempimento di qualsiasi formalità o la presentazione di qualsiasi richiesta di «sostegno».

3.6. La richiesta costantemente avanzata dalle PMI e dalle microimprese riguarda la definizione di condizioni uniformi di concorrenza in tutta Europa. Il CESE è convinto che tale obiettivo sia ancora molto lontano. Troppo spesso, infatti, le denunce da parte delle PMI di situazioni di concorrenza sleale sono interpretate come richieste di sussidi o di trattamenti speciali, mentre esse rivendicano soltanto il diritto di competere in maniera leale e in condizioni di parità.

3.7. Le PMI si lamentano perché la normativa è oscura e poco comprensibile. Le grandi imprese dispongono di legali in grado di interpretarla, mentre molte piccole imprese non possono sostenere una tale spesa. Pertanto, è essenziale che la normativa sia redatta in modo chiaro, evitando formulazioni vaghe, confuse o suscettibili di interpretazioni difformi.

3.8. Il CESE è convinto che la Commissione e i governi degli Stati membri non siano riusciti a comprendere tale problema e che, di conseguenza, in tutta Europa vi siano troppe interpretazioni diverse di una stessa normativa. Inoltre, è convinto che da parte dei legislatori nazionali vi sia troppo spesso la tendenza ad aggiungere disposizioni superflue, e che ciò renda la normativa interna di difficile comprensione e interpretazione per le PMI. Questa situazione blocca anche lo sviluppo transfrontaliero delle imprese.

#### 4. Questioni specifiche

##### 4.1. *Promozione dell'imprenditorialità e delle competenze*

##### Imprenditorialità e istruzione

4.1.1. Per creare un ambiente sociale ed economico più favorevole all'imprenditorialità, è necessario attuare una politica integrata volta non solo a cambiare le attitudini ma anche a

rafforzare le competenze dei cittadini. Tuttavia, gli stessi responsabili delle politiche educative non sono cresciuti in un ambiente educativo tale da favorire l'imprenditorialità, e quindi hanno scarsa cognizione pratica degli elementi che stimolano lo spirito d'impresa o incoraggiano a essere autonomi e ad avviare un'impresa.

4.1.2. Malgrado i cospicui investimenti effettuati per incoraggiare una maggiore capacità imprenditoriale attraverso l'istruzione, le strutture di sostegno si sono rivelate perlopiù inefficaci e hanno tralasciato di occuparsi dell'educazione all'imprenditorialità o di creare una mentalità favorevole all'autonomia. Occorre far capire agli studenti che la creazione di un'impresa è un'opzione tanto interessante quanto la ricerca di un posto di lavoro o gli studi universitari.

4.1.3. Molti degli investimenti sono stati finora rivolti agli studenti di almeno 16 anni di età. Il CESE è convinto che a quell'età lo sviluppo della personalità sia già troppo avanzato, e che quindi, per promuovere questo tipo di mentalità, si debba intervenire molto più precocemente.

4.1.4. Si sarebbe dovuta prestare un'attenzione particolare all'imprenditorialità e all'istruzione in relazione agli studenti a tempo pieno che potrebbero/vorrebbero rilevare l'impresa familiare (trasmissione dell'impresa). In determinate parti d'Europa questo è divenuto un grave problema, che deve essere affrontato con urgenza.

4.1.5. Le parti sociali svolgono un ruolo importante nella promozione dell'imprenditorialità e dell'istruzione. Pertanto, è importante rafforzare la cooperazione tra le imprese e le parti sociali stesse, in modo da favorire una migliore comprensione dell'imprenditorialità e dell'istruzione e promuoverle in maniera concreta ed efficace.

4.1.6. Gli studenti devono essere incoraggiati a considerare il lavoro come un'opportunità per prendere in mano la propria vita, cogliere ulteriori opportunità, acquisire spirito d'iniziativa, assumere rischi e, se del caso, avviare una propria attività.

##### Formazione e certificazione delle competenze

4.1.7. Tutte le piccole imprese formano il loro personale, ma solo pochi lavoratori conseguono delle qualifiche professionali. Questo problema si pone in particolare in settori come la sanità e la sicurezza, l'ambiente e altri campi di attività con rilevanti implicazioni giuridiche. La Commissione e gli organismi responsabili dell'istruzione e della formazione professionale negli Stati membri avrebbero dovuto fare di più per garantire la corrispondenza tra le qualifiche e le mansioni effettivamente svolte nelle imprese. Nel campo delle libere professioni ciò crea particolari difficoltà in materia di adeguamento della formazione alle esigenze professionali.

4.1.8. Il CESE è convinto che l'incapacità di sviluppare un sistema di formazione e di qualifiche professionali orientato all'occupazione rappresenti un notevole ostacolo allo sviluppo degli imprenditori e delle imprese europee, e in particolare dei lavoratori delle PMI. Ritiene quindi che il mancato riconoscimento di tale problema e il fatto che non si agisca per risolverlo destituiscono di fondamento l'assunto della Commissione secondo cui essa sarebbe riuscita nell'intento di promuovere lo spirito d'impresa e le competenze professionali.

#### 4.2. *Migliorare l'accesso delle PMI ai mercati*

4.2.1. Il Comitato riconosce che la Commissione si è sforzata di rimuovere le inutili barriere che ostacolano l'accesso ai mercati. Tuttavia, esprime preoccupazione per il fatto che le lodevoli intenzioni manifestate dalla Commissione non siano state tradotte in pratica dai governi europei. In particolare l'incapacità di sviluppare ed attuare su scala europea un meccanismo solido di protezione della proprietà intellettuale, delle invenzioni e delle innovazioni rappresenta un ostacolo al miglioramento dell'accesso delle PMI a nuovi mercati. Non dovremmo dimenticare che, attraverso investimenti di capitale da parte degli imprenditori o sotto forma di concessione, possono essere fondate PMI in paesi terzi in cui vengono assunti cittadini dell'UE. A queste PMI andrebbero applicate le stesse misure di incentivazione, e non si dovrebbero porre ostacoli all'accesso della produzione di tali imprese al mercato dell'UE almeno nel primo periodo di attività.

4.2.2. Gli appalti pubblici costituiscono un altro mercato che, a giudizio del CESE, si sarebbe potuto rendere più aperto e trasparente, e quindi più accessibile alle PMI. Il settore degli appalti pubblici contribuisce per il 16 % circa al PIL dell'UE e, nonostante un lieve miglioramento nella partecipazione delle PMI, alcuni problemi fondamentali non sono stati affrontati, né tanto meno individuati nella valutazione intermedia. In particolare:

- è fin troppo facile ignorare la questione PMI negli appalti pubblici,
- i funzionari pubblici locali e nazionali considerano le PMI scarsamente affidabili, con la conseguenza che spesso a queste ultime si frappongono ostacoli eccessivi: in particolare, la necessità di ottenere un accreditamento da parte di un terzo come condizione per partecipare a una gara di appalto pubblica costituisce un onere molto gravoso e spesso superfluo per la maggior parte delle PMI,
- le PMI che partecipano ad appalti pubblici e ritengono di aver ricevuto un trattamento iniquo lamentano la mancanza di trasparenza delle procedure di esame dei loro ricorsi.

#### 4.3. *Ridurre le pastoie burocratiche*

4.3.1. Esiste una tale mole di formalità burocratiche e di norme inutili che è difficile valutare che cosa sia stato fatto per ridurla. La congerie di norme, normative e politiche amministrative

superflue (attuata per il tramite di agenzie, organismi pubblici e autorità incaricate del rilascio di autorizzazioni) costituisce un enorme ostacolo per le PMI e per le microimprese. Il CESE esprime particolare preoccupazione per il fatto che la valutazione intermedia abbia omesso di sottolineare questo problema, specialmente riguardo alle formalità imposte dalle agenzie amministrative, dagli organismi pubblici e dalle autorità incaricate del rilascio di autorizzazioni. In molti casi, infatti, non esiste alcuna procedura riconosciuta per fare ricorso nei confronti di questi organi, dato che essi sono spesso qualificati come organi indipendenti e non governativi, e come tali sottratti al controllo amministrativo.

#### 4.4. *Consolidare il dialogo e la consultazione con le PMI*

4.4.1. La consultazione delle associazioni di PMI è una questione importante, che però non è stata riconosciuta come tale dalla valutazione intermedia. È ben vero che un certo numero, sia pur limitato, di organizzazioni imprenditoriali viene consultato a livello europeo <sup>(2)</sup>; tuttavia, il numero delle organizzazioni consultate è molto ridotto e la categoria delle imprese più piccole appare assai poco rappresentata.

4.4.2. Le PMI non hanno molta fiducia nelle consultazioni effettuate a livello nazionale e sono convinte che i decisori politici ignorino le loro doglianze. Per la maggior parte delle piccole imprese, la «consultazione» è un processo ben poco o per nulla rivolto a modificare le raccomandazioni iniziali.

4.4.3. Le microimprese e le PMI sono spesso descritte come «troppo diversificate» e «troppo disorganizzate» perché sia possibile tener conto dei loro pareri nelle raccomandazioni finali. Ciò avviene anche quando la consultazione riguarda proprio le PMI e lo sviluppo delle microimprese. In questi casi si privilegia fin troppo spesso il parere delle grandi imprese rispetto a quello delle microimprese e delle PMI.

#### 4.5. *Definizione di piccola impresa*

4.5.1. Il CESE deplora che la valutazione intermedia non abbia evidenziato i problemi connessi con la definizione di «piccola e media impresa», che esso ritiene ormai superata <sup>(3)</sup>. Gli aumenti di produttività derivati dalla meccanizzazione e dalle trasformazioni nei metodi di lavoro hanno mutato radicalmente il modo di operare delle imprese.

- Oltre il 98 % delle imprese europee rientra nella definizione attuale di PMI.
- Mansioni un tempo svolte da 50 lavoratori oggi ne richiedono 10.

<sup>(2)</sup> Si tratta ad esempio dell'Ueapme (Unione europea artigianato e piccole e medie imprese), rappresentante ufficialmente riconosciuto delle PMI nel quadro del dialogo sociale europeo.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/sme\\_definition/sme\\_user\\_guide\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide_it.pdf)



— Se si vogliono sostenere le microimprese e le PMI, occorre fornirne una definizione realistica. Questo è uno dei motivi principali per cui spesso la normativa vigente in materia di PMI non raggiunge gli obiettivi auspicati.

4.5.2. Le definizioni attuali sono le seguenti:

Categoria di impresa	Organico (numero di dipendenti)	Fatturato annuale (in euro)		Bilancio totale annuale(in euro)
Media	< 250	50 milioni	o	43 milioni
Piccola	< 50	10 milioni	o	10 milioni
Microimpresa	< 10	2 milioni	o	2 milioni

4.6. *Status delle piccole imprese, dei lavoratori autonomi e delle libere professioni*

4.6.1. Il CESE deplora che la valutazione intermedia non abbia individuato i problemi attualmente connessi con il concetto «di lavoro autonomo». Troppi paesi europei hanno eretto barriere artificiali che impediscono ai cittadini che lo desiderano di sviluppare le loro capacità imprenditoriali e avviare piccole imprese. A livello europeo non vi è alcuna definizione giuridica di «lavoro autonomo», con la conseguenza che questa denominazione si presta ad abusi ed è fonte di confusione per le imprese e le pubbliche amministrazioni.

4.6.2. Questo uso improprio della qualifica di lavoratore autonomo ostacola lo sviluppo dei lavoratori autonomi «ufficiali», cioè i piccoli imprenditori che pagano le tasse e rispettano le normative vigenti.

4.6.3. Tale situazione avrebbe dovuto essere riconosciuta alla stregua di un problema. La definizione di «lavoro autonomo» avrebbe dovuto costituire una priorità nell'agenda della Commissione; finora, tuttavia, questo problema o non è stato riconosciuto come tale o è stato ignorato.

4.7. *Rappresentanza delle piccole imprese*

4.7.1. Il Comitato è convinto che la valutazione intermedia non riconosca l'importanza del modo in cui le PMI vengono consultate e i loro punti di vista rappresentati a livello nazionale ed europeo. Troppo spesso, infatti, i rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali nei convegni organizzati dai pubblici poteri non sono persone del mondo dell'impresa che sono direttamente colpite da tali problemi o che ne hanno una conoscenza concreta.

4.7.2. Il Comitato è consapevole che molti servizi della Commissione riconoscono l'esistenza di tale problema; tuttavia, nulla sembra finora esser stato fatto per darvi risposta.

4.7.3. Occorre continuare a effettuare consultazioni sia on-line che su carta, in tutte le lingue ufficiali dell'UE, al fine di coinvolgere una gamma più ampia di imprese.

4.8. *Accesso ai finanziamenti dell'Unione europea*

4.8.1. Sono disponibili maggiori risorse finanziarie per ottenere sovvenzioni e finanziamenti di progetti, ma le PMI incontrano difficoltà ad accedervi. Infatti:

- le relative procedure sono troppo burocratiche,
- i relativi processi sono eccessivamente lunghi,
- l'assistenza per l'individuazione dei fondi adatti e per la presentazione delle richieste non è adeguata alle esigenze degli utenti,
- le procedure contabili sono soggette a continui cambiamenti e in molti casi richiedono un audit costoso da parte di terzi, che accresce gli oneri amministrativi e i costi delle imprese.

4.8.2. Se si vuole che le microimprese e le PMI possano accedere ai fondi europei, occorre attivare procedure speciali che tengano conto dei vincoli cui tali categorie di imprese sono soggette in materia di orario di lavoro.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa**

COM(2007) 799 def.

(2009/C 100/02)

La Commissione, in data 14 dicembre 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa.*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore VAN IERSEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 70 voti favorevoli e 1 astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE appoggia pienamente l'obiettivo della Commissione di promuovere gli incentivi all'innovazione negli appalti pubblici in tutta Europa. Se l'Europa vuole continuare a essere all'avanguardia nella prestazione efficiente di servizi pubblici di prima qualità per i suoi cittadini, a beneficio dell'economia, della società e dell'ambiente, deve sforzarsi di utilizzare nella maniera migliore possibile le innovazioni e i progressi tecnologici nei suoi servizi pubblici.

1.2. Il CESE concorda con le raccomandazioni della Commissione concernenti il «cliente intelligente» in quanto costituiscono la premessa essenziale di un atteggiamento maggiormente proattivo verso una politica moderna di committenza da parte delle amministrazioni pubbliche. In linea di massima, un grado più elevato di impegno «intelligente» da parte del cliente pubblico gioverà alla qualità dei contratti con i fornitori privati.

1.3. Il CESE concorda con la Commissione che promuovere le opportunità di innovazione e di applicazione tecnologica negli appalti pubblici recherà vantaggio all'Europa in due modi: in primo luogo col migliorare la qualità dei servizi pubblici e il rapporto qualità/prezzo, con conseguenti benefici per i contribuenti, e, in secondo luogo, aprendo nuove opportunità per l'innovazione nell'economia, contribuendo così a migliorare globalmente le prestazioni dell'Europa nel campo dell'innovazione e la sua competitività.

1.4. Il CESE sottolinea che, quali che siano i potenziali vantaggi dei nuovi o diversi approcci adottati in materia di appalti

pubblici, il recepimento e l'applicazione corretti delle direttive del 2004 <sup>(1)</sup> (le «Direttive») rimangono una priorità. Le tradizioni e gli atteggiamenti culturali sono spesso profondamente radicati. La pratica dimostra che un'applicazione corretta delle normative negli Stati membri richiede un monitoraggio stretto e permanente nonché lo scambio di esperienze e buone prassi.

1.4.1. Gli appalti pubblici coprono oggi una serie di settori molto ampi e di nuovi paradigmi. Il CESE sottolinea che, specie per quanto concerne la promozione dell'innovazione, è necessario tracciare una netta distinzione tra gli appalti delle amministrazioni pubbliche e quelli degli enti erogatori di pubblici servizi. Questi ultimi — la maggior parte dei quali partecipa da oltre un secolo a progetti innovativi — vantano infatti maggiori capacità professionali e maggiore esperienza in relazione ai progetti di alta tecnologia, e ciò consente loro di gestire l'innovazione più recente. Considerazioni analoghe valgono per il settore della difesa, benché, rispetto agli Stati Uniti, l'Europa soffra la mancanza di bilanci di grandi dimensioni e di una corrispondente base di fornitori su scala continentale. Il presente parere si occupa quindi delle amministrazioni pubbliche, dato che gli enti erogatori di servizi pubblici hanno già la capacità di gestire la R&S.

1.5. La Commissione sembra molto fiduciosa riguardo alla possibilità di trasporre in ambito europeo le esperienze utili maturate negli Stati Uniti nel collegare tecnologia, innovazione e appalti pubblici. Il CESE, invece, teme che non sia così semplice creare opportunità paragonabili a quelle esistenti oltreoceano. In Europa, infatti, lo sviluppo dei mercati dei servizi pubblici e della difesa, delle relative forniture e delle innovazioni collegate è finora avvenuto principalmente sulla base delle situazioni e competenze specifiche dei singoli Stati.

<sup>(1)</sup> Le direttive in questione sono la 2004/17/CE (direttiva «settori speciali») e la 2004/18/CE (direttiva «classica»).



1.6. In generale, a differenza che negli Stati Uniti, in Europa nel settore degli appalti pubblici mancano:

- un unico grande mercato e condizioni simili in tutto il continente per le PMI ad alta tecnologia,
- una lingua comune,
- una relazione privilegiata come quella esistente tra il Pentagono e le imprese ad alto contenuto tecnologico e
- il fatto che gli sviluppi in campo militare si riversano sui prodotti e sulle applicazioni civili.

1.7. Il CESE dichiara di essere d'accordo con la Commissione sulla necessità di sfruttare ogni opportunità per stimolare l'innovazione e sviluppare così servizi pubblici di migliore qualità e con un miglior rapporto qualità-prezzo. A tal fine, la Commissione dovrebbe inoltre incoraggiare le amministrazioni pubbliche a sforzarsi di trarre vantaggio dalle buone pratiche delle altre amministrazioni.

1.8. Gli acquirenti pubblici andrebbero incoraggiati ad aprirsi a soluzioni innovative e alternative («varianti») anziché continuare ad acquistare sempre come in passato. Essi dovrebbero ricercare il miglior rapporto qualità-prezzo e non soltanto il prezzo più basso. Gli scambi tra i centri di conoscenza esistenti in questo campo in alcuni Stati membri possono contribuire a fornire degli esempi da seguire anche nel resto dell'Europa. In questo modo è possibile incoraggiare gli acquirenti a sviluppare le competenze necessarie per essere «clienti intelligenti» e poi acquisire gradualmente esperienza in questo campo. Queste competenze e questa esperienza sono condizioni imprescindibili.

1.9. In quanto all'innovazione, gli acquirenti pubblici devono avviare un dialogo tecnico trasparente molto prima di pubblicare i bandi di gara d'appalto per capire qual è lo «stato dell'arte» nel mercato e di offrire a quest'ultimo la possibilità di comprendere meglio il problema da risolvere e di proporre così le soluzioni ottimali.

1.10. Il CESE consiglia prudenza nel coinvolgere la maggioranza delle amministrazioni pubbliche nei processi innovativi o nell'adozione precoce di nuove soluzioni. Fin troppo spesso alle

amministrazioni pubbliche è mancata la possibilità di sviluppare le competenze e l'esperienza necessarie per partecipare a progetti davvero innovativi; i rischi connessi sono notevoli e richiedono una gestione di altissimo livello, considerato che la possibilità che tali progetti falliscano è molto concreta.

1.11. Bisognerebbe creare negli Stati membri una rete di persone e organizzazioni esperte e professionali cui poter far ricorso per rafforzare le risorse proprie dei singoli acquirenti nel caso dei progetti innovativi più avanzati.

1.12. Benché l'allegato delinea una serie di procedure relative a contratti di appalto pre-commerciale che, pur non rientrando — in virtù di clausole di esclusione <sup>(2)</sup> — nell'ambito di applicazione delle Direttive, sono però conformi al quadro giuridico vigente, esiste pur sempre la possibilità di una violazione, magari inconsapevole, di tale normativa. Il CESE raccomanda dunque ai committenti di esaminare attentamente l'allegato e di seguirne scrupolosamente le raccomandazioni. Nel caso in cui l'amministrazione appaltante o uno dei potenziali fornitori nutra il minimo dubbio, il CESE consiglia vivamente alla prima di ottenere preventivamente da parte della Commissione l'assicurazione che la procedura non viola le norme sugli aiuti di Stato o le clausole di esclusione delle Direttive, e di dare prova di ciò a tutti i potenziali fornitori.

1.13. La Commissione sottolinea giustamente l'importanza dei diritti di proprietà intellettuale (DPI). Il CESE aggiunge che — trattandosi di un settore di attività tutt'altro che semplice — bisogna adoperare la massima cura nella costituzione, nell'assegnazione e nella gestione di tali diritti.

## 2. Sfondo e contesto

2.1. Nel 2004 il Consiglio ha adottato le direttive vigenti in materia di appalti pubblici nei settori relativi ad enti erogatori di alcuni servizi pubblici <sup>(3)</sup> e in quello «classico» <sup>(4)</sup>, appalti che rappresentano complessivamente circa il 16 % del PIL europeo.

<sup>(2)</sup> Si tratta delle seguenti clausole di esclusione:

- l'articolo 24, lettera e) della direttiva «servizi speciali», secondo cui tale direttiva non si applica agli appalti di servizi «concernenti servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente all'ente aggiudicatore perché li usi nell'esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita dall'ente aggiudicatore»,
- l'articolo 16, lettera f) della direttiva «classica», secondo cui tale direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi «concernenti servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice perché li usi nell'esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita da tale amministrazione».

<sup>(3)</sup> 2004/17/CE.

<sup>(4)</sup> 2004/18/CE.

2.2. L'obiettivo delle Direttive era stabilire un insieme coerente di norme non discriminatorie e trasparenti che garantissero l'apertura di mercati fino ad allora interamente o parzialmente chiusi, favorendo così la concorrenza tra i fornitori nonché rapporti costi-benefici più favorevoli per le amministrazioni pubbliche e i cittadini.

2.3. Nel corso dell'elaborazione delle proposte definitive vennero effettuate lunghe e ampie consultazioni al fine di garantire che le Direttive fossero concretamente applicabili e adatte a realizzare l'obiettivo perseguito.

2.4. In seguito le Direttive sono state recepite nei diversi ordinamenti interni. La loro applicazione concreta a livello nazionale e regionale si è tuttavia rivelata tutt'altro che agevole. Le procedure previste richiedono infatti delle competenze, una professionalità e un'esperienza spesso ancora insufficientemente sviluppate negli enti acquirenti e il cui apprendimento in molti casi richiede molto tempo.

2.5. Poiché l'innovazione è un tema centrale della strategia di Lisbona, gli Stati membri e la Commissione stanno adottando varie iniziative per studiare e determinare i modi in cui stimolare l'innovazione nella prassi degli appalti pubblici sulla base delle Direttive.

2.6. Fra le recenti iniziative della Commissione al riguardo, vale la pena di citare almeno:

— i dieci elementi di buona pratica, necessari per gestire con successo gli appalti pubblici, indicati nella «Guida in dieci punti»,<sup>(5)</sup>

— le consultazioni tra funzionari della Commissione e direttori della ricerca nazionale nel campo delle TIC<sup>(6)</sup> negli Stati membri, che sono sfociate in proposte concrete in materia di appalti pre-commerciali<sup>(7)</sup> (cfr. sezione 4 del presente parere),

<sup>(5)</sup> *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement - 10 elements of good practice* (Guida a soluzioni innovative nel campo degli appalti pubblici — 10 elementi di buona pratica) [SEC(2007) 280].

<sup>(6)</sup> TIC: Tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

<sup>(7)</sup> Cfr. la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa* (COM(2007) 799 def.) e il relativo allegato (SEC(2007) 1668).

— nel quadro del piano d'azione per le tecnologie ambientali (*Environmental Technologies Action Plan - ETAP*)<sup>(8)</sup>, l'iniziativa della DG Ambiente in materia di verifica delle tecnologie e di certificati corrispondenti,

— la costituzione, ad opera della DG Ricerca, di un gruppo di esperti in materia di gestione dei rischi nel campo degli appalti pubblici, i cui lavori sono appena iniziati.

2.7. Le iniziative della Commissione sono basate su — o ispirate da — documenti «pilota» come la relazione Aho<sup>(9)</sup> e la comunicazione intitolata *Mercati guida: un'iniziativa per l'Europa*<sup>(10)</sup>, in entrambi i quali si afferma espressamente che gli appalti pubblici possono e devono costituire una risorsa preziosa di lavori, beni e servizi innovativi<sup>(11)</sup>. In cinque dei sei mercati<sup>(12)</sup> individuati dall'iniziativa *Mercati guida* come particolarmente adatti a progetti innovativi vi è ampio spazio per l'innovazione nella sfera pubblica.

2.8. Le consultazioni delle parti interessate hanno consentito di individuare un insieme di criteri per i mercati guida, fra i quali quelli dell'«orientamento della domanda anziché spinta della tecnologia» e dell'«interesse sociale ed economico strategico», che rivestono entrambi un interesse particolare per gli acquirenti pubblici. In tutte le consultazioni si sottolinea l'esigenza ampiamente avvertita di far sì che in Europa gli appalti pubblici favoriscano, in misura maggiore che in passato, i lavori, i prodotti e i servizi innovativi.

2.9. La Guida in dieci punti, pubblicata nel marzo 2007, deriva dalla relazione Aho e definisce la nostra buona prassi in materia di soluzioni innovative nel campo degli appalti pubblici, elencando dieci punti importanti per riuscire davvero ad essere un «cliente intelligente»<sup>(13)</sup> (su quest'ultimo concetto si tornerà più diffusamente al punto 3.14).

<sup>(8)</sup> Le azioni prioritarie dell'ETAP mirano a: promuovere la ricerca e sviluppo, mobilitare risorse finanziarie, contribuire a incrementare la domanda, migliorare le condizioni del mercato.

<sup>(9)</sup> *Creare un'Europa innovativa*, rapporto del gruppo di esperti indipendenti europei su R&S e innovazione istituito dopo il vertice di Hampton Court e presieduto da Esko Aho, gennaio 2006.

<sup>(10)</sup> COM(2007) 860 def.

<sup>(11)</sup> Tra gli altri documenti della Commissione in materia merita citare almeno la comunicazione *Potenziare la ricerca e l'innovazione — Investire per la crescita e l'occupazione: una strategia comune* [COM(2005) 488 def.], pubblicata nel 2005 (ISBN 92-894-9417-4).

<sup>(12)</sup> Sanità online, tessili di protezione, costruzione sostenibile, riciclaggio, bioprodotto, energie rinnovabili.

<sup>(13)</sup> Cfr. nota 5.

2.10. Nella comunicazione sugli appalti pre-commerciali<sup>(14)</sup> la Commissione introduce un nuovo strumento per attivare l'innovazione negli appalti pubblici. Pur nel rispetto delle disposizioni delle Direttive, la Commissione vuole promuovere — tra acquirenti pubblici e fornitori potenziali — contratti di appalto di servizi di R&S relativi alle fasi di ricerca e sviluppo che precedono la commercializzazione, ossia a quelle di progettazione, realizzazione di prototipi, sperimentazione e preproduzione, fino alla soglia della produzione su scala commerciale e della vendita.

2.11. Il CESE accoglie con grande favore qualsiasi sforzo teso a promuovere l'innovazione negli appalti pubblici. Esso è quindi favorevole a tutti i documenti e a tutte le ulteriori consultazioni e discussioni fra decisori politici e acquirenti pubblici che contribuiscano a preparare il terreno a un rafforzamento del potenziale innovativo dell'industria nell'Unione europea, con beneficio per la società nel suo insieme.

2.12. Tuttavia, il presente parere è inteso a esaminare:

— il concetto di appalto pre-commerciale, introdotto nella comunicazione e nel relativo allegato,

— i modi in cui questo tipo di appalto può, insieme ad altre iniziative, contribuire a creare un clima più favorevole ai lavori, prodotti e servizi innovativi che si desidera promuovere,

— in che misura e con quali modalità il settore degli appalti pubblici dispone degli strumenti giusti per stimolare l'innovazione nei servizi pubblici, e

— dove si collocano i limiti e i rischi — esame, questo, che richiede particolare cautela.

### 3. Osservazioni

3.1. La Guida in dieci punti<sup>(15)</sup> descrive con chiarezza dieci buone pratiche che possono aiutare le amministrazioni pubbliche a gestire con successo soluzioni innovative nel campo degli appalti pubblici. Essa rappresenta senz'altro una solida base da cui partire, ma per tradurla in pratica resta ancora molto da fare. In alcuni settori è necessario adottare ulteriori misure concrete, mentre in altri si deve osservare una particolare cautela.

<sup>(14)</sup> Cfr. nota 7.

<sup>(15)</sup> Cfr. nota 5.

3.2. Il buon esito degli appalti pubblici dipende dalla messa in atto di buone pratiche coerenti con le Direttive. Queste ultime sono intese a promuovere il mercato unico, aiutando così l'Europa a competere con successo con altre aree commerciali con mercati interni di grandi dimensioni. L'attuazione delle buone pratiche e l'applicazione delle Direttive sono inseparabili.

3.3. In alcuni Stati membri il recepimento delle Direttive è ancora in corso (cfr. punto 2.4), mentre in altri si osservano incoerenze tra le norme delle Direttive e il diritto interno: tutte carenze che rendono più difficile sfruttare appieno i vantaggi offerti dalle Direttive.

3.4. A livello pratico, stante la sempre maggiore complessità che caratterizza in genere i contratti di appalto pubblici, vi è un'evidente necessità di migliorare le competenze e accrescere l'esperienza di tutti i soggetti che operano in questo settore. In particolare bisogna promuovere — nell'intera organizzazione dell'acquirente pubblico — una cultura che consenta di realizzare con successo progetti complessi.

3.5. Se si vuole far prosperare l'innovazione, è essenziale creare un mercato ampio e accessibile perché solo così si possono coprire i costi — denaro, tempo ed energie — dell'innovazione, che è un elemento essenziale per la crescita e il rafforzamento dell'economia.

3.6. Conformemente all'agenda di Lisbona 2000, si è deciso che gli appalti pubblici dovessero contribuire a incoraggiare e sostenere l'innovazione.

3.7. In genere i documenti principali della Commissione in materia di innovazione negli appalti pubblici (cfr. sezione 2 di questo parere) si riferiscono indifferentemente sia al settore «classico» che a quelli relativi all'erogazione di servizi pubblici; il CESE, invece, richiama con forza l'attenzione sulle differenze attualmente esistenti fra le caratteristiche delle organizzazioni appartenenti al primo settore e quelle delle organizzazioni appartenenti agli altri.

3.8. Gli enti rientranti nei settori dell'erogazione dei servizi pubblici — così come le forze armate e parti dei servizi sanitari — sono da tempo promotori, utilizzatori, acquirenti e sviluppatori di progetti innovativi, il che ha consentito loro di acquisire le competenze e l'esperienza necessarie. La loro esperienza nella gestione dei rischi e della complessità dell'innovazione non può essere trascurata.

3.9. Le amministrazioni pubbliche in senso stretto, invece, possono apprendere dagli enti erogatori di servizi pubblici, dalle forze armate e dalle altre organizzazioni dotate di esperienza in materia, i modi di gestire con successo un progetto innovativo. In particolare, esse possono comprendere meglio quali risorse occorre mobilitare — nell'insieme della loro organizzazione — per destinarle al progetto in questione. A breve termine, l'assunzione nell'amministrazione pubblica di persone provenienti da tali settori e recentemente andate in pensione, ma desiderose di avere un'occupazione attiva ancora per qualche anno, potrebbe forse recare all'amministrazione stessa un prezioso contributo di esperienza in questo campo.

3.10. L'innovazione consiste nell'applicare metodi nuovi per eseguire un lavoro, fornire un bene o prestare un servizio. La ricerca e lo sviluppo tecnologico costituiscono la premessa essenziale di ogni progetto innovativo. In proposito occorre tenere ben presente la distinzione tra ricerca pura e applicata: la prima, effettuata principalmente da università e istituti di ricerca, fornisce una base teorica e pratica su cui fondare la ricerca applicata e lo sviluppo, mentre la seconda consiste nel lavoro teorico e pratico volto a creare la base dello sviluppo di uno o più progetti. Il presente parere si occupa della ricerca pura solo nella misura in cui è possibile qualificare come tale l'oggetto degli appalti pre-commerciali (cfr. sezione 4).

3.11. In linea di principio non vi è alcuna differenza di rilievo tra il settore pubblico e quello commerciale per quanto concerne i modi in cui va gestito un progetto innovativo, ma esistono ovviamente alcune differenze di minore importanza: il settore pubblico, infatti, è soggetto a un livello di controllo da cui quello commerciale è ampiamente al riparo. In qualsiasi sviluppo innovativo vi sono inevitabilmente dei fallimenti: è il prezzo da pagare per il progresso. Al riguardo, una disciplina appropriata dovrebbe sforzarsi di ridurli al minimo e di trarre insegnamento da quelli che non è riuscita a evitare, mentre insistere su di loro in modo eccessivo serve solo a inibire lo sviluppo ulteriore.

3.12. La versione del 2004 delle Direttive contempla già gli appalti che comportano innovazioni. Non è necessario adottare alcuna ulteriore normativa: occorre solo comprendere in che modo va gestito un progetto innovativo nel quadro di tali Direttive.

3.13. In tutti i progetti che comportano innovazioni — così come, del resto, in molti altri progetti — l'acquirente deve possedere le caratteristiche del «cliente intelligente». Tali caratteristiche sono state esaminate in dettaglio nella Guida in dieci punti, e il presente parere pone l'accento sulla loro importanza fondamentale.

3.14. In sintesi, il «cliente intelligente» deve avere un atteggiamento mentale di apertura alle idee nuove, ma anche la disciplina necessaria per gestirle; deve avvalersi di persone dotate dell'esperienza e delle competenze sufficienti per gestire progetti innovativi; soprattutto, però, deve disporre di un'organizzazione che, compreso il suo vertice, sia in sintonia con le esigenze poste da tali progetti. Senza questa cultura, chi opera sul terreno non può ottenere buoni risultati.

3.15. I progetti innovativi possono dividersi per comodità in tre categorie, ciascuna delle quali presenta caratteristiche proprie ma anche aspetti comuni alle altre due. Nel presente parere il termine «prodotto» comprende — salvo diversa indicazione — lavori, forniture e servizi.

3.16. Le tre categorie sono:

- a) l'accettazione di un prodotto innovativo per soddisfare un bisogno riconosciuto, ma con poco o nessun effetto sul modus operandi dell'acquirente. Questa modalità offre chiari vantaggi e non comporta rischi o turbative di rilievo;
- b) l'adozione di un prodotto innovativo che impone all'acquirente di adeguare il suo modus operandi. Questa modalità offre potenzialmente notevoli vantaggi, ma comporta alcuni rischi e richiede lo sviluppo di nuove procedure e una particolare formazione del personale;
- c) la partecipazione a un progetto innovativo. Il coinvolgimento dell'acquirente può essere più o meno ampio, andando dalla partecipazione al progetto fin dalla sua concezione — nel qual caso si tratta di un progetto realmente «comune» — alla partecipazione a titolo di utilizzatore alla fase «beta»<sup>(16)</sup> della sperimentazione e all'acquisto delle prime unità di riproduzione.

3.17. Nell'immediato, i progetti più importanti — e più efficaci nel promuovere l'innovazione — dal punto di vista della partecipazione degli acquirenti pubblici, nonché i più facili da attuare, sono quelli della categoria a). Essi implicano che l'acquirente sia aperto a possibili «varianti»<sup>(17)</sup> — ossia soluzioni alternative — e disponga di personale capace di valutare offerte diverse per selezionare quella «economicamente più vantaggiosa».

<sup>(16)</sup> I termini *alpha-* e *beta-testing* (rispettivamente «alfa-» e «beta-verifica») derivano dall'industria del software.

— L'*alpha-testing* è una verifica in condizioni operative, simulate o reali, svolta da un potenziale utilizzatore o da una squadra di collaudo indipendente, generalmente all'interno dell'impresa produttrice del software.

— Il *beta-testing* è la fase, successiva all'*alpha-testing*, in cui alcune versioni del software (le cosiddette «versioni beta») vengono fornite a un numero limitato di utilizzatori (esterni rispetto al team dei programmatori) affinché le ulteriori verifiche da loro effettuate in maniera indipendente consentano di assicurarsi che il prodotto presenta ormai solo pochi difetti.

<sup>(17)</sup> Alle «varianti» è dedicato un apposito articolo (il 24) della direttiva «classica» (2004/18/CE), il quale dispone quanto segue:

- «1. Laddove il criterio per l'aggiudicazione sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le amministrazioni aggiudicatrici possono autorizzare gli offerenti a presentare varianti.
2. Le amministrazioni aggiudicatrici precisano nel bando di gara se autorizzano o meno le varianti; in mancanza di indicazione, le varianti non sono autorizzate.
3. Le amministrazioni aggiudicatrici che autorizzano le varianti menzionano nel capitolato d'oneri i requisiti minimi che le varianti devono rispettare, nonché le modalità per la loro presentazione.
4. Esse prendono in considerazione soltanto le varianti che rispondono ai requisiti minimi da esse prescritti. Nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture o di servizi, le amministrazioni aggiudicatrici che abbiano autorizzato varianti non possono respingere una variante per il solo fatto che, se accolta, configurerebbe, rispettivamente, o un appalto di servizi anziché un appalto pubblico di forniture o un appalto di forniture anziché un appalto pubblico di servizi.»



3.18. I progetti della categoria b) sono particolarmente interessanti per gli acquirenti desiderosi di migliorare la propria attività grazie all'uso di un prodotto innovativo, il che può spesso richiedere un certo lavoro di sviluppo per integrare tale prodotto nell'attività stessa. I progetti di questa categoria esigono la capacità di definire le proprie esigenze in termini chiari ma non eccessivamente restrittivi e implicano la partecipazione di personale destinato a utilizzare il prodotto e dei servizi tecnici dell'acquirente. Le risorse che quest'ultimo deve impiegare non sono trascurabili, ma, se il progetto è ben gestito, i rischi connessi con l'integrazione del prodotto nell'attività dell'acquirente saranno gestibili e i relativi benefici superiori agli sforzi profusi.

3.19. I progetti della categoria c) sono i più difficili da gestire. Mettere a punto e sviluppare soluzioni completamente nuove partendo da zero comporta di per sé un rischio tecnologico più elevato di quello di apportare cambiamenti graduali per adeguare o integrare prodotti del tutto nuovi per il mercato nei processi esistenti (come invece avviene nei progetti di categoria b). Poche organizzazioni — oltre a quelle (forze armate, ecc.) menzionate al punto 3.8 — hanno la capacità e l'esperienza necessarie per partecipare a pieno titolo a progetti davvero innovativi come quelli di categoria c). I rischi sono considerevoli ed esigono una gestione di altissima qualità. Se è vero che i benefici possono essere notevoli — se non fossero tali, non avrebbe senso intraprendere progetti di questo tipo, è altrettanto vero che le possibilità di fallimento sono molto concrete. Il tipo di progetti contemplato nella comunicazione della Commissione rientra proprio nella categoria c).

3.20. La comunicazione induce a ritenere che un acquirente possa realizzare un progetto innovativo mediante un appalto di R&S fino alla fase dello sviluppo originale dei primi prodotti. Per quanto concerne l'eventuale successiva fornitura di prodotti finali su scala commerciale, l'esigenza di indire una gara d'appalto va valutata caso per caso nel rispetto delle direttive sugli appalti pubblici. Di regola le imprese fabbricano i prodotti che progettano, almeno fino alla fase in cui diviene concretamente possibile la fabbricazione su licenza. Il CESE ritiene che il trasferimento di qualsiasi diritto di proprietà intellettuale derivante dal progetto e gli accordi relativi alla gestione di tali diritti vadano esaminati con attenzione dal punto di vista pratico e commerciale prima dell'inizio del progetto.

3.21. È dimostrato che una procedura analoga a quella prevista nella comunicazione è già utilizzata negli Stati Uniti. Benché se ne trovino esempi nel settore della difesa in generale (come l'appalto statunitense per un nuovo modello di aereo cisterna (*air tanker*), che forse sarà ripartito fra Boeing ed Airbus), il campo in cui tale procedura trova più frequente applicazione è quello dell'elettronica, in cui, ad eccezione di comparti come quello della protezione dei circuiti integrati dagli impulsi elettromagnetici, i settori commerciale e militare sono più vicini fra loro di quanto non siano nella maggior parte degli altri campi.

3.22. Tuttavia, quando si effettuano paragoni con gli Stati Uniti, è necessario tener presenti le differenze strutturali che li distinguono dall'Europa. Gli Stati Uniti, infatti, sono da tempo un paese omogeneo, sviluppatosi grazie a risorse fisiche (agricoltura, oro, petrolio, manodopera) e — con l'eccezione del periodo successivo al 1929 — a capitali pressoché illimitati. Tutto ciò ha consentito da tempo — salvo che nel settore bancario, dove ciò è avvenuto solo di recente — lo sviluppo di un mercato unico e dell'infrastruttura necessaria a garantire il suo funzionamento. Prima che l'Europa arrivi a godere di questi stessi vantaggi vi è ancora strada da fare. Ciò malgrado, e nonostante la loro evidente posizione di forza, in determinati campi gli Stati Uniti si trovano oggi indietro rispetto all'Europa, in particolare per quanto concerne l'accesso quasi universale all'assistenza sanitaria.

3.23. Oltre ai rischi di fallimenti sul piano tecnico — insiti in qualsiasi progetto realmente innovativo — occorre valutare attentamente anche i rischi finanziari connessi alla violazione delle norme sugli aiuti di Stato, sulla trasparenza e sulla non discriminazione nonché all'applicazione delle Direttive. Dei rischi di quest'ultimo tipo si tratterà nella sezione 4.3, dedicata agli aiuti di Stato.

#### 4. Documento di lavoro della Commissione SEC(2007) 1668 sugli appalti pre-commerciali [allegato alla comunicazione COM(2007) 799 def.]

##### 4.1. Schema proposto (lo «Schema»)

4.1.1. Principio di base: se nel contratto l'acquirente prevede la ripartizione dei rischi e dei benefici a prezzi di mercato, all'appalto di servizi di R&S si possono non applicare le Direttive<sup>(18)</sup> in virtù di una clausola di esclusione<sup>(19)</sup>. L'appalto può allora essere utilizzato per studiare soluzioni innovative per determinate esigenze (preliminarmente a un appalto per la fornitura di prodotti finali su scala commerciale), stimolando così anche la comparsa di idee innovative in generale.

4.1.2. Premessa fondamentale: è necessario che l'acquirente acquisti dimestichezza con le attività e le capacità dei potenziali fornitori e definisca le proprie esigenze in termini di produzione in maniera chiara ma non eccessivamente restrittiva.

4.1.3. Modo di procedere: una volta stabilite le proprie esigenze e individuati i potenziali fornitori, si propone che l'acquirente avvii una serie di progetti di R&S articolati in tre fasi, iniziando con un numero ragionevole (preferibilmente cinque) di progetti e riducendolo gradualmente a due progetti da attuare fino alla fase di preproduzione e di sperimentazione beta. In seguito le esigenze di produzione dovrebbero essere tradotte in un bando di gara d'appalto conformemente alle disposizioni delle Direttive.

<sup>(18)</sup> Cfr. la «Guida in dieci punti» citata alla nota 5.

<sup>(19)</sup> Cfr. nota 2.

#### 4.2. Osservazioni

4.2.1. Lo schema proposto si basa in larga parte sulle prassi seguite in vari paesi per gli appalti nel settore della difesa, prassi che sono molto simili in tutto il mondo e sono ormai ben note e comprese.

4.2.2. Quello della difesa è un settore particolare, nel senso che esso deve guardare a un orizzonte temporale molto ampio sulla base di ipotesi politiche e tattiche che, per loro stessa natura, non possono essere formulate con precisione. Si procede ad un'attività di ricerca intensa e a uno sviluppo limitato, nel senso indicato nello Schema, e questo sfocia solo in pochi programmi di produzione. I progetti di R&S, come pure gli appalti di produzione, sono fin troppo spesso soggetti a un flusso ininterrotto di modifiche via via che, nel corso dei tempi lunghi che li caratterizzano, si viene a disporre di nuove informazioni di carattere tattico o politico. Lo sfioramento dei costi previsti è quindi endemico. Se gestiti in modo appropriato, gli sviluppi avviati dalle amministrazioni pubbliche civili non dovrebbero essere soggetti a un analogo flusso di modifiche.

4.2.3. Bisogna chiedersi se uno schema del genere sia appropriato per quelle parti del settore pubblico che hanno meno esperienza in materia di progetti di R&S di carattere altamente tecnico.

4.2.4. Vi sono evidenti motivi di temere che l'esenzione prevista nelle Direttive per gli appalti di servizi di R&S non destinati all'uso esclusivo dell'acquirente possa essere usata in maniera anticoncorrenziale per far emergere «campioni nazionali», frustrando così l'obiettivo delle Direttive di aiutare lo sviluppo di un mercato unico paneuropeo.

4.2.5. Nell'ipotesi che vengano avviati dei progetti secondo lo schema proposto, vi sono particolari aspetti che meritano di essere esaminati in maniera più approfondita.

#### 4.3. Aiuti di Stato

4.3.1. Come osservato nell'allegato della comunicazione, all'inizio di qualsiasi procedura di appalto conforme allo Schema si pone necessariamente la questione degli aiuti di Stato. La questione di sapere se in un determinato progetto sussistano o meno gli elementi di un aiuto di Stato e, in caso affermativo, se ciò sia o meno giustificato, esula dall'oggetto del presente parere, in cui rientra invece senz'altro l'esame degli effetti di qualsiasi incertezza relativa a un progetto conforme allo Schema.

4.3.2. L'appalto pre-commerciale è definito dalla comunicazione come un approccio all'aggiudicazione di appalti di servizi di R&S in cui i rischi e i benefici sono ripartiti tra l'acquirente e il fornitore e che non costituisce un aiuto di Stato. Il CESE raccomanda agli acquirenti di esaminare attentamente l'allegato della comunicazione, in cui si descrive un esempio di applicazione di tale approccio in linea con il quadro giuridico vigente. In caso di dubbio, è consigliabile avviare i primi progetti pilota di appalto pre-commerciale solo previa assicurazione da parte della Commissione che la procedura non viola le regole sugli aiuti di Stato o altre norme, e di darne la prova a tutti i potenziali fornitori. Determinare se vi sia stato o meno un aiuto di Stato è in ogni caso una questione complessa.

4.3.3. Se risulta che un aiuto di Stato vi è stato e che è illegale, il fornitore può essere tenuto a restituirlo, ma non può chiedere il risarcimento dei danni all'acquirente con cui ha concluso il contratto di appalto di R&S. Il fornitore si trova così esposto a un rischio notevole, ma contro il quale difficilmente può ottenere una copertura assicurativa. Naturalmente, la regola per cui il beneficiario di un aiuto di Stato illegale — ossia, in questo caso, il fornitore — deve restituire la somma ricevuta ma non può rivalersi nei confronti dell'acquirente non solo per i contratti d'appalto della di R&S, ma si applica a tutti. Il fatto di applicare una procedura di appalto convalidata (ad esempio una di quelle previste dalle Direttive) non garantisce in maniera assoluta l'assenza di un aiuto di Stato, dato che si può favorire un fornitore in molti modi, diretti e indiretti. Il ricorso a una clausola di esclusione di per sé non accresce o riduce il rischio di non riuscire ad appaltare in maniera trasparente e non discriminatoria a prezzo di mercato.

4.3.4. È decisamente auspicabile che tutti i servizi degli enti aggiudicatori accrescano il livello della propria esperienza in materia, in modo da poter applicare correttamente i criteri in base ai quali verificare l'assenza di aiuti di Stato, criteri che impongono di appaltare in maniera trasparente, non discriminatoria e a prezzi di mercato. Questo tipo di esperienza è importante per tutti, dato che tali criteri non riguardano solo gli appalti di R&S, ma si applicano a qualsiasi tipo di contratto di appalto, anche se negli appalti pre-commerciali i rischi possono essere maggiori.

4.3.5. L'allegato descrive i criteri da seguire per rassicurare gli interessati sul fatto che un progetto di appalto pre-commerciale non costituisce un aiuto di Stato. Il CESE raccomanda pertanto alla Commissione e agli Stati membri di considerare la possibilità di promuovere la formazione e la condivisione di conoscenze sull'attuazione di progetti di appalto pre-commerciale in linea con il quadro giuridico vigente, per evitare il rischio che le amministrazioni pubbliche — e i rispettivi fornitori — possano incorrere in seguito in problemi di aiuti di Stato.



4.3.6. Anche quando non si tratti di una questione di aiuti di Stato, se il ricorso alle clausole di esclusione previste per determinati tipi di servizi di R&S dovesse rivelarsi ingiustificato, l'appalto ricadrebbe nell'ambito di applicazione delle Direttive. A norma della direttiva 2007/66/CE (direttiva «ricorsi») tale contratto di appalto, cui presumibilmente non sarebbe stata data la dovuta pubblicità o che non sarebbe stato soggetto a un «termine sospensivo», sarebbe considerato «privo di effetti»<sup>(20)</sup>. In tali circostanze il fornitore rischierebbe di non venire pagato per i servizi prestati. Tale rischio — anch'esso probabilmente non assicurabile — non sussiste solo per gli appalti di servizi di R&S, ma è accresciuto dal ricorso alla clausola di esclusione prevista dalle Direttive per questo tipo di appalti. Occorre quindi procedere con cautela e cercare un parere competente.

#### 4.4. Rischi

4.4.1. Qualsiasi programma di R&S comporta dei rischi, e non tutti i progetti innovativi conseguono i risultati auspicati. Molto opportunamente, lo Schema indica che i rischi e i benefici vanno ripartiti tra l'acquirente e il fornitore, pur insistendo sulle considerazioni relative agli aiuti di Stato e ai principi di diritto contenuti nei Trattati, che, seppur probabilmente ineludibili, introducono un ulteriore elemento di complessità in una materia di per sé già complessa.

4.4.2. Come in tutti i casi di gestione dei rischi, le parti dovrebbero accettare di farsi carico dei rischi che ciascuna di loro è meglio in condizione di gestire e dovrebbero mantenere un contatto costante tra di loro per far sì che nessun rischio si verifichi o si accresca senza essere individuato e attenuato.

4.4.3. Nell'allegato vengono inoltre discussi gli appalti a prezzo fisso, in cui l'amministrazione pubblica fissa un prezzo massimo e invita i potenziali fornitori a offrire un prezzo pari o inferiore ad esso; l'idea è che il fornitore o i fornitori debbano contribuire, in maggiore o minor misura, a finanziare il progetto in cambio dei diritti di sfruttamento commerciale. Un contratto di questo tipo può risultare interessante per i fornitori che hanno già accesso a un ampio mercato in cui collocare i frutti dello sviluppo tecnologico fornito, ma introduce un elemento di complessità nei casi in cui le possibilità di un più ampio sfruttamento non sono affatto scontate ma i benefici per l'acquirente sono considerevoli. In casi del genere l'acquirente dovrebbe probabilmente considerare la possibilità di procedere in maniera diversa.

#### 4.5. Proprietà intellettuale

4.5.1. I diritti di proprietà intellettuale derivanti dai progetti di R&S costituiscono una parte importante dello Schema. Si tratta infatti di stabilire a chi spettino tali diritti e in quale misura ciò incida sulla base giuridica del progetto nonché sul risultato concreto in termini di benefici derivanti dalla R&S.

<sup>(20)</sup> Ai sensi dell'articolo 2 *quinquies* di tale direttiva («privazione di effetti»), «1. Gli Stati membri assicurano che un contratto sia considerato privo di effetti da un organo di ricorso indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice o che la sua privazione di effetti sia la conseguenza di una decisione di detto organo di ricorso nei casi seguenti: a) se l'amministrazione aggiudicatrice ha aggiudicato un appalto senza previa pubblicazione del bando nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* senza che ciò sia consentito a norma della direttiva 2004/18/CE; (...)».

4.5.2. Vi sono essenzialmente tre modi di proteggere la proprietà intellettuale:

— i brevetti — che attribuiscono un monopolio legale,

— il diritto d'autore — che è inerente a ogni opera originale,

— la segretezza — nei casi in cui né il brevetto né il diritto d'autore forniscono una protezione adeguata.

4.5.3. I brevetti costituiscono la forma di tutela più efficace, nonché maggiormente sfruttabile sul piano commerciale, per le invenzioni di rilievo davvero fondamentale che possono essere cedute in licenza a terzi. Sono però anche la forma di tutela più costosa. A meno che l'invenzione non soddisfi questi requisiti o salvo il caso in cui il progetto riguardi un settore industriale in cui i brevetti sono utilizzati come arma concorrenziale, la brevettazione è probabilmente una spesa inutile. In caso di violazione o contestazione, poi, difendere un brevetto è estremamente costoso.

4.5.4. Il diritto d'autore non costa nulla: semplicemente, esiste. Tuttavia, diversamente dal titolare di un brevetto, quello di un diritto d'autore ha l'onere di provare che l'asserito violatore conosceva e ha copiato l'opera protetta. La replica indipendente dell'opera protetta dal diritto d'autore da parte di un soggetto ignaro di quest'ultima non costituisce copia e non può essere impugnata con successo.

4.5.5. La segretezza è ampiamente utilizzata nel settore commerciale per proteggere un vantaggio competitivo. Se si intende brevettare un'invenzione, è di vitale importanza mantenere il segreto su di essa: la sua prematura divulgazione, infatti, può renderlo non idoneo alla brevettazione. Se né il brevetto né il diritto d'autore offrono una tutela efficace per un'invenzione a validità commerciale, allora la segretezza rimane l'unica forma di protezione disponibile. Basti pensare alla Coca-Cola, che custodisce gelosamente la formula per la produzione dell'omonima bevanda.

4.5.6. Tuttavia, se è vero che la segretezza è un modo efficace — e, in certi casi, l'unico modo — di proteggere la proprietà intellettuale, è anche vero che non si tratta di un'opzione comoda in un contesto improntato alla trasparenza.

4.5.7. Nel capitolato d'oneri per il successivo appalto dei prodotti finali destinati al commercio, formulare le specifiche di prodotto in termini funzionali anziché prescrittivi può contribuire a soddisfare i requisiti di trasparenza nei confronti degli offerenti senza rivelare i dettagli tecnici operativi delle singole soluzioni sviluppate nella fase pre-commerciale.

4.5.8. È evidente che i diritti di proprietà intellettuale rivestono una notevole importanza nei progetti di R&S contemplati nello Schema. Tuttavia — trattandosi di un settore di attività tutt'altro che semplice — la costituzione, l'assegnazione e la gestione di tali diritti vanno effettuate con grande cura e intelligenza.

4.5.9. Negli appalti pre-commerciali i DPI sono ripartiti tra gli acquirenti e i fornitori: questi ultimi ne mantengono la titolarità, mentre i primi ne mantengono la licenza d'uso a titolo gratuito e si riservano il diritto di esigere che le imprese partecipanti li concedano in uso a terzi a condizioni di mercato eque e ragionevoli. Il diritto di uso a titolo gratuito consente agli acquirenti pubblici di sfruttare ad uso interno i risultati della R&S senza dover pagare alcunché alle imprese partecipanti, mentre il diritto di esigere che le imprese partecipanti concedano in uso a terzi i DPI a prezzi di mercato consente agli acquirenti pubblici di garantirsi l'accesso a una catena di fornitura sufficientemente ampia e competitiva e, nel contempo, di garantire alle imprese partecipanti un introito per i DPI che esse hanno ottenuto nel corso dell'appalto pre-commerciale. In Europa gli acquirenti pubblici potrebbero non avere l'esperienza necessaria per valutare il valore di mercato dei DPI ed è quindi opportuno che ricevano un'adeguata formazione e acquisiscano esperienza in materia di ripartizione di rischi e benefici connessi con tali diritti.

4.5.10. Le amministrazioni pubbliche devono trarre insegnamento dalle migliori prassi in materia di trasferimento dei DPI esistenti nel settore privato, nonché dalle clausole tipiche in tema di ripartizione di DPI tra acquirenti e fornitori incluse nei contratti standard di appalto pubblico in uso nel mondo.

#### 4.6. Qualifiche dei fornitori e dell'acquirente

4.6.1. È evidente che i potenziali fornitori devono possedere le capacità necessarie per gestire progetti innovativi; quanto al loro livello di esperienza, un «cliente intelligente» dovrebbe essere in grado di valutarlo con relativa facilità.

4.6.2. Anche i potenziali acquirenti devono disporre delle capacità necessarie per gestire progetti di questo tipo. Acquisire conoscenze dello «stato dell'arte» nel mercato di interesse, predisporre capitolati d'onere orientati al risultato, negoziare con i fornitori prescelti e selezionarli, gestire i progetti e i rischi che essi comportano: tutte queste operazioni richiedono competenze ed esperienza specifiche e approfondite in seno all'organizzazione dell'acquirente. Se quest'ultima — lungo tutta la sua catena gerarchica, dal vertice alla base — non dispone della cultura appropriata per gestire progetti di questo tipo, i progetti stessi rischiano di risolversi in un costoso fallimento. Sono proprio queste, naturalmente, le qualità che caratterizzano il «cliente intelligente».

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**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 — Eliminare gli ostacoli agli investimenti transfrontalieri dei fondi di capitali di rischio**

COM(2007) 853 def.

(2009/C 100/03)

La Commissione, in data 21 dicembre 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Eliminare gli ostacoli agli investimenti transfrontalieri dei fondi di capitali di rischio*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore MORGAN e dal correlatore DERRUINE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere all'unanimità.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. La comunicazione della Commissione riunisce due elementi importanti del programma di Lisbona. Uno è l'accento posto sulla formazione e sulla crescita di piccole imprese innovative. L'altro è l'integrazione dei mercati di capitali dell'UE quale mezzo per finanziare la crescita dell'occupazione e della produttività. Il fattore alla base della convergenza di queste due politiche è la necessità di sviluppare un settore dei capitali di rischio esteso a tutta l'UE.

1.2. La comunicazione dà conto dei lavori in corso. Sarà necessaria una stretta cooperazione tra Stati membri, Commissione europea e settore del capitale di rischio per attuare le prossime fasi illustrate al punto 3.6. Successivamente, la Commissione riferirà nuovamente sui propri lavori nel 2009.

1.3. La disponibilità di capitale di rischio non costituisce un rimedio universale. I capitali di rischio sono interessati ai grandi affari perché quelli di modesta entità possono richiedere lo stesso dispendio di tempo dei primi. Di conseguenza, tendono ad essere più interessati a finanziare l'espansione di società in crescita che a fornire capitale d'avviamento per nuove imprese. Nella misura in cui i capitali di rischio forniscono risorse per permettere la creazione di un'impresa, per finanziare l'avviamento e l'espansione delle imprese, essi rappresentano un elemento importante della strategia di Lisbona e il Comitato economico e sociale accoglie con favore questa iniziativa della Commissione. È importante migliorare l'accesso al capitale di rischio negli Stati membri in cui esso è meno sviluppato.

1.4. È fondamentale che i fondi di capitali di rischio siano in grado di liquidare i propri investimenti. A tale fine, devono trovare un acquirente commerciale, ad esempio una società più grande, o in alternativa vendere la società agli investitori attraverso una quotazione in borsa. Per quanto riguarda l'UE nel suo insieme, il problema è lo scarso interesse per gli investi-

menti in piccole imprese di recente creazione. Il CESE raccomanda agli Stati membri di usare il sistema fiscale per creare incentivi all'investimento in piccole imprese da parte di privati. Ciò promuoverà lo sviluppo di mercati azionari in cui si potrebbero scambiare le azioni di tali imprese. Per il momento gli unici mercati di questo tipo nell'UE sono l'*Alternative Investment Market* (AIM — Mercato alternativo di investimento) di Londra e l'*Entry Standard della Deutsche Börse*, anche se si sta adesso profilando un'iniziativa di Euronext.

1.5. Poiché l'AIM offre la transizione ideale da una situazione in cui l'impresa non è quotata alla quotazione, esso rende gli investimenti di capitale di rischio in imprese non quotate molto interessanti. Esso apre alle imprese di capitali di rischio del Regno Unito le possibilità di uscita dall'investimento di cui hanno bisogno. Un mercato come l'AIM in altri Stati membri metterebbe a disposizione una borsa in cui le PMI potrebbero procurarsi capitale e aprire un mercato alle loro azioni. Potrebbe essere un fattore importante per l'espansione del capitale di rischio nei mercati dell'UE finora scarsamente sviluppati.

1.6. Anche se il capitale di rischio si concentra necessariamente sulle uscite dagli investimenti attraverso la quotazione in borsa, non si dovrebbe partire dalla premessa che una quotazione in borsa sia la migliore soluzione per tutte le piccole imprese. Le imprese di capitali hanno il vantaggio dato dal capitale azionario e le loro azioni costituiscono mezzi di pagamento in un'acquisizione, ma in compenso esse perdono una certa libertà di manovra, specie nella prospettiva di lungo periodo, in ragione delle esigenze del mercato. In questo senso, il capitale di rischio non sempre costituisce una soluzione ragionevole per tutte le piccole imprese. Quando una PMI in cui vi è già capitale di rischio non è in una buona posizione per effettuare un'offerta pubblica iniziale, il capitale di sostituzione può offrire un'alternativa.

1.7. Il capitale di rischio non soddisferà tutta la domanda di capitale di avviamento (*start-up capital*) in quanto le società di capitale di rischio investiranno solo selettivamente in imprese che si trovano nelle fasi iniziali di sviluppo. Per colmare tale lacuna, i fornitori di capitali di rischio pubblici possono svolgere un ruolo importante, anche se vi sarà sempre una quota del capitale che dovrà essere reperita presso familiari e conoscenti dell'imprenditore e i *business angels*. L'esigenza di incoraggiare la messa a disposizione di capitale di avviamento è un'altra ragione per cui il CESE raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di prevedere incentivi fiscali per gli investimenti privati nelle imprese nella fase iniziale delle attività.

1.8. Come si spiega nel capitolo 2 (definizioni) il capitale di rischio è tecnicamente un sottoinsieme dei capitali d'investimento privati, il *private equity*. Il CESE insiste perché l'eliminazione degli ostacoli alle attività transfrontaliere dei capitali di rischio non faciliti, senza che siano previste le appropriate salvaguardie, altre attività di *private equity* come il *Leveraged buy-out* (operazione di acquisizione di società finanziata con capitale di prestito).

1.9. In un parere precedente <sup>(1)</sup>, il CESE aveva già espresso la sua inquietudine per la minaccia potenziale per l'occupazione (inclusi i posti di lavoro di qualità) rappresentata dalle operazioni di *private equity*. È essenziale che tali operazioni siano condotte entro il quadro negoziale concordato con le parti sociali in ciascuno Stato membro. Conformemente, il CESE chiede alla Commissione, nel contesto dell'iniziativa sul capitale di rischio, di fare in modo che il dialogo sociale continui a prevalere e che a questi casi si applichi la direttiva sull'informazione e la consultazione dei lavoratori. Inoltre, il CESE insiste ancora con la Commissione perché presenti una proposta per aggiornare la direttiva sui diritti acquisiti in modo che copra anche i trasferimenti di imprese risultanti da operazioni di trasferimento delle azioni <sup>(2)</sup>.

1.10. Si tratta di una preoccupazione di grande rilievo dal momento che la soluzione di disinvestimento più comune, è la vendita a un'altra società, che copre il 39 % dei casi di uscita da un'impresa. La seconda via d'uscita (24 %) è il *buyout* secondario (vendita di una società da un fondo di *private equity* a un altro) che è cresciuto in importanza nel corso degli ultimi dieci anni in base a quanto si può evincere dalle informazioni disponibili <sup>(3)</sup>.

## 2. Definizioni

2.1. La comunicazione della Commissione è accompagnata da un documento di lavoro che contiene un ampio glossario. Riportiamo qui di seguito alcuni termini chiave della terminologia del capitale di rischio.

2.2. Nel settore dei capitali di rischio sono in uso sei forme di investimento generalmente riconosciute.

<sup>(1)</sup> GU C 10 del 15.1.2008, pag. 96.

<sup>(2)</sup> Direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti (GU L 82 del 22.3.2001 pagg. 16-20).

<sup>(3)</sup> *Globalization of Alternative Investment: the Global economic Impact of private equity* (p. viii), studio pubblicato dal World Economic Forum, 2008.

— Per «capitale di preavviamento» (*seed capital*) si intende il finanziamento dello studio, della valutazione e dello sviluppo dell'idea imprenditoriale.

— Per «capitale di avviamento» (*start-up capital*) si intende il finanziamento concesso alle imprese per lo sviluppo del prodotto e la commercializzazione iniziale.

— Per «capitale di espansione» (*expansion capital*) si intende il finanziamento per la crescita di una società.

— Per «capitale di sostituzione» (*replacement capital*) si intende l'acquisto da un altro organismo di investimento di *private equity* o da un azionista di azioni o quote esistenti di una società.

— Per *buy out* si intende l'acquisizione di tutte o di parte delle azioni di una società dagli azionisti esistenti. Ciò può comportare che la società da quotata diventi non quotata. In un *management buy-out* l'acquisizione è effettuata dalla dirigenza in carica, generalmente con il supporto di *private equity* o di capitale di rischio.

2.3. Per «capitale di rischio» (*Venture capital*) si intende l'investimento in imprese non quotate (cioè non presenti in un listino di borsa) da parte di società di capitale di rischio che, agendo per proprio conto, gestiscono fondi individuali, istituzionali o interni. Il finanziamento avviene principalmente nelle fasi iniziali (*early stage*), cioè nelle fasi di creazione (*seed*) e avviamento (*start-up*), e nella fase di espansione. Il capitale di rischio rappresenta quindi un capitale che operatori professionali investono insieme con l'imprenditore per finanziare un'attività in fase di avvio o di espansione. L'alto rischio dell'investimento è compensato per l'investitore dall'aspettativa di un rendimento superiore alla media.

2.4. In senso stretto, il capitale di rischio costituisce un sottoinsieme del *private equity*. Le società di *private equity* possono impegnarsi in attività di capitale di rischio, ma il loro raggio d'azione va al di là del sottoinsieme capitale di rischio e comprende il reperimento di capitale di sostituzione e il finanziamento dei *buy-out*. Il CESE nutre preoccupazioni per l'impatto sociale potenziale di queste attività di *private equity*.

2.5. Per *business angels* si intendono privati facoltosi che investono direttamente in imprese nuove o in espansione non quotate in borsa. I loro capitali possono integrare l'intervento del settore del capitale di rischio, finanziando le fasi di vita iniziali dell'impresa.

2.6. Gli «investitori istituzionali» sono istituzioni finanziarie quali compagnie d'assicurazione, fondi pensione, banche e società di investimento che raccolgono il risparmio presso investitori (generalmente) privati e lo investono nei mercati finanziari. Dispongono di attivi consistenti e di una notevole esperienza in materia di investimenti.

2.7. L'«investimento privato» (*private placement*) è un metodo di vendita di investimenti finanziari che consente all'acquirente e al venditore di concludere un'operazione senza applicare molti o tutti i requisiti previsti dalla normativa nel caso di un'offerta pubblica. I regimi di investimento privato specificano generalmente i criteri per i soggetti che possono concludere operazioni a tali condizioni. Tale regime si applica di solito agli investimenti effettuati da investitori istituzionali (che sono, per definizione, esperti) in fondi gestiti da società di capitale di rischio.

2.8. Il «principio prudenziale» consente ai fondi pensione di includere fondi di capitale proprio/di capitale di rischio nel loro portafoglio investimenti, rispettando il profilo di rischio dei loro clienti. In altre parole, il gestore di un fondo pensione è tenuto ad investire per conto dei propri clienti come se operasse con fondi propri, applicando quindi un'opportuna diversificazione del portafoglio quando vi sia compreso un capitale di rischio.

### 3. Sintesi della comunicazione della Commissione

3.1. In base ai dati dell'*European Venture Capital Association* (EVCA), il capitale di rischio contribuisce fortemente alla creazione di posti di lavoro. Le società che nell'UE hanno ricevuto finanziamenti di *private equity* o di capitale di rischio hanno creato un milione di nuovi posti di lavoro tra il 2000 e il 2004. Oltre il 60 % di questi posti sono stati creati da aziende sostenute da capitali di rischio e in queste aziende l'occupazione ha registrato una crescita annua dell'ordine del 30 %. Le aziende innovatrici e orientate alla crescita, finanziate da capitali di rischio destinano peraltro, in media, il 45 % delle spese totali alla R&S. (Il CESE prende nota con preoccupazione del fatto che la Commissione non è stata in grado di trovare dati da fonti indipendenti per verificare quest'analisi. Si vedano più oltre i punti 4.10 e 4.11).

3.2. Il potenziale rappresentato dai mercati dei capitali di rischio nell'UE non è del tutto sfruttato e i mercati non forniscono in misura sufficiente capitali alle PMI innovatrici nel corso della prima fase di crescita. La mancanza di una cultura dell'investimento privato, problemi d'informazione, la frammentazione del mercato, i costi elevati, le sinergie non sfruttate tra le aziende e il mondo accademico sono fra i principali motivi alla base di questo difettoso funzionamento del mercato. Le divergenze nelle strategie nazionali comportano una notevole frammentazione del mercato, che incide in maniera negativa sia sulla raccolta di fondi che sugli investimenti nell'UE.

3.3. Anche se le autorità pubbliche possono in qualche modo sostenere il finanziamento dell'innovazione, la sfida a livello mondiale è di tale portata che soltanto un maggiore investimento da parte di investitori privati può fornire una soluzione a lungo termine. A tal fine, la Commissione e gli Stati membri devono intervenire per migliorare le condizioni quadro per i fondi di capitale di rischio e una di queste condizioni comporta l'eliminazione degli ostacoli alle operazioni transfrontaliere.

3.4. La strategia per migliorare le condizioni per le operazioni transfrontaliere include la libera circolazione dei capitali, condizioni migliori per la raccolta di fondi, il miglioramento del quadro normativo, la riduzione delle disparità a livello fiscale e progressi a livello del riconoscimento reciproco.

3.5. Il glossario e la relazione del gruppo di esperti che accompagnano la comunicazione presentano un'analisi dei problemi e delle possibili soluzioni (cfr. tabella I).

Tabella I

Problema	Soluzione possibile
<b>Raccolta e distribuzione di fondi (tra investitori e fondi di capitale di rischio)</b>	
Norme nazionali diverse per la determinazione degli investitori qualificati in <i>private equity</i> /capitale di rischio (investitori istituzionali rispetto agli investitori privati)	Definizione comune UE di investitore qualificato (per investitori privati e istituzionali)
Regimi nazionali diversi per quanto riguarda la localizzazione degli investimenti (restrizioni relative ai paesi)	Applicazione del «principio prudenziale» (come definito dalla direttiva 2003/41/CE sui fondi pensione).



Problema	Soluzione possibile
Difficoltà di commercializzazione dei fondi di <i>private equity</i> e di capitale di rischio in Stati membri diversi a causa dei diversi approcci nazionali all'investimento privato/esenzione dall'applicazione delle norme sulle offerte pubbliche	Approccio comune UE agli «investimenti privati»
<b>Neutralità fiscale (tra fondi di capitali di rischio e il paese di investimento)</b>	
Strutture complesse dei fondi a seconda dei paesi d'origine degli investitori e dei paesi della società partecipata (per evitare una doppia imposizione)	Tassazione delle plusvalenze nei paesi d'origine degli investitori; parità di trattamento tra investitori diretti e investitori in <i>private equity</i> ; parità di trattamento tra titoli quotati e non quotati.
Norme e requisiti diversi per l'applicazione delle convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni ai fondi di <i>private equity</i>	Trasparenza fiscale: elenco delle strutture di fondi di <i>private equity</i> reciprocamente riconosciute (o criteri comuni per determinare la trasparenza fiscale negli Stati membri) Neutralità fiscale: i fondi di <i>private equity</i> costituiti come società a responsabilità limitata (non trasparente) dovrebbero beneficiare delle convenzioni contro le doppie imposizioni; requisiti comuni per beneficiare di tali convenzioni.
<b>Standard professionali (per i fondi di capitale di rischio)</b>	
Standard locali diversi per la valutazione e il reporting (costi maggiori e scarsa comparabilità)	Incoraggiare l'uso di standard professionali autoimposti nel settore (ad es. quelle dell'EVCA).
Problemi di applicazione degli IFRS ( <i>International financial reporting standards</i> ) ai fondi di <i>private equity</i> : in particolare l'obbligo del consolidamento	
<b>Stabile organizzazione (del partner generale o del gestore del fondo)</b>	
Il rischio per il <i>partner generale</i> (gestore del fondo di capitale di rischio) legato al fatto di avere una stabile organizzazione nel paese dell'impresa partecipata (con conseguenze negative sul trattamento fiscale)	— Riconoscimento reciproco dei gestori o passaporto per gestori, — a lungo termine, un «passaporto» per gestore.

3.6. Alla luce di quanto precede, la Commissione ha indicato le prossime fasi e formulato le raccomandazioni seguenti:

3.6.1. per migliorare la raccolta di fondi e gli investimenti transfrontalieri, la Commissione intende:

a) analizzare le strategie nazionali e gli ostacoli agli investimenti privati transfrontalieri. Nella prima metà del 2008 (ormai nel

terzo trimestre del 2008) sarà elaborata una relazione sulle possibilità di mettere a punto un regime europeo di investimenti privati;

b) individuare, insieme agli esperti degli Stati membri, i casi di doppia imposizione e altri ostacoli fiscali diretti per gli investimenti transfrontalieri di capitali di rischio; il gruppo di esperti presenterà una relazione entro la fine del 2008;



c) analizzare, sulla base di queste relazioni, la possibilità di definire caratteristiche comuni che permetteranno di orientarsi verso un quadro europeo per i capitali di rischio;

d) esaminare eventuali modalità per assistere gli Stati membri nella procedura di riconoscimento reciproco;

3.6.2. per ridurre la frammentazione del mercato e migliorare le condizioni di raccolta di capitali di rischio e di investimenti, la Commissione invita gli Stati membri a procedere come segue:

a) estendere, qualora questo non si verifichi già, il «principio prudenziale» ad altri tipi di investitori istituzionali, ivi inclusi i fondi pensione;

b) creare un consenso comune su quelle che sono le caratteristiche dei fondi di capitale di rischio e degli investitori qualificati e prendere in considerazione il riconoscimento reciproco dei contesti normativi nazionali;

c) superare gli ostacoli normativi e fiscali riesaminando la legislazione esistente o adottando nuove norme;

d) permettere la cooperazione e livelli di controllo e di trasparenza che siano reciprocamente accettabili;

e) favorire lo sviluppo di raggruppamenti (*cluster*) competitivi (sull'esempio dei parchi scientifici);

f) promuovere la liquidità dei mercati di uscita.

#### 4. Osservazioni generali

4.1. Per gli osservatori esterni del settore del capitale di rischio l'aspetto più rilevante del capitale di rischio è il suo ruolo di fornitore di capitali d'investimento mentre i fondi capitali di rischio stessi sono tanto interessati alla raccolta di fondi quanto al loro investimento. Di conseguenza, la diffusione del finanziamento mediante capitale di rischio in tutta l'UE deve facilitare gli investimenti in fondi di capitali di rischio nonché gli investimenti di questi ultimi.

4.2. Dal momento che il settore del capitale di rischio dipende dalla capacità di offrire buoni rendimenti agli investitori, il suo *modus operandi* consiste nel raccogliere risorse per creare un fondo, investire il fondo e poi a tempo debito liquidarne gli investimenti per fornire il rendimento atteso agli investitori del fondo. La vita di ciascun fondo è generalmente di sette anni.

4.3. È fondamentale che i fondi di capitali di rischio siano in grado di liquidare i propri investimenti. A tale fine, devono trovare un acquirente commerciale, ad esempio una società più grande, o in alternativa vendere la società ad investitori attraverso la quotazione in borsa. Per quanto riguarda l'UE nel suo insieme, il problema è lo scarso interesse per gli investimenti in nuove piccole imprese. Il CESE raccomanda agli Stati membri di usare il sistema fiscale per creare incentivi all'investimento in piccole imprese da parte di privati. Ciò promuoverà lo sviluppo di mercati azionari in cui si potrebbero scambiare le azioni di tali imprese. L'*Alternative Investment Market* (AIM — Mercato alternativo di investimento) di Londra e l'*Entry Standard* della *Deutsche Börse* rappresentano per il momento gli unici mercati sviluppati per nuove imprese, anche se si profila adesso un'iniziativa di Euronext.

4.4. La disponibilità di capitale di rischio non è un rimedio universale. I capitali di rischio sono interessati alle grandi operazioni perché quelle di ridotta entità possono richiedere tempi altrettanto lunghi. Di conseguenza, tendono ad essere più interessati a finanziare l'espansione di società in crescita che a fornire il capitale iniziale per nuove imprese. Un esempio calzante è l'impresa di capitale di rischio del Regno Unito 3I, che ha già una lunga storia. Essa ha annunciato alla fine del marzo 2008 che non avrebbe più operato nel settore degli investimenti iniziali (il suo settore con i risultati peggiori dopo il crollo della bolla di Internet nel 2000). La sua esposizione in termini di attività di capitale di rischio si era già ridotta in misura significativa, al punto che i suoi investimenti in capitale di avviamento di nuove imprese rappresentano solo un decimo del suo portafoglio, con una diminuzione della metà rispetto al 2000. 3I ha dichiarato che si crea maggior valore finanziando le fasi più avanzate e che il gruppo si concentrerà sui *buyout*, sul capitale di crescita (capitale d'espansione) e sull'infrastruttura.

4.5. Il capitale di rischio non soddisferà tutto il fabbisogno di capitale di avviamento (*start-up capital*) in quanto le società di capitale di rischio investiranno solo selettivamente in imprese che si trovano nelle fasi iniziali di sviluppo. Per colmare tale lacuna, i fornitori di capitali di rischio pubblici possono svolgere un ruolo importante, anche se vi sarà sempre una quota del capitale che dovrà essere reperita presso familiari e conoscenti dell'imprenditore e i *business angels*. L'esigenza di incoraggiare la messa a disposizione di capitale d'avviamento è un'altra ragione per cui il CESE raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di prevedere incentivi fiscali per gli investimenti privati nelle imprese in fase di avviamento, come quelli offerti dall'*Enterprise Investment Scheme* (Programma di investimento delle imprese — EIS) adottato nel Regno Unito. Nel quadro di tale sistema, l'investimento di capitali dà luogo a sgravi fiscali sull'imposta sul reddito, mentre le eventuali plusvalenze realizzate sono esenti da imposizione fiscale. Questi incentivi fiscali rendono il rapporto remunerazione/rischio molto favorevole per i privati che investono in imprese nelle prime fasi di vita.

4.6. Nel Regno Unito incentivi analoghi si applicano agli investimenti dei privati in fondi collettivi d'investimento che acquistano azioni in piccole imprese di nuova costituzione quotate nell'AIM. Questi fondi sono noti come *Venture Capital Trusts* (Fondi di capitale di rischio). Agli investimenti si applicano agevolazioni fiscali e il capitale investito è esente sia da imposizione sulle plusvalenze che dall'imposta di successione.

4.7. Questi incentivi si applicano ai privati che investono direttamente in imprese quotate nel mercato AIM. L'esistenza del mercato AIM e delle agevolazioni fiscali ad esso collegate ha favorito fortemente la creazione di nuove imprese nel Regno Unito.

4.8. L'AIM è specializzato in offerte pubbliche iniziali di azioni di nuove piccole imprese. Ciò rende l'investimento di capitale di rischio nelle aziende non quotate molto interessante nel Regno Unito perché con queste offerte pubbliche iniziali l'AIM dà alle imprese di capitale di rischio le possibilità di uscita che esse necessitano. Lo sviluppo di strutture come l'AIM in altri Stati membri, con servizi che coprono un solo mercato o mercati di più paesi, metterebbe a disposizione borse in cui reperire capitale per le PMI e aprirebbe la possibilità di un mercato per le loro azioni. Ciò potrebbe essere un fattore importante per l'espansione del capitale di rischio nei mercati dell'UE finora scarsamente sviluppati.

4.9. Il CESE si rende perfettamente conto del fatto che occorre creare la domanda di capitale di rischio per permettere al settore del capitale di rischio di prosperare. Ciò, a sua volta, comporta che la formazione delle imprese deve crescere in tutta l'UE, con un aumento proporzionato dello spirito imprenditoriale e dell'innovazione. Il CESE si limita a registrare questa preoccupazione e non intende, con questo parere, discutere gli aspetti dell'imprenditorialità e dell'innovazione se non per ribadire l'idea che se si creano incentivi fiscali vi sarà un incremento della formazione di piccole imprese.

4.10. Pur sostenendo le proposte per facilitare le attività d'investimento transfrontaliere dei capitali di rischio, il CESE si rammarica dell'indisponibilità di dati affidabili su cui fondare la propria valutazione. In effetti, studi indipendenti suggeriscono, in questo contesto, la prudenza, dal momento che non si può distinguere chiaramente tra le variazioni dell'occupazione in aziende sostenute da capitale di rischio e quelle sostenute da altre forme di *private equity* <sup>(1)</sup>.

4.11. In un parere precedente <sup>(2)</sup>, il CESE aveva già espresso la sua inquietudine per la minaccia potenziale per l'occupazione (inclusi i posti di lavoro di qualità) rappresentata dalle operazioni di *private equity*. Le società in cui il capitale è rappresentato da fondi di *private equity* creano il 10 % in meno di posti di

lavoro rispetto a società analoghe nel periodo successivo al *buyout* (5 anni) <sup>(3)</sup>. È essenziale, inoltre, che tali operazioni siano condotte entro il quadro negoziale concordato con le parti sociali in ciascuno Stato membro. Conformemente, il CESE chiede alla Commissione, nel contesto dell'iniziativa sul capitale di rischio, di fare in modo che il dialogo sociale continui a prevalere e che a questi casi si applichi la direttiva sull'informazione e la consultazione dei lavoratori. Inoltre, il CESE insiste ancora con la Commissione perché presenti una proposta per aggiornare la direttiva sui diritti acquisiti in modo che copra anche i trasferimenti di imprese risultanti da operazioni di trasferimento delle azioni <sup>(4)</sup>.

## 5. Osservazioni specifiche

5.1. È importante sviluppare strumenti statistici che diano un quadro più preciso dei settori degli *hedge fund* (fondi comuni speculativi) e del *private equity* e mettere a punto indicatori per la *governance* societaria (*corporate governance*). Tutto questo deve poi formare oggetto di un'armonizzazione per lo meno a livello europeo <sup>(5)</sup>.

*Proposte della Commissione per migliorare la raccolta di fondi e l'investimento transfrontaliero*

5.2. L'istituzione di un regime europeo per gli investimenti privati ha tutto l'appoggio del CESE. Esso è una condizione fondamentale per il capitale di rischio transfrontaliero.

5.3. L'ostacolo della doppia imposizione deve essere eliminato, altrimenti il capitale di rischio transfrontaliero non darà rendimenti abbastanza elevati da indurre le imprese di capitale di rischio a interessarsi alle operazioni transfrontaliere. Il CESE attende con interesse la relazione del gruppo di esperti istituito dalla Commissione per studiare le questioni relative all'imposizione fiscale.

5.4. Il concetto di un quadro europeo comune per i capitali di rischio è interessante se si traduce nell'accettazione da parte degli Stati membri di imprese di capitale di rischio regolate da altri Stati. Ciò contribuirà al riconoscimento reciproco e agevolerà le attività transfrontaliere di tali imprese senza che vi sia un eccesso di burocrazia. Tuttavia, ricordando l'importanza del coordinamento più stretto delle politiche fiscali, il Comitato ritiene necessario fissare dei requisiti minimi per l'imposizione fiscale dei gestori dei fondi allo scopo di evitare il dumping fiscale e l'inefficienza economica.

*Proposte di misure da parte degli Stati membri per ridurre la frammentazione del mercato e migliorare le condizioni per la raccolta e l'investimento di capitali di rischio*

<sup>(3)</sup> WEF, pag. 54.

<sup>(4)</sup> Direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti (GU L 82 del 22.3.2001 pagg. 16-20).

<sup>(5)</sup> GU C 10 del 15.1.2008 pag. 96.

<sup>(1)</sup> WEF, pag. 43.

<sup>(2)</sup> GU C 10 del 15.1.2008, pag. 96.

5.5. L'estensione del principio prudenziale è una condizione fondamentale per la raccolta di fondi perché gli investitori istituzionali sono la fonte primaria dei fondi. È importante che gli Stati membri creino quadri regolamentari per facilitare la partecipazione, basata su criteri prudenziali, nei fondi di capitale di rischio da parte degli investitori istituzionali, in particolare da parte dei fondi pensione.

5.6. La cooperazione degli Stati membri nel lavoro di regolamentazione e riconoscimento reciproco è necessaria per far avanzare le iniziative della Commissione.

5.7. L'idea di *cluster* (raggruppamenti) competitivi si collega alle politiche a sostegno dell'imprenditorialità e l'innovazione. L'idea è che *cluster* di imprese innovative nasceranno dalle università nel cui quadro opererebbero. Tale evoluzione è molto interessante per i capitali di rischio.

5.8. Le questioni riguardanti la liquidità dei mercati di uscita sono discusse al punto 4.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Lotta alle frodi e alle falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dal denaro contante**

(2009/C 100/04)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Lotta alle frodi e alle falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dal denaro contante.*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore IOZIA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere all'unanimità.

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo si rammarica che le iniziative finora adottate per prevenire e contrastare le frodi e le falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dal denaro contante non si siano rivelate sufficienti a contrastare la diffusione del fenomeno. Come già sottolineato dalla Commissione nel piano d'azione 2004-2007, sebbene il quadro giuridico comunitario sia stato migliorato e rafforzato, lo scambio di informazioni tra soggetti privati e pubblici non è ancora pienamente sviluppato, così come l'effettiva cooperazione tra le competenti autorità degli Stati membri.

1.2. Il principale ostacolo al perseguimento di un'effettiva attuazione di un sistema preventivo di contrasto alle frodi è stato individuato dalla Commissione nella difficoltà di scambiare dati relativi ai soggetti responsabili di truffe o ritenuti a rischio all'interno dell'Unione. Per garantire un'efficace azione di prevenzione, appare necessario incrementare le forme di scambio di informazioni sui soggetti responsabili delle frodi, attraverso il miglioramento dei canali di cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri.

1.3. Ulteriore limite ad una efficace azione di contrasto alle frodi è costituito dalla disomogeneità della legislazione che regola l'esercizio dei poteri istruttori da parte delle singole amministrazioni nazionali, nonché dalla diversa intensità delle misure repressive. L'esigenza di un effettivo riavvicinamento delle legislazioni nazionali appare, pertanto, la principale linea di indirizzo da percorrere per arginare efficacemente le frodi nel settore, che costituiscono un fenomeno criminale tipicamente transnazionale.

1.4. L'Unione europea deve, pertanto, migliorare la strategia di lotta alle frodi e alle falsificazioni dei mezzi di pagamento attraverso una pluralità di misure. A tal fine, è necessario:

— sviluppare gli scambi informativi tra i soggetti privati e pubblici,

— rafforzare la cooperazione tra le competenti autorità degli Stati membri,

— armonizzare le legislazioni nazionali in un'ottica preventiva, con particolare riguardo alle disposizioni che disciplinano la protezione dei dati all'interno dell'UE onde consentire lo scambio transfrontaliero di informazioni, e repressiva,

— istituire presso ogni autorità competente nazionale un archivio informatizzato contenente informazioni su elementi sintomatici di rischi di frode,

— attribuire ad Europol funzioni di monitoraggio dell'azione di prevenzione e contrasto alle frodi, nonché di coordinamento delle basi informative disponibili,

— diffondere mirate campagne informative avvalendosi delle associazioni dei consumatori, nell'ottica di richiamare l'attenzione degli utenti sui possibili profili di rischio connessi all'utilizzo degli strumenti di pagamento diversi dal contante, con lo scopo di ottenerne una consapevole partecipazione per una più efficace e tempestiva azione di contrasto.

**2. La diffusione degli strumenti di pagamento diversi dal contante e delle relative frodi**

2.1. L'attuale livello di sviluppo dell'economia mondiale si caratterizza per la notevole diffusione degli strumenti di pagamento diversi dai contanti, costituiti dalle carte di credito e debito e dai pagamenti on-line. Le operazioni effettuate mediante strumenti di pagamento elettronici rappresentano una parte crescente, per volume e valore, dei pagamenti nazionali e transfrontalieri, destinata ad aumentare ulteriormente in considerazione della continua evoluzione dei mercati e del progresso tecnologico dei sistemi elettronici di pagamento.

2.2. L'esigenza di garantire lo sviluppo dei mezzi di pagamento alternativi al contante nell'ambito dell'Unione europea è connessa al processo di liberalizzazione dei movimenti di capitali ed alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria. L'economia moderna, fondata sulla tecnologia, non può fare a meno di un sistema di pagamenti efficace, in quanto per effetto del suo impatto positivo diretto sulla competitività del settore finanziario migliora l'efficienza complessiva del sistema economico. È accertato, infatti, che i sistemi di pagamento elettronici stimolano la spesa per i consumi e la crescita economica, in quanto facilitano l'acquisto di beni e servizi. Si stima che, ogni anno, nell'Unione europea siano eseguite 231 miliardi di operazioni (in contante e non), per un valore complessivo di 52 000 miliardi di euro.

2.2.1. Peraltro, negli ultimi anni, si è registrato, a livello mondiale, un incremento della diffusione degli strumenti di pagamento diversi dal contante. In particolare, nell'anno 2004, il numero delle operazioni pro capite con strumenti diversi dal contante ammonta a 142 (di cui 32,3 con carte di pagamento) nell'Unione europea (a 25 Stati membri), a 150 (di cui 28,3 con carte di pagamento) negli Stati europei che hanno adottato l'euro e a 298 (di cui 47,5 con carte di pagamento) negli USA. Nell'anno 2006, il medesimo dato risulta pari a 158 (di cui 55,2 con carte di pagamento) nell'Unione europea (a 25 Stati membri), a 166 (di cui 50,5 con carte di pagamento) negli Stati europei che hanno adottato l'euro e a 300 (di cui 145,1 con carte di pagamento) negli USA. Nell'ambito dell'Unione europea, i paesi che nel 2006 hanno registrato un numero più elevato di operazioni pro-capite con strumenti diversi dal contante sono la Finlandia, con 294 transazioni di cui 153,9 con carte di pagamento, seguita dai Paesi Bassi con 257 transazioni di cui 103,2 con carte di pagamento ed il Regno Unito con 239 transazioni di cui 111,4 con carte di pagamento<sup>(1)</sup>.

2.2.2. Nel 2006, la Spagna è risultata essere lo Stato con il maggiore numero di terminali POS, in misura pari a 1 291 000, per 1 276 operazioni per terminale per l'importo medio di 52 euro, seguita dalla Francia, in cui risultano installati 1 142 000 terminali, per 4 938 operazioni per terminale dell'importo medio di 51 euro e dall'Italia con 1 117 000 terminali, per 690 operazioni per terminale dell'importo medio di 93 euro. Il paese europeo in cui è effettuato il maggior numero di operazioni per terminale POS è la Finlandia, in misura pari a 7 799 per un valore medio di 35 euro, sebbene risultino installati 105 000 terminali. Per converso, l'Irlanda è il paese in cui è più elevato il valore medio delle singole transazioni con carte di credito e debito (94 euro), sebbene risultino installati 53 000 terminali POS<sup>(2)</sup>.

2.2.3. L'esistenza di un quadro normativo armonizzato nell'ambito dell'Unione europea consentirà ai prestatori dei servizi di razionalizzare le infrastrutture e i servizi di pagamento e agli utenti di beneficiare di una scelta più ampia e di un livello di tutela elevato.

<sup>(1)</sup> Fonte: Commissione delle Comunità europee, COM(2005) 603 def. del 1° dicembre 2005, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno*, SEC(2005) 1535.

<sup>(2)</sup> Fonte: Relazione annuale della Banca d'Italia anno 2007 — Appendice. Le informazioni sono frutto di elaborazione su dati BCE, BRI Poste Italiane S.p.A. e Banca d'Italia.

2.3. La possibilità di utilizzare tali strumenti di pagamento in qualsiasi parte del mondo richiede che essi siano efficienti, facili da usare, ampiamente accettati, affidabili e disponibili a costi relativamente bassi. Poiché il livello di efficienza dipende dalla loro sicurezza, è necessario garantire il massimo grado di sicurezza tecnica che risulti valido sotto il profilo economico. Il miglioramento del grado di sicurezza va misurato in relazione alle statistiche delle frodi e fissando specifici parametri di riferimento per la sicurezza.

2.3.1. La diffusione delle frodi è in grado di incidere negativamente sulla fiducia dei consumatori nei sistemi di pagamento ed è considerata uno dei principali ostacoli all'espansione del commercio elettronico. Un'ulteriore conseguenza della diffusione delle frodi è il danno arrecato alla reputazione degli operatori e la distorta percezione da parte dei consumatori del livello di sicurezza dell'uso di strumenti di pagamento.

2.4. Le frodi transnazionali sono più frequenti di quelle realizzate all'interno dei singoli paesi, con particolare riferimento alle operazioni di pagamento a distanza, specialmente tramite Internet. Secondo i dati della Commissione<sup>(3)</sup>, nel 2000 l'ammontare delle frodi concernenti le carte di pagamento è stata di 600 milioni di euro, pari a circa lo 0,07 % del fatturato del settore delle carte di pagamento nel periodo considerato, con un incremento maggiore con riferimento ai pagamenti a distanza (per telefono, posta o Internet). Studi più recenti hanno evidenziato che, nell'anno 2006, nell'Unione europea 500 000 esercizi commerciali sono stati coinvolti in frodi con mezzi di pagamento diversi dai contanti a fronte di 10 milioni di transazioni fraudolente, che hanno creato un danno di circa un miliardo di euro, che risulta essere quasi il doppio di quello riscontrato nel 2005. In particolare, i paesi maggiormente colpiti dalle frodi risultano essere il Regno Unito, la Francia, l'Italia, la Spagna e la Germania.

2.5. La diffusione e la natura transnazionale delle frodi comporta la necessità di sviluppare una coerente strategia paneuropea di prevenzione, in quanto le singole misure già adottate dagli Stati membri, per quanto efficaci, non sono sufficienti a contrastare la minaccia rappresentata dalle frodi relative ai mezzi di pagamento.

2.6. Per rispondere alle esigenze del mercato ed infondere fiducia nell'utilizzo delle nuove tecnologie, è necessario, inoltre, intensificare gli sforzi per la creazione di una firma elettronica sicura nel quadro delle iniziative già assunte con la direttiva 99/93/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 1999. La firma elettronica è peraltro indispensabile anche per far decollare il progetto di *e-government*. Il progetto STORK, patrocinato dall'UE, cerca di risolvere i problemi connessi all'interoperabilità dei sistemi.

<sup>(3)</sup> Fonte: Commissione delle Comunità europee, COM(2004) 679 def. del 20 ottobre 2004, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo, alla Banca centrale europea ed Europol — Un nuovo Piano d'azione UE 2004-2007 per la prevenzione delle frodi relative ai mezzi di pagamento diversi dai contanti*, SEC(2004) 1264.



2.7. La Commissione ha evidenziato che le frodi mediante strumenti di pagamento diversi dai contanti, rubati o falsificati, sono realizzate principalmente da organizzazioni criminali, dotate sovente di una struttura complessa composta da uomini, mezzi e supporti logistici, operanti su base transfrontaliera e che si avvalgono di sofisticate tecniche per perpetrare frodi nei pagamenti tramite internet o mediante la contraffazione di carte di pagamento. Tali organizzazioni sono in grado di modificare rapidamente il loro *modus operandi* al fine di eludere le contromisure adottate nei loro confronti.

2.7.1. Evidenze investigative hanno consentito di individuare che, nei casi di frode più articolati, le organizzazioni sono solite operare secondo procedure standardizzate e collaudate, riconducibili al seguente schema operativo:

- individuazione di esercizi commerciali, all'interno dei quali membri dell'organizzazione si introducono illegittimamente in tempo di notte o vi permangono in appositi nascondigli, al fine di installare all'interno delle apparecchiature POS collegate alle casse — durante l'orario di chiusura dell'esercizio — sofisticati congegni elettronici in grado di intercettare i codici delle bande magnetiche delle carte di pagamento ed i relativi codici PIN,
- successiva acquisizione dei dati memorizzati sui citati congegni elettronici mediante il materiale di recupero degli stessi ovvero mediante la trasmissione elettronica utilizzando le tecnologie GSM o Bluetooth, al fine di procedere al conseguente confezionamento di supporti plastici clonati recanti i codici, completi di PIN, delle carte di pagamento,
- utilizzo, anche in Stati diversi da quelli in cui è avvenuta la clonazione dei codici, delle carte di credito e debito illecitamente riprodotte, attraverso acquisti di merce ovvero mediante prelievi di denaro contante presso sportelli bancari.

### 3. Quadro giuridico comunitario

3.1. Considerando che uno dei principali obiettivi dell'Unione europea è di assicurare il pieno funzionamento del mercato interno, di cui i sistemi di pagamento sono parte essenziale, sono state da tempo adottate specifiche misure finalizzate ad adottare una strategia comune di lotta alle frodi concernenti le carte di pagamento, secondo due principali direttrici consistenti:

- nell'armonizzazione delle disposizioni contrattuali che regolano i rapporti tra gli emittenti ed i titolari delle carte e di quelle che regolano le modalità di effettuazione dei pagamenti,
- nella previsione da parte di ogni Stato membro di illeciti penali, puniti con sanzioni effettive e dissuasive, con cui sanzionare le frodi commesse con carte di pagamento.

3.2. Nel primo filone si collocano:

- la raccomandazione della Commissione 87/598/CEE dell'8 dicembre 1987 *Relazioni fra istituti finanziari, commercianti-prestatori di servizio e consumatori*, con la quale è stato emanato un codice europeo di buona condotta in materia di pagamento elettronico, finalizzato a garantire l'adozione di sistemi per la protezione dei consumatori,
- la raccomandazione della Commissione 88/590/CEE del 17 novembre 1988, concernente i rapporti tra il proprietario e l'emittente della carta, con la quale gli emittenti degli strumenti di pagamento sono stati sollecitati ad adottare condizioni contrattuali comuni relative alla sicurezza dello strumento di pagamento e dei relativi dati ed agli obblighi che incombono al proprietario della carta nel caso di perdita, furto o illecita riproduzione dello strumento di pagamento,
- la raccomandazione della Commissione 97/489/CE del 30 luglio 1997, finalizzata a garantire un elevato livello di protezione dei consumatori nel campo degli strumenti di pagamento elettronici. In particolare, la raccomandazione individua le informazioni che devono essere contenute nelle modalità e condizioni contrattuali relative all'emissione ed all'impiego di uno strumento di pagamento elettronico,
- la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, con la quale è stato ulteriormente disciplinato il sistema di prevenzione antiriciclaggio, prevedendo disposizioni concernenti la limitazione dell'utilizzo del denaro contante,
- la direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, finalizzata a garantire il coordinamento delle disposizioni nazionali riguardanti i requisiti prudenziali, l'accesso al mercato di nuovi prestatori di servizi di pagamento, i requisiti di informazione e i diritti e gli obblighi degli utenti e dei prestatori di servizi di pagamento.

3.3. Con riguardo, invece, al secondo filone, in considerazione dell'incremento delle frodi e del fatto che le misure preventive erano state attuate essenzialmente a livello nazionale, sono state emanate le seguenti misure:

- comunicazione della Commissione COM(1998) 395 def. *Un quadro d'azione per la lotta alla frode ad alla falsificazione a danno dei mezzi di pagamento diversi dai contanti*, con la quale la Commissione ha proposto una serie di provvedimenti miranti a promuovere un ambiente sufficientemente sicuro per gli strumenti di pagamento e dei relativi strumenti di supporto,



- decisione del Consiglio 2000/642/GAI del 17 ottobre 2000, concernente le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria degli Stati membri per quanto riguarda lo scambio di informazioni, che ha fissato gli standard minimi per la collaborazione tra le *Financial Intelligence Unit* dei paesi comunitari,
- comunicazione della Commissione COM(2001) 11 def., datata 9 febbraio 2001, *Prevenire le frodi e le falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dai contanti*, con la quale la Commissione ha emanato il Piano d'azione 2001-2003 dell'Unione europea per la prevenzione delle frodi. Nel piano si afferma che la prevenzione si fonda sulla cooperazione tra le autorità pubbliche competenti e gli operatori di sistemi di pagamento. In tale contesto, è stato sottolineato che i miglioramenti più rilevanti sono quelli relativi all'adozione di dispositivi tecnici che accrescono la sicurezza dei pagamenti, tra i quali l'introduzione di carte con microprocessore, dispositivi di pronta notifica per la perdita o il furto di strumenti di pagamento e l'adozione di dispositivi (quali PIN o altri codici) per impedire o limitare il più possibile la possibilità di commettere frodi,
- lo scambio di informazioni è ritenuto un elemento essenziale per una strategia efficace per la prevenzione delle frodi, che deve avvenire tra banche e autorità pubbliche all'interno e tra gli Stati membri. A tal fine, il piano auspicava l'adozione di un dispositivo inteso a stabilire un dialogo permanente tra tutti i soggetti coinvolti nella lotta alla frode (emittenti delle carte di credito, associazioni bancarie, operatori di rete, Europol, forze di polizia nazionali). Inoltre, la Commissione si proponeva di effettuare alcuni incontri internazionali, a cui far partecipare alti dirigenti delle forze dell'ordine e magistrati, per accrescere la conoscenza del problema delle frodi nei pagamenti e delle loro ripercussioni sui sistemi finanziari,
- decisione quadro del Consiglio 2001/413/GAI del 28 maggio 2001, relativa alla lotta contro le frodi e la falsificazione dei mezzi di pagamento diversi dai contanti. Con tale decisione quadro, è stato richiesto che ogni Stato membro preveda sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, anche restrittive della libertà e in grado di comportare l'estradizione, per le frodi commesse con carte di pagamento — poste in essere avvalendosi anche di strumenti informatici, elettronici o altri dispositivi appositamente allestiti, consistenti:
  - nel furto o altra appropriazione indebita di uno strumento di pagamento,
  - nella contraffazione o falsificazione di strumenti di pagamento ai fini dell'utilizzazione fraudolenta,
  - nella ricezione, ottenimento, trasporto, vendita o cessione ad altri, detenzione e utilizzo fraudolento di strumenti di pagamento indebitamente ottenuti, contraffatti o falsificati,
  - nell'introduzione, variazione e soppressione non autorizzata di dati elettronici ovvero nell'interferenza non autorizzata con il funzionamento del programma o del sistema elettronico,
  - nella produzione, ricezione, vendita o creazione fraudolenta di strumenti, programmi e altri mezzi appositamente allestiti per realizzare la predette condotte.
- la decisione ha, inoltre, delineato uno specifico quadro di cooperazione internazionale, in base al quale gli Stati membri si devono prestare reciproca assistenza nell'attività investigativa connessa ai procedimenti concernenti gli illeciti previsti dalla stessa decisione quadro. A tal fine, gli Stati membri designano punti di contatto operativi o possono utilizzare strutture operative esistenti per lo scambio di informazioni e per altri contatti fra Stati membri,
- comunicazione della Commissione COM(2004) 679 def., datata 20 ottobre 2004, concernente *Un nuovo Piano d'azione UE 2004-2007 per la prevenzione delle frodi relative ai mezzi di pagamento diversi dai contanti*. Con il Piano di azione 2004-2007, la Commissione ha inteso rafforzare le iniziative già avviate volte a prevenire le frodi, al fine di contribuire a mantenere ed accrescere la fiducia nei pagamenti, in considerazione dell'incremento dei casi di accesso abusivo ai dati contenuti in sistemi informatici e di furto d'identità. L'obiettivo prioritario della Commissione consiste nel garantire la sicurezza dei prodotti e dei sistemi pagamento e nella maggiore cooperazione tra le autorità pubbliche e il settore privato, da realizzarsi attraverso:
  - il rafforzamento e la riorganizzazione del funzionamento del gruppo UE di esperti nella prevenzione di frodi,
  - l'adozione di una strategia coordinata da parte dei produttori di strumenti di pagamento, dei fornitori di servizi di pagamento e delle autorità al fine di garantire agli utenti il massimo livello — economicamente attuabile — di sicurezza dei pagamenti elettronici,
  - lo scambio di informazioni tra i soggetti coinvolti al fine della tempestiva individuazione e notificazione dei tentativi di frode,
  - l'intensificazione della cooperazione a livello europeo tra le autorità amministrative per la prevenzione delle frodi ed il potenziamento della capacità d'indagine sui casi di frode delle autorità nazionali di contrasto,
  - la previsione di ulteriori modalità di notifica dello smarrimento e del furto delle carte di pagamento all'interno dell'UE.

#### 4. Osservazioni e proposte

4.1. Sebbene il quadro giuridico comunitario sia stato migliorato e rafforzato, lo scambio di informazioni tra soggetti privati e pubblici non è ancora pienamente sviluppato, così come l'effettiva cooperazione tra le competenti autorità degli Stati membri. A tal fine, anche in considerazione del recente ingresso nell'Unione europea di nuovi Stati membri, è necessario che tutti gli Stati abbiano recepito nella legislazione interna le indicazioni contenute nella decisione quadro e nelle raccomandazioni.

4.1.1. Il principale ostacolo al perseguimento di una effettiva attuazione di un sistema preventivo di contrasto alle frodi è stato individuato dalla Commissione nella difficoltà di scambiare dati relativi ai soggetti responsabili di truffe o ritenuti a rischio all'interno dell'Unione. A tal fine, già nel Piano d'azione 2004-2007, è stata evidenziata la necessità di armonizzare le disposizioni che disciplinano la protezione dei dati all'interno dell'UE onde consentire lo scambio transfrontaliero di informazioni, anche prevedendo il riavvicinamento delle norme attualmente vigenti all'interno dell'Unione europea in materia di protezione dei dati personali.

4.2. Per garantire un'efficace azione di prevenzione, si potrebbe valutare l'opportunità di costituire presso ogni autorità competente nazionale un archivio informatizzato nel quale far confluire, a cura delle società che gestiscono le carte, informazioni relative ai punti vendita e alle transazioni che configurano un rischio di frode, nonché i dati identificativi dei punti vendita e dei legali rappresentanti degli esercizi commerciali nei cui confronti è stato esercitato il diritto di revoca della convenzione che regola la negoziazione delle carte di pagamento per motivi di sicurezza o per condotte fraudolente denunciate all'autorità giudiziaria, i dati identificativi delle transazioni non riconosciute dai titolari delle carte di pagamento ovvero dagli stessi denunciate all'autorità giudiziaria e quelli relativi agli sportelli automatici fraudolentemente manomessi. Tale archivio potrà essere utilizzato, nel rispetto delle legislazioni nazionali, anche per finalità di analisi dei fenomeni criminali e di cooperazione, anche internazionale, di polizia, finalizzata alla prevenzione e repressione dei reati commessi mediante carte di credito o altri mezzi di pagamento.

4.3. Oltre allo scambio di informazioni sui soggetti responsabili delle frodi, è opportuno incrementare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, prevedendo nuove iniziative per la raccolta e lo scambio su più ampia scala di informazioni tra i soggetti coinvolti nella prevenzione delle frodi, con particolare riguardo alle forze di polizia e alle società emittenti le carte di pagamento.

4.3.1. A tal fine, si potrebbero razionalizzare le forme di cooperazione già esistenti in materia di lotta alla falsificazione dell'euro, prevedendo che le amministrazioni nazionali competenti siano direttamente coinvolte anche nella prevenzione delle frodi mediante metodi di pagamento diversi dal contante.

4.3.2. A tale proposito, si potrebbe valutare la possibilità di attribuire ad Europol — che sulla base della decisione del Consiglio del 29 aprile 1999 ha già competenza sulla lotta contro la falsificazione di monete ed altri mezzi di pagamento — specifici

compiti di monitoraggio dell'azione di prevenzione e contrasto alle frodi con mezzi di pagamento diversi dai contanti allo scopo di:

- coordinare la gestione degli archivi informatizzati di ogni Stato membro contenenti le informazioni sulle ipotesi di contraffazione di carte di pagamento, al fine di consentire l'accesso per effettive esigenze d'indagine anche alle competenti autorità di un altro Stato membro,
- segnalare, in tempo reale, all'emittente o al gestore delle carte l'esistenza di casi di frode rilevati presso altri Stati membri,
- agevolare lo scambio di informazioni previsto dalla decisione quadro 2001/413/GAI del 28 maggio 2001 tra le forze di polizia e le autorità giudiziarie dei singoli Stati membri.

4.4. In tale ambito, si potrebbe valutare l'opportunità di collegare in rete le forze di polizia e gli organismi investigativi dei singoli Stati membri impegnati nella lotta alle frodi e alle falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dal contante, per lo scambio diretto delle citate informazioni mediante un sistema di posta elettronica certificata, anche ai fini della condivisione delle specifiche banche dati.

4.4.1. Tale iniziativa, che richiede comunque un preventivo accordo sui contenuti dei dati inseriti in tali archivi e la compatibilità con legislazioni nazionali in materia di privacy, consentirebbe — in linea con le previsioni contenute nell'art. 79 della direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2007 — un sensibile passo in avanti nel miglioramento dell'azione di contrasto alle frodi che riguardano i mezzi di pagamento diversi dal contante, in quanto sarebbe in grado di mettere a disposizione degli organi investigativi le necessarie informazioni in modo diretto, in tempi reali e senza adempimenti burocratici superflui. A tale proposito, è comunque auspicabile la fissazione di standard minimi a livello europeo sulla tipologia dei dati che possono essere oggetto di scambio, al fine di garantire una piattaforma comune di informazioni utilizzabili per il contrasto alle frodi, nel rispetto delle previsioni contenute nella direttiva 95/46/CE in tema di protezione dei dati personali.

4.5. Il maggiore limite ad arginare i fenomeni fraudolenti perpetrati all'interno dell'UE è rappresentato dalla non omogeneità della legislazione che regola l'esercizio dei poteri istruttori da parte delle singole amministrazioni nazionali nonché dalla diversa intensità delle misure repressive. È intuibile, infatti, che i fenomeni fraudolenti si localizzano nei paesi dove i poteri ispettivi degli organi deputati ai controlli risultano meno penetranti ovvero dove le sanzioni applicabili risultano inidonee a svolgere la loro funzione preventiva. L'esigenza di un effettivo riavvicinamento delle legislazioni nazionali appare come l'unica strategia da percorrere per arginare efficacemente le frodi nel settore, tenuto conto che, come già sottolineato nel Piano d'azione 2004-2007, le precedenti iniziative non si sono rivelate sufficienti a contrastare la minaccia rappresentata dalle frodi relative ai mezzi di pagamento.

4.5.1. A tale riguardo<sup>(1)</sup>, è necessario verificare che gli Stati membri abbiano effettivamente recepito nella legislazione penale interna le ipotesi di reato delineate negli articoli 2, 3 e 4 della decisione quadro del Consiglio 2001/413/GAI del 28 maggio 2001, concernenti gli illeciti commessi con strumenti di pagamento, con computer e con dispositivi appositamente allestiti. Nel rispetto del principio di sovranità degli Stati membri, appare opportuno verificare che le sanzioni applicate per tali ipotesi di reato siano effettivamente dissuasive, anche in relazione alla misura della pena edittale prevista e, nel contempo, armonizzare, in ambito UE, i trattamenti sanzionatori a fronte di fattispecie di analoga gravità, come già previsto, ad esempio, nell'ambito della normativa antiriciclaggio.

4.6. L'adozione delle iniziative proposte consentirebbe di esercitare un'efficace azione di contrasto alle frodi e agevolerebbe la creazione della SEPA (*Single Euro Payment Area*), nella quale sia consentita la possibilità di pagare con strumenti diversi dal contante in tutta l'area dell'euro, a partire da un singolo conto e alle stesse condizioni di base, indipendentemente dal luogo di residenza degli utilizzatori, superando l'attuale distinzione fra pagamenti nazionali e transfrontalieri.

4.7. L'Unione europea deve rafforzare la sua strategia di lotta alle frodi e alle falsificazioni dei mezzi di pagamento attraverso una pluralità di interventi. Essenziale è il ruolo dell'informazione presso il grande pubblico, finalizzata a sensibilizzare ulteriormente gli utenti delle carte di credito e debito nell'ottica di accrescere il livello di consapevolezza dei consumatori dei possibili profili di rischio connessi all'utilizzo degli strumenti di pagamento diversi dal contante. I fenomeni di *phishing*, ad esempio, hanno una possibilità di successo verso i consumatori non

avvertiti. Le istituzioni europee devono favorire tale diffusione dell'informazione attraverso campagne europee, coordinate dalla Commissione.

4.8. A questo fine, è essenziale il ruolo delle associazioni dei consumatori e del commercio: una stretta cooperazione tra loro potrebbe far «lievitare» misure di «allarme preventivo», di sensibilizzazione e di informazione sulle pratiche più diffuse e su quelle recentemente scoperte. Per raggiungere tale obiettivo, appare necessario promuovere mirate campagne di informazione rivolte ai consumatori, anche nella forma di consigli pratici e facilmente accessibili, allo scopo di incrementare le conoscenze relative all'operatività delle carte di pagamento ed alle immediate precauzioni da adottare nel caso in cui si ritenga di essere stati vittima di una frode.

4.9. L'impegno degli Stati membri dovrebbe risultare anche da un inasprimento delle pene connesse ai reati di frode e alla loro effettiva perseguibilità. Il diritto penale, per reati commessi in altri paesi dell'Unione e — per alcuni particolarmente rilevanti — anche in paesi terzi, dovrebbe essere ovunque azionabile, allargando lo spazio giuridico europeo. Tale prassi comincia ad essere diffusa, e si moltiplicano le proposte per perseguire reati e comminare sanzioni. Avuto riguardo al fatto che le frodi relative ai mezzi di pagamento sono generalmente realizzate da gruppi organizzati e la relativa condotta è posta in essere in più Stati, un efficace strumento di contrasto è costituito dalla Convenzione e dai Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001, che prevedono misure afflittive per i reati qualificabili come transnazionali.

Bruxelles, 23 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

(<sup>1</sup>) Al riguardo, la Commissione delle Comunità europee, SEC(2008) 511 del 22 aprile 2008, documento di lavoro dello staff della Commissione *Rapporto sulle frodi relative ai mezzi di pagamento diversi dai contanti nell'UE: l'attuazione del Piano d'azione 2004-2007*, sottolinea la necessità di sanzioni efficaci, tenuto conto che, come emerge in due relazioni presentate dalla Commissione nell'aprile 2004 [COM(2004) 356 def.] e nel febbraio 2006 [COM(2006) 65 def.] sulle misure intraprese dagli Stati membri in attuazione della decisione quadro del Consiglio 2001/413/GAI del 28 maggio 2001, le sanzioni applicate in alcuni Stati membri sono troppo lievi per essere dissuasive.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Consultazione riguardante il progetto relativo alle linee direttrici della Commissione sulla valutazione d'impatto**

(2009/C 100/05)

La Commissione ha deciso, in data 29 maggio 2008, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Consultazione riguardante il progetto relativo alle linee direttrici della Commissione sulla valutazione d'impatto.*

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato, in data 8 luglio 2008, la sezione specializzata Mercato unico produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha nominato relatore generale RETUREAU e ha adottato il seguente parere con 83 voti favorevoli e 4 astensioni.

## 1. Introduzione

1.1. Nella sua Strategia politica annuale per il 2008 <sup>(1)</sup> la Commissione sottolinea che «La semplificazione e il miglioramento del quadro normativo per le imprese e per i cittadini dell'Unione costituisce una delle massime priorità (...). Il 2007 sarà caratterizzato dal miglioramento del sistema di valutazione d'impatto, dall'avvio del programma d'azione destinato a eliminare gli oneri amministrativi superflui che la legislazione impone a livello dell'Unione non meno che degli Stati membri, nonché dall'attuazione del programma aggiornato di semplificazione» e dal monitoraggio «dell'applicazione del diritto comunitario <sup>(2)</sup>». «La realizzazione di queste varie iniziative costituirà l'obiettivo centrale per il 2008.»

1.2. Questa strategia è tradotta nel programma di lavoro, di cui ogni azione o proposta è oggetto di un tabellino di marcia che risponde ad una serie di domande precise alle quali vengono date risposte generalmente brevi, che rispecchiano i primi risultati della valutazione d'impatto (VI) o della valutazione d'impatto preliminare e che stimano l'impatto di bilancio delle singole iniziative o proposte.

1.3. Per quanto riguarda il sistema di valutazione d'impatto, la Commissione ha messo a punto un progetto di linee direttrici interne, che è la proposta esaminata in questo parere <sup>(3)</sup>, a seguito della valutazione esterna condotta nel 2007 sul sistema relativo alla valutazione d'impatto, definito nel 2002 e migliorato nel 2005. Tale progetto tiene conto delle esperienze e degli insegnamenti tratti dalle attività del comitato di valutazione d'impatto (CAI). La Commissione intende migliorare la metodologia generale, perché sia ben definita, prevedibile, trasparente e quantificabile per il bilancio comunitario (una VI ha bisogno, a seconda della complessità dei problemi, da cinque a tredici mesi

per essere completata, e richiede risorse e mezzi, che la Commissione intende mettere a disposizione dei servizi per realizzare gli obiettivi del programma «legiferare meglio» in tema di VI).

1.4. Le linee direttrici (LD) rivedute sono destinate a dare orientamenti generali per eseguire le VI, dalla VI preliminare alla redazione delle opzioni finali proposte alla Commissione dalla direzione generale incaricata di effettuare la VI. Il collegio può così esercitare in modo informato la sua facoltà d'iniziativa legislativa, ovvero proporre un'alternativa alla produzione normativa o decidere, nella fase della VI preliminare, di non agire o di produrre una comunicazione, per definizione non normativa.

1.5. Ogni VI è unica, individuale, caratterizzata dagli obiettivi da raggiungere fissati nel programma annuale di lavoro della Commissione; le LD definiscono dunque un iter, procedure, metodi di lavoro, in modo sufficientemente flessibile per adattarsi alla diversità delle situazioni e dei problemi, in funzione delle competenze comunitarie e delle esigenze della Comunità previste nei Trattati e nel rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà.

1.6. Le VI possono essere eseguite in una delle seguenti lingue ufficiali comunitarie: inglese, francese o tedesco. In pratica, la quasi totalità delle VI è realizzata in inglese, per ragioni pratiche di comunicazione interna, tra le DG e nel loro seno, e di comunicazione esterna, in particolare in riferimento alla fase di consultazione delle parti interessate. Ad ogni progetto legislativo del programma di lavoro annuale, sotto il contrassegno (SEC (anno), numero), sono uniti sistematicamente allegati in lingua inglese che riportano la VI completa ed una sintesi esecutiva. La proposta legislativa è così corroborata dalla VI e dalle spiegazioni che giustificano l'opzione scelta dalla Commissione.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 65 def., febbraio 2007.

<sup>(2)</sup> Cfr. parere CESE, GU C 204 del 9.8.2008, pag. 9.

<sup>(3)</sup> COM, maggio 2008, documento di lavoro non numerato ([http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia\\_consultation\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_fr.htm)).



## 2. Osservazioni generali del Comitato

2.1. Ogni proposta legislativa comporta una procedura preliminare di valutazione che può comportare momenti o fasi destinati a precisarne la necessità e considerarne l'impatto sia interno che esterno sotto vari punti di vista.

2.2. La tecnica legislativa, «scienza (applicata) della legislazione, che cerca di determinare le migliori modalità d'elaborazione, di redazione, di promulgazione e di applicazione delle norme»<sup>(1)</sup>, non prevede per il legislatore nazionale gli stessi vincoli cui è soggetto il legislatore comunitario. Quest'ultimo infatti è più lontano dai cittadini e sembra a volte più distante delle loro preoccupazioni immediate. Egli deve esporre chiaramente tutte le sue iniziative, favorire l'informazione e la partecipazione secondo vie diverse, per rafforzare la dimensione partecipativa della cittadinanza europea, indissolubilmente legata alla cittadinanza nazionale. In questo contesto politico particolare, le VI diventano parte integrante ed una componente importante del lavoro normativo e delle azioni della Commissione.

2.3. Fra diverse questioni teoriche e pratiche riguardanti l'attività legislativa nell'Unione europea, che sarebbe inutile esporre nei dettagli e discutere nel quadro di questo parere incentrato sulla prassi legislativa nell'Unione europea, occorre almeno sottolineare che i legislatori lavorano con «vincoli» inevitabili: i Trattati fondanti, i principi generali del diritto delle società democratiche economicamente sviluppate che ne sono membri (o possono diventarlo), tra cui i loro principi costituzionali e le interpretazioni giurisprudenziali del diritto primario e del diritto derivato<sup>(2)</sup>.

2.4. Tutti i popoli dell'Unione aspirano ormai alla democrazia, al regolamento pacifico dei conflitti, ad una espansione della cooperazione e della solidarietà, alla promozione dei diritti individuali e collettivi, ad una legislazione realistica di qualità, chiaramente conforme ai Trattati ed ai principi generali del diritto applicabili in tutti gli Stati membri. Le decisioni politiche e le legislazioni si inseriscono in questo quadro globale, che bisogna effettivamente qualificare come «costituzionale» poiché definisce la natura democratica delle istituzioni politiche ed i limiti delle competenze delle istituzioni politiche, legislative ed amministrative o giudiziarie. Questo «quadro costituzionale»,

che distingue le politiche comunitarie derivate da competenze esclusive da quelle che sono condivise con gli Stati membri, come pure le procedure da seguire in un governo basato sul diritto, che deve dunque produrre legislazioni e regolamentazioni, deve permettere di apprezzare il monitoraggio della legislazione, controllare la sua efficacia ed il buon utilizzo dei mezzi finanziari o di altro genere messi a disposizione. Deve inoltre permettere di riesaminare periodicamente la legislazione per eventualmente adeguarla o modificarla o per constatare che gli scopi fissati sono stati raggiunti.

2.5. Questa semplice enumerazione dà la misura, pur senza tenerla realmente nel debito conto, della complessità delle competenze, delle responsabilità e dei compiti attribuiti ai diversi attori dell'Unione.

2.6. La VI è stata concepita fin dall'origine come uno strumento destinato a migliorare la qualità e la coerenza del processo legislativo d'elaborazione delle politiche che contribuirà ad un contesto normativo efficace ed efficiente ed all'attuazione coerente del processo di sviluppo sostenibile. Essa sostiene la competenza politica senza tuttavia sostituirvisi. Deve permettere di precisare gli effetti positivi e negativi probabili di un progetto legislativo e raggiungere un consenso nel conseguimento degli obiettivi concorrenti. In pratica, la VI è stata applicata dapprima per i progetti più importanti, quindi per tutti quelli della strategia politica annuale e del programma di lavoro della Commissione. La comunicazione del giugno 2002 espone nel suo allegato i principali elementi del metodo di VI e, separatamente, le modalità tecniche d'attuazione pubblicate nell'autunno 2002<sup>(3)</sup>. Una revisione delle LD ha avuto luogo nel 2005, poi dalla fine 2007 fino al presente progetto del maggio 2008.

2.7. Fin dai primi sforzi compiuti in vista dell'obiettivo di legiferare meglio, il Comitato economico e sociale europeo (qui di seguito il Comitato) ha sostenuto le proposte della Commissione a tal fine. Esso sostiene ancora in generale le proposte di miglioramento della esecuzione e della presentazione delle VI, che hanno assunto un'importanza sempre crescente nella preparazione dei progetti legislativi, come pure per altre pratiche come la codificazione, la semplificazione (per quanto possibile) della redazione e soprattutto la qualità e la chiarezza dei concetti giuridici utilizzati. Il Comitato nota anche che la qualità delle traduzioni dei testi e il monitoraggio dell'applicazione del diritto comunitario sono essenziali per migliorare l'armonizzazione ed il rispetto delle norme giuridiche.

<sup>(1)</sup> Chevallier J. (1995), *L'évaluation législative: un enjeu politique*, in Delcamp A. e al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Parigi, 1995, pag. 15.

<sup>(2)</sup> Occorrerebbe anche tenere conto delle diverse tragiche esperienze storiche, durante le quali le nozioni di diritto in generale e di diritti della persona in particolare sono state violate in modo incredibilmente efferato.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 276 def., del 5 giugno 2002.



2.8. Tre categorie principali di impatti sono previste:

- impatto sociale,
- impatto economico,
- impatto ambientale.

Il Comitato osserva che la categoria «impatto sociale» raccoglie un insieme molto vasto di questioni, che sarebbe preferibile trattare in due categorie distinte: da un lato, l'impatto sociale propriamente detto e, dall'altro, l'impatto sulla società (lotta contro il terrorismo, sicurezza, giustizia, ecc.). Le questioni sociali propriamente dette sono in rapporto con le questioni economiche e riguardano le parti sociali, la contrattazione collettiva e le condizioni di lavoro e d'occupazione, mentre le questioni di società riguardano altri settori (giustizia, polizia, ecc.) e coinvolgono maggiormente gli attori politici e si riferiscono alla società tutta intera.

2.9. La VI economica valorizza la presa in considerazione delle analisi costi-benefici e della concorrenza. Ma, data la necessità di uno sviluppo sostenibile, il Comitato tiene a sottolineare che i dati sugli impatti qualitativi e la presa in considerazione del calcolo economico devono essere esaminati in un'ottica di lungo periodo. Quanto alla concorrenza, ricorda che è un mezzo e non un fine. Si deve tener conto anche delle esigenze imprescindibili di politica industriale, della costituzione di soggetti economici e finanziari con una dimensione internazionale tale da resistere in un contesto di concorrenza globale. La dimensione mondiale dell'economia e le cooperazioni economiche con i paesi terzi costituiscono un quadro globale per le VI economiche e finanziarie.

2.10. Anche la VI ambientale deve ricorrere ad una serie di indicatori fondati su osservazioni regolari e su informazioni raccolte in condizioni tecniche e contestuali comparabili (qualità dell'aria in ambiente urbano, riscaldamento atmosferico, ecc.). Si tratta in particolare di combinare le analisi qualitative ed i costi e i benefici per questa categoria di impatti. Il Comitato considera che non sia obbligatorio privilegiare le analisi costi-benefici rispetto agli altri risultati, qualitativi. Deve essere possibile presentare i due tipi di risultati e fissarsi dei criteri di priorità, ad esempio per quanto riguarda l'impatto di alcune forme di inquinamento sulla salute. È praticamente impossibile quantificare in termini monetari gli anni di vita umana guadagnati grazie alle misure proposte, ma questo dato permette la comparazione nel tempo, anche se in realtà i fattori che incidono sulla salute sono molteplici e se le comparazioni nel tempo comporteranno sempre margini d'errore significativi, in particolare a causa degli

effetti sulla salute di fattori diversi dalla qualità dell'aria (modi di vita, abitudini alimentari, effetti delle politiche di prevenzione, ecc.).

2.11. Il ruolo della consultazione delle parti interessate e delle loro organizzazioni rappresentative europee e, in particolare, del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale europeo, che rappresentano la società civile organizzata e la sua espressione politica locale, è estremamente importante. Tenuto conto delle scadenze ravvicinate imposte e dell'uso di una sola lingua nelle VI, circostanze che pongono problemi ad un gran numero di organizzazioni, soprattutto nazionali, gli organi consultivi europei hanno una responsabilità particolare in ordine alla qualità delle VI ed alla consultazione, conformemente agli accordi interistituzionali di cooperazione. È importante che questa prima consultazione non sia d'ostacolo alla consultazione sui progetti effettivamente presentati al legislatore successivamente, consultazione che avrà allora un carattere politico più spiccato.

2.12. Il Comitato apprezza l'approccio complesso delle VI, di tipo orizzontale quando vi sono interessate molte DG, e la loro articolazione sotto il profilo della durata (breve medio e lungo, termine). L'esercizio di valutazione delle VI effettuato ex post nel 2007 dovrebbe forse condurre all'integrazione delle verifiche ex post nella procedura di esecuzione delle valutazioni d'impatto, effettuate dal comitato di valutazione d'impatto, per permettere una riflessione approfondita sugli indicatori e la loro pertinenza come pure sulla validità delle valutazioni, che siano del tipo costi-benefici oppure siano fondate su giudizi qualitativi. Il Comitato ritiene in particolare che l'aspetto relativo agli indicatori dovrebbe essere sviluppato maggiormente nelle LDVI<sup>(1)</sup> a partire dai dati statistici disponibili raccolti da Eurostat o grazie ad indagini specifiche condotte dai servizi della Commissione. Lo stesso dicasi per gli indicatori elaborati da altre organizzazioni, in particolare da parte delle agenzie dell'ONU come il PNUS (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo) e quelli originati dalla ricerca sviluppata nei vari paesi, a livello ministeriale o universitario.

2.13. Le questioni di natura generale e trasversali sono ben trattate nella seconda parte del progetto di LD: articolazione nel tempo, considerazione dell'onere amministrativo da ridurre al minimo, necessità assoluta di non sottovalutare né gli impatti che non possono inserirsi immediatamente in un'analisi costi-benefici, né le interazioni dei vari fattori che influenzano gli impatti. Occorre tenere conto dell'effetto degli altri progetti legislativi approvati o per cui è in corso una VI, soprattutto nel caso di pacchetti legislativi e degli obiettivi comunitari generali (strategia di Lisbona, rispetto dei diritti fondamentali, strategia europea per l'energia ed obiettivo di sviluppo sostenibile). Non vanno neanche trascurati gli impatti esterni.

(<sup>1</sup>) Linee direttrici per le valutazioni d'impatto.

2.14. Gli impatti che influiscono sulle PMI e sulla piccola e media industria, come i costi eventualmente più elevati della regolamentazione a causa della loro dimensione e gli oneri amministrativi molto più significativi per una piccola struttura che per una grande impresa, devono essere valutati in modo specifico. Il Comitato accoglie con favore questa considerazione particolare degli impatti sulle PMI e sulla piccola e media industria ed è d'accordo con la Commissione quando questa raccomanda misure per ridurre questi impatti quando la VI mostra che sarebbero sproporzionati o eccessivi.

2.15. Infine, le possibili opzioni presentate nelle VI non devono avere una natura artificiale o forzata ma rappresentare vere alternative, credibili ed operative sulle quali esercitare la scelta politica più adeguata.

### 3. Riflessioni critiche

3.1. La Commissione mette a punto in modo dettagliato le procedure e le scadenze per tutte le valutazioni d'impatto. Non-dimeno, tali procedure e tali scadenze non sono sufficientemente flessibili per coprire la molteplicità delle situazioni particolari.

3.2. Ogni valutazione d'impatto è un esercizio ad hoc originale, malgrado una serie di regole e di vincoli sia imprescindibile tanto per le VI preliminari quanto per quelle già sviluppate. Si possono citare, a titolo d'esempio, la consultazione interservizi, i termini assegnati per la realizzazione di uno studio affidato a un consulente esterno, la programmazione di bilancio o il programma di lavoro della Commissione europea.

3.3. Il centro comune di ricerca (CCR), i cui ricercatori lavorano spesso in collegamento con un'università o degli esperti basandosi sui dati di Eurostat, è l'organo che più spesso è coinvolto nell'elaborazione delle VI. Tuttavia, questi ricercatori procedono, eventualmente, ad aggregare loro stessi i dati disponibili per definire un problema particolare o ricorrono a metodi matematici e di bilancio oltre che ad indicatori comuni. Essi possono anche realizzare un'indagine o effettuare dei sondaggi per completare le procedure standard di consultazione previste in tale contesto.

3.4. Una tendenza delle VI che va sottolineata e risponde alle esigenze metodologiche dell'allegato (si tratta in effetti di un nuovo manuale o di una guida per l'elaborazione delle valutazioni d'impatto), consiste nel quantificare in termini monetari gli impatti delle diverse opzioni possibili per farne un criterio di decisione.

3.5. Ebbene, se gli impatti ambientali <sup>(1)</sup>, per esempio, possono essere misurati in termini di costi o di risparmi, di certi fattori si dovrebbe tener conto, nonostante i costi, per ragioni di ordine superiore — ragioni, segnatamente, di ordine qualitativo, si pensi all'impatto relativo sui cambiamenti climatici, al rispetto dei diritti fondamentali, alle questioni etiche, all'impatto sulla salute nel breve e nel lungo periodo.

3.6. I criteri qualitativi dovrebbero spesso prevalere in quanto essi rispondono a obiettivi e politiche dell'Unione. È vero che essi si risolvono, alla fine, in costi finanziari (indennizzo delle vittime dell'amianto, ecc.), ma la prevenzione risponde ad una necessità etica. Infatti, anche se l'amianto ha rappresentato una soluzione efficace e poco costosa per l'isolamento degli edifici, delle macchine o delle condutture in particolare, oggi il costo rappresentato dai lavori di eliminazione dell'amianto dagli edifici azzerà i vantaggi finanziari ottenuti nel breve termine. Il saldo è quindi negativo e, trascorsi ormai dei decenni, chi ha inquinato non è necessariamente colui che paga. Il principio precauzionale dovrebbe essere affermato vigorosamente nelle VI senza tuttavia farlo diventare un pretesto per giustificare l'immobilismo.

3.7. Prendendo le distanze, sembra che i problemi principali riguardino la consultazione delle parti interessate. Talune posizioni possono essere considerate come espressione di un punto di vista individuale mentre invece sono forse quelle di un piccolo imprenditore o di un lavoratore autonomo la cui esperienza preziosa non può essere messa da parte per privilegiare gruppi di pressione ben consolidati e attivi, suscettibili di fornire opinioni specialistiche o informazioni talvolta di parte <sup>(2)</sup>.

3.8. Nel quadro di progetti molto complessi gli impatti possono rivelarsi molto difficilmente quantificabili (è il caso, per esempio, di REACH). Ha prevalso la scelta della protezione dei lavoratori e degli utilizzatori dei prodotti, benché il settore industriale sia riuscito a trovare appoggi politici abbastanza potenti per limitare la portata della normativa.

3.9. Non si tratta però di situazioni anomale. I gruppi in questione, infatti, difendono i loro interessi, ma spetta al legislatore far prevalere l'interesse generale su interessi particolari a breve termine. Talune misure considerate come «vincoli» nel breve periodo possono costituire vantaggi comparati nel medio termine, in particolare mediante l'adozione di norme europee che diventano universali in caso di progressi tecnologici (è segnatamente questo il caso dei limiti di emissioni dei motori delle automobili e dello sforzo di promozione delle energie alternative meno inquinanti e più sostenibili).

<sup>(1)</sup> Punto 9.3.4 dell'allegato «Environmental Impact Assessment Model».

<sup>(2)</sup> Aspetto illustrato dalla consultazione sulla brevettabilità delle invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici (documento di consultazione dei servizi della direzione generale Mercato interno e servizi del 19.10.2000).

3.10. Il ricorso ai Libri verdi e ai Libri bianchi in preparazione di un atto legislativo è sicuramente efficace nel quadro di un dibattito pubblico per raccogliere i pareri delle parti interessate e, più in generale, della società civile organizzata in seno al Comitato o rappresentata dalle ONG europee specializzate. Il legislatore stesso, grazie ad un dibattito interno, ha il tempo di cercare dei compromessi dinamici.

3.11. Il Comitato è invece costretto a constatare che la fretta o l'ideologia possono avere delle conseguenze per dei progetti che finiscono per essere respinti o fortemente modificati, quando invece un approccio meno aggressivo sarebbe potuto sfociare in risultati accettabili per tutte le parti (come è stato il caso della proposta di direttiva «Servizi portuali» elaborato sotto la spinta dell'urgenza dalla Commissione europea uscente, che, all'epoca, non si era data il tempo di procedere a una consultazione e di cercare dei compromessi).

3.12. La crisi attuale dovrebbe indurre alla massima cautela di fronte a certi «luoghi comuni» e ad altri principi d'autorità. Il criterio di convalida in base alla pratica è essenziale per la costruzione di un'esperienza collettiva della VI governata al tempo stesso dalla prudenza e dalla creatività. Questo approccio è opposto a quelli falsamente scientifici come la concezione secondo cui, da un lato, un mercato non regolato sarebbe più efficace di una regolazione adattata volta ad assicurare la trasparenza, ad impedire le derive o le frodi e, dall'altro, qualsiasi aiuto di stato sarebbe negativo di per sé. Una visione realistica ed equilibrata dovrebbe prevalere sulle visioni troppo semplicistiche dell'economia e della finanza.

#### 4. Conclusioni

4.1. Il Comitato ritiene che le valutazioni d'impatto contribuiscano al miglioramento effettivo della legislazione e conferma la

sua disponibilità a parteciparvi in tutta l'ampiezza delle sue competenze e dei suoi mezzi materiali ed umani. Si tratta infatti di un obiettivo politico essenziale per garantire la migliore ricezione possibile del diritto comunitario nel diritto nazionale. Occorre assicurarsi che il processo legislativo o normativo, che si tratti quindi di diritto positivo (*hard law*) o di *soft law* (strumenti di regolamentazione non vincolanti), possa essere compreso al meglio dai cittadini. Inoltre, le organizzazioni non governative rappresentative devono essere associate ai processi comunitari per la via classica dei questionari.

4.2. Il Comitato è convinto che queste consultazioni debbano essere oggetto di una grande attenzione da parte delle DG, poiché le riserve espresse riguardo ad alcune proposte legislative possono non essere state prese in sufficiente considerazione. Ciò ha a volte provocato dei loro rimaneggiamenti sostanziali, tramite emendamenti «pesanti», se non addirittura la loro bocciatura da parte dell'uno o dell'altro dei legislatori, vale a dire il Consiglio ed il Parlamento, attenti alle reazioni o alle espressioni della società civile. La democrazia partecipativa può permettere di evitare queste situazioni in definitiva molto costose, tanto sul piano politico che di bilancio.

4.3. Il ruolo del legislatore comunitario non potrà che essere valorizzato da un metodo moderno ed efficace di produzione delle norme.

4.4. Concludendo, il Comitato accoglie con compiacimento gli sforzi compiuti ed i mezzi impiegati da anni con l'obiettivo di una migliore legislazione, questione essenziale per un'Unione fondata sul diritto, ed invita la Commissione a perseverare in questi sforzi.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

## Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Orientamenti in materia di servizi d'interesse generale e globalizzazione

(2009/C 100/06)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Orientamenti in materia di servizi d'interesse generale e globalizzazione.*

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 settembre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore Hernández BATALLER.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 50 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

### 1. Conclusioni e raccomandazioni

A) Il CESE invita le altre istituzioni dell'UE a mettere a punto un'iniziativa comunitaria che consenta di avviare un dibattito approfondito sulla necessità di stabilire orientamenti relativi ai servizi d'interesse generale e alla globalizzazione.

B) Chiede alla Commissione di dedicare periodicamente, nelle proprie relazioni di valutazione sui servizi d'interesse generale (SIG), un capitolo specifico alla globalizzazione e agli effetti che essa può avere su tali servizi.

C) In materia di appalti pubblici, senza voler pregiudicare l'applicazione della necessaria innovazione attraverso la prestazione dei servizi della società dell'informazione<sup>(1)</sup>, è necessario che tale evoluzione cerchi di salvaguardare le caratteristiche essenziali di tali servizi e di definire un quadro per una loro adeguata prestazione (nel caso della telemedicina, ad esempio, la deontologia professionale e la protezione dei dati personali).

D) Va incentivata la creazione in futuro di una *governance* mondiale, il cui orientamento possa fondarsi su una partecipazione equilibrata delle organizzazioni internazionali, degli Stati membri e delle parti interessate.

E) Anche l'OIL e l'OMS, che si occupano di questioni legate all'occupazione e alla salute, dovrebbero partecipare, con lo status di Osservatori, a questa *governance* mondiale che sta nascendo in sede OMC.

F) A questa *governance* si potrebbe contribuire istituendo un foro consultivo il cui compito sarebbe quello di definire e di rivedere le future misure da adottare nel quadro dei SIG e di

sorvegliare il rispetto dei principi e dei valori che caratterizzano tali servizi.

G) In merito alla gestione dei beni pubblici mondiali, sarà necessario avviare una riflessione sui futuri aspetti essenziali di una loro *governance* a livello mondiale. La definizione di un programma d'azione comunitario, all'interno del quale fissare le modalità di finanziamento di tali beni, risulterà in tale contesto opportuna.

La *governance* mondiale dovrebbe occuparsi della gestione dei beni pubblici mondiali, proseguendo sulla strada aperta dal G8 di Heiligendamm sulla biodiversità e sulle risorse energetiche.

### 2. Introduzione

2.1 I servizi d'interesse generale svolgono senza dubbio una funzione di primo piano nella vita quotidiana dei cittadini europei, al punto che il loro contributo alla coesione sociale, economica, territoriale nonché allo sviluppo sostenibile dell'UE si integra pienamente nel modello sociale europeo<sup>(2)</sup>. Essi completano e trascendono il mercato unico, costituendo un prerequisito del benessere economico e sociale dei cittadini e delle imprese<sup>(3)</sup>.

2.1.1 Si intende per globalizzazione il fenomeno di apertura delle economie e delle frontiere dovuto all'incremento degli scambi commerciali e dei movimenti di capitali, ad una più intensa circolazione delle persone e delle idee, alla maggiore diffusione dell'informazione, delle conoscenze e delle tecniche, e infine ad un processo di deregolamentazione. Tale fenomeno, di carattere sia geografico sia settoriale, non è recente, ma ha fatto registrare una accelerazione negli ultimi anni.

<sup>(1)</sup> Parere CESE sul tema *Promuovere ampie possibilità di accesso di ogni tipo di pubblico alla biblioteca digitale europea*, punto 1.3, GU C 162 del 25.6.2008, pag. 46.

<sup>(2)</sup> Parere del CESE sul tema *Coesione sociale: dare un contenuto al modello sociale europeo*, GU C 309 del 16.12.2006, pag. 119.

<sup>(3)</sup> Parere del CESE sul tema *Il futuro dei servizi d'interesse generale*, GU C 309 del 16.12.2006, pag. 135, punto 2.1.

2.1.2 La globalizzazione crea molteplici opportunità, pur rimanendo una delle sfide più importanti cui l'UE deve far fronte attualmente. Per poter sfruttare appieno le potenzialità di crescita che questo fenomeno garantisce e assicurare un'equa ripartizione dei suoi benefici, l'Unione europea cerca di definire un modello di sviluppo sostenibile attraverso una *governance* multilaterale, in modo da conciliare crescita economica, coesione sociale e protezione dell'ambiente.

2.2 La globalizzazione economica sta però disegnando un nuovo scenario nel quale assumono grande importanza le decisioni adottate da alcuni organismi internazionali, ad esempio l'OMC, decisioni che possono mettere in discussione la sopravvivenza dei servizi d'interesse generale come segno distintivo di tale modello.

2.3 In tale contesto, è necessario articolare i meccanismi giuridici internazionali pertinenti affinché l'UE e i suoi Stati membri garantiscano la funzionalità dei servizi d'interesse generale senza dover ricorrere a strategie che ostacolino l'applicazione del principio di libero scambio a livello internazionale o pregiudichino la competitività dell'economia europea.

2.3.1 Le istituzioni dell'Unione europea dovranno inoltre prestare una particolare attenzione al funzionamento degli organismi di autoregolamentazione che, a livello mondiale, si occupano della definizione di standard comuni per l'azione dei pubblici poteri nei settori che hanno un impatto sui servizi d'interesse generale (ad esempio l'Unione internazionale delle telecomunicazioni, UIT).

2.3.2 L'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>(1)</sup> stabilisce che al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse generale come previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai Trattati. In tal modo si stabilisce per la prima volta un collegamento tra i servizi d'interesse generale e i diritti fondamentali<sup>(2)</sup>.

2.3.3 Il Trattato di Lisbona rafforza in modo significativo il ruolo dell'Unione europea nella sfera economica e commerciale. L'azione internazionale dell'UE in questo campo risulta particolarmente necessaria nel contesto attuale, nel quale si assiste ad una crescente globalizzazione dell'economia e a un potenziamento del sistema del commercio multilaterale, grazie all'impulso ricevuto da quest'ultimo in seguito alla creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio nel 1995.

(1) GU C 303 del 14.12.2007 (proclamata solennemente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel 2007).

(2) Parere CESE sul tema *Il futuro dei servizi d'interesse generale*, GU C 309 del 16.12.2006, punto 3.9.

2.3.4 Il Trattato di Lisbona inserisce, al Capo I del Titolo V del Trattato sull'Unione europea, disposizioni generali applicabili all'azione esterna dell'Unione. Le disposizioni relative alla politica comunitaria, invece, sono attualmente inserite nel Titolo IX della terza parte del TCE (dall'articolo 131 all'articolo 134), che si riferisce alla «politica commerciale comune». Il Trattato utilizza questa espressione per designare un insieme di meccanismi istituzionali di adozione di decisioni in ambiti materiali specifici per il conseguimento di determinati obiettivi. Attraverso tali meccanismi la Comunità è in grado di intervenire in tali ambiti materiali in modo globale<sup>(3)</sup>.

2.3.5 In base all'articolo 131 del TCE, l'obiettivo della politica comunitaria è di contribuire allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e alla riduzione delle barriere doganali.

2.3.6 È inoltre importante tener conto dell'incidenza che possono avere sull'elaborazione della politica commerciale comunitaria gli obiettivi delle diverse politiche orizzontali europee, ad esempio la politica culturale, quella sanitaria<sup>(4)</sup>, quella relativa alla protezione dei consumatori e la politica industriale. Quest'ultima è, insieme ai servizi, la politica che probabilmente può esercitare un'influenza maggiore e più problematica nella politica commerciale comune.

2.3.7 Il CESE ha già affermato che la riforma dei Trattati rappresenta un passo in avanti per quanto riguarda in particolare i servizi di interesse generale (SIG), poiché introduce nelle disposizioni relative al funzionamento dell'Unione europea una clausola di applicazione generale per i servizi di interesse economico generale (SIEG) (articolo 14) che dovrà applicarsi a tutte le politiche dell'UE, comprese quelle del mercato interno e della concorrenza, nonché un protocollo allegato ai due Trattati relativo al settore complessivo dei SIG, compresi i SIG di ordine non economico<sup>(5)</sup>.

2.4 La firma del Trattato di Lisbona apre, in tale contesto, nuovi orizzonti per il progetto d'integrazione europea; esso contiene infatti nuove disposizioni che rendono possibile ridisegnare un quadro giuridico sopranazionale più adeguato per la definizione e regolamentazione dell'accesso e del funzionamento di tali servizi in tutti gli Stati membri dell'UE. Questo include in particolare:

(3) Cfr. *Los objetivos de la Política Comercial Común ala luz del Tratado de Lisboa* (Gli obiettivi della politica commerciale comune alla luce del Trattato di Lisbona), Miguel Angel Cepillo Galván, contenuto nel volume collettivo *El Tratado de Lisboa: salida de la crisis constitucional* (Il Trattato di Lisbona: una soluzione alla crisi costituzionale), Coordinatore: José Martín y Pérez Nanclares, Ed. Iustel, 2008.

(4) Cfr. il parere del CESE sul tema *Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro*, GU C 224 del 30.8.2008, pag. 87.

(5) Cfr. il parere del CESE sul tema *Una valutazione indipendente dei servizi d'interesse generale* GU C 162 del 25.6.2008, pag. 42.



— il ruolo fondamentale e l'ampia capacità discrezionale degli enti nazionali, regionali e locali nel fornire, commissionare e organizzare servizi d'interesse economico generale che soddisfino il più possibile le necessità degli utenti,

— la diversità dei servizi d'interesse economico generale e le necessità e preferenze degli utenti, le quali possono variare in funzione delle differenti situazioni geografiche, sociali e culturali,

— un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento, la promozione dell'accesso per tutti e dei diritti degli utenti.

2.4.1 Alcuni atti in materia di *governance* della globalizzazione, promossi da organismi internazionali multilaterali quali l'OMC, potrebbero potenziare questa posizione, soprattutto grazie agli organi di arbitrato, che potrebbero svolgere una funzione di particolare importanza.

2.5 Con questa prospettiva sopranazionale sarà più facile esercitare un'influenza rilevante in seno alla comunità internazionale e sviluppare i mezzi necessari per scongiurare le minacce al nostro modello sociale, che dovrebbe trasmettere l'idea di uno spazio di prosperità democratica, rispettoso dell'ambiente, competitivo, solidale, e in grado di assicurare l'integrazione sociale a tutti i cittadini europei <sup>(1)</sup>.

2.6 Di conseguenza, è possibile identificare, nell'attuale contesto internazionale, diversi livelli o dimensioni che richiedono, da parte dell'UE, un trattamento strategico differenziato, ad esempio:

2.6.1 la gestione dei beni pubblici mondiali (aria, acqua, foreste, ecc.) per i quali promuovere da parte dell'UE, a partire da approcci non concreti di solidarietà come quelli previsti dalla dichiarazione sulla creazione di un nuovo ordine economico internazionale (risoluzione 3201 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 maggio 1974), l'elaborazione di un quadro sopranazionale coerente con gli accordi e le decisioni internazionali che potrebbero essere adottati in tale contesto.

2.6.1.1 I beni pubblici mondiali sono beni o servizi indispensabili per il benessere delle persone e per l'equilibrio delle società del Nord e del Sud del pianeta. Il solo livello nazionale o il mercato non sono in grado di fornire questi beni pubblici

mondiali; la loro salvaguardia e produzione presuppongono una cooperazione internazionale.

2.6.2 Il mantenimento e lo sviluppo di alcuni servizi comuni di cui godono in generale i cittadini dell'UE, come Galileo, servizi che richiedono ingenti investimenti pubblici.

2.6.3 La ripartizione delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri nel regolamentare l'accesso a determinati servizi di comunicazioni elettroniche universali, quali Internet.

2.6.4 Le definizioni delle funzioni degli enti substatuali (federali, regionali e locali) i quali attualmente sostengono, gestiscono e regolamentano la prestazione di servizi sociali, in un contesto futuro di applicazione di accordi internazionali volti a liberalizzare il commercio di servizi in settori non ancora liberalizzati o esclusi inizialmente da tale possibilità.

2.6.5 La definizione infine di una strategia politica e giuridica differenziata circa la situazione futura dei servizi d'interesse generale prestati in rete e degli altri servizi.

2.6.6 Purtroppo nelle attuali sedi internazionali non si trattano i servizi d'interesse generale, e quindi non è possibile salvaguardare e diffondere i loro principi e valori.

2.6.7 Tuttavia, dal gennaio 2003 sei organizzazioni internazionali (la Banca Mondiale, la Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo — Unctad, la FAO, l'FMI, l'OCSE e l'ONU) godono di uno statuto di osservatore all'interno dell'OMC, configurando in tal modo il principio di una *governance* mondiale in embrione — che sarà completata in futuro — nell'ambito della quale si applicano le regole del diritto internazionale (accordi multilaterali sull'ambiente, convenzioni internazionali sul lavoro, i diritti umani, il settore economico e sociale). L'assenza di due organizzazioni come l'OIL e l'OMS finisce tuttavia per escludere le questioni occupazionali e sanitarie da questo primo embrione di *governance* mondiale e l'UE deve agire affinché questa lacuna sia colmata.

### 3. **L'acquis giuridico relativo ai servizi d'interesse generale che l'UE deve salvaguardare nell'ambito dell'accordo GATS-OMC**

3.1 Negli ultimi dieci anni, le istituzioni europee hanno fatto passi avanti nella definizione progressiva di un concetto e di un quadro giuridico per i servizi d'interesse generale, senza però riuscire a elaborare un quadro giuridico comune completo <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Parere del CESE sul tema *Coesione sociale: dare un contenuto al modello sociale europeo*, GU C 309 del 16.12.2006.

<sup>(2)</sup> Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo A6-0275/2006 del 26 settembre 2006, il Libro bianco della Commissione europea COM(2004) 374 def. del 12 maggio 2004 e la comunicazione della Commissione europea COM(2007) 725 def. del 20 novembre 2007.

3.2 È tuttavia opportuno sottolineare la coerenza del Comitato economico e sociale europeo, il quale, in pareri successivi<sup>(1)</sup>, ha assunto una posizione consensuale e costante sugli aspetti giuridici fondamentali dei servizi d'interesse generale (SIG), che sono<sup>(2)</sup>:

- il rispetto dei criteri di eguaglianza, universalità, accessibilità (anche per quanto riguarda i prezzi), attendibilità e continuità, qualità ed efficacia, garanzia dei diritti degli utenti e redditività sotto il profilo socioeconomico,
- considerazione dei bisogni specifici di alcuni gruppi di utenti, quali le persone disabili, dipendenti, svantaggiate, ecc.

3.3 In tal senso, il CESE sostiene che è opportuno non tanto definire in modo esaustivo i SIG quanto concentrarsi sulla loro specifica funzione. I SIEG sono comunque contraddistinti dalla ricerca di una serie di equilibri:

- tra mercato e interesse generale,
- tra obiettivi di ordine economico, sociale e ambientale,
- tra destinatari (singoli utenti — inclusi i gruppi svantaggiati — imprese, enti, ecc.) che non hanno tutti le stesse esigenze o gli stessi interessi,
- e, infine, tra quanto rientra nelle competenze dei singoli Stati membri e le esigenze di integrazione comunitaria<sup>(3)</sup>.

3.3.1 I servizi sociali di interesse generale (SSIG)<sup>(4)</sup>, per parte loro, hanno lo scopo di rispondere a tutte le situazioni di vulnerabilità sociale causate da: malattia, vecchiaia, inabilità al lavoro, disabilità, precarietà, povertà, esclusione sociale, tossico-

dipendenza, problemi familiari e abitativi e, nel caso degli stranieri, difficoltà d'integrazione.

3.3.2 Senza voler pregiudicare la libera scelta delle autorità nazionali, il CESE ritiene che tra questi servizi di interesse nazionale, regionale o locale devono rientrare, a titolo d'informazione e senza carattere limitativo, quelli relativi all'istruzione obbligatoria, alla sanità e alla protezione sociale, alle attività culturali, caritative, di carattere sociale o basate sulla solidarietà o su donazioni, nonché i servizi audiovisivi, di distribuzione idrica e di smaltimento delle acque reflue<sup>(5)</sup>.

3.4 Il CESE ritiene che la cosa importante, in tale contesto, sia concentrarsi sulla missione specifica dei SIG e sui requisiti (obblighi di pubblico servizio) loro imposti per svolgere la loro funzione, requisiti che devono essere stabiliti con esattezza.

3.5 Il protocollo sui SIG, allegato al Trattato di Lisbona, introduce una nozione di servizi d'interesse generale che ha carattere interpretativo e che risulta compatibile con la posizione del CESE. È la prima volta che il diritto primario dell'UE si occupa in modo specifico di tale questione e, data la sua forza vincolante, tale protocollo rappresenterà un solido orientamento per l'azione istituzionale dell'UE, sia all'interno sia al di fuori del territorio degli Stati membri.

3.6 In concreto, all'articolo 2 del protocollo si afferma quanto segue: «Le disposizioni dei Trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi d'interesse generale non economico».

3.6.1 Nonostante il protocollo faccia una distinzione implicita tra il carattere economico e non economico dei SIG, data la mancanza di un atto istituzionale che classifichi gli uni e gli altri e alla luce di quanto stipulano sia la Dichiarazione relativa alla delimitazione delle competenze, allegata all'atto finale della CIG 2007, sia il protocollo sull'esercizio della competenza concorrente, allegato al TUE e al TFUE, la posizione degli Stati membri su questo punto continua ad essere l'orientamento giuridico più importante da prendere in considerazione.

<sup>(1)</sup> Cfr. il parere esplorativo del CESE sul tema *I servizi d'interesse generale* (GU C 241 del 7.10.2002, pag. 119), il parere del CESE in merito al *Libro bianco sui servizi d'interesse generale* (GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 17) e il parere d'iniziativa sul tema *Il futuro dei servizi d'interesse generale* (GU C 309 del 16.12.2006, pag. 135).

<sup>(2)</sup> Cfr. il parere sul tema *Una valutazione indipendente dei servizi d'interesse generale*, GU C 162 del 25.6.2008 punto 3.2.

<sup>(3)</sup> Cfr. il parere sul tema *Una valutazione indipendente dei servizi d'interesse generale*, GU C 162 del 25.6.2008, punto 3.7.

<sup>(4)</sup> Cfr. il parere in merito alla *Comunicazione della Commissione — Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea* — GU C 161 del 13.7.2007, pag. 80.

<sup>(5)</sup> Cfr. il parere del CESE sul tema *Il futuro dei servizi d'interesse generale*, GU C 309 del 16.12.2006, punto 10.3.

In questo senso, risulterà utilissimo seguire la valutazione effettuata dalla Commissione sull'applicazione della direttiva sui servizi negli Stati membri, dato l'impatto che può avere sulla negoziazione e la conclusione di accordi per la liberalizzazione del commercio di servizi regolamentati all'interno dell'UE.

3.6.2 Di conseguenza, l'azione dell'UE in questo ambito resta, attualmente, soggetta a due condizioni:

- a) l'elaborazione e l'adozione di futuri atti del diritto derivato dovranno tenere conto delle tradizioni giuridiche degli Stati membri relativi alla nozione, alla classificazione e ai criteri di funzionamento dei SIG;
- b) l'elaborazione di accordi internazionali, compresi quelli conclusi all'interno delle organizzazioni in cui siedono l'UE e i suoi Stati membri, nonché la determinazione di posizioni comuni in qualsiasi ciclo di negoziati o conferenza internazionale, dovranno avvenire tramite concertazione congiunta Stati membri-UE e dovranno, in ogni caso, tener conto degli elementi essenziali contenuti nel Trattato di Lisbona e di quelli che rientrano nel regime giuridico degli Stati membri che disciplina i SIG.

#### 4. Il caso specifico del GATS/OMC

4.1 L'Organizzazione mondiale del Commercio (OMC) è l'organizzazione che a livello mondiale si occupa delle norme che disciplinano il commercio tra i vari paesi, in base ad un sistema multilaterale. I pilastri su cui poggia sono gli accordi negoziati e firmati nel suo ambito dalla maggior parte dei paesi che partecipano al commercio mondiale <sup>(1)</sup>.

4.2 La sua funzione principale è garantire che gli scambi commerciali avvengano con la massima fluidità, prevedibilità e libertà possibili. Praticamente tutte le decisioni sono adottate con il consenso di tutti gli Stati membri e poi ratificate dai rispettivi parlamenti. I conflitti di carattere commerciale vengono trattati nell'ambito di un apposito meccanismo di risoluzione delle controversie.

4.3 L'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) è il primo insieme di principi e di norme decise sul piano multilaterale per disciplinare il commercio internazionale di servizi. In esso vengono indicati i settori dei servizi che gli Stati membri dell'OMC sono disposti ad aprire alla concorrenza esterna, specificando il grado di liberalizzazione di detti mercati. Tra questi ultimi troviamo alcuni SIEG, ad esempio i servizi finanziari, le comunicazioni elettroniche, i servizi postali, i trasporti o l'energia.

4.4 Il CESE ha già chiesto alle altre istituzioni comunitarie <sup>(2)</sup> che i principi che reggono i servizi d'interesse generale determinino anche la posizione dell'UE nei negoziati commerciali in-

ternazionali, soprattutto in ambito OMC e in particolare riguardo al GATS. Non è ammissibile, infatti, che in sede internazionale l'UE assuma l'impegno di liberalizzare determinati settori o attività senza che tale impegno sia stato deciso nel quadro delle specifiche regole del Trattato applicabili ai SIG. L'esigenza di mantenere la capacità degli Stati membri di disciplinare i SIG per raggiungere gli obiettivi sociali e di sviluppo che l'UE si è prefissa impone di escludere i SIG non regolamentati da tali negoziati.

4.5 L'articolo 1, paragrafo 3, lettera b) del GATS esclude in linea di principio dal proprio ambito di applicazione i «servizi forniti nell'esercizio dei poteri governativi», intendendo in questo caso, in base alla lettera c) dello stesso articolo, «un servizio che non viene fornito su base commerciale né in concorrenza con uno o più fornitori di servizi».

4.5.1 Poiché il GATS non fa riferimento *stricto sensu* ai «servizi d'interesse generale», tranne che per l'accezione di cui alla lettera c), ii dell'articolo XXVIII <sup>(3)</sup>, si apre un ampio spazio di incertezza per quanto concerne una definizione consensuale e un quadro internazionale adeguato a regolare il funzionamento dei SIG nell'ambito dell'OMC, situazione che potrebbe portare anche a mettere in discussione alcune disposizioni del diritto comunitario.

4.5.2 Inoltre, data la grande quantità di misure governative (o di carattere pubblico) alle quali il GATS può applicarsi in virtù del suo articolo 1, paragrafo 1 <sup>(4)</sup>, e vista la posizione dell'organo di appello, il quale sostiene esplicitamente l'applicazione dell'accordo a qualsiasi misura che provochi, senza che vi sia un'adeguata giustificazione, una distorsione del commercio dei servizi <sup>(5)</sup>, è necessario stabilire una posizione uniforme e ferma dell'UE all'interno dell'OMC, salvaguardando i principi e i valori comuni che formano parte dell'*acquis* comunitario.

4.5.3 In questo senso l'unica eccezione è costituita dall'articolo 2, lettere a) e b) dell'allegato al GATS relativo ai servizi di trasporto aereo, che esclude dall'ambito di applicazione dell'accordo e dalla procedura di risoluzione delle controversie «a) diritti di traffico, comunque concessi, o b) servizi direttamente connessi all'esercizio dei diritti di traffico».

<sup>(1)</sup> Con la decisione 94/800/CE del 22 dicembre 1994 (GU L 336 del 23.12.1994, pag. 253), il Consiglio ha adottato i testi giuridici risultanti dai negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round, conclusi con la firma dell'Atto finale di Marrakech e con la creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio.

<sup>(2)</sup> Parere CESE sul tema *Il futuro dei servizi d'interesse generale* — GU C 309 del 16.12.2006, pag. 135.

<sup>(3)</sup> Questo articolo, concernente le «definizioni», include tra le «misure adottate da membri che incidono sugli scambi di servizi», «accesso e ricorso in occasione della fornitura di un servizio, a servizi che tali membri chiedono siano offerti al pubblico in generale».

<sup>(4)</sup> Articolo che recita: «Il presente accordo si applica ai provvedimenti adottati da membri che incidono sugli scambi di servizi».

<sup>(5)</sup> Cfr. causa Stati Uniti (Misure che incidono sulla fornitura di servizi di gioco d'azzardo e scommesse a livello transfrontaliero) WT/DS/AB/R (AB-2005-1), l'analisi di C.J. Moreira Gonzales in *Las cláusulas de Seguridad Nacional*, (Le clauseole di sicurezza nazionale), Madrid 2007, pagg. 229 e successive e infine causa UE (Regime applicabile all'importazione, alla vendita e alla distribuzione delle banane), WT/DS27/AB/R/197.

4.6 Questa situazione dà adito a diverse opzioni, sulle quali l'OMC dovrà esprimersi:

4.6.1 È in ogni caso opportuno promuovere un accordo con le altre parti contraenti per definire la nozione di «servizio fornito nell'esercizio dei poteri governativi» di cui all'articolo I, paragrafo 3 del GATS, affinché le disposizioni della lettera b) dello stesso articolo, che prevede in generale la liberalizzazione di qualsiasi servizio in qualsiasi settore economico, non impediscano agli Stati di adottare deroghe, escludendo in tal modo dalla liberalizzazione i servizi sociali e i servizi d'interesse generale, senza per questo contravvenire agli obblighi imposti dal GATS per quanto concerne la rimozione degli ostacoli al commercio dei servizi.

4.6.2 La prestazione di un servizio e, dunque, la sua classificazione come SIG ai fini dell'applicazione del GATS, può essere valutata con una prospettiva diversa a seconda che ci si concentri sui consumatori del servizio o sull'ente che lo fornisce. Solo motivi quali la salvaguardia dell'interesse generale, a livello comunitario o degli Stati membri, o la tutela dei consumatori

utenti dei servizi potranno essere adottati per escludere i SIG dall'ambito di applicazione del GATS. È infatti irrilevante a tale proposito sapere se il servizio sia stato fornito da un ente pubblico o privato, nazionale o estero.

4.6.3 È necessario conciliare la nozione comunitaria di enti creditizi di diritto pubblico e di servizi finanziari d'interesse pubblico (ad esempio i piani pensionistici e le pensioni pubbliche) con la nozione stabilita all'articolo 1, lettera b), iii dell'allegato al GATS sui servizi finanziari, che per «servizi forniti nell'esercizio dei poteri governativi», intende «altre attività svolte da un ente pubblico per conto dello Stato ovvero su garanzia dello stesso e col ricorso a risorse finanziarie pubbliche».

4.6.4 Il «G-20 finanziario»<sup>(1)</sup> potrebbe svolgere un ruolo di «catalizzatore» delle decisioni che le organizzazioni internazionali specializzate (OMS, FAO, Banca Mondiale, FMI, ecc.) devono adottare in materia di servizi finanziari e in materia di salvaguardia dei principi e dei valori dei servizi d'interesse generale.

Bruxelles, 23 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> Il G-20 riunisce, oltre ai paesi del G-8, 11 ministri delle finanze e governatori di banche centrali che rappresentano in totale l'85 % del PIL mondiale, più l'Unione europea (rappresentata dal paese che assume la presidenza del Consiglio e dal Presidente della Banca centrale europea).

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Sicurezza dell'aviazione per i passeggeri**

(2009/C 100/07)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Sicurezza dell'aviazione per i passeggeri.*

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 settembre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore McDONOGH.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 94 voti favorevoli e 2 astensioni.

**1. Raccomandazioni**

1.1 Il CESE raccomanda di istituire norme specifiche, uniformate al livello più alto possibile, per i servizi di sicurezza dell'aviazione, in aggiunta alle disposizioni comuni che disciplinano l'approccio comunitario alla sicurezza dell'aviazione civile.

1.2 Ritiene che occorra escludere dall'attività relativa alla sicurezza dell'aviazione i fornitori di servizi che siano tra l'altro: in stato di fallimento, in liquidazione, assoggettati a una procedura di fallimento, condannati per reati relativi alla condotta professionale, responsabili di gravi violazioni dei doveri professionali, non in regola con il pagamento dei contributi sociali, colpevoli di inadempienze fiscali, responsabili di avere fornito informazioni gravemente distorte o di avere omesso di fornire informazioni pertinenti nel quadro di una gara di appalto, non iscritti ai registri professionali qualora l'iscrizione sia richiesta dalla legislazione nazionale. Inoltre i fornitori privati di servizi di sicurezza dell'aviazione dovrebbero disporre di un servizio interno di reclutamento, garantire un'adeguata formazione dei dipendenti e dimostrare di avere stipulato un'assicurazione a copertura delle possibili responsabilità derivanti dall'esecuzione del loro contratto.

1.3 Il Comitato raccomanda di applicare nei 27 Stati membri disposizioni comuni vincolanti sulle ore dedicate alla formazione e un pacchetto obbligatorio di misure di formazione del personale addetto alla sicurezza.

1.4 Il Comitato ritiene che le relative disposizioni dovrebbero essere chiare e concise.

1.5 Il Comitato ritiene indispensabile informare espressamente le compagnie aeree, gli aeroporti e i fornitori di servizi di sicurezza sulle disposizioni di applicazione della legislazione contenente le misure di sicurezza e, nel rispetto di rigorose condizioni di confidenzialità, consentire agli aeroporti, alle compagnie aeree e ai fornitori di servizi di sicurezza l'accesso diretto alle disposizioni in vigore.

1.6 Il CESE ritiene che la legislazione comunitaria dovrebbe prevedere l'obbligo di pubblicare nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea le parti non sensibili delle disposizioni di attua-

zione della legislazione sulla sicurezza, contenenti le misure che impongono obblighi ai passeggeri o limitano i loro diritti e di rivedere queste misure ogni sei mesi.

1.7 Invita la Commissione a prendere iniziative che permettano di disciplinare il risarcimento delle vittime di atti criminali, come gli attentati terroristici, nel settore dell'aviazione.

1.8 È necessario promuovere il riconoscimento delle carriere e lo sviluppo professionale del personale di sicurezza.

1.9 Bisogna d'altro lato evitare controlli di sicurezza superflui, applicando in tutta l'UE il sistema di sicurezza unico, e promuovere il riconoscimento delle misure di sicurezza dei paesi terzi.

1.10 Si deve definire un approccio innovativo personalizzato che consenta di applicare misure di sicurezza differenti agli equipaggi e ai passeggeri senza compromettere la sicurezza.

1.11 Il Comitato ritiene che vada garantita la priorità della sicurezza dell'aviazione nell'assegnazione dei fondi per la ricerca sulla sicurezza.

1.12 È indispensabile prevedere una valutazione indipendente delle tecnologie e dei requisiti previsti per le tecnologie da parte della Commissione. A giudizio del CESE tale valutazione dovrebbe fungere da base per definire le norme sulle tecnologie utilizzate nel settore della sicurezza dell'aviazione e per istituire un registro centralizzato dei fornitori autorizzati.

1.13 Il CESE considera necessario un approccio più coordinato tra gli Stati membri nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata. Inoltre, eventuali misure più restrittive, adottate a livello di Stato membro e tali da creare obblighi e/o da limitare i diritti dei passeggeri, dovrebbero basarsi sulla valutazione dei rischi, rispettare la dignità umana, essere rivedute ogni sei mesi e venire espressamente comunicate al pubblico viaggiante.



## 2. Introduzione

2.1 In seguito ai tragici eventi dell'11 settembre 2001 è stato adottato un regolamento quadro del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile <sup>(1)</sup>. Tale regolamento definisce le principali disposizioni e le norme comuni che disciplinano l'approccio comunitario alla sicurezza dell'aviazione civile. La legislazione comunitaria introduce norme di base minime, ma consente anche agli Stati membri o ai singoli aeroporti di adottare norme più restrittive, dato che il rischio di attentato terroristico varia in funzione dello Stato membro, dell'aeroporto e della compagnia aerea.

2.2 Nel 2005 la Commissione ha avviato una revisione del regolamento quadro sulla sicurezza dell'aviazione <sup>(2)</sup>. Tale revisione ha consentito di raggiungere, l'11 gennaio 2008, un consenso definitivo tra membri del Parlamento europeo e il Consiglio sulla cui base è stato adottato, l'11 marzo 2008, il nuovo regolamento quadro n. 300/2008 <sup>(3)</sup>. La revisione era intesa a chiarire, semplificare e armonizzare ulteriormente gli obblighi previsti, al fine di accrescere il livello generale di sicurezza dell'aviazione civile.

2.3 È bene approfittare dell'impulso dato dalla revisione del regolamento quadro, che costituisce un cambiamento radicale delle disposizioni in materia di sicurezza dell'aviazione. Quella dei trasporti è stata una delle prime politiche comuni della Comunità europea. In più, il trasporto aereo è essenziale ai fini della libera circolazione di persone e beni, due obiettivi della Comunità, e la libertà del cittadino di spostarsi da uno Stato membro all'altro presuppone la protezione da eventuali rischi. Inoltre, gravi perturbazioni del sistema del trasporto aereo, dovute ad esempio a un attacco terroristico, avrebbero ripercussioni negative sull'intera economia europea. Pertanto la sicurezza deve senz'altro continuare a essere un elemento essenziale dell'efficacia del trasporto aereo.

2.4 Malgrado le numerose iniziative nel settore della sicurezza aerea, l'attuale quadro normativo non affronta taluni aspetti essenziali che preoccupano passeggeri, compagnie aeree, aeroporti e fornitori privati di servizi di sicurezza. Il settore ha bisogno di disposizioni più chiare, armonizzate e a vasto raggio. Pertanto l'obiettivo generale della politica di sicurezza dell'aviazione dovrebbe essere quello di creare un quadro normativo chiaro, efficace e trasparente, e di garantire una sicurezza dal volto umano.

<sup>(1)</sup> Regolamento (CE) n. 2320/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2002 che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile, GU L 355 del 30.12.2002, pag. 1.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 566 def., *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2320/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile*, GU C 96 del 21.4.2004.

<sup>(3)</sup> Regolamento (CE) n. 300/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e che abroga il regolamento (CE) n. 2320/2002, GU L 97 del 9.4.2008, pag. 72.

## 3. La certificazione degli operatori di sicurezza privati è necessaria

3.1 Poiché la sicurezza è un elemento indispensabile per il funzionamento del trasporto aereo, occorre predisporre, in aggiunta alle attuali disposizioni che disciplinano l'approccio comunitario all'aviazione civile, norme specifiche per i servizi di sicurezza. Nella prassi i fornitori di servizi di sicurezza, malgrado la delicatezza del loro compito, sono spesso scelti con il criterio del prezzo più basso. Occorrono pertanto disposizioni nuove e vincolanti, che includano le suddette norme specifiche e servano da riferimento per selezionare i fornitori di servizi di sicurezza e stipulare con essi dei contratti in base a criteri di qualità.

3.2 I criteri per selezionare gli operatori di sicurezza e stipulare con essi dei contratti dovrebbero basarsi tra l'altro sulla capacità finanziaria ed economica, sulla trasparenza finanziaria, sull'abilità e la capacità tecnica: tutti questi fattori migliorano infatti la qualità dei servizi.

3.3 L'*European Aviation Security Association* (Associazione europea per la sicurezza del trasporto aereo) ha avviato recentemente un'iniziativa di autoregolamentazione basata su un documento programmatico sulla qualità e su un allegato relativo alla formazione del personale. I principi elencati in tale documento potrebbero servire da base per la certificazione di tutti i fornitori privati di servizi di sicurezza aerea; essi dimostrano l'impegno del settore a fornire soluzioni di elevata qualità.

3.4 Il Comitato economico e sociale europeo raccomanda che vengano definiti criteri di qualità giuridicamente vincolanti per i fornitori privati di servizi di sicurezza dell'aviazione. Tali criteri potrebbero escludere dall'attività relativa alla sicurezza dell'aviazione i fornitori di servizi che siano tra l'altro: in stato di fallimento, in liquidazione, assoggettati a una procedura di fallimento, condannati per reati relativi alla condotta professionale, responsabili di gravi violazioni dei doveri professionali, non in regola con il pagamento dei contributi sociali, colpevoli di inadempienze fiscali, responsabili di avere fornito informazioni gravemente distorte o di avere omesso di fornire informazioni pertinenti nel quadro di una gara di appalto, non iscritti ai registri professionali qualora l'iscrizione sia richiesta dalla legislazione nazionale. In più, i fornitori di servizi di sicurezza dell'aviazione dovrebbero disporre di un servizio interno di reclutamento, garantire un'adeguata formazione dei dipendenti e dimostrare di avere stipulato un'assicurazione a copertura delle possibili responsabilità derivanti dall'esecuzione del contratto.

3.5 Inoltre il Comitato propone che vengano introdotti in tutti gli Stati membri una disposizione comune vincolante in materia di ore di formazione e un pacchetto di formazione obbligatorio.

## 4. Riconoscimento del controllo dei precedenti personali del personale addetto alla sicurezza

4.1 In base sia alla regolamentazione attuale che al futuro regolamento quadro, il personale addetto alla sicurezza deve sottoporsi a un addestramento specifico e a un controllo dei precedenti personali prima di essere assunto. Il servizio reso dagli agenti di sicurezza è un elemento essenziale del sistema di sicurezza dell'aviazione, pertanto è indispensabile che chi aspira a tale lavoro non abbia legami con potenziali gruppi terroristici o criminali, né precedenti penali.

4.2 Attualmente i controlli dei precedenti personali sono svolti dalle autorità nazionali, in genere il ministero della Giustizia o quello degli Interni, esclusivamente nell'ambito della loro giurisdizione. Manca di conseguenza un riconoscimento reciproco di questo requisito da parte della maggior parte degli Stati membri. Si tratta di una questione particolarmente importante se si tiene conto della mobilità dei lavoratori, che è una delle libertà fondamentali previste dal Trattato di Roma.

4.3 Il CESE invita pertanto il Consiglio e la Commissione, nell'ambito delle loro competenze in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia nell'UE, a prendere in considerazione tale questione.

## 5. Sistema di sicurezza unico

5.1 L'obiettivo principale del conferimento all'Unione europea di competenze in materia di sicurezza aerea era quello di pervenire ad un quadro normativo europeo comune, da applicare in modo coerente in tutti gli Stati membri. Dato che le disposizioni adottate a livello comunitario sono applicabili in tutti gli Stati membri, ne conseguirebbe che le norme di sicurezza dell'UE verrebbero riconosciute reciprocamente dagli Stati membri: è ciò che si intende per sistema di sicurezza unico. Passeggeri, bagagli e merci che viaggiano da uno Stato membro all'altro andrebbero considerati sicuri e non dovrebbero pertanto essere sottoposti ad ulteriori controlli di sicurezza nell'ultimo punto di trasbordo comunitario prima della destinazione.

5.2 Il principio del sistema di sicurezza unico è stato riconosciuto a livello comunitario e viene ulteriormente consolidato nel nuovo regolamento quadro sulla sicurezza dell'aviazione. Tuttavia non è stato ancora portato a termine il riconoscimento reciproco delle norme di sicurezza tra Stati membri. Poiché i livelli di rischio differivano da uno Stato membro all'altro, alcuni Stati membri hanno imposto misure di sicurezza più restrittive per far fronte al loro più elevato grado di rischio.

5.3 Questo mancato riconoscimento delle norme di sicurezza in tutta l'UE comporta un gran numero di controlli superflui, e quindi non solo ritardi e costi aggiuntivi per le compagnie aeree, ma anche l'uso di risorse che sarebbero meglio impiegate nella protezione di elementi più vulnerabili.

5.4 Il principio del sistema di sicurezza unico, che andrebbe applicato in tutta l'UE, dovrebbe anche essere considerato in relazione a paesi terzi. Non vi è motivo che i velivoli provenienti da paesi con regimi di sicurezza aerea avanzati, come gli Stati Uniti o Israele, debbano essere considerati come «non sicuri». Dovrebbe inoltre essere possibile applicare il riconoscimento reciproco delle norme con i paesi che condividono gli stessi orientamenti, contribuendo ad un regime equilibrato di sicurezza globale, nel cui ambito tutti gli sforzi sarebbero diretti a contrastare le minacce reali.

5.5 Il CESE invita pertanto la Commissione a garantire che il principio del sistema di sicurezza unico venga applicato in maniera generalizzata nell'UE e che ogni velivolo che arriva in uno Stato membro in provenienza da un altro Stato membro sia considerato «sicuro». Rivolge inoltre un forte invito alla Commissione affinché proceda rapidamente al riconoscimento delle norme di sicurezza di paesi terzi nei casi in cui esse possano essere considerate equivalenti, in particolare per quanto riguarda gli Stati Uniti.

## 6. Differenziazione

6.1 Tenendo conto del forte aumento dei viaggiatori per via aerea previsto per i prossimi anni, gli attuali controlli di sicurezza dei passeggeri e dei bagagli non costituiscono un modello sostenibile. Attualmente tutti i passeggeri sono sottoposti alle stesse verifiche e al medesimo controllo di sicurezza. Queste procedure alquanto laboriose costituiscono il principale oggetto di reclamo da parte dei passeggeri invitati a commentare la loro esperienza di viaggio. L'insoddisfazione dei passeggeri è acuita dalla consapevolezza che la grande maggioranza dei viaggiatori non costituisce alcun rischio per l'aeroporto o il velivolo.

6.2 Inoltre le risorse disponibili per garantire la sicurezza sono estremamente scarse. Occorre anzitutto distinguere ciò che è probabile da ciò che è possibile. La credibilità del sistema nel suo insieme dipende dalla sua capacità di affrontare le minacce probabili e non dal fatto che tenti di scongiurare il 100% dei possibili rischi. L'individuazione di una minaccia probabile dovrebbe basarsi sulla valutazione di tale minaccia e del rischio che si accetta applicando misure adeguate.

6.3 Il Comitato invita la Commissione a prendere in considerazione un approccio che sostituisca una differenziazione proattiva dei passeggeri al loro controllo sistematico, combinando la raccolta di informazioni con il deterrente fornito dai controlli casuali.

## 7. Assegnazione di fondi destinati alla ricerca e allo sviluppo nel campo della sicurezza

7.1 Il CESE si compiace del fatto che il Settimo programma quadro abbia assegnato 1,2 miliardi di euro alla ricerca in materia di sicurezza. La sicurezza aerea dovrebbe essere considerata una priorità nell'assegnazione dei fondi, dati i costi crescenti per il settore dell'aviazione e il suo impatto sulla società in generale. Inoltre è essenziale che i progetti scelti siano coerenti con la politica che viene attualmente elaborata e che vengano messi a disposizione dei fondi per la ricerca necessaria a tal fine, ad esempio quella relativa alle tecnologie per l'individuazione di esplosivi liquidi o altre tecnologie di rilevamento, come le applicazioni biometriche.

7.2 Di conseguenza il Comitato chiede alla Commissione di coordinare i lavori svolti al proprio interno al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse finanziarie fornite dai contribuenti.

7.3 Raccomanda inoltre di destinare dei fondi ad una valutazione indipendente delle tecnologie e dei requisiti previsti per le tecnologie da parte della Commissione. Tale valutazione dovrebbe fungere da base per definire le norme sulle tecnologie utilizzate nel settore della sicurezza dell'aviazione e per istituire un registro centralizzato dei fornitori autorizzati.

## 8. Difficoltà di reperimento e di mantenimento del personale addetto alla sicurezza

8.1 In alcuni Stati membri gli aeroporti o i fornitori di servizi di sicurezza hanno avuto considerevoli difficoltà nel reclutare il personale addetto alla sicurezza. I criteri di selezione sono ovviamente divenuti più restrittivi in considerazione dell'importanza del ruolo degli agenti. I requisiti che limitano la scelta dei candidati sono: l'assenza di precedenti, la conoscenza di una o più lingue straniere, un livello di istruzione adeguato per comprendere le procedure e per gestire eventuali contrasti con i passeggeri.

8.2 Un ulteriore problema consiste nel fatto che è molto difficile conservare il personale una volta che sia stato reclutato e adeguatamente addestrato. La professione di addetto alla sicurezza appare poco desiderabile a molti per l'esigenza di seguire orari flessibili, la pressione costante e il salario relativamente basso. Inoltre, data la mancanza di un riconoscimento sociale e di prospettive di carriera, questo settore soffre di una comprensibile mancanza di personale esperto.

8.3 Il Comitato ritiene che la Commissione possa svolgere un ruolo importante in campo sociale in questo settore, promuovendo in tutta l'UE i vantaggi di una carriera come addetto alla sicurezza e, più concretamente, rivalutando questa importante professione.

## 9. Responsabilità

9.1 Il settore dell'aviazione investe nella prestazione di servizi di qualità elevata, ma deve far fronte a fattori che ostacolano una visione chiara dei requisiti di legge, e pertanto rendono più difficile un'applicazione ottimale.

9.2 Il Comitato ritiene che le misure dovrebbero essere chiare, formulate in modo quanto più possibile semplice e di facile attuazione. Le normative attuali si compongono spesso di una serie di disposizioni, disperse in differenti testi giuridici e caratterizzate da numerose eccezioni. Il risultato è una complessa serie di requisiti, che non contribuiscono all'efficienza e aumentano lo stress cui è esposto il personale, causando ritardi e disagi per i viaggiatori.

9.3 Per di più i destinatari finali delle misure di sicurezza, vale a dire le compagnie aeree, gli aeroporti e i fornitori di servizi di sicurezza che devono applicare le suddette misure, non hanno accesso diretto alle disposizioni. Importanti fornitori di servizi, come le compagnie aeree, gli aeroporti e i fornitori di servizi di sicurezza, sono obbligati ad applicare correttamente delle regole in merito alle quali non vengono informati direttamente, sebbene l'articolo 254 del Trattato CE stabilisca che i regolamenti devono essere pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, ed è assurdo attendersi che i fornitori di servizi applichino delle disposizioni delle quali non sono al corrente. Nella causa in corso C-345/06, meglio nota come «Causa Heinrich», l'Avvocato generale Sharpston ha presentato delle conclusioni in cui propone di dichiarare inesistente il regolamento di attuazione per la sicurezza dell'aviazione. Secondo l'Avvocato generale, la persistente e deliberata assenza di pubblicazione dell'allegato del regolamento (CE) n. 2320/2002, contenente tra l'altro l'elenco degli articoli proibiti come bagaglio a mano, costituisce una violazione di tale gravità che non può essere tollerata dall'ordinamento giuridico comunitario <sup>(1)</sup>.

9.4 Il CESE raccomanda pertanto che le compagnie aeree, gli aeroporti e i fornitori di servizi di sicurezza, che devono applicare le misure di sicurezza, vengano informati in modo chiaro e diretto sulle misure stesse, e che ai suddetti soggetti venga garantito un accesso diretto alle regole, nel rispetto di condizioni rigorose. Il fatto che i fornitori privati di servizi di sicurezza, incaricati e in una certa misura responsabili dell'applicazione di misure di sicurezza, non siano in grado di informarsi direttamente su tali misure, non contribuisce alla qualità dei servizi. È vero tuttavia che bisogna definire e applicare specifiche condizioni di confidenzialità per tali disposizioni, in considerazione delle esigenze di segretezza in materia. Il CESE raccomanda inoltre di pubblicare nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, come previsto dall'articolo 254 del Trattato CE, le parti non sensibili del regolamento di attuazione (CE) n. 2320/2002, il quale impone obblighi ai passeggeri o limita i loro diritti. Invita inoltre a procedere con cadenza semestrale a una revisione delle misure di sicurezza che impongono obblighi ai passeggeri o limitano i loro diritti. Il CESE riconosce che è necessario garantire agli Stati membri la competenza di adottare misure più restrittive in funzione del livello variabile del rischio. Ritiene tuttavia che in materia di lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata occorra un approccio più coordinato tra gli Stati membri. Inoltre, eventuali misure più restrittive, adottate a livello di Stato membro e tali da creare obblighi per i passeggeri e da limitarne i diritti, dovrebbero basarsi sulla valutazione dei rischi, rispettare la dignità umana, essere rivedute ogni sei mesi e venire comunicate al pubblico viaggiante.

## 10. Conseguenze di un'azione terroristica

10.1 La libera circolazione delle persone e delle merci è uno degli obiettivi dell'Unione europea. Per di più, l'UE si è impegnata a istituire una politica comune dei trasporti e a proteggere diritti umani fondamentali quali il diritto alla vita e il diritto di proprietà.

<sup>(1)</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale nella causa C-345/06, 10 aprile 2008, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

10.2 La Corte di giustizia ha statuito nella causa Cowan <sup>(1)</sup> che, allorché il diritto comunitario garantisce alle persone fisiche la libertà di recarsi in un altro Stato membro, la tutela della loro integrità personale in detto Stato membro alla stessa stregua dei cittadini e dei soggetti che vi risiedono costituisce il corollario della libertà di circolazione. Nella direttiva 2004/80/CE il Consiglio ha stabilito che dovrebbero concorrere alla realizzazione di tale obiettivo misure volte a facilitare l'indennizzo delle vittime di reato. Tali principi andrebbero applicati nel caso di vittime di azioni terroristiche nel campo dell'aviazione civile.

10.3 Nella riunione di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 il Consiglio europeo invitava a predisporre norme minime in materia di protezione delle vittime di reati, in particolare sull'accesso alla giustizia da parte delle vittime e sui loro diritti ad ottenere il risarcimento dei danni subiti, nonché delle spese legali.

10.4 Le compagnie aeree, gli aeroporti e il settore della sicurezza investono per offrire, grazie alla ricerca, servizi di qualità elevata, contribuendo così alla sicurezza della società. Tali soggetti, tuttavia, non hanno la competenza ultima per quanto riguarda la prevenzione di azioni terroristiche: occorre quindi che l'UE prenda l'iniziativa di garantire assistenza alle vittime di azioni terroristiche.

10.5 Attualmente, dato che non esistono disposizioni comunitarie sul risarcimento delle vittime di atti di terrorismo, queste ultime devono sperare nel risultato di procedimenti giudiziari o negli importi versati a titolo di liberalità dagli Stati membri. In mancanza di disposizioni europee comuni sono applicabili i regimi nazionali in materia di responsabilità, con esiti insoddisfacenti e in assenza di una tutela dei cittadini dalle conseguenze di vasta portata di un atto terroristico. Potrebbe ad esempio verificarsi che le vittime che chiedono un risarcimento siano costrette a dare inizio a un lungo procedimento giudiziario

contro terroristi di difficile individuazione o privi dei mezzi finanziari necessari per indennizzare le vittime. Per di più vari soggetti, come le compagnie aeree, gli aeroporti e gli operatori privati della sicurezza, potrebbero essere citati in giudizio, eventualmente, a seconda dei regimi nazionali, senza un limite massimo al risarcimento. Le soluzioni offerte attualmente dalle assicurazioni non sono sufficienti, e le compagnie aeree, gli aeroporti e i fornitori privati di servizi di sicurezza devono far fronte a premi assicurativi elevati e beneficiano di una copertura limitata. Questi soggetti privati non sono evidentemente in grado di risarcire adeguatamente le vittime; inoltre non appare opportuno che siano operatori privati a pagare per azioni rivolte contro le politiche degli Stati.

10.6 Il Comitato richiama l'attenzione sull'articolo 308 del Trattato CE, che consente alla Comunità di agire quando siano soddisfatte due condizioni: in primo luogo l'azione deve risultare necessaria per raggiungere uno degli scopi della Comunità; in secondo luogo lo stesso Trattato non deve avere previsto in un altro articolo i poteri d'azione richiesti a tal fine.

10.7 Il Comitato raccomanda quindi come possibile soluzione un intervento basato sull'articolo 308 del Trattato CE e relativo al risarcimento delle vittime di atti terroristici. L'azione della Comunità è infatti necessaria per realizzare l'obiettivo della libera circolazione delle persone e delle merci, per proteggere il funzionamento del sistema di trasporto aereo e per tutelare il diritto alla vita e il diritto di proprietà dei cittadini.

10.8 Nel presente parere il Comitato propone alla Commissione e al Consiglio di applicare uno schema già in uso in altri settori (per esempio quello nucleare, quello marittimo e altri), vale a dire una rigorosa responsabilità ben delimitata, applicabile nei confronti di un unico soggetto e garantita da un sistema a tre livelli: un'assicurazione, un fondo finanziato da tutte le parti in causa e l'intervento statale.

Bruxelles, 23 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Corte di giustizia delle Comunità europee, causa 186/87, Ian William Cowan vs. Trésor public, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

## Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema L'UE di fronte alla sfida alimentare mondiale

(2009/C 100/08)

Con lettera inviata il 25 ottobre 2007 al Presidente del Comitato economico e sociale europeo Dimitris DIMITRIADIS, la futura presidenza francese dell'Unione europea ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato CE, un parere esplorativo sul tema:

*L'UE di fronte alla sfida alimentare mondiale.*

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore KALLIO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 73 voti favorevoli, 11 voti contrari e 27 astensioni.

### 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE ritiene che l'UE dovrebbe valutare gli obiettivi a lungo termine della politica agricola e commerciale e verificare se la disponibilità di derrate alimentari sarà garantita, anche nel contesto del mutamento delle condizioni generali in corso nell'UE e nell'intero pianeta.

1.2 L'UE deve mettere la disponibilità di generi alimentari al centro di una politica agricola che garantisca una produzione sostenibile in tutte le regioni dell'UE. Ciò dev'essere realizzato nel quadro della valutazione dello stato di salute della politica agricola comune.

1.3 Le produzioni alimentari devono avere la priorità su quelle energetiche; la produzione di energia di origine vegetale deve basarsi su tipi di pianta e di biomassa che per loro natura non si prestano alla produzione alimentare.

1.4 Un livello moderato dei prezzi alla produzione garantisce una base stabile ad una produzione sufficiente di derrate alimentari (produzione di base e trasformazione) tanto nell'UE quanto a livello mondiale.

1.5 Occorre perseguire una regolamentazione degli scambi agricoli che garantisca l'approvvigionamento alimentare in tutti i paesi e in tutte le condizioni. Bisogna altresì concedere ai paesi in via di sviluppo dei vantaggi commerciali che li aiutino a rafforzare le rispettive produzioni nazionali.

1.6 L'UE deve intensificare i propri sforzi di cooperazione e contribuire ad ammodernare e a rendere più efficienti le filiere alimentari dei paesi in via di sviluppo.

1.7 Il CESE sottolinea che l'UE deve sostenere l'attività delle organizzazioni di produttori e delle organizzazioni di mercato dei paesi in via di sviluppo, contribuendo in tal modo a rafforzare le basi dell'approvvigionamento alimentare. Occorre dar seguito alla proposta di erogare aiuti per un miliardo di euro ai produttori agricoli dei paesi in via di sviluppo.

1.8 L'UE deve destinare risorse maggiori agli investimenti per lo sviluppo delle nuove tecnologie, e tra l'altro delle biotecnologie, per poterle applicare nella produzione.

1.9 La futura strategia dovrà migliorare la qualità dei prodotti alimentari e accrescerne la sicurezza grazie a marchi di origine trasparenti e all'educazione dei consumatori.

1.10 Non si devono abbassare artificialmente i prezzi al consumo dei generi alimentari, ma eventualmente offrire delle compensazioni nel quadro delle politiche sociali.

1.11 Le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali dovrebbero fare dell'aumento della produzione alimentare la priorità numero uno nel quadro degli sforzi per l'eradicazione della povertà.

1.12 Per assicurare la disponibilità di cibo a livello mondiale occorre predisporre un programma di scorte obbligatorie, strutturato in modo analogo a quello esistente nell'UE per i prodotti petroliferi.

1.13 Occorre garantire la sicurezza di approvvigionamento nell'UE migliorando il sistema di stoccaggio di prodotti e fattori di produzione essenziali (proteine, fertilizzanti, sementi, pesticidi) e adottando misure attive volte a rafforzare la collaborazione tra gli Stati membri, l'Unione e gli operatori commerciali.



1.14 Per garantire la disponibilità di generi alimentari occorre migliorare la formazione degli addetti al settore circa i modi di affrontare le nuove sfide della crisi alimentare nell'UE e, in particolare, nei paesi in via di sviluppo.

1.15 Il CESE ritiene che l'UE dovrebbe costituire delle imprese comuni nel settore agricolo e della pesca nei paesi in via di sviluppo, al fine di migliorarne le condizioni economiche.

1.16 Il CESE invita la Commissione a presentare proposte che sollecitino gli Stati membri ad investire di più per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione nel settore della pesca, e in particolare per la costruzione e il mantenimento di navi adibite alla ricerca oceanografica. Gli studi e i lavori così prodotti contribuiranno sia al mantenimento e allo sviluppo di una pesca sostenibile che al miglioramento dell'alimentazione e delle condizioni socioeconomiche nei paesi meno avanzati.

## 2. Introduzione

2.1 La salute dei cittadini europei e le loro preoccupazioni per il futuro, ma anche la recente impennata dei prezzi agroalimentari e l'aggravarsi del problema della fame nel mondo hanno portato le sfide alimentari globali al centro del dibattito pubblico. I prezzi delle materie prime agroalimentari avevano avuto una lunga fase di declino a partire dagli anni '70, e la loro correzione al rialzo negli ultimi tre anni rappresenta una gradita inversione di tendenza che tuttavia è stata fonte di difficoltà per i consumatori, l'anello più debole della catena. Essi devono far fronte a prezzi di prodotti alimentari di base che in alcuni casi superano considerevolmente il prezzo pagato all'agricoltore all'origine. Benché sia possibile che una parte dell'agricoltura europea abbia tratto beneficio dall'aumento dei prezzi, è opportuno sottolineare la situazione critica del settore dell'allevamento, che incontra forti difficoltà nell'affrontare l'aumento del prezzo dei mangimi e non può trasferire il costo aggiuntivo ai consumatori. Il presente documento intende valutare, dal punto di vista dell'UE, le sfide alimentari, e al tempo stesso esaminare su più ampia scala le conseguenze sociali delle misure comunitarie <sup>(1)</sup>.

2.2 Le principali questioni in discussione sono l'approvvigionamento alimentare e la sua sicurezza. L'obiettivo è individuare le sfide globali e presentare delle possibili maniere di farvi fronte. I bruschi cambiamenti intervenuti sui mercati hanno suscitato commenti radicali: da più parti si è proposto di stralciare il capitolo agroalimentare dai negoziati dell'OMC e, a livello comunitario, di ritornare agli aiuti legati alla produzione. Nell'ultima parte del presente documento si procede a un esame delle sfide e delle opportunità alla luce di importanti questioni sociali, valutandone le ripercussioni sui consumatori europei, sull'approvvigionamento alimentare a lungo termine dei paesi in via di sviluppo e sulla vitalità delle aree rurali.

2.3 Il presente parere inizia con una breve presentazione dello sviluppo della produzione e della politica agroalimentari dell'UE e del funzionamento attuale della produzione agroalimentare comunitaria. Successivamente vengono esaminati i considerevoli impulsi esterni che spingono verso un'evoluzione dell'attuale contesto. Sulla base di tale analisi si propone una sintesi delle principali sfide agroalimentari cui l'UE dovrà far fronte e dei vari approcci possibili. In conclusione si esaminano tali approcci e il ruolo dell'UE, in quanto produttrice e consumatrice, nel contesto dell'approvvigionamento alimentare mondiale.

## 3. Lo sviluppo della politica e del settore agroalimentare dell'UE

### 3.1 Obiettivi della CEE e dell'UE nel campo dell'economia alimentare, sviluppo del settore e del mercato

3.1.1 Per decenni la produzione agroalimentare dell'UE è cresciuta di pari passo con gli sviluppi nel resto della società. In una prima fase l'attenzione è stata rivolta anzitutto ad aumentare la produzione, cosa che ha condotto già negli anni '80 alla necessità di esportare le eccedenze. In quel decennio l'agricoltura ha dovuto far fronte a nuovi problemi ambientali, quali quelli derivanti dallo spargimento di letame nelle zone di produzione intensiva, o quelli relativi all'approvvigionamento idrico.

3.1.2 In risposta alla produzione intensiva e ai problemi ambientali è emersa la produzione biologica, che costituisce un esempio di differenziazione dei prodotti: alcune categorie di consumatori sono disposte a pagare di più per prodotti ottenuti con modalità considerate più naturali. Gli anni '90 saranno ricordati come il decennio delle malattie del bestiame e delle zoonosi: il morbo della mucca pazza e la peste suina colpirono il settore dell'allevamento bovino e il settore alimentare dell'UE. La sicurezza dai prodotti divenne sempre più importante nel quadro dell'approvvigionamento alimentare, e tra l'altro vari paesi iniziarono a dedicare più risorse a questioni quali la lotta e prevenzione della salmonellosi.

3.1.3 I problemi di cui sopra e le misure intese a risolverli hanno contribuito a dar forma alla politica agroalimentare dell'UE. Una questione di attualità, emersa negli ultimi anni, è quella della produzione di bioenergie da materie prime di origine agricola, in altre parole l'agricoltura come fonte di materie prime per le bioenergie.

3.1.4 Un altro tema venuto alla ribalta è quello della qualità nutritiva degli alimenti e delle sue ripercussioni sulla salute pubblica: la composizione dei prodotti alimentari e la responsabilità dell'industria alimentare per la progressiva diffusione dell'obesità nel mondo occidentale sono state oggetto di discussione. L'industria alimentare deve tenere conto di tale questione, per esempio nello sviluppo e nella commercializzazione dei prodotti, così come ne devono tenere conto i consumatori nel fare le loro scelte. Bisogna promuovere un consumo responsabile mediante delle misure di educazione dei consumatori.

<sup>(1)</sup> Nel contesto dell'elaborazione del presente parere il CESE ha organizzato, il 22 settembre 2008, un'audizione sul tema *Quali sono le reali prospettive dei prezzi agroalimentari?*

3.1.5 Un tema di scottante attualità è quello del repentino aumento dei prezzi dei generi alimentari, dei prodotti agricoli e dei fattori produttivi dell'agricoltura, della durata di tale aumento e delle sue conseguenze per l'approvvigionamento alimentare mondiale e per le condizioni di vita dei meno abbienti. I cambiamenti intervenuti sui mercati meritano di essere discussi anche dai soggetti decisionali: le politiche deliberate in un contesto di prezzi moderati e in costante diminuzione sono ancora valide nella nuova situazione?

### 3.2 *I cambiamenti della politica agricola comune e della politica comune della pesca*

3.2.1 La politica agricola comune (PAC) si è basata su mercati interni forti e su sovvenzioni intese a regolare i mercati. Il suo obiettivo era garantire un approvvigionamento alimentare stabile in tutti i paesi e in tutte le condizioni. L'UE ha fondato la sua politica sul modello agricolo europeo, attraverso il quale è stata garantita la diversità dell'agricoltura e la produzione è stata mantenuta anche nelle regioni meno favorite dell'Unione. L'obiettivo è stato quello di produrre derrate alimentari di elevata qualità, sicure e a prezzi moderati per i consumatori dell'UE.

3.2.2 L'internazionalizzazione della politica agricola, avvenuta nel quadro della globalizzazione, ha comportato nuove sfide anche per la riforma della PAC. In particolare tali nuove sfide riguardano l'intensificarsi della concorrenza e la gestione della politica dei redditi dei produttori. Per anni il problema principale dei mercati agricoli sono stati i prezzi bassi, cui le riforme agricole dell'UE hanno tentato di porre rimedio.

3.2.3 Le riforme agricole del 1999 e del 2003 hanno comportato il passaggio a un sistema maggiormente orientato al mercato, con l'abolizione del sistema degli interventi, una riduzione dei costi amministrativi e il disaccoppiamento degli aiuti diretti dal volume della produzione. In seguito sono state introdotte riforme dell'organizzazione dei mercati di vari prodotti, che hanno comportato delle difficoltà per alcuni produttori comunitari. Su questi cambiamenti si fondano gli obiettivi dell'UE nei negoziati in corso in ambito OMC.

3.2.4 L'UE procede attualmente a una «valutazione dello stato di salute» della PAC, che dovrebbe offrire l'opportunità di effettuare ulteriori correzioni. L'obiettivo principale di tale iniziativa è valutare l'attuazione della riforma del 2003 e adottare i correttivi al processo di riforma ritenuti necessari per semplificare ulteriormente la politica agricola, consentirle di cogliere le nuove opportunità commerciali e prepararla ad affrontare le nuove sfide che emergono sul mercato e nella società. La valutazione si colloca in un periodo di forte turbolenza dei mercati agricoli mondiali, in cui l'approvvigionamento alimentare è esposto a seri rischi.

3.2.5 La pesca costituisce, insieme all'agricoltura, una componente importante del nostro approvvigionamento alimentare. Nel 2005 la produzione della pesca mondiale ha raggiunto un totale di quasi 142 milioni di tonnellate, garantendo un approvvigionamento pro capite di 16,6 kg e più del 15 % della produzione mondiale di farine animali. I prodotti della pesca svolgono un ruolo importante nell'approvvigionamento alimentare. Inoltre, le attività collegate alla pesca e all'acquacoltura costituiscono una fonte importante di nutrimento, di posti di lavoro e di reddito sia in Europa che nei paesi in via di sviluppo. L'Unione europea deve cercare di far sì che anche i paesi in via di sviluppo siano in grado di gestire e di utilizzare le loro riserve ittiche nel modo più efficace possibile.

3.2.6 L'azione dell'UE in questo campo dovrebbe basarsi su un approccio a vasto raggio, che combini l'utilizzazione sostenibile delle risorse ittiche con la riduzione della povertà e garantisca l'equilibrio tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo tenendo conto delle seguenti considerazioni:

- 1) l'UE dovrebbe sviluppare le pratiche di pesca locali e promuovere l'estensione di una pesca e di un'acquacoltura sostenibili e responsabili;
- 2) l'UE dovrebbe continuare a importare prodotti della pesca e a rafforzare le pratiche relative alla sicurezza alimentare e alla protezione dei consumatori;
- 3) l'UE dovrebbe promuovere l'attività delle comunità della pesca europee nelle acque di paesi terzi, a condizione che ciò coincida indiscutibilmente con l'interesse di tali paesi e dei loro cittadini;
- 4) gli oceani e i mari fanno parte delle risorse naturali della terra e del nostro patrimonio globale: l'UE deve aver cura di evitare uno sfruttamento eccessivo delle risorse ittiche proprie e di quelle di paesi terzi.

### 3.3 *L'esigenza di un cambiamento: fattori esterni che influenzano la politica agroalimentare dell'UE*

3.3.1 Il quadro della politica agroalimentare dell'UE si è evoluto negli ultimi 50 anni nei modi sopra indicati; esso costituisce il prodotto sia dei suoi stessi obiettivi e possibilità che dei fattori esterni. Tra i fattori esterni che hanno contribuito a cambiare e a plasmare la politica figurano in particolare la politica commerciale dell'UE, l'attuale ciclo di Doha dei negoziati commerciali dell'OMC, lo sviluppo tecnologico e le tendenze dei mercati alimentari.

3.3.2 I negoziati commerciali multilaterali nell'ambito del ciclo di Doha proseguono ormai da sette anni: essi hanno prodotto dei risultati parziali, ma nel complesso sono avanzati molto lentamente. L'UE ha avuto un ruolo molto attivo in tutti i capitoli del negoziato, tuttavia alcuni paesi hanno voluto impedire che i negoziati avanzassero verso una soluzione soddisfacente. L'UE ha fatto importanti concessioni, per esempio in relazione all'agricoltura, all'industria e alle questioni riguardanti i paesi in via di sviluppo. Per il funzionamento del sistema degli scambi internazionali sarebbe importante che si pervenisse a una soluzione negoziata.

3.3.3 L'agricoltura è sempre stata un capitolo delicato dei negoziati, perché quasi tutti i paesi difendono la propria produzione per basilari ragioni di sicurezza. Altri partecipanti ai negoziati sono fortissimi esportatori, ma non vogliono liberalizzare le proprie importazioni. L'UE è un'importante esportatrice di determinati prodotti, ma è anche la principale importatrice mondiale di derrate alimentari. Nel 2007 l'industria alimentare comunitaria ha esportato prodotti per un valore di 54,6 miliardi di euro, mentre le importazioni comunitarie di prodotti alimentari trasformati sono ammontate a 52,6 miliardi di euro.

3.3.4 Se il ciclo negoziale di Doha raggiungerà una conclusione nel prossimo futuro, la situazione dei mercati agricoli comunitari cambierà. In base alle offerte attualmente in discussione, i sussidi all'esportazione saranno aboliti entro il 2014 e le tariffe protettive saranno ridotte di oltre il 50. Ciò potrebbe comportare per il settore agricolo comunitario una perdita di oltre 20 miliardi di euro. I recenti aumenti dei prezzi agricoli si ripercuoteranno sulla struttura degli scambi e sui risultati complessivi.

3.3.5 L'UE ha messo in campo una serie di importanti fattori non commerciali associati agli scambi agricoli, come gli standard ambientali e sociali e il benessere animale. Purtroppo però le proposte comunitarie non hanno ottenuto alcun risultato. Allo scopo di creare condizioni di concorrenza uniformi per gli scambi mondiali bisognerebbe armonizzare le regole e le norme di produzione.

3.3.6 Nel corso dei negoziati l'UE ha fatto importanti concessioni ai più poveri tra i paesi in via di sviluppo, mediante una soppressione delle tariffe all'importazione che dovrebbe migliorare le opportunità di tali paesi nel commercio agricolo. È importante anche che le produzioni agricole proprie dei paesi in via di sviluppo beneficino di maggiori risorse, di un trattamento preferenziale e di aiuto tecnico. L'UE dovrebbe inoltre favorire iniziative di sostegno della produzione dei paesi in via di sviluppo destinata al loro mercato interno e promuovere l'organizzazione dei soggetti rurali. Nelle nuove regole del commercio si dovrebbe tenere conto del fatto che le condizioni degli scambi cambiano molto da un paese in via di sviluppo all'altro.

3.3.7 I recenti, radicali cambiamenti nello stato dei mercati agricoli mondiali si rifletteranno sugli scambi alimentari e sulla

loro struttura. Se i rialzi dei prezzi saranno permanenti, vi saranno ripercussioni sui nuovi accordi in materia di politica degli scambi e nei relativi termini. L'UE ha in effetti iniziato a estendere gli accordi commerciali bilaterali che intrattiene con numerose controparti, in parte a causa delle difficoltà incontrate dai negoziati multilaterali, ma anche per via dei rapidi cambiamenti che hanno investito, per esempio, i mercati alimentari ed energetici. L'obiettivo dev'essere quello di giungere ad un accordo e ad un meccanismo di intervento mediante i quali tenere sotto controllo le variazioni dei prezzi ed equilibrare i mercati.

### 3.4 *Cambiamenti ambientali e sviluppi tecnologici*

#### 3.4.1 *Questioni ambientali*

3.4.1.1 Il principale fattore ambientale sono i cambiamenti climatici e, in particolare, le misure politiche cui essi danno origine. I cambiamenti climatici comportano di per sé un mutamento delle condizioni climatiche globali che induce un adattamento delle condizioni di produzione, con un conseguente calo della produttività agricola. Un altro effetto indiretto è determinato dalle misure politiche adottate: l'azione volta a rallentare i cambiamenti climatici richiede dei cambiamenti delle strutture e delle tecniche di produzione, che si traducono a loro volta in un calo della produttività. Oltre che sull'agricoltura, i cambiamenti climatici incidono anche, in maniera considerevole, sulle opzioni a disposizione dell'industria alimentare e sulla sua redditività.

3.4.1.2 Merita inoltre particolare considerazione la produzione di bioenergia a partire da materie prime agricole. Attualmente i mercati alimentari sono strettamente interconnessi con quelli energetici, in quanto la produzione di bioenergie e quella alimentare sono in concorrenza per le stesse materie prime, ma anche perché in questo momento la produzione agricola dipende fortemente dall'uso di combustibili fossili. A causa di questa concorrenza i prezzi energetici e le misure politiche che li riguardano hanno un impatto diretto sui mercati alimentari.

3.4.1.3 L'utilizzazione di materie prime alimentari nella produzione di bioenergia fa aumentare la domanda di prodotti agricoli e, di conseguenza, i loro prezzi.

3.4.1.4 L'effetto serra è un tema onnipresente, che fa passare in secondo piano molte altre questioni ambientali, fra cui la biodiversità che è importante in quanto questione a carattere globale. Nell'UE la tutela di un patrimonio genetico differenziato acquista un'importanza sempre maggiore per la conservazione delle aree protette e delle specie animali e vegetali autoctone, in quanto parte della produzione o in aggiunta ad essa e ai fini della creazione di una banca delle risorse genetiche. Al di fuori dell'Europa le esigenze sono sostanzialmente le stesse, ma la varietà di specie può essere molto maggiore, e le opportunità economiche minori.

3.4.1.5 Un'altra questione al centro dell'attenzione, oltre alla biodiversità, è quella delle malattie animali contagiose, delle zoonosi e delle specie aliene, sempre più frequenti a causa del commercio, dei trasporti e della cooperazione internazionali. Tra tali emergenze le più note nell'UE sono probabilmente la peste suina, l'ESB (encefalopatia spongiforme bovina), l'afta epizootica e la salmonellosi, mentre a livello mondiale desta preoccupazione l'influenza aviaria. Le malattie e gli organismi nocivi si diffondono secondo modalità differenti, ma in ogni caso colpiscono direttamente o indirettamente la produzione alimentare e introducono un elemento di incertezza nelle scelte di acquisto dei consumatori. Tra le loro principali conseguenze a lungo termine figura inoltre l'effetto di perturbare la sicurezza di approvvigionamento.

### 3.4.2 Nuove tecnologie

3.4.2.1 La domanda di prodotti agricoli come materia prima per la produzione di bioenergia è cresciuta anzitutto a causa delle misure politiche adottate per contrastare la minaccia ambientale, ma anche in conseguenza dello sviluppo tecnologico. Le biotecnologie offrono numerose nuove opportunità per rendere più efficaci la produzione e la trasformazione nel mercato alimentare e in quello non alimentare. Nel settore energetico, la bioenergia prodotta partendo dalla cellulosa si sta affermando, accanto a quella ricavata dall'amido, come prodotto commerciabile.

3.4.2.2 Le innovazioni biotecnologiche hanno portato con sé un'intera gamma di nuovi metodi di produzione. I progressi delle biotecnologie sono visti come un notevole passo in avanti verso una maggiore efficienza produttiva. Tale processo andrebbe promosso mediante l'attività di ricerca e sviluppo. Tuttavia accanto ai vantaggi bisogna considerare anche i possibili rischi per la salute e per l'ambiente. Un problema consiste nel fatto che i possibili effetti collaterali delle biotecnologie per la salute degli animali, delle piante e degli ecosistemi rimangono poco chiari.

3.4.2.3 La mancanza di dati sufficienti e l'esistenza di studi che dimostrano gli effetti secondari della biotecnologia moderna sulla salute e sull'ambiente hanno influenzato la percezione dei consumatori in merito all'introduzione delle applicazioni biotecnologiche. Bisogna dedicare grande attenzione alle opinioni e alle preoccupazioni dei consumatori nello sviluppo dei prodotti ed etichettare opportunamente i prodotti immessi in commercio.

### 3.5 Andamento dei prezzi alimentari

3.5.1 Negli ultimi due anni sono cresciuti bruscamente i prezzi dei prodotti agricoli e di varie importanti derrate alimentari di base. Le ragioni sono varie: l'aumento della domanda dovuto alla crescita demografica; l'incremento dei costi energe-

tici; la riduzione globale delle scorte, che ha attirato sui prodotti agricoli cospicui interessi e investimenti speculativi; le condizioni climatiche, caratterizzate da eventi estremi a livello locale e dalla minaccia di cambiamenti più duraturi.

3.5.2 È difficile stimare, sulla base di previsioni, l'evoluzione futura dei mercati. La discesa dei prezzi degli ultimi mesi non offre indicazioni sul livello al quale tali prezzi si stabilizzeranno. In ogni caso le fluttuazioni di prezzo stanno avendo un impatto rilevante nei paesi in via di sviluppo, e provocano delle conseguenze anche nel mondo sviluppato, UE compresa.

3.5.3 I rialzi dei prezzi sui mercati mondiali hanno creato nell'UE la sensazione che la politica agroalimentare disponga di margini di manovra leggermente più ampi che in passato. Gli acquirenti trovano tali rialzi alquanto repentini, e in effetti il loro impatto sui tassi di inflazione degli Stati membri si è già fatto sentire. Nei paesi in via di sviluppo si è avuta una dinamica analoga, sebbene più drammatica: in numerosi paesi sono stati addirittura segnalati tumulti dovuti alla carenza di generi alimentari o ai loro prezzi. Parallelamente è emerso che i rincari si riflettono favorevolmente su alcuni settori della produzione; spesso i produttori locali sono adesso in grado, per la prima volta in molti anni, di competere con i prodotti alimentari importati ai prezzi del mercato mondiale. Nel lungo periodo ciò potrebbe far crescere la produzione alimentare e fornire opportunità di produzione anche alle popolazioni locali. Affinché ciò riesca, occorre che vi sia una crescita economica tale da far sì che i consumatori abbiano un reddito sufficiente da destinare all'acquisto di generi alimentari.

3.5.4 L'aumento dei prezzi alimentari sul mercato mondiale determinerà probabilmente un aumento della produzione. Tuttavia i prezzi più elevati potrebbero aggravare la fame nel mondo, dato che per i più poveri sarà sempre più difficile comprare i prodotti essenziali, in particolare se una quota maggiore dei raccolti sarà destinata a produzioni non alimentari. In ogni caso la nuova situazione si riflette visibilmente sulla distribuzione del reddito all'interno dei diversi paesi ed è quindi particolarmente delicata sotto il profilo politico. L'atteggiamento delle organizzazioni internazionali nei confronti degli sviluppi futuri non è ancora chiaro.

3.5.5 Ovviamente la posta in gioco non è limitata ai mercati dei prodotti finiti, poiché, quando i prezzi di questi ultimi crescono, anche i fattori di produzione diventano più cari e viceversa. È ciò che sta accadendo in questo momento: i prezzi dell'energia e dei fertilizzanti sono aumentati e quindi gli agricoltori non stanno necessariamente meglio di prima. Se l'industria alimentare non riuscirà a mantenere invariato il proprio margine di guadagno, anch'essa risentirà dei rincari delle materie prime.



3.5.6 I rialzi dei prezzi riflettono i nuovi equilibri di mercato, a loro volta dovuti a vari fattori. Essi dipendono in pratica dalla capacità del settore alimentare mondiale di assicurare la sicurezza di approvvigionamento, ossia di rispondere alla domanda dei consumatori. La teoria, da più parti sostenuta in passato, secondo cui la fame nel mondo non dipende dalla mancanza di possibilità di produzione, ma da scelte di politica nazionale e internazionale andrà rivista nel prossimo futuro: la continua crescita della popolazione, il cambiamento climatico e le produzioni non alimentari (in un contesto di crescente scarsità di energie fossili) modificheranno la situazione in modo tale che in futuro i periodi di scarsità alimentare non saranno più semplicemente attribuibili alla politica, ma anche e sempre più a limitazioni della capacità produttiva?

3.5.7 Per affrontare la problematica dell'evoluzione dei prezzi dei prodotti alimentari di base è, in definitiva, necessario esaminare attentamente la complessità, dato che è indispensabile apportare trasparenza alla formazione dei prezzi in tutti gli anelli della catena del valore agroalimentare. In questo senso, è responsabilità dei governi puntare a migliorare la tracciabilità dei prezzi stabilendo gli opportuni controlli per mettere in luce determinate pratiche abusive di alcuni operatori e sviluppando un intenso lavoro pedagogico inteso a fornire informazioni veritiere e complete al consumatore.

### 3.6 *Qualità, sicurezza e caratteristiche nutrizionali dei prodotti alimentari*

3.6.1 Oltre alla quantità delle derrate alimentari, anche la loro qualità, la loro sicurezza, le loro caratteristiche nutrizionali e le preferenze dei consumatori hanno ripercussioni importanti sul mercato alimentare. La sicurezza dei prodotti alimentari è soggetta a norme, sul cui rispetto vigila l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA).

3.6.2 La nutrizione costituisce un concetto complesso. Le scelte dei consumatori non sono guidate esclusivamente da fattori sanitari, ma anche da comportamenti legati alla cultura. Gli effetti dell'alimentazione sulla salute e le relative responsabilità sono oggetto di un dibattito continuo, e i soggetti del mercato non hanno raggiunto un consenso in materia.

3.6.3 Le preferenze dei consumatori sono basate su valori e su opinioni personali (ad esempio per quanto riguarda gli alimenti biologici) e su fattori culturali, che non sono commensurabili, ma di cui non bisogna tuttavia trascurare i riflessi sui mercati alimentari.

### 3.7 *Posizione e ruolo dei consumatori*

3.7.1 Il consumo e il riciclaggio responsabili e sostenibili dovrebbero diventare dei modelli di comportamento comuni.

Ciò vale sia per la catena di produzione che per i consumatori. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto mediante un ampio dialogo sociale.

3.7.2 I consumatori europei danno per scontato che i prodotti alimentari siano di buona qualità e abbiano prezzi moderati. Oltre ai prezzi, la libertà e la varietà della scelta costituiscono elementi importanti per i consumatori. In generale nessuno è disposto ad accettare compromessi in materia di sicurezza alimentare.

3.7.3 Nella pratica tuttavia numerosi consumatori finiscono per accettare compromessi per quanto riguarda la sicurezza degli alimenti e il loro significato culturale. Per di più, le caratteristiche specifiche dei prodotti sono significative per numerosi consumatori — per esempio la produzione biologica o la presenza di organismi geneticamente modificati nelle materie prime si riflettono sul prezzo di un determinato prodotto.

3.7.4 Le questioni relative alla qualità evidenziano quanto sia importante fornire informazioni utili ad orientarsi: bisogna far conoscere ai consumatori l'entità dei rischi e dei vantaggi dei vari metodi e fattori di produzione, affinché le considerazioni sui rischi dei prodotti abbiano fondamenti chiari. Bisogna superare le concezioni semplicistiche, in modo che i consumatori possano valutare da soli i pro e i contro di un particolare prodotto.

3.7.5 È essenziale che il consumatore sappia su cosa è basata la qualità che egli ricerca con le sue scelte. Un presupposto necessario per creare un clima di fiducia è l'accesso agevole dei consumatori a informazioni sulla qualità dei prodotti. I consumatori hanno ripetutamente richiesto, tra l'altro, un ritorno all'etichettatura sul paese di origine, anche per i prodotti alimentari europei. I prodotti europei sono ben accolti sui mercati europei grazie all'efficace educazione dei consumatori e alla trasparenza. La politica dei consumatori costituirà un essenziale fattore di sviluppo per il settore alimentare.

### 3.8 *Politica di sviluppo e produzione alimentare*

3.8.1 Numerose decisioni politiche volte a eliminare la fame nel mondo sono state prese nel quadro di consessi internazionali, da ultimo con gli Obiettivi di sviluppo del millennio. Tuttavia i risultati concreti raggiunti finora sono molto modesti. La piaga della fame si è diffusa sempre più, arrivando a colpire un miliardo di persone. L'aumento della produzione agricola non ha tenuto il passo con l'incremento demografico e non è stato possibile risolvere efficacemente a livello mondiale le nuove sfide alimentari. L'UE ha partecipato agli sforzi sia nell'ambito di organizzazioni internazionali che a livello bilaterale con paesi in via di sviluppo e ha cercato di svolgere un ruolo attivo tanto nella cooperazione allo sviluppo quanto nella politica commerciale, allo scopo di migliorare la situazione della produzione alimentare nei paesi in via di sviluppo.



3.8.2 Per ridurre la povertà occorre collocare la sicurezza alimentare in cima all'agenda della politica di sviluppo internazionale. I paesi in via di sviluppo dovrebbero mettere lo sviluppo della produzione alimentare al centro delle proprie politiche nazionali. Occorre che ciascuno di tali paesi abbia una propria politica agricola nazionale, in modo da potere organizzare l'approvvigionamento dei generi alimentari di base per la propria popolazione.

3.8.3 Affinché venga raggiunto tale obiettivo occorre predisporre risorse adeguate per la formazione, la consulenza e la ricerca nei paesi in via di sviluppo. La comunità internazionale e l'UE dovrebbero fare degli sforzi più decisi per includere questi obiettivi nei programmi di politica dello sviluppo.

3.8.4 Bisogna aiutare i produttori agricoli dei paesi in via di sviluppo sostenendo gli sforzi fatti dalle loro organizzazioni per sviluppare la produzione, la commercializzazione e la lavorazione nazionali e per rafforzare la loro posizione di mercato. Nel quadro delle azioni rivolte a migliorare le condizioni di produzione nei paesi in via di sviluppo si dovrebbe migliorare la gestione del rischio. Oltre agli aspetti produttivi bisogna tenere in considerazione anche quelli sociali. Analogamente il sistema delle Nazioni Unite deve agire più efficacemente per migliorare la fornitura di derrate alimentari.

3.8.5 Nel quadro della politica commerciale dev'essere possibile garantire ai paesi in via di sviluppo l'opportunità di avere un proprio regime di «sostegno verde». Per raggiungere tale obiettivo occorre dare un considerevole contributo di know-how alle amministrazioni dei paesi in via di sviluppo per creare delle regolamentazioni e dei sistemi in ambito commerciale. L'UE potrebbe rafforzare ulteriormente il suo ruolo nel favorire l'accrescimento delle competenze nei paesi in via di sviluppo. Una migliore differenziazione tra paesi in via di sviluppo che distinguesse i paesi meno sviluppati dai grandi paesi esportatori migliorerebbe la situazione dei più poveri tra essi. L'UE ha promosso questi obiettivi nel quadro dei negoziati dell'OMC.

#### 4. Possibile azione dell'UE e fattori limitanti

4.1 Negli ultimi decenni le preoccupazioni dell'UE e il dibattito in materia alimentare si sono spostati dalle eccedenze produttive alle questioni ambientali, al benessere animale e, successivamente, alle questioni concernenti la salute animale ed umana e la salute pubblica. In un futuro non necessariamente lontano saremo probabilmente testimoni di un ritorno alle origini: già da alcuni anni in Europa suscita un'attenzione crescente la questione della disponibilità e del prezzo delle derrate alimentari.

4.2 Al tempo stesso è evidente che l'UE non è un'isola: la povertà e le difficoltà che ne derivano continuano ad essere il principale problema nei paesi in via di sviluppo; la povertà globale non sparirà nel breve periodo. L'UE continua ad avere una responsabilità negli sforzi rivolti ad eliminare la povertà.

4.3 La preoccupazione principale nell'UE, anche per quanto riguarda il settore alimentare, è la disponibilità di energia. Nella sua forma attuale il settore alimentare è caratterizzato da un elevato consumo energetico, e necessita quindi di un approvvigionamento sicuro. Un altro fattore limitante, specie a livello globale, è la disponibilità di acqua. Bisogna quindi fare degli sforzi per garantire la disponibilità di energia e di acqua.

4.4 L'UE ha a disposizione varie linee di azione. Potrebbe per esempio accrescere l'efficienza dell'agricoltura e della pesca comunitarie, ma nel farlo dovrebbe tener presenti le esigenze ambientali, il benessere animale e la salute pubblica. Nel quadro degli sforzi volti a rendere più efficiente la produzione, l'UE potrebbe favorire l'ampliamento delle aziende agricole e delle unità produttive, ma anche in questo caso nel farlo dovrebbe tenere conto dei requisiti ambientali e di benessere animale, senza dimenticare il benessere dei produttori e l'esigenza di evitare lo spopolamento delle aree rurali.

4.5 L'UE potrebbe rendere più sicuro il proprio approvvigionamento accrescendo le scorte e, tra l'altro, diversificando le fonti energetiche cui fa ricorso. Occorre accrescere la produzione di bioenergie, ma non a spese dell'approvvigionamento alimentare.

4.6 L'UE deve continuare a seguire principi umanitari e responsabilizzarsi nei confronti delle questioni attinenti l'emigrazione e dei problemi dei paesi in via di sviluppo; essa deve al tempo stesso ridurre al minimo le possibilità di conflitti nelle regioni confinanti impegnandosi a fare in modo che le persone che vi abitano possano guadagnarsi da vivere nella loro zona di origine, all'interno e all'esterno dell'UE.

L'UE deve sostenere i produttori dei paesi in via di sviluppo e le loro organizzazioni e contribuire agli sforzi che essi fanno per rispondere meglio alle necessità alimentari delle loro regioni grazie alla collaborazione e all'apprendimento reciproco. I produttori europei dovrebbero partecipare alla collaborazione tra agricoltori. Nel luglio 2008 l'UE ha adottato la decisione di principio di destinare un miliardo di euro, a carico del bilancio agricolo, al miglioramento delle condizioni di attività dei produttori agricoli dei paesi in via di sviluppo.

4.7 È inoltre importante sviluppare gradualmente un consumo responsabile e sane abitudini alimentari: una dieta ricca di prodotti vegetali consentirebbe all'umanità di far fronte alle proprie necessità alimentari con consumi energetici molto minori di quelli richiesti da una dieta ricca di proteine animali. Sul versante della produzione è importante continuare a sviluppare la produzione e a rafforzare le competenze scientifiche. L'UE deve svolgere un ruolo proattivo in questi campi, sia nelle proprie attività che nelle sedi internazionali.

**5. Sicurezza di approvvigionamento — la base dell'approvvigionamento alimentare nell'UE**

5.1 La sicurezza di approvvigionamento è un meccanismo essenziale per limitare i rischi e garantire l'approvvigionamento alimentare e le forniture mediche in circostanze eccezionali. Le disposizioni volte a garantire la sicurezza di approvvigionamento alimentare a livello nazionale variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro. L'adesione all'UE comporta in genere un abbassamento del livello nazionale di sicurezza di approvvigionamento, dato che l'UE si considera capace di far fronte alle esigenze in questo campo e alla gestione delle crisi. Il mercato interno comunitario offre una base adeguata per raggiungere questo obiettivo. Le crisi degli ultimi anni sono state di natura qualitativa e non hanno comportato scarsità di generi alimentari di base.

5.2 Nel gestire la sicurezza di approvvigionamento uno dei principali obiettivi è garantire la produzione di materie prime alimentari. In caso di crisi è possibile regolare e controllare la distribuzione di derrate alimentari. A tal fine è essenziale la collaborazione tra produttori, distributori, industria della trasformazione, pubbliche autorità e altri organismi.

5.3 Nel caso in cui una crisi si protragga diviene necessaria la disponibilità dei fattori di produzione agricoli di base, tra cui i fertilizzanti, le fonti energetiche come il petrolio, i prodotti fitosanitari, le sementi, i farmaci per uso veterinario, l'acqua ecc. Le pubbliche autorità sono obbligate per legge a garantire la fornitura dei fattori di produzione in circostanze eccezionali. A tal fine sono necessari dei piani e una chiara divisione dei compiti tra i vari soggetti. I regimi nazionali e il livello di preparazione per la sicurezza di approvvigionamento variano. L'UE sta attualmente preparando dei nuovi regimi, in particolare per far fronte all'ampliarsi della gamma di rischi internazionali.

5.4 La sicurezza di approvvigionamento del settore alimentare comunitario dev'essere rafforzata ricorrendo a meccanismi e a soluzioni più efficaci, in modo che l'UE si possa preparare a nuovi potenziali rischi. Regimi di scorte che abbiano dimensioni sufficienti e coprano l'intera UE sono fondamentali per la sicurezza di approvvigionamento; essa si basa su mercati agricoli stabili e funzionali negli Stati membri e sul mercato interno dell'UE. In caso di crisi l'affidabilità e la rapidità di risposta delle varie parti coinvolte sono essenziali per garantire la sicurezza di approvvigionamento.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

## ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale europeo**

I seguenti emendamenti sono stati respinti nel corso del dibattito, ma hanno ottenuto più di un quarto dei voti espressi.

**Punto 3.4.2.2**

Modificare come segue:

*Le innovazioni biotecnologiche hanno portato con sé un'intera gamma di nuovi metodi di produzione. I progressi delle biotecnologie sono visti, da parte di talune imprese produttrici di sementi e di prodotti chimici, come un notevole passo in avanti verso una maggiore efficienza produttiva. Tale processo andrebbe promosso mediante l'attività di ricerca e sviluppo. Tuttavia accanto ai vantaggi bisogna considerare anche i possibili rischi per la salute e per l'ambiente, che dovrebbero essere oggetto di accurate ricerche, finanziate con fondi specifici. Un problema consiste nel fatto che ~~i possibili~~ gli effetti collaterali delle biotecnologie per la salute degli animali, delle piante e degli ecosistemi ~~rimangono poco chiari~~ non sono ancora completamente noti.*

**Esito della votazione**

Voti favorevoli: 41, Voti contrari: 49, Astensioni: 18

**Punto 1.8**

Modificare come segue:

*L'UE deve destinare risorse maggiori agli investimenti per lo sviluppo delle ~~nuove~~ tecnologie basate sui criteri di sostenibilità, e tra l'altro delle biotecnologie, per poterle applicare nella produzione. Per quanto riguarda le biotecnologie, il CESE condivide la posizione espressa nell'aprile 2008 nel quadro della Valutazione internazionale del ruolo della conoscenza, della scienza e della tecnologia agricole per lo sviluppo (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, Iaastd) effettuata dalla Banca mondiale, dalla FAO e da altre istituzioni pubbliche, secondo cui i problemi alimentari mondiali, che si presentano fuori dall'UE, non vanno risolti con l'ingegneria genetica e le biotecnologie né con un maggior impiego di sostanze chimiche in agricoltura, ma in primo luogo mediante metodi agricoli tradizionali e l'agricoltura biologica.*

**Esito della votazione**

Voti favorevoli: 39, Voti contrari: 47, Astensioni: 19

**Punti 3.4.2.1 e 3.4.2.2**

Modificare come segue:

*3.4.2.1 La domanda di prodotti agricoli come materia prima per la produzione di bioenergia è cresciuta anzitutto a causa delle misure politiche adottate per contrastare la minaccia ambientale, ma anche in conseguenza dello sviluppo tecnologico della crescita della popolazione mondiale e del cambiamento delle abitudini alimentari (ad esempio l'aumento del consumo di carne). Le biotecnologie offrono numerose nuove opportunità per rendere più efficaci la produzione e la trasformazione nel mercato alimentare e in quello non alimentare. Nel settore energetico, la bioenergia prodotta partendo dalla cellulosa si sta affermando, accanto a quella ricavata dall'amido, come prodotto commerciabile.*

*3.4.2.2 Le innovazioni nello sviluppo di metodi ecologicamente e socialmente compatibili per accrescere l'efficienza dell'allevamento (ad esempio lo smart-breeding) e dell'agricoltura dovrebbero continuare ad essere promosse ~~biotecnologiche hanno~~ portato con sé un'intera gamma di nuovi metodi di produzione. I progressi delle biotecnologie sono visti come un notevole passo in avanti verso una maggiore efficienza produttiva. Tale processo andrebbe promosso mediante l'attività di ricerca e sviluppo. Tuttavia accanto ai vantaggi bisogna considerare anche i possibili rischi per la salute e per l'ambiente. Un problema consiste nel fatto che i possibili effetti collaterali delle biotecnologie per la salute degli animali, delle piante e degli ecosistemi rimangono poco chiari. Il Comitato condivide la posizione espressa in un recente studio denominato Valutazione internazionale del ruolo della conoscenza, della scienza e della tecnologia agricole per lo sviluppo (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development) secondo cui i problemi alimentari che si sono andati aggravando a livello mondiale, e in special modo al di fuori dell'UE, devono essere risolti con metodi adeguati alla situazione locale, vale a dire mediante procedure agricole tradizionali, l'agricoltura biologica ecc., ma assolutamente non attraverso il ricorso alle biotecnologie.*

**Esito della votazione**

Voti favorevoli: 34, Voti contrari: 53, Astensioni: 21

## Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Oltre il PIL: strumenti per misurare lo sviluppo sostenibile*

(2009/C 100/09)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16-17 gennaio 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di formulare un parere d'iniziativa sul tema:

*Oltre il PIL: strumenti per misurare lo sviluppo sostenibile.*

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente (e più precisamente l'Osservatorio dello sviluppo sostenibile), incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore Martin SIECKER.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 114 voti favorevoli, 2 voti contrari e 8 astensioni.

### 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Pur essendo un indicatore importante della crescita economica, il PIL non è perfettamente idoneo a orientare le politiche necessarie per far fronte a tutte le sfide del XXI secolo. Il fatto che occorrono altri indicatori complementari è confermato dalle conclusioni del convegno «Al di là del PIL», organizzato dalla Commissione europea a Bruxelles il 19 e 20 novembre 2007, e da quelle del convegno «Una verità comoda», svoltosi il 10 gennaio 2008 all'Università di Tilburg.

1.2 Il PIL funziona bene come metro della rapidità degli sviluppi economici: esso riflette infatti la dinamica dei nostri redditi, a prescindere dal fatto che questi ci permettano di acquistare prodotti e servizi utili o arrechino danni alle persone e all'ambiente. Ciò che ci serve è anzitutto uno strumento in grado di indicare quanta strada ancora dobbiamo percorrere per arrivare a un'economia sostenibile e solida.

1.3 Dato che vanno considerati due aspetti molto diversi (sostenibilità e benessere) si rendono necessari due indicatori. La sostenibilità, che riguarda la solidarietà intergenerazionale e un mondo «sano» nel presente e nel futuro, costituisce una condizione. Il benessere, che riguarda lo sviluppo sociale, costituisce invece un obiettivo variabile. Per la prima è sufficiente assicurare la possibilità di mantenere nel lungo termine un certo tenore di vita a livello mondiale. Una volta assicurata questa condizione, non è più necessario ricercare una sostenibilità ancor maggiore. Nel caso del benessere le cose stanno invece diversamente: più benessere è sempre preferibile a meno benessere, ed è dunque naturale aspirare a migliorarlo.

1.4 Un indicatore per misurare la sostenibilità e la sua evoluzione esiste: si tratta dell'impronta ecologica, che, al di là delle sue lacune, è il miglior indicatore globale di cui disponiamo per valutare la sostenibilità dello sviluppo sotto il profilo ambientale.

1.5 L'impronta ecologica rappresenta un ottimo strumento di comunicazione: uno dei pochi, se non l'unico, che tiene conto dell'impatto ambientale dei nostri consumi e dei nostri modelli di produzione (importazioni ed esportazioni) sugli altri paesi. Si tratta di uno strumento che può essere perfezionato con l'uso, e che può essere sostituito se e quando ne sarà disponibile uno migliore.

1.6 La difficoltà sta nel mettere a punto un indicatore dello sviluppo sociale in grado di misurare i diversi aspetti della qualità della vita fornendo un quadro complessivo realistico. Il presente parere si limita ad esaminare questo tipo di indicatore della qualità della vita perché (ancora) non esiste uno strumento del genere realmente efficace.

1.7 Un tale indicatore, che dovrebbe essere agevole da usare e scientificamente affidabile, dovrà riguardare gli aspetti generalmente considerati essenziali per la qualità della vita e risponde ai seguenti criteri:

- essere composto di fattori obiettivi scelti tra quelli che determinano le *capacità* delle persone,
- «reagire» all'azione delle politiche,
- fornire dati costantemente aggiornati,
- permettere i raffronti tra paesi diversi,
- permettere i raffronti nel tempo,
- essere comprensibile per il pubblico.

1.8 Gli aspetti generalmente considerati essenziali per la qualità della vita sono i seguenti:

- l'integrità fisica e la salute,
- il benessere materiale,

- l'accesso ai servizi pubblici,
- la partecipazione alla vita sociale e l'integrazione degli immigrati,
- il tempo libero,
- la qualità dell'ambiente circostante.

Le statistiche di base necessarie per misurare l'evoluzione di questi aspetti sono disponibili negli Stati membri, anche se dovranno probabilmente essere perfezionate (frequenza, rilevazione, elaborazione).

1.9 L'indicatore qui illustrato non è perfetto, né ha la pretesa di costituire un modello da seguire alla lettera. Esso vuole piuttosto essere un contributo al dibattito in corso sull'argomento. Misurare è un processo dinamico, e in una società in evoluzione occorre sempre misurare dei cambiamenti. A loro volta questi possono rendere necessari indicatori diversi o più perfezionati. Anche la definizione di un indicatore è un processo dinamico e deve essere il frutto di scambi di opinioni e dibattiti, com'è nelle consuetudini di una società democratica.

1.10 Il passaggio a politiche non esclusivamente impiegate sulla crescita economica ma determinate anche da fattori sociali e ambientali può dar luogo a un'economia più sostenibile e più solidale. Essendo molto ampio, il progetto non è certo a breve termine. Perché sia realizzabile occorre beninteso limitarlo agli Stati membri dell'UE, per estenderlo poi eventualmente ai paesi candidati (Croazia e Turchia) e a paesi con uno sviluppo economico analogo (come gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda e il Giappone). Le enormi differenze nello sviluppo economico dei paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo rendono invece impossibile creare uno strumento unico in grado di misurare la rispettiva qualità della vita e di metterla a confronto.

## 2. I limiti del PIL

2.1 La felicità è l'obiettivo ultimo di tutti gli esseri umani. Il compito principale delle autorità consiste nel creare le condizioni affinché ciascun cittadino possa perseguire al meglio il suo obiettivo, trovando la propria felicità. Ciò significa che le autorità devono essere costantemente all'ascolto della collettività per essere al corrente della situazione. Misurare equivale a sapere: solo quando si conoscono l'oggetto e le cause di uno stato d'insoddisfazione è possibile cercare una soluzione.

2.2 Attualmente il prodotto interno lordo (PIL) è lo strumento di misura maggiormente utilizzato dalle autorità per avere il quadro della situazione in cui si trova la società. Si tratta di uno strumento di misura introdotto dopo la grande depressione del 1929 e dopo la Seconda guerra mondiale. Per i responsabili politici esso costituisce l'indicatore più importante — per non dire l'unico — per valutare l'entità delle prestazioni e delle attività economiche. Si basa su un sistema internazionalmente riconosciuto di conti nazionali stabiliti secondo la stessa procedura. Inoltre tutto è convertito in un'unica unità di misura: il denaro. È per questo motivo che il PIL rappresenta un buono strumento di raffronto tra i diversi paesi.

2.3 Il PIL però non dice nulla del benessere (ovvero della felicità) della popolazione, né della sostenibilità dello sviluppo sociale. Il PIL pro capite degli Stati Uniti è tra i più alti al mondo, ma questo non significa che gli americani siano più felici di altri popoli, o che la loro società sia ineccepibile sotto il profilo della sostenibilità. Il PIL pro capite a livello mondiale è nettamente superiore a quello di 60 anni fa, ma ciò non ha portato a un aumento significativo della felicità, visto che, anche volendo ignorare il coro generalizzato di lamentele secondo cui «tutto andava meglio prima», nel 2008 soffre la fame un numero record di persone (900 milioni). E quando hanno fame le persone non sono certamente felici.

2.4 Sia l'attuale evoluzione della società sia lo stato attuale dell'economia si differenziano sostanzialmente dalla situazione esistente a metà del secolo passato. Soprattutto nei paesi sviluppati è avvertita sempre più la necessità di misurare aspetti non risultanti da transazioni di mercato o da processi economici formali. Nel PIL molti di tali aspetti ed esigenze non sono misurati adeguatamente, o non sono misurati per nulla.

2.5 Un PIL in crescita può dissimulare una perdita considerevole di benessere generale e di prosperità. Ad esempio, il fatto che un paese tagli tutti i suoi boschi e venda il legname e faccia lavorare i bambini anziché mandarli a scuola risulterà molto positivo per il PIL perché le statistiche relative alla crescita economica indicheranno un incremento del benessere materiale. Sarebbe però ben lungi dall'essere sostenibile, e le persone, e soprattutto i bambini, non ne guadagnerebbero affatto in felicità.

2.6 Altri fattori che hanno un effetto positivo sul PIL sono i disastri naturali e le gravi crisi politiche. Ad esempio, l'uragano Katrina è stato una «benedizione» per il PIL della Louisiana, grazie agli interventi straordinari ed alle attività di ricostruzione che ha reso necessarie. Lo stesso è avvenuto per il PIL di diversi paesi asiatici e africani dopo il maremoto (*tsunami*) e per quello di quasi tutti i paesi europei dopo la Seconda guerra mondiale. A parte il fatto che quel «maggior» benessere non si è poi ripartito tra tutti in eguale misura, tutte queste catastrofi non hanno certo contribuito positivamente al benessere delle popolazioni o alla sostenibilità sociale.



2.7 Ma non occorrono esempi così estremi per dimostrare che il PIL non è uno strumento di misura sufficiente. Una maggiore prosperità porta, ad esempio, a una maggior vendita di auto e al potenziamento della rete stradale, ma da questo conseguono più incidenti, costi maggiori (sostituzione/riparazione delle auto, costi per le cure a feriti e invalidi, rincaro dei premi di assicurazione). Questa stessa maggiore prosperità può avere anche altre conseguenze deleterie come l'aumento del possesso di armi e quello delle vendite di antidepressivi a giovani e adolescenti. Tutto ciò gonfia il PIL, ma non contribuisce positivamente all'obiettivo ultimo degli individui, che è la ricerca della felicità (se si eccettuano quei pochi che guadagnano proprio grazie alle attività summenzionate).

2.8 L'importanza del PIL diventa evidente soprattutto nei momenti in cui esso scende: quando ciò avviene scoppia il panico, anche se non sempre giustificatamente. Il calo del PIL può essere infatti la conseguenza di un'evoluzione positiva. Se domani tutti sostituissero le tradizionali lampadine a incandescenza con quelle a LED, si osserverebbe sì una forte spesa una tantum per le nuove lampadine, ma anche un forte calo strutturale del consumo di energia — e quindi del PIL — dato che queste lampadine consumano meno energia di quelle tradizionali.

2.9 Se ne può concludere che il PIL costituisce un buono strumento di misura quando si tratta di misurare prestazioni economiche, ma che non sussiste alcun nesso diretto fra la crescita economica e i progressi per quanto concerne altri aspetti della qualità della vita. Per completare il quadro occorrono anche altri indicatori, che rispecchino l'evolvere concreto della dimensione sociale, di quella ambientale, ecc.

### 3. Altri fattori di benessere

3.1 Il dibattito sull'utilità di strumenti di misura diversi dal PIL avviene contemporaneamente in sedi diverse. Ad esempio, dopo il convegno «Al di là del PIL» organizzato dalla Commissione europea a Bruxelles il 19 e 20 novembre 2007 <sup>(1)</sup>, il 10 gennaio 2008 se ne è svolto un altro all'Università di Tilburg intitolato «Una verità comoda» <sup>(2)</sup>. Le conclusioni dei due convegni convergono nel sottolineare l'esigenza di disporre d'indicatori aggiuntivi oltre a quello relativo alla sola crescita economica. Il PIL funziona bene come metro della rapidità degli sviluppi economici per indicare la dinamica dei nostri redditi, a prescindere dal fatto che essi ci permettano di acquistare prodotti e servizi utili o arrechino danni alle persone e all'ambiente. Quello di cui abbiamo invece bisogno è uno strumento o degli strumenti in grado di indicare quanto cammino dobbiamo ancora percorrere per arrivare a un'economia sostenibile e solidale. Poco dopo l'introduzione del PIL, economisti di

grande fama, come ad esempio Samuelson <sup>(3)</sup>, avevano già ipotizzato di integrarvi dimensioni non materiali, quali l'ambiente e i valori naturali, per allargarne la portata ad aspetti diversi da quelli puramente economici. Questi tentativi tuttavia non sono riusciti a far accettare una versione adattata del PIL: attualmente perciò il PIL classico è ancora il modello predominante. Riportiamo qui di seguito le opinioni di alcuni studiosi che hanno esaminato a fondo questo tema.

3.2 Nel suo libro «Felicità. La nuova scienza del benessere comune» <sup>(4)</sup> Richard LAYARD, professore britannico di economia del lavoro, constata che in questi ultimi 50 anni gli occidentali non sono riusciti a raggiungere una maggiore felicità, malgrado un netto aumento del benessere materiale. A suo giudizio questo è dovuto alla fortissima competizione fra le persone: ciascuno nutre come ambizione primaria quella di guadagnare più degli altri. Quest'idea fissa ha provocato regressi in aspetti più importanti per la qualità della vita delle persone: solidità dei legami familiari, piacere nel proprio lavoro, buone relazioni con gli amici e la collettività. Tutto ciò traspare dalle statistiche che rivelano l'incremento dei divorzi, il maggiore stress sul lavoro e l'intensificarsi della criminalità. Per ripristinare l'equilibrio occorre prestare maggiore attenzione alle pari opportunità di reddito piuttosto che alla parità di reddito.

3.3 Nella sua teoria dell'economia del benessere, l'economista indiano Amartya SEN <sup>(5)</sup> sottolinea che il benessere non risiede nei beni in quanto tali, bensì nelle attività per svolgere le quali ci procuriamo tali beni. Il reddito infatti offre alle persone la possibilità d'intraprendere attività attraverso le quali realizzarsi. Queste possibilità, che Sen definisce *capacità*, dipendono anche da fattori come la salute e la durata della vita. Le statistiche sul tasso di mortalità sono importanti, soprattutto per i paesi in via di sviluppo, poiché costituiscono buoni indicatori di aspetti come le disparità sociali e la qualità della vita.

3.4 Nel suo ultimo libro, intitolato *Le nuove frontiere della giustizia*, la filosofa americana Martha NUSSBAUM <sup>(6)</sup> elenca dieci diritti sociali minimi che considera essenziali per una vita dignitosa. A suo giudizio, una società incapace di garantire a tutti i propri cittadini un livello accettabile di questi diritti e di queste libertà non svolge la sua missione e non è una società realmente giusta. In concreto si tratta delle *capacità* delle persone di condurre una vita «umana» e di durata normale, di godere di una buona salute, di spostarsi liberamente, di utilizzare le proprie capacità intellettuali, di avere legami affettivi con cose e con altre persone, di farsi un'idea di ciò che è bene, in modo da poter vivere senza alcuna discriminazione con e per gli altri, di vivere a contatto degli animali e della natura rispettandoli, di ridere e giocare, di partecipare alle scelte politiche e di avere i mezzi per acquisire beni di proprietà. Questo elenco non è esaustivo e può essere integrato.

<sup>(3)</sup> P. Samuelson, *Evaluation of real national income*, Oxford Economic Papers, 1950; 2: 1-29.

<sup>(4)</sup> R. Layard, *Happiness: lessons from a new science*, Penguin Books, 2005.

<sup>(5)</sup> A. Sen, *Commodities and capabilities*, Amsterdam North Holland, 1985.

<sup>(6)</sup> M. Nussbaum, *Frontiers of justice*, Harvard University Press, 2005.

<sup>(1)</sup> [www.beyond-GDP.eu](http://www.beyond-GDP.eu)

<sup>(2)</sup> [www.economischegroei.net](http://www.economischegroei.net)

#### 4. Indicatori aggiuntivi

4.1 A parte il PIL, si sono cercati vari strumenti per misurare anche altri aspetti, importanti per comprendere le condizioni in cui versa una società. A titolo illustrativo, presentiamo brevemente qui di seguito quattro di tali indicatori. Ne esistono però altri, come ad esempio l'iniziativa del Consiglio federale belga per lo sviluppo sostenibile<sup>(1)</sup>, l'Indice canadese del benessere (*Canadian Index of Wellbeing - CIW*)<sup>(2)</sup>, la Felicità nazionale lorda (*Gross National Happiness*) del Bhutan<sup>(3)</sup>, l'iniziativa Quars (Qualità regionale dello sviluppo) in Italia<sup>(4)</sup>, la commissione Stiglitz in Francia<sup>(5)</sup>. Per parte sua l'OCSE<sup>(6)</sup> ha elaborato un progetto mondiale per misurare il progresso, e anche presso la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound)<sup>(7)</sup> sono disponibili informazioni al riguardo. In questa sede non è possibile indicarle tutte per mancanza di spazio.

4.2 L'**Indice dello sviluppo umano**<sup>(8)</sup> è un parametro per misurare il progresso della società e di gruppi sociali. Il Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite (PSNU/UNDP) utilizza questo parametro dal 1993 per presentare una relazione annuale sulla situazione di ciascun paese. A parte il reddito, il parametro tiene conto di altri fattori come la speranza di vita, il grado di alfabetizzazione e il livello d'istruzione. Dal 1977 esso è accompagnato anche da un Indice della povertà umana (HDI)<sup>(9)</sup>, che misura il grado di accesso all'istruzione, a un'alimentazione sicura e all'acqua potabile, nonché all'assistenza sanitaria. Questo indice dello sviluppo umano, che è basato fra l'altro sulle teorie di Amartya Sen, funziona egregiamente nei paesi in via di sviluppo, ma si presta meno bene a misurare i progressi nei paesi sviluppati.

4.3 L'indice dell'**Impronta ecologica**<sup>(10)</sup> parte dall'idea che i beni di consumo possono essere convertiti nell'area della superficie necessaria per la loro produzione. Ciò permette di mettere a raffronto l'impatto ecologico di diversi comportamenti di consumo (stili di vita) o di diversi gruppi di popolazione (o paesi). A livello mondiale sono disponibili 1,8 ettari di terreno produttivo pro capite per far fronte ai consumi individuali. Attualmente gli ettari utilizzati sono invece 2,2, il che significa che l'umanità sta intaccando rapidamente le riserve della Terra. Le disparità sono però enormi: negli Stati Uniti l'impronta ecologica media è di 9,6 ettari pro capite, mentre in Bangladesh essa equivale a 0,5 ettari. Se non saranno adottate politiche in grado di cambiare la situazione, questi problemi non faranno che aggravarsi. L'erosione e la desertificazione riducono sempre più i terreni produttivi disponibili, e l'incremento demografico fa sì che un numero crescente di persone deve spartirsi un numero decrescente di ettari. Al tempo stesso la domanda au-

menta perché il maggior benessere induce a consumare di più. L'impronta ecologica è un buon indicatore per misurare lo sviluppo sostenibile, ma ha il difetto di non rivelare nulla sul benessere degli individui.

4.4 Nei Paesi Bassi è stato messo a punto il cosiddetto **Indice delle condizioni di vita**<sup>(11)</sup>, il quale offre un quadro e un'analisi sistematici delle condizioni di vita della popolazione olandese. Noto anche come «Stato sociale dei Paesi Bassi» (SSN), esso descrive l'evolvere delle condizioni di vita in un arco di circa dieci anni. I fattori considerati sono: redditi, lavoro, istruzione, salute, impiego del tempo libero, mobilità, criminalità, alloggi e ambiente circostante. Tali fattori specifici sono integrati da un indice globale sulle condizioni di vita. Vengono forniti anche dati sulle reazioni del pubblico verso la politica e le autorità. La relativa indagine viene pubblicata ogni due anni dall'Ufficio per la programmazione sociale e culturale dei Paesi Bassi. Questo Indice delle condizioni di vita non ha mai acquisito grande autorevolezza perché è soprattutto una congerie di fattori disomogenei, e quindi non offre un quadro soddisfacente e coerente della qualità della vita della società.

4.5 Il prof. Ruut Veenhoven della Erasmus Universiteit di Rotterdam studia già da trent'anni la percezione della felicità nel mondo. Nella sua **Base dati mondiale della felicità** (*World Database of Happiness*)<sup>(12)</sup> egli conclude che la correlazione tra il denaro e la felicità è minima. Quando si riceve più denaro la soddisfazione è di breve durata, tant'è vero che appena un anno dopo la sensazione di contentezza è già svanita. La disponibilità di tempo libero e la possibilità di scelta apporta invece, il più delle volte, una sensazione di gioia più profonda. Peraltro, sotto questo profilo il prof. Veenhoven, al pari di Richard Layard, opera una netta distinzione fra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo. In questi ultimi infatti l'aumento del reddito produce una sensazione di gioia maggiore e più duratura che nei paesi sviluppati, ma questa differenza viene meno appena il PIL pro capite supera una soglia di reddito compresa tra i 20 000 e i 25 000 dollari. Lo svantaggio di questa Base dati mondiale della felicità è che la misurazione della sensazione di felicità è influenzata dalle preferenze individuali, che sono diverse. È inoltre difficile incidere su tale sensazione di felicità attraverso delle politiche.

#### 5. Possibili correzioni

5.1 Per ovviare al predominio del PIL sulla politica socioeconomica sono disponibili, in linea generale, due possibilità. La prima consiste nel costruire, in aggiunta al PIL, una serie di altri indicatori riguardanti la sostenibilità e il benessere (e/o loro aspetti) che nelle scelte politiche dovranno assumere un peso pari a quello del PIL. La seconda sta nel sostituire il PIL con un indicatore nuovo, di carattere globale, che includa tutti gli elementi connessi alla sostenibilità e al benessere. Questo nuovo indicatore dovrebbe allora fungere da orientamento per la politica socioeconomica.

<sup>(1)</sup> [www.duurzameontwikkeling.be](http://www.duurzameontwikkeling.be)

<sup>(2)</sup> [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)

<sup>(3)</sup> [www.bhutanstudies.org.bt](http://www.bhutanstudies.org.bt)

<sup>(4)</sup> [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org)

<sup>(5)</sup> <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

<sup>(6)</sup> <http://www.oecd.org/statsportal>

<sup>(7)</sup> <http://www.eurofound.europa.eu>

<sup>(8)</sup> [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

<sup>(9)</sup> <http://hdr.undp.org/en/statistics>

<sup>(10)</sup> [www.footprintnetwork.org](http://www.footprintnetwork.org)

<sup>(11)</sup> <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi>

<sup>(12)</sup> <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl>

5.2 La prima delle due possibilità (una serie d'indicatori aggiuntivi al PIL) in realtà esiste già, ma non funziona. In effetti sono disponibili molti indicatori che misurano aspetti divergenti della sostenibilità e del benessere. A tali indicatori, che riguardano la democrazia, la felicità e l'appagamento nella vita, la salute, il livello di formazione, il livello culturale, la libertà di espressione, la criminalità, la qualità dell'ambiente, le emissioni di CO<sub>2</sub>, l'impronta ecologica, ecc, viene però attribuita un'importanza inferiore a quella del PIL, che continua ad essere considerato come l'indicatore più completo e meno controverso del nostro benessere.

5.3 La seconda delle due possibilità (ossia un unico indicatore globale in sostituzione del PIL) è problematica perché coinvolge due aspetti diversi: sostenibilità e benessere. Ma mentre la sostenibilità rappresenta una condizione, il benessere costituisce un obiettivo variabile. Per la prima è sufficiente assicurare la possibilità di mantenere un certo tenore di vita a livello mondiale a lungo termine. Una volta assicurata questa condizione, non è più necessario ricercare una sostenibilità ancor maggiore. Nel caso del benessere le cose stanno invece diversamente: dato che più benessere è sempre preferibile a meno benessere, è naturale aspirare a migliorarlo.

5.4 Visto che questi due aspetti così diversi difficilmente si possono conciliare in un unico denominatore, si può contemplare una terza possibilità, ossia due indicatori che vadano ad aggiungersi al PIL: un indice della sostenibilità e uno della qualità della vita. Un indicatore per misurare la sostenibilità e la relativa evoluzione esiste: si tratta dell'impronta ecologica, che, al di là delle sue lacune, è il miglior indicatore globale di cui disponiamo per valutare la sostenibilità dello sviluppo sotto il profilo ambientale. L'impronta ecologica rappresenta un ottimo strumento di comunicazione: uno dei pochi, se non l'unico, che tiene conto dell'impatto ambientale dei nostri consumi e dei nostri modelli di produzione (importazioni ed esportazioni) sugli altri paesi. Si tratta di uno strumento che può essere perfezionato con l'uso e che può venire sostituito se e quando ne sarà disponibile uno migliore. Per contro, al momento non esiste ancora un indicatore efficace dello sviluppo sociale che sia in grado di misurare i diversi aspetti della qualità della vita, fornendo un quadro complessivo realistico. Il presente parere si limita ad analizzare questo indicatore della qualità della vita.

## 6. L'indicatore della qualità della vita

6.1 Un indicatore agevole da usare e affidabile sotto il profilo scientifico dovrà riguardare gli aspetti generalmente considerati come essenziali per la qualità della vita e rispondere ai seguenti criteri:

- essere composto di fattori obiettivi scelti tra quelli che determinano le *capacità* delle persone,

- «reagire» all'azione delle politiche,
- fornire dati costantemente aggiornati,
- permettere il raffronto tra paesi diversi,
- permettere il raffronto nel tempo,
- essere comprensibile per il pubblico.

6.2 Gli aspetti dell'esistenza generalmente considerati come vitali nell'UE per la qualità della vita e che rispondono a tali criteri sono:

- **l'integrità fisica e la salute:** questo indicatore misura la percentuale della popolazione la cui possibilità di vivere secondo le rispettive aspirazioni non è ostacolata né da fattori «interni» (malattie, disabilità) né da fattori «esterni» (criminalità, prigionia),

- **il benessere materiale:** consiste nel reddito medio standard disponibile espresso in parità di potere d'acquisto, che rappresenta il miglior metro globale della capacità d'acquisto reale del cittadino medio. Il potere d'acquisto di paesi diversi viene reso comparabile mediante correzioni che tengono conto delle disparità del livello dei prezzi in tali paesi,

- **l'accesso ai servizi pubblici:** la percentuale del PIL destinata all'assistenza sanitaria, all'insegnamento, ai trasporti pubblici, agli alloggi e alla cultura,

- **la partecipazione alla vita sociale:** percentuale della popolazione compresa fra i 20 e i 65 anni che presta lavoro retribuito sommata alla percentuale della popolazione di età pari o superiore ai 20 anni che presta lavoro volontario. Il lavoro retribuito viene normalmente considerato come una delle forme principali di partecipazione e d'integrazione. L'impegno nel volontariato è importante per il mantenimento di strutture sociali di ogni tipo, e va dunque al di là del predominio della sfera economica. Vista la maggiore mobilità delle persone, è importante accogliere gli immigrati e agevolarne l'integrazione culturale e sociale nelle comunità esistenti,

- **il tempo libero:** la media delle ore che la popolazione di età compresa fra i 20 e i 65 anni dedica al tempo libero, e cioè ad attività diverse dall'istruzione o al lavoro, retribuito o non retribuito (compresi il tempo necessario agli spostamenti, alle incombenze domestiche e alla cura della famiglia). Il tempo libero legato a un periodo di disoccupazione non volontario deve essere detratto. Avere sufficiente tempo libero, oltre a un lavoro retribuito, è essenziale per poter disporre della propria vita secondo le proprie aspirazioni,

— **la qualità dell'ambiente circostante:** la percentuale rappresentata dalla natura rispetto alla superficie totale dell'area considerata, più la percentuale della popolazione non esposta all'inquinamento atmosferico. Non si tratta del contributo della natura e dell'ambiente alla sostenibilità dello sviluppo socioeconomico (che è rivelato dall'indicatore specifico dell'impronta ecologica), bensì della qualità della vita dei cittadini. Questo indicatore si limita quindi ai due aspetti della natura e dell'ambiente che i cittadini possono percepire direttamente come positivi o negativi.

6.3 Questi sei aspetti vengono misurati per mezzo di unità diverse. Per poterli riunire in un unico indicatore generale occorre anzitutto renderli comparabili. Il sistema più semplice (e anche più efficace) sta nel calcolare per ciascun indicatore parziale un punteggio tipo, o punteggio Z (*Z-score*), attraverso un metodo statistico accettato a livello internazionale e molto utilizzato. Si tratta in pratica di una variabile con una media pari a 0 e una variazione standard di 1. Ciò significa all'incirca che un terzo dei paesi riceve un punteggio compreso fra 0 e +1, un terzo fra 0 e -1, un sesto superiore a +1 e un sesto inferiore -1. Ne consegue che l'indicatore generale può essere calcolato come la media dei punteggi tipo (o Z) dei 6 aspetti cui si riferisce.

6.4 Per poter misurare l'evoluzione nel tempo non è possibile calcolare nuovamente i punteggi tipo (o Z) sulla base della media della variazione standard dell'anno considerato: dunque, la qualità della vita media resterà automaticamente invariata da un anno all'altro. Perciò la media e le variazioni standard del primo anno di utilizzo dell'indicatore servono come riferimento anche per il calcolo dei punteggi tipo (o Z) degli anni successivi. Se la media di un determinato anno è superiore a quella dell'anno precedente, la qualità della vita è realmente migliorata; se invece è inferiore a quella dell'anno precedente, significa che la qualità della vita è peggiorata.

6.5 Per il pubblico a digiuno di nozioni elementari di scienza statistica il risultato di un calcolo di questo tipo significa poco. Per soddisfare al sesto criterio (accessibilità al grande pubblico) è preferibile elaborare ogni anno una graduatoria sulla scorta della documentazione statistica, in modo che chiunque possa constatare direttamente l'evoluzione (positiva o negativa) del proprio paese rispetto a quella di altri paesi nell'anno precedente. In genere elenchi di questo tipo hanno grande impatto sull'opinione pubblica e possono accrescere la popolarità dello strumento utilizzato. A sua volta ciò può costituire un ulteriore incentivo a migliorare la qualità della vita.

## 7. Per una politica più equilibrata

7.1 I dati necessari per farsi un'idea dell'evoluzione di questi sei aspetti sono in genere disponibili in tutti gli Stati membri dell'UE, anche se non (ancora) con la medesima frequenza e qualità ovunque. Per quello che riguarda i dati economici e finanziari, esiste da tempo l'uso di misurarli tramite l'indice delle quotazioni di borsa, disponibile giornalmente. La misurazione dell'ambiente e della qualità della vita è invece relativamente

nuova, e le informazioni al riguardo sono quindi molto più limitate. Spesso le statistiche sociali e ambientali risalgono a 2 o 3 anni prima. L'omogeneità nella qualità e nella disponibilità dei dati è una delle principali condizioni da soddisfare per disporre di un indicatore valido e veramente significativo. Ma una volta che la base esiste, l'indicatore può essere utilizzato in tempi brevi, sempre che si ottenga un consenso politico al riguardo. Una delle particolarità che rendono questo indicatore interessante sotto il profilo politico è il fatto che nell'UE, perlomeno per il breve periodo, esso ha delle potenzialità di crescita superiori a quelle del PIL.

7.2 Misurare non basta: bisogna anche che il risultato sia utilizzato nella definizione delle politiche. Questo nostro XXI secolo ci mette dinanzi a tutta una serie di problemi che, a causa della loro novità, noi non sappiamo ancora bene come affrontare. La rapidità s'impone perché l'assenza di soluzioni strutturali conduce all'esaurimento delle risorse del pianeta. Optando per una nuova politica imperniata non esclusivamente sulla crescita economica, ma anche sulla sostenibilità dello sviluppo economico (continuità delle attività economiche) e sociale (far sì che la popolazione sia in grado di condurre una vita sana e di generare un reddito, e garantire a quelli per cui questo non fosse possibile un livello ragionevole di sicurezza sociale), come pure sulla politica ambientale (mantenimento della biodiversità, conversione alla sostenibilità nella produzione e nei consumi), diventa possibile dare una soluzione gestibile a vari gravi problemi (occupazione, ineguaglianze, istruzione, povertà, migrazioni, grado di appagamento, cambiamento climatico, esaurimento delle risorse del pianeta).

7.3 L'indicatore qui illustrato non è perfetto, né ha la pretesa di costituire un modello da seguire alla lettera. Esso vuole piuttosto essere un contributo al dibattito in corso sull'argomento. Occorrerà forse estendere il numero degli aspetti considerati, e fors'anche affinare i criteri cui essi devono soddisfare. Inoltre un indicatore del genere non è mai definitivo: misurare è un processo dinamico, e in una società in evoluzione occorre sempre misurare dei cambiamenti. A loro volta questi possono rendere necessari indicatori diversi o più perfezionati. Anche la definizione di un indicatore è un processo dinamico e deve essere il frutto di scambi di opinioni e dibattiti, com'è nelle consuetudini di una società democratica.

7.4 Essendo molto ampio, il progetto non è certo a breve termine. Perché sia realizzabile occorre beninteso limitare quest'ambizione agli Stati membri dell'UE. Il processo potrebbe essere eventualmente esteso ai paesi candidati (Croazia e Turchia) e a paesi con sistema politico ed economico analogo (come gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda e il Giappone). Le enormi differenze nello sviluppo economico dei paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo rendono invece impossibile creare uno strumento unico, in grado di misurare la rispettiva qualità della vita e di metterla a confronto. D'altra parte, viste le analogie tra i sistemi politici dei paesi suddetti, le libertà democratiche non sono incluse tra gli indicatori parziali ritenuti essenziali per la qualità della vita: in tali paesi si tratta infatti di un'acquisizione consolidata.

7.5 Una politica che non sia più determinata in funzione della sola crescita economica, ma che sia anche guidata da fattori sociali e ambientali può costituire il punto di partenza per scelte politiche migliori e più equilibrate, e quindi per un'economia più sostenibile e più solidale. Il Comitato spera che la Commissione europea si pronunci con chiarezza in merito a questo punto nella relazione sullo stato di avanzamento della strategia europea per lo sviluppo sostenibile, la cui pubblicazione è prevista nel giugno 2009. Come obiettivo potrebbe essere adottato il modello sociale europeo, nella definizione che ne dà un precedente parere del Comitato <sup>(1)</sup>. Tale modello è ispirato dall'obiettivo ultimo di spianare la via per fare dell'UE un'area di benessere democratica, rispettosa dell'ambiente, competitiva, solidale e basata sull'integrazione sociale di tutti i cittadini.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> GU C 309 del 16.12.2006, pag. 119.



## Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema **La sicurezza sanitaria delle importazioni agricole e alimentari**

(2009/C 100/10)

La presidenza francese ha deciso, con lettera del 3 luglio 2008, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

*La sicurezza sanitaria delle importazioni agricole e alimentari (parere esplorativo).*

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore BROS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 92 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

### 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 In seguito a delle gravi crisi alimentari, l'Unione europea ha adottato un sofisticato dispositivo di sicurezza sanitaria con l'obiettivo di assicurare un elevato livello di protezione della salute dei consumatori, come pure della salute animale e vegetale. Tuttavia, in un contesto di incremento degli scambi commerciali mondiali di prodotti agricoli e alimentari, aumentano i rischi sanitari e all'interno dell'Unione europea sono ancora frequenti gli incidenti sanitari legati alle importazioni. Detti incidenti sanitari comportano dei rischi per la salute umana, animale e vegetale e determinano ingenti costi per la collettività.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore il memorandum, presentato al Consiglio Agricoltura del giugno 2008, con l'appoggio di 15 Stati membri, intitolato «Importazioni di prodotti alimentari, di alimenti per animali, di animali e di piante: sicurezza e ottemperanza alla normativa comunitaria»<sup>(1)</sup>. Con il presente parere, il Comitato intende contribuire alla riflessione sui margini di perfezionamento del dispositivo europeo di sicurezza sanitaria. L'Organizzazione mondiale per il commercio (OMC) offre un quadro giuridico indispensabile onde evitare le barriere ingiustificate agli scambi commerciali. Il CESE tiene al rispetto di tali norme, pur proponendo alcuni adeguamenti.

1.3 Considerando molto dannose le differenze tra le prassi degli Stati membri relative ai controlli sulle esportazioni, il CESE raccomanda di perseguire la loro armonizzazione e giungervi quanto prima.

1.4 Constatando che numerose misure efficaci di gestione sanitaria delle importazioni riguardano unicamente i prodotti di origine animale, il CESE reputa che alcune di queste potrebbero essere utilmente estese ai prodotti d'origine vegetale. Ciò consentirebbe di migliorare la sorveglianza sui rischi connessi ai residui di pesticidi e alle contaminazioni tramite agenti tossici

ovvero alle malattie delle piante. In particolare, il CESE raccomanda di aumentare il numero delle missioni d'ispezione per i prodotti vegetali, imponendo per la loro importazione elenchi degli stabilimenti autorizzati e controlli sistematici ai punti d'ingresso.

1.5 Il CESE è del parere che le decisioni di misure relative alle importazioni debbano basarsi quanto più possibile su dati oggettivi. A tal fine, il Comitato auspica che si applichino in modo sistematico i principi dell'analisi del rischio e che si definiscano meglio i livelli di protezione adeguati, come stabiliti dall'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS).

1.6 I fattori socioeconomici, quali l'impatto economico di una decisione o la sua accettabilità a livello sociale, dovrebbero essere oggetto di una valutazione indipendente e caratterizzata dallo stesso rigore applicato alla valutazione del rischio sanitario. Diversi paesi, fra cui il Canada e il Regno Unito, dispongono già, nell'ambito delle loro agenzie di sicurezza alimentare, di unità di esperti socioeconomici. Il CESE propone che la Commissione valuti l'opportunità di istituire un'agenzia indipendente di analisi socioeconomica.

1.7 Il CESE ritiene che il sistema di rintracciabilità, nucleo centrale del modello europeo di sicurezza sanitaria, che permette di disporre dell'informazione sull'alimento «dall'azienda agricola alla tavola», dovrebbe poter essere applicato anche ai prodotti provenienti dai paesi terzi. La questione dovrebbe avere la priorità nell'ambito dei negoziati bilaterali e nei programmi d'assistenza tecnica nei paesi meno avanzati.

1.8 Il CESE richiama l'attenzione sulle difficoltà che incontrano i produttori dei paesi meno avanzati nell'applicare le norme sanitarie europee. Incoraggia lo sviluppo dell'assistenza tecnica al commercio, del trasferimento di tecnologie e dell'appoggio all'istituzione di sistemi di rintracciabilità e di allerta rapida in questi paesi.

<sup>(1)</sup> Documento del Consiglio 10698/08.

1.9 I requisiti che si applicano ai prodotti agricoli e alimentari importati sono meno rigorosi di quelli imposti ai prodotti comunitari in campi come quello della rintracciabilità, del benessere degli animali o più in generale delle norme ambientali. Considerando che le regole internazionali del commercio non offrono sufficienti possibilità di invocare settori prioritari per l'Unione europea, il CESE auspica vivamente che la Commissione proponga una strategia per difendere queste preferenze collettive europee. Il CESE ritiene che l'UE dovrebbe essere all'avanguardia nel difendere l'opportunità di considerare altri fattori legittimi nell'ambito del commercio internazionale. Per far ciò, essa dovrebbe accettare esplicitamente le proprie preferenze collettive, difendere gli «altri fattori legittimi» nelle sedi internazionali e rilanciare i dibattiti sul legame tra l'OMC e gli altri accordi internazionali.

## 2. Osservazioni generali

2.1 In seguito alle crisi sanitarie che hanno colpito l'UE, la Commissione ha avviato un ampio processo di rifusione della legislazione alimentare, introducendo un nuovo quadro istituzionale e legislativo molto elaborato, che costituisce un reale progresso.

2.2 Il regolamento (CE) n. 178/2002 precisa che «la Comunità ha scelto di perseguire un livello elevato di tutela della salute», aggiungendo che la legislazione si applica «in maniera non discriminatoria a prescindere dal fatto che gli alimenti o i mangimi siano in commercio sul mercato interno o su quello internazionale»<sup>(1)</sup>.

2.3 Il modello europeo è basato su alcuni principi fondamentali:

- la rintracciabilità «dall'azienda agricola alla tavola», vale a dire «la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento [...] attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione»<sup>(2)</sup>,
- la separazione fra la valutazione del rischio e la sua gestione,
- la responsabilità giuridica di tutti gli attori della catena alimentare,
- un sistema di allerta efficace.

2.4 Tuttavia, gli incidenti sanitari connessi ai prodotti importati sono ancora oggi frequenti. Negli ultimi anni nell'Unione europea si sono riscontrati residui di pesticidi nella frutta importata, aflatossine nella frutta a guscio e nel mais, residui di farmaci veterinari nei prodotti di origine animale, si sono verificati casi di afta epizootica ecc. Nel 2007, 314 allarmi lanciati dal sistema di allerta rapido riguardavano prodotti provenienti dai paesi terzi<sup>(3)</sup>, ovvero il 32 % del totale. Tali problemi ricorrenti rivelano determinate disfunzioni alle quali è necessario porre rimedio.

<sup>(1)</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002, considerando 8.

<sup>(2)</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002, articolo 3.

<sup>(3)</sup> Relazione annuale RASFF (sistema rapido d'allerta comunitario per alimenti e mangimi) per il 2007.

2.5 Gli incidenti sanitari legati alle importazioni costituiscono allo stesso tempo una minaccia per la sicurezza dei consumatori europei e un costo elevato per la collettività. Quando viene lanciato un allarme, le operazioni di richiamo o di ritiro dal mercato di un prodotto alimentare sono molto onerose per le imprese interessate. Analogamente, i provvedimenti sanitari destinati a sradicare una malattia animale o vegetale da una zona, come ad esempio l'obbligo di vaccinare il bestiame o l'obbligo di ricorrere all'uso di insetticidi in un'intera regione, hanno un impatto rilevante, che può durare nel tempo.

## 3. Meglio anticipare i rischi sanitari

3.1 Per ridurre la frequenza degli incidenti sanitari, esistono dei margini di manovra tali da consentire una migliore prevenzione di tali rischi.

3.2 L'armonizzazione a livello comunitario delle pratiche di controllo delle importazioni è in corso e deve costituire una priorità. Le differenze fra le pratiche degli Stati membri in relazione ai controlli sulle esportazioni sono molto dannose. Non è accettabile che operatori commerciali possano scegliere di immettere le proprie merci nel mercato interno attraverso i paesi noti per essere meno severi nell'effettuazione dei controlli. Ad esempio, è stato segnalato che gli importatori di agrumi tendono a evitare i porti spagnoli, perché è lì dove sorgono i laboratori più avanzati nella ricerca delle malattie di tali piante o dei residui che possono trovarsi in tali piante.

3.3 Molti dei provvedimenti relativi alla gestione della sicurezza sanitaria delle importazioni vengono attualmente applicati esclusivamente agli animali vivi e ai prodotti d'origine animale. Allo stato attuale delle cose, bisognerebbe sorvegliare più strettamente determinati rischi, come i residui di pesticidi, i contaminanti fisici o chimici tramite agenti cancerogeni o tossici (ad esempio, metalli pesanti, biotossine, coloranti, ecc.) o le malattie delle piante. Le misure efficaci meriterebbero dunque di essere estese ai prodotti d'origine vegetale.

3.4 In primo luogo, si potrebbero aumentare le missioni d'ispezione riguardo a talune categorie di prodotti vegetali. In effetti, nell'ambito della programmazione dell'Ufficio alimentare e veterinario (UAV) per il 2008 solo una missione su tre riguarda prodotti vegetali.

3.5 Le importazioni di prodotti d'origine vegetale dovrebbero inoltre essere soggette a un elenco di paesi e di stabilimenti autorizzati, come già accade per una quindicina di categorie di prodotti animali.

3.6 Inoltre, a differenza di quanto accade ora, le importazioni di prodotti vegetali dovrebbero essere sottoposte a controlli sistematici fin dal primo punto d'ingresso. Nel caso dei prodotti di origine animale, i PIF (posti di ispezione frontalieri) hanno dimostrato la loro efficacia. Andrebbero altresì migliorate le sinergie tra la sorveglianza da parte dello Stato e i controlli privati effettuati dagli importatori. Questi ultimi, sempre più spesso, fanno eseguire delle analisi già sul luogo di produzione. L'ente preposto alla sorveglianza alimentare dovrebbe poter avere accesso ai risultati di tali analisi.

3.7 Infine, la base di dati «Traces», che consente la registrazione e lo scambio di informazioni in relazione al commercio e alle importazioni di animali vivi e prodotti di origine animale, si potrebbe estendere al settore fitosanitario, in collegamento con il sistema «Europhyt».

#### 4. Approfondire l'utilizzo dei principi di analisi del rischio

4.1 Le organizzazioni internazionali riconosciute dall'OMC definiscono i principi di analisi del rischio come un processo in tre fasi: valutazione del rischio, gestione del rischio e comunicazione del rischio. La riforma della legislazione alimentare europea ha rappresentato il primo passo verso l'applicazione dell'analisi del rischio. La creazione dell'AESA ha permesso di distinguere fra la valutazione e la gestione del rischio, fatto che è fondamentale. Basata sugli elementi scientifici a disposizione e «svolta in modo indipendente, obiettivo e trasparente»<sup>(1)</sup>, la valutazione del rischio condotta dall'AESA consente all'autorità responsabile della gestione del rischio (la Commissione o gli Stati membri) di decidere le misure necessarie.

4.2 Tuttavia, i provvedimenti in materia di importazioni decisi dalla Commissione, sia che si tratti di interrompere un flusso di importazioni o di mantenerlo, a volte non vengono compresi né all'interno dell'UE né dai paesi terzi. Le accese discussioni sorte riguardo alle importazioni di pollo al cloro americano o di manzo brasiliano ne sono esempi recenti. In alcuni casi, la Commissione è accusata di attribuire priorità agli interessi commerciali, a scapito dei consumatori. Il CESE è del parere che le decisioni sulle misure applicabili alle importazioni dovrebbero basarsi in maniera più netta su dati oggettivi.

4.3 Spesso però ci sono dei conflitti tra i diversi obiettivi, che vanno quindi messi a confronto. È necessario fare in modo che questo processo di scelta fra i diversi obiettivi risulti trasparente per i consumatori.

4.4 Il CESE invita la Commissione ad applicare più sistematicamente i principi di analisi del rischio, offrendo all'AESA i mezzi per svilupparne la metodologia.

4.5 L'articolo 5, paragrafo 7 dell'Accordo SPS autorizza il ricorso a misure provvisorie, quando le prove scientifiche sull'innocuità di un prodotto o di un processo sono insufficienti. Le regole internazionali riconoscono quindi il principio di precauzione così come esso è definito dal diritto comunitario. L'Accordo SPS consente anche di applicare norme più severe di quelle internazionali, a condizione di definire il «livello adeguato di protezione». L'Unione europea dovrebbe impegnarsi al fine di

definire meglio i propri livelli di protezione adeguati, così da poterli utilizzare come parametri di riferimento nell'analisi del rischio.

4.6 D'altro canto, come precisa la normativa, «la sola valutazione scientifica del rischio non è in grado di fornire tutte le informazioni su cui dovrebbe basarsi una decisione di gestione del rischio» ed «è legittimo prendere in considerazione altri fattori pertinenti»<sup>(2)</sup>. Tali fattori, riconosciuti anche dall'Accordo SPS, possono riguardare l'impatto economico, l'accettabilità sociale o il rapporto costi-benefici di una decisione. Oggi essi sono valutati dagli studi d'impatto della Commissione o attraverso le consultazioni.

4.7 I fattori socioeconomici dovrebbero altresì essere valutati in modo obiettivo e indipendente, con un rigore scientifico analogo a quello applicato alla valutazione del rischio sanitario, e con l'aiuto di esperti nell'ambito di discipline come l'economia, la sociologia e il diritto. Diversi paesi, fra cui il Canada e il Regno Unito, dispongono già, nell'ambito delle loro agenzie di sicurezza sanitaria, di unità di esperti socioeconomici<sup>(3)</sup>. Il CESE auspica che la Commissione consideri l'opportunità di istituire un'agenzia indipendente specializzata negli aspetti socioeconomici.

#### 5. Il problema della diversità dei requisiti imposti ai prodotti importati

5.1 In molti settori, i requisiti applicati ai prodotti agricoli e alimentari importati sono meno severi di quelle imposti ai prodotti comunitari. Non è questo il caso delle norme private che l'industria applica a tutti i suoi fornitori, ma sì lo è per certi obblighi regolamentari. Ad esempio, l'obbligo di rintracciabilità degli animali dalla loro nascita, il rispetto delle condizioni che garantiscono il benessere animale o il divieto di utilizzare taluni pesticidi non riguardano i prodotti provenienti dai paesi terzi.

5.2 Una normativa europea come quella sulla sicurezza sanitaria, che la si voglia considerare o meno giustificata, è il riflesso di una preferenza collettiva dell'Unione europea. Si parte dal presupposto che il processo istituzionale che ha condotto a tale normativa, attraverso i dibattiti del Parlamento, in seno al Consiglio e con la società civile, sia l'espressione legittima di una scelta dei cittadini europei. Le misure imposte ai produttori sono il risultato di questa scelta collettiva e vengono applicate a tutti all'interno dell'UE. Ma quando tali misure non vengono imposte ai produttori dei paesi terzi, risultano immessi nel mercato interno sia prodotti che rispettano tali requisiti che prodotti che non li rispettano.

<sup>(2)</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002, considerando 19.

<sup>(3)</sup> OCDE, 2003, «Prendre en compte les aspects socio-économiques de la sécurité des aliments: un examen des démarches de novatrices de certain pays», *Prendere in considerazione gli aspetti socio-economici della sicurezza alimentare: un esame delle iniziative innovatrici di alcuni paesi.*

<sup>(1)</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002, articolo 6.

5.3 Questa situazione, che riguarda anche altri settori (norme ambientali, diritti sociali), non è accettabile per i consumatori, che, senza saperlo, possono comprare prodotti che non rispondono alle scelte degli europei. Ad esempio, attualmente i consumatori possono legalmente trovare sul mercato arance provenienti dai paesi terzi che sono state trattate con «Lebaycid», un potente insetticida il cui principio attivo è il fention. Si tratta però di un prodotto il cui uso è vietato da diversi anni all'interno dell'UE per ragioni ambientali. Le preferenze collettive degli europei sono dunque in qualche modo aggirate e i consumatori vengono ingannati.

5.4 Anche le norme europee che non vengono applicate ai prodotti importati rappresentano un'ulteriore causa di distorsione della concorrenza a svantaggio dei produttori europei. L'*Institut de l'élevage* francese ha tentato di valutare alcuni di questi oneri supplementari. Riguardo alla rintracciabilità, ad esempio, in Europa ci si è impegnati a fondo per consentire l'identificazione degli animali. Si tratta di investimenti che risulterebbero pari, nel caso della produzione bovina, a 0,4 euro per 100 kg di carcassa, vale a dire, per l'UE a 25, a circa 32 milioni di euro. Per quanto concerne il benessere animale, l'obbligo di gabbie collettive per i vitelli destinati alla macellazione comporta un costo di 4 euro per 100 kg di carcassa, vale a dire 31 milioni di euro per l'UE a 25.

## 6. Impatto delle norme europee sui paesi in via di sviluppo

6.1 L'Unione europea è il primo importatore di prodotti agroalimentari provenienti dai paesi in via di sviluppo, in particolare in virtù delle importanti concessioni commerciali accordate in passato. La Unctad (la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo) lancia costantemente degli avvertimenti sulle conseguenze delle norme sanitarie europee per i produttori e le imprese dei paesi meno avanzati.

6.2 L'Unione europea non può fare concessioni in materia di sicurezza sanitaria. Tuttavia, consapevole della posta in gioco, il CESE incoraggia il sostegno tecnico, il dialogo e la cooperazione con i partner commerciali più vulnerabili. Invita, inoltre, la Commissione a proseguire la propria iniziativa di sostegno per l'introduzione di sistemi di rintracciabilità e di allerta nei paesi in via di sviluppo.

## 7. Principio di equivalenza e rintracciabilità

7.1 L'Accordo SPS e l'Accordo OTC (sugli ostacoli tecnici al commercio) rappresentano per i membri dell'OMC (l'Organizzazione mondiale per il commercio) un quadro giuridico indispensabile per evitare le restrizioni ingiustificate alle importazioni e consentire una maggiore trasparenza in relazione alle condizioni di accesso al mercato.

7.2 Il diritto comunitario precisa che i prodotti alimentari importati devono rispettare la legislazione alimentare europea «o le condizioni riconosciute almeno equivalenti dalla Comunità»<sup>(1)</sup>. Il CESE intende richiamare l'attenzione sui rischi di un'interpretazione troppo ampia da parte dell'UE del principio d'equivalenza riconosciuto nelle regole internazionali.

7.3 In Europa la rintracciabilità degli alimenti è il nucleo centrale del modello di sicurezza sanitaria. Tale principio viene applicato «a partire dalla produzione primaria [...] fino alla vendita o erogazione di alimenti al consumatore» (dall'azienda agricola alla tavola), in quanto «ciascun elemento [...] presenta un potenziale impatto sulla sicurezza alimentare»<sup>(2)</sup>. Tuttavia, per la maggior parte dei prodotti importati, la rintracciabilità è richiesta soltanto a partire dall'esportatore. Malgrado il ruolo eventualmente svolto dal settore privato, il CESE dubita che le pratiche in atto in taluni paesi terzi possano essere considerate «equivalenti» dal punto di vista della sicurezza. Il CESE sostiene un approccio combattivo in materia di rintracciabilità, assegnando priorità a tale questione nell'ambito dei negoziati bilaterali e nell'assistenza tecnica ai paesi meno sviluppati.

## 8. Altri fattori legittimi ed evoluzione del diritto internazionale

8.1 Gli accordi GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) e i diversi accordi dell'OMC prevedono di tenere conto, accanto ai fattori sanitari, di «altri fattori legittimi» nell'ambito della regolamentazione del commercio internazionale. Tuttavia, l'evoluzione del diritto internazionale in tale settore è stata ben più lenta. Le scelte dell'Unione europea non sono però sempre giustificabili da un punto di vista strettamente sanitario. Nel caso del pollo al cloro, la Commissione ha difficoltà a dimostrare che il bagno di decontaminazione a base di acqua clorata a cui i volatili sono sottoposti negli Stati Uniti possa nuocere alla salute dei consumatori europei. Il fatto è che la percezione della qualità degli alimenti è diversa nei due continenti. In un altro contesto, neanche la decisione di proibire l'importazione delle pelli di foca si basa su motivazioni di ordine sanitario, ma sul benessere degli animali. La compatibilità di tali provvedimenti con le norme dell'OMC è al centro di un acceso dibattito internazionale.

8.2 Eppure la giurisprudenza dell'Organo di conciliazione mostra dei segnali positivi. Ad esempio, nel caso «gamberi-tartarughe», che ha contrapposto gli Stati Uniti alla Malesia, gli esperti dell'Organo di conciliazione hanno dato ragione agli Stati Uniti, ritenendo che il divieto di importazione dei gamberi fosse giustificato ai sensi dell'accordo internazionale sulla protezione della biodiversità. I pescatori malesi sono stati costretti a modificare le loro tecniche di pesca per evitare la cattura delle tartarughe, protette dal suddetto accordo. Attualmente è anche in corso un dibattito per chiarire i legami fra le norme dell'OMC e gli altri accordi internazionali.

<sup>(1)</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002, articolo 11.

<sup>(2)</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002, articolo 3, paragrafo 16 e considerando 12.

8.3 L'Unione europea dovrebbe essere all'avanguardia in merito alle riflessioni su tali argomenti. Per far ciò essa dovrebbe definire le sue preferenze collettive, difendere «gli altri fattori legittimi» nelle sedi internazionali e rilanciare il dibattito sul collegamento tra l'OMC e gli altri accordi internazionali. Inoltre, si deve promuovere la ricerca di metodi di oggettivazione delle preferenze collettive e dei fattori legittimi per permetterne il riconoscimento a livello internazionale.

#### 9. Informazioni ai consumatori e iniziative private

9.1 I consumatori europei desiderano sempre più essere informati sulle condizioni di produzione degli alimenti che consumano e il settore privato sviluppa numerose iniziative per rispondere a tale richiesta. Inoltre vengono discusse attualmente varie idee, come quella di un'etichetta UE o di un'etichettatura sul benessere degli animali. Si potrebbe proporre che un'orga-

nizzazione internazionale fornisca ai consumatori informazioni indipendenti concernenti i metodi di produzione nei diversi paesi. Il compito di un tale punto di informazione indipendente dovrebbe essere anche quello di fornire informazioni nel quadro di un sistema globale di allerta precoce che ancora non esiste.

9.2 L'informazione ai consumatori non può essere, tuttavia, l'unica risposta alle questioni sollevate in questo parere. Per i prodotti trasformati, sempre più alla base dell'alimentazione, l'etichettatura relativa all'origine diventa troppo complessa, sia per le imprese che per i consumatori. È quindi certamente responsabilità dei poteri pubblici garantire che tutti i prodotti che circolano nel mercato interno rispondano alle scelte dei cittadini europei. I consumatori si attendono che tali scelte non vengano sacrificate nel quadro di processi politici (ad esempio il dialogo transatlantico) che servono solo ad avere un profilo più riconoscibile o a creare un clima favorevole nell'ambito dei rapporti con singoli partner commerciali.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---



**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Una trasformazione strutturale e concettuale come presupposto per una conoscenza competitiva a livello globale e per una struttura industriale europea basata sulla ricerca (L'Europa recupera terreno o passa in testa?)»**

(2009/C 100/11)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Una trasformazione strutturale e concettuale come presupposto per una conoscenza competitiva a livello globale e per una struttura industriale europea basata sulla ricerca (L'Europa recupera terreno o passa in testa?).*

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 settembre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore TÓTH e dal correlatore LEO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 98 voti favorevoli e 1 astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il cambiamento climatico, l'evoluzione demografica, la globalizzazione e la scarsità delle materie prime e dell'energia porteranno a profonde trasformazioni economiche e sociali in Europa. L'impatto di tali trasformazioni sullo standard di vita e sulla competitività dipende in misura determinante dalla capacità di adottare tempestivamente le misure opportune. La necessità di trovare risposte innovative alle nuove sfide trae origine anche da un processo di recupero che l'Europa ha compiuto con successo in molti settori. Il raggiungimento della frontiera tecnologica fa sì che le innovazioni realizzate autonomamente diventino il principale fattore di sviluppo, ma richiede anche cambiamenti in settori che per molto tempo sono stati considerati fattori di successo (ad esempio nel campo dell'istruzione e della formazione continua). La promozione della coesione all'interno della Comunità è un obiettivo altrettanto importante. La necessità di adeguamento sarà un banco di prova per il modello sociale europeo, e dai risultati ottenuti dipenderà la qualità della vita delle generazioni presenti e future. Nel far fronte a tali sfide un ruolo determinante sarà svolto dal dialogo sociale e dal dialogo della società civile con tutte le parti interessate.

1.2 In ogni caso, per affrontare le sfide che ci attendono e offrire all'Europa un ulteriore potenziale di sviluppo, occorrono una maggiore adattabilità e una maggiore velocità di adeguamento. La strategia di Lisbona<sup>(1)</sup> ha fissato degli obiettivi che, oltre ad essere ampiamente in linea con questa prospettiva, sono importanti per l'Europa. Spesso però non è stata definita chiaramente l'entità degli sforzi di adeguamento necessari e, in molti casi, vi è stata un'eccessiva esitazione nel tradurre le disposizioni in strategie di politica economica. Gli effetti di questo approccio sono noti, ed occorrono ora sforzi rinnovati per perseguire nuovamente con decisione questi obiettivi. Si propone pertanto di aumentare stabilmente le risorse destinate all'attuazione della strategia di Lisbona.

1.3 È evidente però che non può esistere una strategia valida per tutti, e in alcuni campi di intervento ogni Stato membro,

per garantire una politica efficace, deve applicare le normative europee accompagnandole con un ulteriore insieme di misure adeguate alla situazione del paese. A questo proposito, tuttavia, occorre garantire la complementarità tra le misure a livello europeo e quelle adottate dai singoli Stati membri. Le stesse esigenze di complementarità valgono naturalmente anche per le misure prese a livello europeo. Anche nei settori politici orizzontali — vale a dire le tematiche che sono di competenza di diverse direzioni generali — deve essere attuata una strategia coordinata. In entrambi i casi la complementarità risulta da una cooperazione e da un coordinamento espliciti di strategie e misure politiche elaborate e attuate congiuntamente.

1.4 Attualmente si parla molto di cooperazione e coordinamento, ma nella pratica le iniziative in tal senso vengono realizzate con scarsa convinzione. Su questo punto sono necessari dei cambiamenti per massimizzare gli effetti positivi di un'attuazione coordinata<sup>(2)</sup>. Anche a livello di Stati membri è possibile migliorare l'efficienza attraverso una maggiore cooperazione nella definizione e nell'attuazione delle misure. Per favorire questo processo una parte delle risorse supplementari andrebbe riservata esplicitamente allo sviluppo di programmi di cooperazione tra il livello europeo e quello nazionale. A tali risorse si dovrebbe poter accedere solo a condizione di aver definito misure esplicitamente coordinate e finalizzate alla realizzazione di obiettivi comuni.

1.5 L'Europa è sotto pressione soprattutto perché solo pochi Stati membri hanno creato le condizioni necessarie per lavorare ad un livello di eccellenza. Molti Stati membri non hanno ancora effettuato la transizione dalla fase di recupero a quella di produzione alla frontiera tecnologica. Nel passaggio ad un'economia basata sulla conoscenza vi è una maggiore domanda di manodopera altamente qualificata. Per far fronte a questa situazione sono necessarie previsioni a medio-lungo termine sul

(1) Naturalmente la strategia di Lisbona va molto oltre le questioni sollevate nel presente parere. Per maggiori dettagli consultare il sito: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm) (disponibile in inglese, francese e tedesco).

(2) Il coordinamento politico favorisce la produzione di beni pubblici (per esempio informazioni e conoscenze, tutela ambientale e protezione del clima) e la creazione di effetti esterni positivi. La crescente interconnessione economica in Europa crea delle esternalità, e solo mediante un coordinamento politico è possibile potenziare le esternalità positive e ridurre quelle negative.

livello di qualifica necessario della manodopera, in base alle quali ristrutturare il settore dell'istruzione e della formazione continua.

1.6 Per risolvere i problemi che si presentano e migliorare l'efficienza economica è necessario che nel campo della scienza e della ricerca vi siano strutture in grado di creare eccellenza. Occorrono anche sforzi durevoli per migliorare ulteriormente sia i risultati della ricerca che l'insegnamento e avvicinarli in larga misura ai massimi livelli mondiali. A livello europeo, dopo il rilancio della strategia di Lisbona, sono stati già compiuti dei passi avanti in questa direzione. Il Consiglio europeo della ricerca e l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (IET) accelereranno questo processo di trasformazione. In futuro gli investimenti in queste strutture dovranno essere ulteriormente potenziati per motivare gli Stati membri ad adottare strategie complementari. Inoltre occorre anche continuare, da un lato, a incoraggiare una cooperazione stretta tra le imprese, il mondo accademico, le università e le comunità di ricerca e, dall'altro, ad appoggiare l'infrastruttura relativa ai servizi di sostegno come i parchi scientifici e tecnologici, i poli di innovazione e i parchi industriali.

1.7 Nel promuovere la ricerca gli Stati membri, oltre ad investire nella manodopera e nei sistemi scientifici, devono sostenere in modo molto più incisivo i progetti di innovazione rischiosi, migliorare la protezione dei diritti di proprietà (ad esempio il brevetto europeo e le misure contro la pirateria dei prodotti), adottare regolamentazioni favorevoli all'innovazione nel mercato dei prodotti e del lavoro, creare possibilità di finanziamento adeguate al rischio, prendere misure intese a stimolare la domanda di innovazione (ad esempio mercato interno, appalti pubblici, mercati guida), garantire maggiore mobilità a tutti i livelli e mettere in atto una politica della concorrenza e una macropolitica adeguate. Un'attuazione efficace di queste strategie politiche produce come risultato un maggior numero di iniziative innovative e, di conseguenza, comporta spese di R&S più elevate.

1.8 In ultima analisi si tratta di creare un sistema in grado di reagire alle sfide in modo flessibile e rapido. Tale approccio si basa sulla convinzione che i costi futuri dell'attuale inattività siano molto più elevati di quelli delle misure da adottare. Questo vale in larga misura (ma non esclusivamente) per le misure di politica ambientale. Proprio in questo settore l'Europa, in passato, ha avuto un ruolo di primo piano che va ora rafforzato portando avanti in modo coerente la strategia intrapresa. Ciò garantisce di ottenere il dividendo industriale (*first-mover-advantage*, cioè il vantaggio di essere i primi), sociale ed ecologico che può derivare dalle misure volte a tutelare l'ambiente attraverso una regolamentazione ambientale armonizzata, la standardizzazione, la promozione dell'innovazione nel settore ambientale e il sostegno delle innovazioni sociali.

1.9 Per garantire il successo di una strategia di progresso di questo tipo occorre far sì che la sua attuazione venga sostenuta anche dalla popolazione. Se il bisogno di cambiamento non è comprensibile e i risultati non sono visibili o non sono ripartiti in modo equo, allora sarà limitata anche la disponibilità a compiere sforzi di adeguamento a livello di società e di singolo individuo. Le organizzazioni della società civile sono indispensabili per la fase di definizione e di comunicazione. Naturalmente, un presupposto per l'accettazione della strategia e delle misure è la possibilità di esercitare un influsso sulla loro defi-

nizione. Se già nella fase preparatoria vi è un ampio coinvolgimento e dibattito, allora aumenta la probabilità che possa nascere un progetto comune. Nonostante ormai sia quasi troppo tardi per discutere su come portare avanti la strategia di Lisbona, si dovrebbe tuttavia tentare di coinvolgere in questo dialogo ampie fasce di cittadini interessati.

## 2. Punto di partenza

2.1 Negli ultimi cinquant'anni i risultati economici dell'Europa sono migliorati costantemente, riducendo così i ritardi accumulati nel XIX secolo e nella prima metà del XX<sup>(1)</sup>. Nel frattempo l'Europa ha quasi raggiunto la produttività oraria degli Stati Uniti, anche se la produttività pro capite si è fermata al 70 % appena di quella americana (cfr. Gordon 2007). Il processo di recupero si è tuttavia interrotto inaspettatamente nel 1995, ed è seguita una fase in cui gli Stati Uniti hanno registrato una crescita maggiore rispetto all'Europa. La ragione principale dell'accelerazione della crescita economica degli Stati Uniti è stata individuata nella loro capacità di integrare più rapidamente nuove tecnologie — in questo caso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). In tale ambito gli Stati Uniti hanno reagito con maggiore prontezza rispetto alla maggior parte dei paesi europei per quanto riguarda sia lo sviluppo che la diffusione delle nuove tecnologie.

2.2 La diversa velocità nello sviluppo e nell'integrazione di nuove tecnologie non riguarda tuttavia unicamente le TIC, ma è una conseguenza del sistema consolidato di politica economica. Gli Stati Uniti, all'avanguardia in molte nuove tecnologie, si basano su un sistema fortemente orientato sul mercato, con università e centri di ricerca leader a livello mondiale, personale altamente qualificato proveniente da tutto il mondo, un'elevata disponibilità al rischio, la rapida crescita di nuove imprese e un mercato interno omogeneo.

2.3 I paesi europei, invece, hanno creato strutture e introdotto misure di politica economica che contribuiscono al processo di recupero e consentono la rapida acquisizione di tecnologie. Come già in passato, i tassi di investimento elevati sono ancor oggi un segno tangibile di questo approccio, al pari dei sistemi di istruzione maggiormente orientati verso l'occupazione, di strutture tendenzialmente ostili al rischio nel campo del finanziamento dell'innovazione, di investimenti più limitati nell'istruzione terziaria e dello sviluppo spesso poco innovativo di prodotti e tecnologie.

2.4 Dalla crescita debole dell'Europa (cfr. ad esempio Breuss 2008) di questi ultimi anni si evince che in numerosi settori il potenziale di crescita della strategia di recupero è ampiamente esaurito. Il passaggio da questa strategia a una posizione di punta richiede però un'opera di riconversione a largo raggio che in Europa è solo agli albori e che spesso è stata condotta senza troppa convinzione. Più ci si avvicina alla frontiera tecnologica più le iniziative innovative autonome e radicali (ad

(<sup>1</sup>) Nel complesso l'UE ha mantenuto con successo la sua posizione d'avanguardia nel commercio mondiale sia nel settore dei beni che in quello dei servizi. L'economia europea è leader mondiale in gran parte dei settori a medio livello tecnologico e per i prodotti ad alta intensità di capitale. Il crescente deficit commerciale con l'Asia e i risultati piuttosto scarsi dell'UE rispetto a quelli degli Stati Uniti nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sono però fonte di preoccupazione (cfr. il parere CCMI/043).

esempio le novità di mercato) diventano la principale fonte di crescita. Per sostenere questo metodo occorre adattare alcuni settori (ad esempio istruzione e formazione continua, regolamentazione del mercato dei prodotti e di quello del lavoro, controllo macroeconomico) che in passato sono stati classificati tra i motivi di successo del processo di recupero. La necessità di cambiamento in Europa è però dovuta anche alle attuali sfide quali il cambiamento climatico, la globalizzazione, l'andamento demografico e la scarsità delle materie prime e dell'energia. Si tratta di creare strutture in grado di reagire rapidamente alle nuove sfide e di trovare soluzioni socialmente accettabili, rispettose dell'ambiente e competitive.

2.5 In fin dei conti si tratta di creare un sistema in grado di reagire alle sfide in modo flessibile e rapido. Tale approccio si basa sulla convinzione che i costi futuri dell'attuale inattività siano molto più elevati di quelli delle misure da adottare. Questo vale in larga misura (ma non esclusivamente) per le misure di politica ambientale. Proprio in questo settore l'Europa, in passato, ha avuto un ruolo di primo piano che va ora rafforzato portando avanti in modo coerente la strategia intrapresa. Ciò garantisce di ottenere il dividendo industriale (*first-mover-advantage*), sociale ed ecologico che può derivare dalle misure volte a tutelare l'ambiente attraverso una regolamentazione ambientale armonizzata, la standardizzazione, la promozione dell'innovazione nel settore ambientale e il sostegno delle innovazioni sociali.

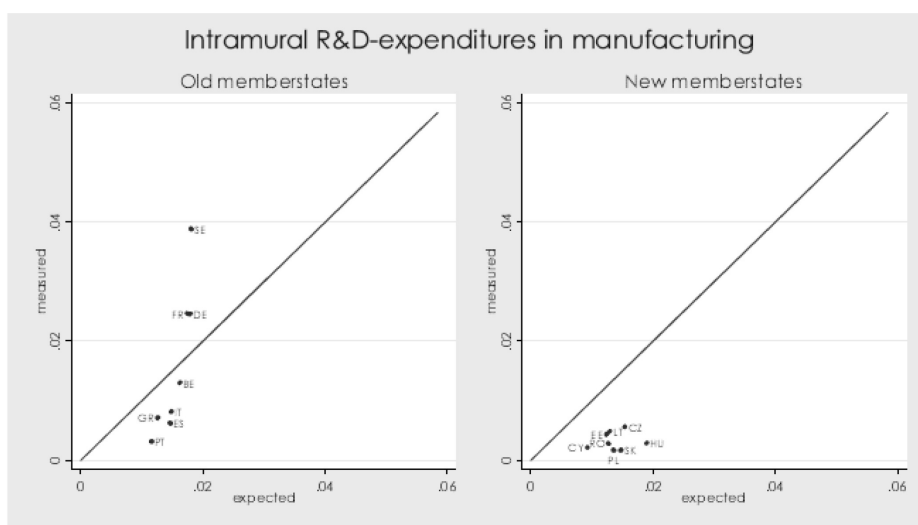
2.6 Le osservazioni che seguono riguardano gli aspetti della strategia di Lisbona relativi all'innovazione. In tale contesto vengono studiate le diverse possibilità di concepire una politica efficiente in un contesto europeo eterogeneo.

### 3. La strategia di Lisbona come risposta dell'Europa al rallentamento della crescita negli anni '90

3.1 La risposta dell'Europa al sempre maggiore ritardo accumulato rispetto agli Stati Uniti sul piano della produttività e della crescita economica è stata la strategia di Lisbona, i cui obiettivi, dopo il rilancio nel 2005, comprendono tra l'altro quello di portare le spese per la R&S al 3 % del PIL e il tasso di occupazione al 70 % delle persone in età lavorativa.

3.2 L'obiettivo di aumentare la spesa per la R&S trova fondamento in numerosi studi economici da cui emerge un evidente rapporto positivo tra lo sviluppo economico e l'entità delle spese per la R&S. Nel formulare tale obiettivo, però, non è stata prestata la debita attenzione al fatto che l'entità di tali spese dipende in modo sostanziale dalla struttura dei settori industriali e può quindi essere giudicata solo in rapporto alla loro composizione. Da ricerche condotte di recente (Leo — Reinstaller — Unterlass 2007, Pottelsberghe 2008) emerge che nella maggioranza dei «vecchi» Stati membri l'importo delle spese per la R&S è prossimo al livello che ci si potrebbe aspettare dalla loro struttura industriale, mentre nella maggioranza dei «nuovi» Stati membri tali spese si attestano al di sotto di tale livello (ossia al di sotto della linea corrispondente a un angolo di 45°, come mostra la figura 1). Svezia e Finlandia (e anche gli Stati Uniti) destinano maggiori risorse alla R&S di quanto ci si potrebbe aspettare dalla loro struttura industriale. Ciò deriva, da un lato, dal fatto che, in alcuni settori, questi paesi si trovano alla frontiera tecnologica e danno maggior importanza alle attività innovative rispetto ai loro concorrenti e, nel caso degli Stati Uniti, producono per un mercato interno più grande. Dall'altro, maggiori spese per la R&S possono anche essere indotte da un settore universitario fortemente incentrato sulla ricerca (cfr. Pottelsberghe 2008).

Figura 1: Spese per la R&S (indipendentemente dalle strutture industriali)



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old member states are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3 Se le spese destinate alla R&S dalle imprese europee (almeno nei vecchi Stati membri) sono ampiamente commisurate alla struttura industriale, non vi sono motivi validi per una modifica radicale di tali spese, poiché esse vanno anche viste come elemento di costo e producono ricavi marginali decrescenti. Un incremento degli investimenti nella R&S ha un senso se ci si avvicina alla frontiera tecnologica o se tale incremento è motivato da un cambiamento strutturale<sup>(1)</sup> inteso a privilegiare i settori a forte intensità di ricerca<sup>(2)</sup>. Entrambi i cambiamenti sono indispensabili se si vuole far sì che l'Europa resti competitiva e preservare il «modello europeo».

3.4 Questo risultato, tuttavia, non si ottiene solo aumentando una tantum le risorse destinate alla R&S, ma piuttosto potenziando il sostegno a favore di strategie innovative rischiose, investendo nelle infrastrutture di ricerca e migliorando il sistema di istruzione e formazione. Altri cambiamenti necessari sono la creazione di un contesto di mercato propizio all'innovazione e l'introduzione di una maggiore mobilità a tutti i livelli (cfr. Aho et al. 2006). Altrettanto necessarie sono misure complementari in materia di regolamentazione dei mercati del lavoro e di sistema di finanziamento, di macropolitica e di politica della concorrenza. Un'attuazione efficace di queste strategie politiche produce come risultato un maggior numero di iniziative innovative e, di conseguenza, comporta spese di R&S più elevate.

3.5 Lo spostamento dell'accento della politica economica dalla R&S all'innovazione riduce anche l'implicito trattamento di favore nei confronti delle industrie ad alta tecnologia (*high-tech*), dovuto al tentativo di aumentare le spese per la R&S. In questo modo vengono rivalutati settori che, pur essendo *high-tech* per quanto riguarda l'uso delle tecnologie, non effettuano investimenti cospicui nella R&S poiché i loro sforzi di innovazione si basano sull'impiego intelligente delle tecnologie e sulla creatività umana. Ad esempio, molte innovazioni tecnicamente ambiziose nel campo dell'industria creativa, siderurgica, tessile e dell'abbigliamento avvengono senza spese dirette di R&S o con una spesa limitata. Si è visto anche che praticamente in tutti i settori vi è un potenziale per le piccole e medie imprese in rapida crescita (le cosiddette «gazzelle») (a questo proposito cfr. Hölzl — Friesenbichler 2008), e anche questo depone a favore di un ampio sostegno alle innovazioni. La scelta di porre l'accento sui settori ad alta tecnologia — cosa che garantisce la grande importanza di tali settori anche in futuro — è dovuta alla forte crescita della domanda. Se si riescono a produrre innovazioni di successo mediante gli sforzi di R&S, i frutti in termini di crescita dell'economia e dell'occupazione, in proporzione, possono essere particolarmente elevati a causa della forte crescita della domanda (Falk — Unterlass 2006).

3.6 Le sfide vecchie e nuove richiedono prestazioni eccellenti sia nella ricerca che nell'applicazione dei relativi risultati. Consi-

derate le sfide globali, l'Europa potrà restare competitiva solo garantendo prestazioni eccellenti nel campo della ricerca di base e applicata. Ostacoli fondamentali all'attuazione di queste strategie si incontrano già ora — ma ancora di più si incontreranno in futuro — nell'ambito del capitale umano. Una forza lavoro più numerosa e più qualificata, che abbia conseguito diplomi di istruzione secondaria e terziaria, costituisce il presupposto per realizzare questo cambiamento strutturale e raggiungere la frontiera tecnologica. Le lacune finora accumulate potranno però essere colmate solo nel lungo periodo e, in molti casi, non vengono ancora affrontate con il necessario impegno. Allo stesso tempo, a livello delle strutture formative bisogna far sì che l'offerta di posti di formazione sia orientata alla domanda<sup>(3)</sup> e che la formazione continua dei lavoratori (formazione lungo tutto l'arco della vita) riceva altrettanta attenzione in modo che i lavoratori, in tutte le fasi del loro percorso professionale, mantengano la propria produttività e occupabilità.

3.7 La strategia di Lisbona rinnovata ha introdotto cambiamenti sostanziali su scala europea in grado di accelerare la trasformazione strutturale finalizzata alla creazione di strutture economiche ad alta intensità di ricerca e al conseguimento di risultati eccellenti: tra questi figurano ad esempio le misure per garantire una migliore disponibilità di capitale di rischio e per incrementare la mobilità dei ricercatori, l'IET, il Consiglio europeo della ricerca e l'iniziativa Mercati guida. A ciò si aggiunge l'incremento delle risorse destinate ai programmi quadro e l'ampio sviluppo dei progetti pilota a livello europeo.

#### 4. L'Europa: una politica efficace nonostante la diversità?

4.1 Anche se gli obiettivi europei sono per lo più chiari e condivisi da tutti, c'è da chiedersi se l'Europa sarà mai in grado, data la sua eterogeneità, di elaborare delle politiche comuni in questo campo. La diversità europea è riscontrabile non da ultimo nel diverso livello di prestazioni degli Stati membri, nei risultati discordanti e sul fronte tecnologico (ad es. la norma GSM oppure l'impiego delle TIC), come pure nelle grandi differenze presenti sia tra i diversi settori che all'interno di essi (cfr. in proposito Falk 2007, Leo — Reinstaller — Unterlass 2007, nonché l'allegato 3).

4.2 Questa diversità costituisce una grande sfida per la politica economica, le cui misure portano a risultati diversi a seconda del livello di sviluppo economico. I paesi che hanno successo adeguano la propria strategia di politica economica direttamente o indirettamente al livello di sviluppo economico e cercano quindi o di promuovere un processo di recupero o di puntare a una produzione alla frontiera tecnologica. La logica di questo adeguamento della politica economica al livello di sviluppo è documentata da tutta una serie di studi scientifici, da cui si evince che misure politiche uguali producono risultati diversi

<sup>(1)</sup> Un cambiamento strutturale è prodotto dalla creazione o dall'inseadimento di nuove imprese e dalla diversificazione di quelle esistenti.

<sup>(2)</sup> In questo contesto si parla chiaramente di settori ad alta intensità di ricerca, in quanto la suddivisione in settori a tecnologia alta, media e bassa in funzione delle spese di R&S sottovaluta l'impiego della tecnologia in molti ambiti dell'economia. Se si considera anche l'integrazione, in prodotti e processi di produzione, di tecnologie sviluppate altrove, allora anche dei settori che nella suddivisione tradizionale sono considerati a bassa tecnologia vanno classificati come a media o alta tecnologia (cfr. in proposito Peneder 2007).

<sup>(3)</sup> Il Cedefop stima che l'occupazione totale in Europa crescerà di oltre 13 milioni di posti di lavoro tra il 2006 e il 2015, fra cui circa 12,5 milioni di posti altamente qualificati (qualifiche di livello ISCED 5 e 6) e quasi 9,5 milioni di posti che richiedono qualifiche di livello medio (livello ISCED 3 e ISCED 4). D'altra parte, però, si prevede anche la perdita di oltre 8,5 milioni di posti di lavoro attualmente occupati da lavoratori scarsamente qualificati o che non possiedono qualifiche formali (livelli ISCED 0-2). Cfr. Cedefop, *Future skill needs in EuropeMedium-term forecast* [Qualifiche necessarie in Europa in futuro. Previsioni a medio termine], 2008.



in funzione del livello di sviluppo di ciascun paese. Così, la stessa misura che dà buoni risultati in un paese la cui produzione è situata alla frontiera tecnologica, in un altro paese in fase di recupero può avere effetti più contenuti, oppure addirittura negativi, sullo sviluppo economico.

4.3 Un esempio valido a sostegno di questa affermazione è il sistema di istruzione <sup>(1)</sup>. Se si vogliono massimizzare i risultati degli investimenti nel sistema di istruzione, si deve anche tenere conto delle catene di effetti che variano in funzione del livello di sviluppo: l'istruzione terziaria diventa tanto più importante quanto più un paese si avvicina alla frontiera tecnologica. I sistemi di istruzione orientati all'occupazione, invece, contribuiscono piuttosto ad un processo di recupero. Aghion et al. (2005) calcolano che un aumento delle spese per la formazione universitaria di 1 000 USD a persona in un paese alla frontiera tecnologica determina un aumento del tasso annuo di crescita pari circa allo 0,27 %, mentre lo stesso investimento in un paese arretrato rispetto a tale frontiera porta ad un aumento del tasso di crescita pari soltanto allo 0,10 % circa. Nei paesi vicini alla frontiera tecnologica si possono trarre maggiori vantaggi dalle persone con un'istruzione terziaria, poiché tali paesi puntano anche a innovazioni più radicali, che possono essere realizzate soltanto tramite il ricorso alla ricerca scientifica.

4.4 Un livello di istruzione più elevato porta anche ad una maggiore flessibilità nella scelta delle tecnologie. Il 60 % circa dello scarto di crescita tra i paesi europei e gli Stati Uniti può essere ricondotto al forte accento posto dai sistemi di istruzione europei sulla formazione professionale e/o sull'istruzione secondaria (Krueger — Kumar 2004). Le società della conoscenza hanno bisogno di qualifiche fondamentali generali e di un livello di formazione più elevato, che contribuisce all'adeguamento di nuove tecnologie e alla creazione di nuovi settori con nuove imprese. Con il raggiungimento della frontiera tecnologica, l'accento posto storicamente dall'Europa sulla formazione secondaria — giustificato per quanto riguarda il processo di recupero — sta diventando un ostacolo alla crescita.

4.5 L'Unione europea, nella formulazione e nell'attuazione della politica economica, deve ovviamente confrontarsi con l'eterogeneità degli Stati che la compongono. In caso di grande eterogeneità la competenza di attuazione viene generalmente delegata al livello degli Stati membri, in modo che questi ultimi trovino delle soluzioni adeguate alle condizioni locali <sup>(2)</sup>. Affinché la strategia prescelta risulti pienamente efficace, tuttavia, è fondamentale che vengano concordati degli orientamenti politici comuni tra i diversi livelli e che essi vengano attuati in modo coordinato. Questa affermazione è avvalorata anche dalle interdipendenze presenti all'interno dell'Unione europea. Dai pro-

<sup>(1)</sup> In linea di principio è stato stabilito che gli investimenti nel capitale umano sono molto efficaci: se la frequenza scolastica media viene aumentata di un anno, nel lungo periodo la produttività pro capite potenziale dell'economia aumenta del 6 % (De la Fuente 2003).

<sup>(2)</sup> Anche se di tanto in tanto, con il passar del tempo, questa «ripartizione delle competenze» andrebbe riveduta, una tale analisi esulerebbe dall'oggetto del presente parere (a questo proposito cfr. Falk — Hölzl — Leo 2007).

gressi compiuti da alcuni Stati membri traggono vantaggio anche gli altri, e le strategie opportuniste non dovrebbero essere considerate accettabili.

4.6 Evidentemente, non può esistere una strategia valida per tutti: può essere efficace soltanto un insieme di misure adeguate a ciascun paese. È però importante anche riconoscere che, una volta raggiunta la frontiera tecnologica, le strutture e le strategie di politica economica devono essere modificate, poiché gli strumenti esistenti — spesso messi a punto nel corso di decenni — non hanno più alcun effetto o hanno solo un impatto molto ridotto sull'aumento della crescita e sono quindi diventati inefficaci, almeno in parte. Lo stesso vale, anche se con modalità opposte, per i paesi in fase di recupero: impiegare in questi paesi le stesse strategie dei paesi alla frontiera tecnologica rappresenta una soluzione altrettanto inefficace. Una strategia europea dovrà pertanto offrire delle risposte su come:

- rafforzare la coesione e l'eccellenza tenendo conto del livello di sviluppo economico,
- formulare obiettivi e misure che tengano conto del carattere trasversale di numerosi tipi di politiche (ad es. in materia di ambiente, innovazione) e possano essere applicati in modo efficiente in tali settori nonostante l'esigenza di coordinamento,
- ripartire i compiti tra livello UE e Stati membri nel rispetto della logica del sistema,
- rendere vincolanti le misure in questione e sanzionare eventuali deviazioni rispetto alla norma.

4.7 Le strutture e i meccanismi per mettere in atto una simile politica sono ampiamente disponibili in Europa e basta «solo» utilizzarli nella forma e con i contenuti più adeguati. Anche per quanto riguarda questi ultimi, gli aspetti fondamentali sono noti e già da tempo in discussione. Quello che manca è l'impatto politico necessario per lasciare un segno nell'economia reale e nelle società europee.

## 5. Testi di riferimento

Acemoglu, D. Aghion, P., Zilibotti, F., *Appropriate Institutions for Economic Growth*, 2006

Aghion, P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief 02, 2006



- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., *Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship*, Quarterly Journal of Economics, vol. 120, n. 2, pagg. 701-728, 2005
- Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S., *The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity*, NBER Working Paper 12027, 2006
- Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., *Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth*, Working Paper, Harvard University, 2005
- Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S., *Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data*, 2006
- Aghion, P., Marinescu, I., *Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?*, 2006
- Aho, E., (presidente), Cornu, J., Georghiou, L., Subirá, A., *Creare un'Europa innovativa – Rapporto del gruppo di esperti indipendenti su R&S e innovazione istituito dopo il Vertice di Hampton Court*, 2006
- Breuss, F., *Die Zukunft Europas*, in: BMWA, *Das österreichische Außenhandelsleitbild — Globalisierung gestalten — Erfolg durch Offenheit und Innovation*, Vienna 2008
- Cedefop, *Future skill needs in Europe, Medium-term forecast*, 2008
- De la Fuente, A., *Das Humankapital in der Wissensbasierten globalen Wirtschaft, parte II: Bewertung auf der Länderebene*, Relazione finale per la Commissione europea, Occupazione e Affari sociali, 2003
- Falk, M., *Sectoral Innovation Performance: Evidence from CIS 3 micro-aggregated data*, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Falk, M., Unterlass, F., *Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum*, Teilstudie 1, WIFO-Weißbuch, 2006.
- Falk, R. Hölzl, W., Leo, H., *On the Roles and Rationales of European STI Policies*, WIFO Working Paper, 299/2007
- Falk, R., Leo, H., *What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries?*, WIFO Working Papers, 2006, (273)
- Gerschenkron, A., *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, 1962
- Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), *Global Europe, Social Europe*, Polity Press, Cambridge, 2006
- Gordon, R. J., *Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States*, Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, «Change, Innovation and Distribution», Bruxelles, 4 dicembre 2007
- Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J., *Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries*, The Review of Economics and Statistics, 86 (4): 883–895, 2004
- Hollanders, H., *Innovation Modes: Evidence at the Sector Level*, Europe-Innova, Innovation Watch, 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Hölzl, W., Friesenbichler, K., *Final Sector Report Gazelles*, Sectoral Innovation Watch, Europe- Innova, 2008, <http://www.europe-innova.org>
- Commissione europea: *Attuare il programma comunitario di Lisbona: un quadro politico per rafforzare l'industria manifatturiera dell'UE — verso un'impostazione più integrata della politica industriale*, COM(2005) 474 def., Bruxelles 5 ottobre 2005
- Krueger, D., Kumar, K., *US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education*, Journal of Monetary Economics, 2004
- Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F., *Motivating sectoral analysis of innovation*
- Performance*, Europe- Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*, Economic Policy, 18:36 9, 2003
- OCSE, *Education at a Glance*, OCSE, 2006

Peneder, M., *Entrepreneurship and technological innovation, An integrated taxonomy of firms and sectors*, Europe-Innova, Wifo, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Sapir, A. et al., *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press, 2004

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., *Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital*, Journal of Economic Growth, vol. 11, n. 2, pagg. 97-127, 2006.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Ristrutturazione ed evoluzione dell'industria europea degli elettrodomestici («prodotti bianchi») e loro impatto sull'occupazione, sul cambiamento climatico e sui consumatori**

(2009/C 100/12)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2008, ha deciso, conformemente all'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

*Ristrutturazione ed evoluzione dell'industria europea degli elettrodomestici («prodotti bianchi») e impatto sull'occupazione, sul cambiamento climatico e sui consumatori.*

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 settembre 2008, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice DARMANIN e dal correlatore GIBELLIERI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 86 voti favorevoli e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE ritiene che il punto di forza dell'industria europea degli elettrodomestici <sup>(1)</sup> sia la sua capacità di realizzare prodotti di alta qualità e sostenibili per l'ambiente; questo punto di forza va sostenuto e rafforzato mediante una politica europea adeguata, che si fondi sull'impegno e sul miglioramento costanti sul fronte dell'innovazione tecnologica nonché su attività di formazione continua per accrescere le competenze del personale. Una tale politica dovrebbe promuovere lo sviluppo di elettrodomestici ad alta efficienza energetica e con una maggiore capacità di riciclaggio. L'impatto complessivo sull'ambiente, da determinare mediante l'analisi del ciclo di vita, deve essere ridotto al minimo.

1.2 Il CESE è fermamente convinto che la normativa dell'UE possa influire direttamente sulla competitività del settore — soprattutto tramite la proposta di estendere la direttiva sulla progettazione ecocompatibile e la proposta di revisione del regolamento sul marchio comunitario di qualità ecologica (Ecolabel) — assicurando così un aumento dell'efficienza energetica e una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e diminuendo, quindi, la pericolosa tendenza alla delocalizzazione dell'industria nei paesi terzi, la perdita di posti di lavoro e il rischio di compromettere gli interessi dei consumatori.

1.3 La vigilanza del mercato è d'importanza capitale per salvaguardare l'industria europea, i suoi lavoratori, gli interessi dei consumatori e l'ambiente e dovrebbe essere attuata ricorrendo alle seguenti misure:

— stanziare maggiori risorse (da parte degli Stati membri e dell'UE) <sup>(2)</sup> per un controllo più severo della conformità

<sup>(1)</sup> Il termine «elettrodomestici» comprende: frigoriferi, lavatrici, lavastoviglie, scaldia acqua/caldaie, apparecchi di riscaldamento e tutte le apparecchiature elettroniche che si possono utilizzare a casa.

<sup>(2)</sup> Il nuovo quadro legislativo, conosciuto anche come «Pacchetto Ayrar», è l'ultimo pacchetto dell'iniziativa *Legiferare meglio* concernente la sorveglianza del mercato, la marcatura dei prodotti e l'omologazione, adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 23 giugno 2008. [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal\\_market\\_package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal_market_package/index_en.htm)

dei prodotti con le norme tecniche e giuridiche del mercato interno, in particolare per i prodotti importati,

- eliminare la concorrenza sleale e il *dumping*. Le misure *anti-dumping* dovrebbero essere studiate attentamente per evitare che risultino controproducenti per l'industria europea incoraggiando, ad esempio, la sua delocalizzazione al di fuori dell'Europa o l'aumento delle importazioni; queste misure dovrebbero riguardare non solo l'intero prodotto finale ma anche i suoi componenti,
- rivedere il sistema di etichettatura in modo da tener conto dei progressi dell'innovazione tecnologica, evitando però di destare l'impressione erronea di cambiamenti di valore,
- eseguire controlli più severi per contrastare i fenomeni delle contraffazioni e delle copie pirata,
- controllare che le etichette, soprattutto quelle dei prodotti importati, descrivano fedelmente il prodotto e non siano ingannevoli.

1.4 Il CESE ritiene essenziale adeguare il sistema di etichettatura. Le etichette andrebbero sistematicamente aggiornate ogniqualvolta elettrodomestici tecnicamente più efficienti facciano innalzare lo standard. Il sistema dovrebbe essere dinamico: se nuovi prodotti di qualità superiore sono immessi nel mercato, si dovrebbe creare una nuova etichetta anziché abbassare la posizione in graduatoria per gli elettrodomestici precedentemente classificati. Questa revisione dovrebbe tenere conto dell'innovazione tecnologica, ma andrebbe compiuta ogni 5 anni, conformemente a quanto previsto dal Piano d'azione per l'efficienza energetica. È fondamentale che tutte le parti interessate siano coinvolte in questo processo di revisione. La Commissione dovrebbe inoltre promuovere l'effettiva applicazione delle normative rendendo l'obbligo di questo tipo di etichettatura più vincolante per i fabbricanti, gli importatori e i dettaglianti.

1.4.1 Sarebbe utile per la sostenibilità se l'UE spingesse anche i paesi terzi ad adottare gli stessi standard che essa sta per adottare nel mercato interno, poiché ciò comporterebbe un risparmio potenziale di energia a livello globale.

1.5 L'industria europea degli elettrodomestici potrebbe essere fortemente rilanciata se gli Stati membri introducessero sistemi di incentivi per incoraggiare la sostituzione dei vecchi elettrodomestici con altri più moderni ed efficienti sotto il profilo energetico, che pur essendo già sul mercato non sono ancora abbastanza popolari. Questo sistema potrebbe essere congegnato in modo tale da favorire le fasce meno ricche della popolazione mediante adeguati strumenti finanziari evitando effetti discriminatori. Ci si potrebbe ispirare ad esperimenti realizzati con successo in Europa e altrove.

1.6 È inoltre opportuno rafforzare l'assistenza ai consumatori in termini di manutenzione e pezzi di ricambio degli elettrodomestici: così facendo si assicura il continuo sviluppo e aggiornamento delle competenze del personale onde fornire un servizio efficiente e affidabile. Ciò consentirebbe di innalzare e/o mantenere stabile il tasso di occupazione.

1.7 Il CESE crede che la politica UE dovrebbe facilitare la transizione dell'industria verso i prodotti più innovativi e i servizi connessi (ad esempio i pannelli solari, le unità fotovoltaiche, le pompe di calore, le celle a idrogeno, le installazioni di microgenerazione e gli impianti di aria condizionata ad alto rendimento), che sono di importanza strategica poiché permettono di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e il consumo di energia. Ciò favorirebbe la creazione di posti di lavoro e aumenterebbe le possibilità di scelta dei consumatori.

1.8 Il CESE ribadisce che il buon esito delle raccomandazioni per ristrutturare efficacemente l'industria degli elettrodomestici in Europa, in modo da renderla più sostenibile, potrà essere garantito e rafforzato solo se si riuscirà ad instaurare un vero dialogo sociale e settoriale a livello europeo.

## 2. Contesto

2.1 Attualmente, il problema più urgente del settore è la delocalizzazione dell'industria degli elettrodomestici non solo verso i paesi dell'Europa centrale e orientale, ma anche verso la Russia, la Turchia e la Cina. La delocalizzazione non avviene quindi solo nel contesto degli Stati membri dell'UE: in effetti interi comparti dell'industria degli elettrodomestici si trasferiscono quasi in blocco dall'Europa alla Cina.

2.2 Le imprese del settore stanno scoprendo la Russia, dove sono stati creati nuovi impianti per la produzione di lavatrici e frigoriferi e sono state rilevate alcune imprese attive nel settore dei prodotti bianchi. Al momento attuale in Russia si stanno costruendo dalle quindici alle venti fabbriche per la produzione di elettrodomestici. Ciò è fondamentale per assicurare la pene-

trazione dell'industria europea in questo nuovo mercato ad alto potenziale. Se però non si riuscirà a risolvere i problemi fondamentali del mercato europeo, in futuro questi stabilimenti non produrranno solo per il rispettivo mercato nazionale, ma finiranno per esportare i loro prodotti anche in Europa.

2.2.1 Vi è anche un certo potenziale per le esportazioni di prodotti europei in regioni quali l'Asia, l'Africa settentrionale e il Medio oriente, nelle quali si registra già la tendenza all'aumento delle esportazioni di elettrodomestici fabbricati nell'UE. I produttori europei possono sfruttare le attuali condizioni, quali lo sviluppo dei ceti medi in queste regioni, la buona reputazione dei prodotti europei, ecc., per conquistare sempre più questi mercati potenziali.

2.3 Le importazioni crescenti di prodotti a basso prezzo e di dubbia qualità dai paesi asiatici stanno acuendo la crisi dell'industria europea dei prodotti bianchi. L'offensiva contro i fabbricanti affermati in Europa da lunga data punta su questi prodotti di scarsa qualità che beneficiano dei vantaggi derivanti dai diversi sistemi fiscali, da costi del lavoro e da costi di trasporto relativamente bassi.

2.4 È evidente che l'Europa non può competere, per esempio, con i salari mensili cinesi. I prezzi dei frigoriferi o dei congelatori prodotti in Cina — o di semplici componenti come i motori o i compressori — sono imbattibili. I prodotti europei non potranno ottenere vantaggi competitivi se punteranno unicamente al controllo del prezzo e non ad una migliore qualità. Il punto di forza dell'industria europea degli elettrodomestici è appunto la sua capacità di realizzare prodotti di alta qualità. Altri aspetti che presentano vantaggi competitivi sono il *design*, la garanzia e il servizio offerti per i prodotti, la disponibilità di pezzi di ricambio adeguati e le riparazioni. Questi punti di forza vanno sostenuti e rafforzati mediante una politica europea accorta.

2.5 Le industrie europee producono frigoriferi e congelatori che rientrano nelle classi energetiche A++, A+, A e B. La maggioranza dei beni attualmente prodotti sono compresi nelle classi A+ e A, mentre quelli della classe A++ rappresentano meno del 4 % del totale.

2.6 La vendita di frigoriferi efficienti sotto il profilo energetico rimane su livelli bassi. Secondo il Consiglio europeo dei costruttori di elettrodomestici (CECED), nelle famiglie europee continuano ad essere in uso 188 milioni di frigoriferi e congelatori che hanno più di 10 anni. I vecchi modelli (1990) consumano circa 600 kWh/anno, i modelli A+ circa 255 kWh/anno e quelli A++ circa 182 kWh/anno. In considerazione dei prezzi e delle condizioni attuali<sup>(1)</sup>, un modello A++ risulta conveniente per il consumatore solo se usato per circa 12 anni.

<sup>(1)</sup> Tra cui i prezzi dell'energia e il costo dei carburanti.

2.7 Per i produttori europei la preoccupazione maggiore è rappresentata non tanto dai vecchi modelli tuttora in uso, quanto piuttosto dai prodotti importati che risultano potenzialmente insicuri, inefficienti sotto il profilo energetico e inaffidabili. Si tratta soprattutto di quelli commercializzati direttamente e in tempi brevi sul mercato dell'UE.

2.7.1 Come conseguenza, il fabbisogno energetico delle famiglie è pari al 25 % della domanda energetica totale dell'UE, e il consumo di elettricità per gli elettrodomestici ha registrato il più forte aumento degli ultimi anni a causa dell'introduzione di nuove apparecchiature e di nuovi prodotti.

2.8 L'impiego di materiali di qualità superiore per i componenti magnetici nei motori elettrici e, al contempo, l'ottimizzazione della progettazione grazie alle caratteristiche dei nuovi materiali potrebbero migliorare (fino al 15 %) l'efficienza dei motori elettrici degli elettrodomestici, contribuendo a ridurre in modo significativo i consumi domestici di energia elettrica.

2.9 La Commissione europea dovrebbe inoltre favorire lo sviluppo di elettrodomestici che possano essere riparati e riciclati. Va sottolineato che sotto questo profilo i produttori europei hanno fatto un grande sforzo e che, per i grandi elettrodomestici, hanno ridotto drasticamente sia i consumi energetici che quelli di acqua. Tuttavia, è aumentato il numero delle materie prime che costituiscono un problema non solo in termini ambientali, ma anche di costo. Stanno infatti salendo i prezzi delle materie prime (acciaio, plastica, nichel, cromo, rame, ecc.) e dei prodotti derivati del petrolio. I produttori che riescono a ridurre la percentuale di questi materiali nei loro prodotti conquistano un importante vantaggio competitivo. L'industria degli elettrodomestici non ha ancora esplorato a sufficienza le possibilità di vantaggio competitivo offerte dalla nanotecnologia e dalle metodologie di analisi del ciclo di vita (per migliorare e valutare in modo adeguato la scelta dei materiali).

2.9.1 Un problema è attualmente costituito dal fatto che non tutti i materiali riciclabili ai sensi del regolamento sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) vengono effettivamente rinviati ai fabbricanti, in modo che questi ultimi pagano i costi del riciclaggio, ma di fatto non ricevono le parti riciclabili.

2.10 La promozione di ricerche adeguate e lo studio della miniaturizzazione di componenti quali motori, radiatori, compressori, ecc. dovrebbe essere l'obiettivo della politica di ricerca sovvenzionata dalla Commissione. Sotto questo profilo, sviluppare elettrodomestici utilizzando quantità minime di materiali significa realizzare dei prodotti che meglio si prestano ad essere riciclati. La progettazione ecocompatibile (direttiva quadro UE del maggio 2005), la quale prescrive il rispetto di determinati criteri ecologici per la progettazione di prodotti che funzionano

con l'energia, è un importante punto di partenza al riguardo. Per la sua politica la Commissione europea non deve inventare nuovi strumenti, quanto piuttosto perfezionare quelli che già esistono. Ciò vale anche per l'attuale etichettatura relativa ai consumi energetici. Con l'aggravarsi della crisi energetica e con la riduzione delle riserve di materie prime, la Commissione dovrebbe integrare tale etichettatura con una normativa che preveda obblighi vincolanti per l'immissione dei prodotti sul mercato. In futuro la vendita di elettrodomestici sul mercato interno europeo dovrebbe essere consentita solo a imprese che producono prodotti di qualità elevata: questo dovrebbe essere il senso di una legislazione che richieda ai produttori di realizzare elettrodomestici di alta qualità e di lunga durata.

2.11 Infine, è altresì ragionevole prevedere una direttiva che imponga ai produttori e ai distributori di elettrodomestici di produrre e vendere elettrodomestici riparabili, fornendo pezzi di ricambio per le riparazioni, e di offrire un servizio ai clienti. I consumatori europei contano su un servizio del genere: se dunque i produttori e i distributori europei lo forniranno riusciranno a differenziarsi dall'industria a basso costo i cui prodotti non possono essere riparati, ma solo gettati per venire sostituiti da nuovi, comportamento che, peraltro, non è compatibile con una strategia di sviluppo sostenibile.

2.11.1 Al riguardo il CESE attende con grande interesse ulteriori scambi di vedute sull'attuazione del Piano d'azione <sup>(1)</sup> «Produzione e consumo sostenibili» e «Politica industriale sostenibile».

2.12 In Europa il settore degli elettrodomestici dà ancora lavoro a circa 200 000 persone, pur essendo in declino ormai da diversi anni. Negli ultimi vent'anni, infatti, nell'Europa occidentale sono stati soppressi circa 57 000 posti di lavoro, mentre nell'Europa centrale e orientale questo settore ha subito un crollo con la fine del vecchio sistema politico e da allora ha creato solo circa 20 000 i nuovi posti di lavoro.

2.13 I comparti dell'industria degli elettrodomestici più duramente colpiti dalla delocalizzazione verso paesi terzi (Russia, Cina, Turchia) sono quelli che producono impianti di aria condizionata e piccoli elettrodomestici. L'industria europea dei frigoriferi/congelatori occupa tuttora circa 23 000 persone.

2.14 La ristrutturazione dell'industria europea degli elettrodomestici continuerà nei prossimi anni, e la sua entità non dipenderà soltanto dagli sviluppi del mercato e delle tecnologie, ma anche da decisioni politiche e misure legislative.

### 3. Osservazioni particolari

3.1 *La politica europea deve trovare una risposta a quattro problemi*

<sup>(1)</sup> COM(2008) 397 def. del 16 luglio 2008.



3.1.1 Come evitare che l'industria si trasferisca in paesi terzi. Il settore in esame presenta una chiara tendenza alla delocalizzazione: dovremmo pertanto contrastare la minaccia, prevista e reale, del suo trasferimento in paesi terzi.

3.1.2 Come configurare il cambiamento strutturale in Europa in modo che in avvenire i paesi dell'Europa centrale e orientale possano stabilizzare la loro industria emergente degli elettrodomestici senza che i paesi dell'Europa occidentale perdano il loro *know-how* nel campo scientifico e delle tecniche di produzione e i relativi posti di lavoro?

3.1.3 Come trovare una risposta economicamente valida all'invasione dei prodotti a basso prezzo provenienti dai paesi asiatici che valgono meno dei prodotti equivalenti europei, sono di minore qualità e non sono conformi agli standard del mercato interno?

3.1.4 Come assicurare che la messa a punto di elettrodomestici sostenibili apporti i risultati auspicati per il mercato interno, incrementando la richiesta di tali prodotti e alimentando gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo di elettrodomestici con un minore impatto sul cambiamento climatico e sulla sostenibilità?

### 3.2 *La situazione dell'industria degli elettrodomestici*

3.2.1 Si tratta di un comparto avanzato in termini di obiettivi conseguiti nello sviluppo e nella ricerca dell'efficienza. Gli accordi volontari si sono rivelati efficaci e sono stati rispettati dalle industrie.

3.2.2 Purtroppo, l'Unione europea sarà costretta ad adottare una politica più rigorosa per garantire che gli sforzi compiuti dall'industria europea degli elettrodomestici portino i loro frutti. In effetti, l'anno scorso il comparto in esame ha deciso di non rinnovare gli accordi volontari che hanno dato risultati così positivi in passato.

3.2.3 In questo momento la vigilanza del mercato è di importanza capitale. Si dovrebbero programmare controlli più severi per assicurare che i prodotti sul mercato abbiano davvero un livello e una qualità che permettano di conseguire i risultati attesi, soprattutto sul fronte del cambiamento climatico.

3.2.4 Occorre un maggior sostegno da parte degli Stati membri per assicurare che i prodotti ad altissima efficienza immessi sul mercato siano poi veramente acquistati dai consumatori. I prodotti A++ sono tuttora considerati troppo costosi e non convenienti in termini di ritorno sugli investimenti. Pertanto il

mercato opta prevalentemente per i prodotti della classe A+. Ci possono essere diversi tipi di incentivi e esistono già esempi, negli Stati membri o nei paesi terzi, che possono essere individuati come buone pratiche <sup>(1)</sup>.

3.2.5 Il sostegno da parte degli Stati membri e una concorrenza leale dovrebbero andare di pari passo con il ritmo che l'innovazione tecnologica registra in questo settore al livello del singolo Stato membro e anche al livello dell'Unione europea.

3.2.6 Il distributore costituisce un anello importante nella catena di fornitura. In Europa i distributori/rivenditori devono essere maggiormente consapevoli delle diverse implicazioni connesse all'importazione dei prodotti da commercializzare nel mercato interno. Gli sforzi compiuti dall'industria sarebbero vani se i distributori/rivenditori continuassero ad importare e commercializzare prodotti al di sotto degli standard, non sicuri e non sostenibili. Al riguardo il CESE ritiene che si possa ancora fare di più per informare i distributori/rivenditori e sensibilizzarli sui problemi riguardanti l'industria degli elettrodomestici nel mercato interno e sulle problematiche della sostenibilità di questi prodotti.

### 3.3 *L'aspetto sociale*

3.3.1 In pratica, la delocalizzazione dell'industria comporta anche la perdita di posti di lavoro, lasciando personale con competenze che rimarrebbero inutilizzate a meno che anche gli interessati non si trasferiscano. È fondamentale che questo comparto si ristrutturari per evitare la soppressione di posti di lavoro e per continuare ad attrarre personale altamente specializzato.

3.3.2 Un settore da tenere nella dovuta considerazione è quello dei servizi, e in particolare quello della riparazione degli elettrodomestici. Quest'ultimo va alimentato assicurando che gli elettrodomestici di alta qualità possano essere davvero riparati e anche che i pezzi di ricambio siano davvero disponibili.

3.3.3 Nel contempo, una politica comune a livello europeo e nazionale dovrebbe promuovere la transizione del settore verso la produzione di prodotti innovativi, creando nuove opportunità di occupazione. Questo processo dovrebbe essere sostenuto da un dialogo sociale ben strutturato tra le parti sociali a livello europeo, nazionale e aziendale. Occorre assicurare relazioni industriali di «livello europeo» anche nei nuovi siti produttivi situati nei nuovi Stati membri.

<sup>(1)</sup> In **Italia** il 20 % del costo di frigoriferi e congelatori delle classi A+ e A++ (pari a un importo massimo di 200 EUR) è detraibile dalle imposte.

La **Spagna** sta attuando un sistema di sconti: clienti che nel 2008 acquistano prodotti efficienti sotto il profilo energetico possono ricevere un aiuto finanziario che, a seconda dell'elettrodomestico, va dai 50 ai 125 EUR.

Il **Brasile** ha predisposto l'avvio di un programma per sovvenzionare l'acquisto di 10 milioni di frigoriferi per cittadini a basso reddito. Se vogliono ottenere il credito per l'acquisto di un nuovo frigorifero dai consumi più bassi, i consumatori devono restituire il loro vecchio frigo, che ha in genere un consumo energetico maggiore.

3.3.4 Oltre a un dialogo sociale settoriale, continuo ed efficace a livello europeo, anche la vigilanza del mercato e l'applicazione delle norme in tutta Europa sono cruciali per ridurre la perdita di posti di lavoro.

#### 3.4 *La situazione per il consumatore*

3.4.1 Il consumatore deve avere la garanzia di prodotti con prestazioni di alta qualità che siano anche efficienti dal punto di vista energetico: al riguardo deve quindi ricevere informazioni semplici, veritiere ed efficaci.

3.4.2 Il sistema di etichettatura deve essere più dinamico e disporre di un meccanismo che evolve e viene aggiornato di pari passo con le innovazioni del settore. Le etichette dovrebbero inoltre riportare esattamente gli standard relativi agli elettrodomestici. I test dovrebbero essere quindi più severi e più precisi.

3.4.3 La vigilanza del mercato è molto importante in tutti gli Stati membri per assicurare che l'industria degli elettrodomestici tenga fede ai suoi impegni e offra ai consumatori prodotti all'altezza delle loro aspettative.

3.4.4 Vale la pena di segnalare gli effetti negativi che l'acquisto di un nuovo elettrodomestico può avere sull'ambiente se i consumatori continuano ad usare i vecchi elettrodomestici insieme a quelli nuovi, creando così un «effetto rebound» (che interviene quando l'introduzione di tecnologie più efficienti finisce per produrre l'effetto contrario a quello ricercato, incoraggiando un maggior consumo delle risorse).

3.4.5 Le indagini indipendenti condotte sui consumatori rappresentano il miglior modo per pubblicizzare gli elettrodomestici efficienti ed efficaci. Esse permettono di definire la qualità e gli standard generali, assicurando che un prodotto soddisfi in modo adeguato alle funzioni fondamentali.

#### 3.5 *La situazione per l'ambiente*

3.5.1 Il CESE riconosce che anche questo settore può dare un contributo particolare per preservare l'ambiente, ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e limitare il cambiamento climatico. Al riguardo ribadisce la posizione espressa nel parere di iniziativa *Per una produzione rispettosa dell'ambiente* <sup>(1)</sup>, in cui evidenzia le opportunità di crescita di un mercato verde nel mercato interno e anche le particolarità relative all'etichettatura e al ciclo di vita dei prodotti.

3.5.2 A tutti i prodotti al di sotto dei «buoni standard» andrebbe concesso un periodo massimo di circa 5 anni per adeguarsi agli standard desiderati. A giudizio del Comitato, ad esempio, i frigoriferi che dopo questo termine non riescono a raggiungere un determinato livello minimo non dovrebbero più essere commercializzati sul mercato europeo. Quanto richiesto è in linea con il piano di azione per l'efficienza energetica presentato dalla Commissione europea il 24 ottobre 2006 («I prodotti che non rispetteranno tali requisiti minimi non potranno essere immessi sul mercato»). Queste proposte sono anche in sintonia con la direttiva sulla progettazione ecocompatibile e con il regolamento sul marchio di qualità ecologica.

3.5.3 Inoltre, è importante che la normativa riguardante la progettazione ecocompatibile venga applicata quanto prima a tutti i grandi elettrodomestici e che la normativa sull'etichettatura energetica sia rivista per consentire il rapido sviluppo di prodotti ad alta efficienza: queste due normative rappresenterebbero la premessa legislativa per ottenere che i produttori realizzino elettrodomestici di alta qualità e di lunga durata.

3.5.4 Per quanto riguarda l'attuale politica energetica dell'Unione europea, tenuto conto del fatto che da solo il dispositivo dell'etichettatura non basta per realizzare gli obiettivi energetici previsti dall'UE, il CESE incoraggia la Commissione a contemplare nuovi strumenti giuridici per poter conseguire tali finalità.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> Parere CESE (GU C 224 del 30.8.2008, pag. 1)  
(relatrice DARMANIN).

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Come utilizzare la sperimentazione sociale in Europa per elaborare politiche pubbliche di inclusione attiva»**

(2009/C 100/13)

Con lettera datata 5 marzo 2008, il ministero francese degli Affari esteri ed europei ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, in vista della futura presidenza francese dell'Unione europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

*Come utilizzare la sperimentazione sociale in Europa per elaborare politiche pubbliche di inclusione attiva.*

Alcuni elementi per un primo inquadramento del tema sono stati esposti, in tale occasione, dall'Alto commissario per le solidarietà attive contro la povertà, che è all'origine di questa consultazione.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 settembre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore BLOCH-LAINÉ e dal correlatore EHNMARK.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 66 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione.

## 1. Introduzione

1.1 La consultazione relativa al presente parere è legata alla decisione del governo francese di indire il prossimo novembre a Grenoble gli *Incontri della sperimentazione sociale in Europa*. L'obiettivo annunciato è promuovere al livello comunitario e presso gli Stati membri il valore e l'utilizzo comune della sperimentazione come strumento di elaborazione delle politiche pubbliche in campo sociale e in concreto, tra l'altro, nel settore della lotta alla povertà tramite l'inclusione attiva. Il convegno dovrà essere l'occasione per contribuire allo sviluppo di una «cultura» della sperimentazione e predisporre, se del caso e a tempo debito, nuove iniziative programmatiche in materia, a cui la Commissione potrebbe dare sostegno. Quanto alle future presidenze dell'Unione — quella ceca e quella svedese — qualora sembrasse loro opportuno, potrebbero eventualmente decidere di impegnarsi a loro volta su un percorso analogo.

1.2 A tale scopo sarebbe opportuno (dal punto di vista della presidenza francese), da un lato, conoscere meglio e far conoscere le pratiche in atto nei 27 Stati membri nel settore considerato e, dall'altro, valutarne la pertinenza, i metodi di miglioramento e le possibilità in termini di sviluppo congiunto, visibilità e diffusione. Le aspettative riposte nelle esperienze progettate, avviate o realizzate non sono in alcun modo legate alla loro portata: l'auspicio è che esse mettano in luce la diversità degli attori coinvolti, delle modalità di cooperazione e delle forme giuridiche e pratiche d'intervento. Si ambisce in sostanza a creare nei tempi più brevi, seguendo nel contempo un approccio proattivo e realistico, le basi per una conoscenza aggiornata di una rete europea di eccellenza in materia di innovazioni sperimentali valutate.

1.3 Una volta raccolte le opportune osservazioni e indicazioni, il presente parere mira a esprimere le convinzioni del Comitato e a presentarne le raccomandazioni.

## 2. Osservazioni e indicazioni

2.1 La preoccupazione alla base della presente consultazione non ha niente di contingente o sporadico, né tanto meno di inaspettato, visto che lo sviluppo delle sperimentazioni sociali in Europa (come, peraltro, negli Stati Uniti e in Canada) è in pieno rigoglio.

2.1.1 Negli ultimi dieci anni hanno visto la luce in alcuni paesi dell'Unione eccellenti studi, indagini e ricerche su tale tematica. Inoltre, sono in corso o in fase di preparazione numerosi e proficui incontri, laboratori, seminari e convegni internazionali.

2.1.2 A tutt'oggi, però, la «sperimentazione sociale» resta per molti versi un **concetto nebuloso**: i contorni del suo immenso e ricco campo d'azione sono indistinti, il suo contenuto è in perpetua evoluzione e infinitamente differenziato, le denominazioni delle sue componenti sono a volte quanto mai criptiche e, infine, le valutazioni dei suoi risultati sono spesso troppo vaghe (o addirittura inesistenti) o controverse, perché ambigue e opinabili.

2.1.3 Se è pur vero che su questo tema si possono trovare cataloghi, resoconti, testimonianze e riflessioni spesso molto interessanti, va detto anche che, per quanto ne sappia il CESE, non esistono a tutt'oggi (salvo errore) a nessun livello — ministeri, enti pubblici decentrati, consigli economici e sociali nazionali, organi consultivi comunitari, organizzazioni di coordinamento delle parti sociali<sup>(1)</sup>, ecc. — dei veri repertori nel senso metodologico del termine.

<sup>(1)</sup> Centrali, federali, confederali, ecc.

2.1.4 Non era ovviamente possibile, in occasione di questo lavoro e nei termini stabiliti, pretendere di effettuare una rassegna su ampia scala di sperimentazioni giudicate in grado e degne di essere automaticamente utilizzate per l'elaborazione di politiche pubbliche. Considerazioni di elementare buon senso facevano propendere per l'elaborazione di un documento breve, la cui denominazione — «parere esplorativo» — assume qui tutto il suo significato letterale di testo preparatorio, preliminare: in tal modo si sarebbe potuto selezionare un certo numero di esperienze europee attendibili e istruttive, alcune di carattere istituzionale, altre promosse dalle ONG.

2.2 Il concetto di «sperimentazione sociale» non è stato inserito dall'oggi al domani nelle linee programmatiche delle politiche comunitarie. Sia pure al livello di miniprogetti, esso figurava già nel primo programma di lotta contro la povertà (1975-1980). Dal canto loro, il secondo programma (1985-1989) e il terzo (1989-1994) erano sospinti tra l'altro dall'intento di tracciare un bilancio delle esperienze acquisite, ma il termine «sperimentazione» non vi veniva mai citato espressamente. Infine, se è vero che le novità di fondo del Trattato di Amsterdam e i considerevoli progressi del Consiglio di Lisbona indicano tra le righe la volontà di esaminare di concerto gli esempi di buone pratiche, è vero anche che i programmi nazionali o i piani d'azione e le relazioni congiunte sulla protezione sociale hanno accordato solo poco spazio alle realizzazioni sperimentali, e che neanche al livello del «metodo aperto di coordinamento» si sono profusi grandi sforzi e attenzione in tal senso.

2.2.1 Eppure, su questo aspetto della politica sociale dell'Unione, sono da registrare importanti passi avanti in anni recenti, il cui merito va attribuito in gran parte alla Commissione europea. Grazie a due riunioni di lavoro organizzate con la Direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità, il CESE — che le è molto riconoscente — ha potuto in particolare riflettere sui notevoli risultati conseguiti con il programma EQUAL, il programma Progress e la «valutazione paritetica» (*peer review*), anche se la natura del presente parere e lo spazio a disposizione non hanno consentito una descrizione dettagliata di tali dispositivi.

2.2.2 Un dossier sarà elaborato in tempi tali da permetterne l'utilizzo ai lavori della già citata riunione di Grenoble, nel novembre prossimo: tale documento comprenderà informazioni su esempi di sperimentazioni innovative riuscite e indicherà gli indirizzi dei siti internet utilmente consultabili al riguardo.

2.2.3 Qui di seguito ci si limita a ricordare alcuni dati: il programma EQUAL, che ha funzionato per sei anni (2002-2008) ed è ormai scaduto, ha investito 3 miliardi di euro del Fondo sociale europeo in innovazioni sociali relative al mercato dell'occupazione e all'inclusione sociale attiva in diversi Stati dell'Unione, ha favorito la creazione di 3 480 partenariati con oltre 2 000 attori e ha coinvolto più di 200 000 persone svantaggiate. È probabilmente il più grande e valido programma di innovazioni sociali mai realizzato in Europa.

2.2.4 Al di là degli stessi dati numerici, va detto che EQUAL e la «valutazione paritetica» hanno stabilito, a nome dell'Unione, un *corpus* di conoscenze metodologiche inedite, il che è forse l'aspetto più importante per il futuro. Numerosi di tali insegnamenti sono chiaramente esposti all'interno di guide. Il CESE ritiene pertanto che si debba continuare a valutare i risultati e l'apporto di questi programmi in materia di inclusione sociale.

2.2.5 D'altro canto, per quanto concerne le azioni rilevate in questa tappa esplorativa, il CESE ha rivolto particolare attenzione al settore delle sperimentazioni innovative relative all'inclusione attraverso l'attività economica, nell'ambito di un approccio olistico. A tal fine ha consultato reti di ONG e organismi <sup>(1)</sup> che fossero in grado di illustrare, nel corso di un'audizione <sup>(2)</sup>, casi ben analizzati e valutati di azioni efficaci realizzate da imprese sociali europee in materia d'integrazione attraverso il lavoro. Il CESE è pienamente consapevole che il campo della cosiddetta «inclusione attiva» va ben oltre questo settore. Ma trattandosi di un ambito che raggruppa attori chiave dotati di reti ben organizzate, era importante consultarlo tempestivamente fin dalla fase iniziale.

2.2.6 Le informazioni raccolte in occasione della succitata audizione (16 giugno 2008) e il resoconto di quest'ultima formeranno anch'esse oggetto di un dossier da redigere nei tempi già indicati. Nell'ambito del presente parere si possono sottolineare i punti seguenti:

2.2.6.1 numerose sperimentazioni hanno ottenuto risultati molto positivi a partire da idee estremamente varie e innovative e nel quadro di statuti giuridici molto diversi;

2.2.6.2 in tutti i casi citati vi è stata un'effettiva collaborazione tra le parti interessate, soggetti anch'essi molto diversi e attivamente impegnati;

2.2.6.3 in numerosi paesi, le azioni condotte sono state riconosciute e inquadrate da leggi, spesso tuttavia adottate tardivamente;

<sup>(1)</sup> Consiglio nazionale francese per l'inserimento attraverso l'attività economica (CNIAE), Rete europea delle associazioni di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale (EAPN), EMES, Rete europea delle imprese sociali d'inserimento (ENSIE), Federazione europea delle associazioni nazionali che si occupano dei senzatetto (Feantsa).

<sup>(2)</sup> Un'audizione si è svolta il 16 giugno 2008 dopo una riunione preparatoria il 22 aprile 2008.

2.2.6.4 il «fattore tempo» è un dato essenziale in questo contesto. In molte sedi si registra una forte preoccupazione circa la durabilità delle sperimentazioni (a questo riguardo, preoccupa particolarmente la scadenza del programma EQUAL). Ci si interroga quindi su come coinvolgere le parti interessate, in particolare gli enti locali, in maniera più duratura;

2.2.6.5 per quanto riguarda la valutazione, tutti i soggetti interessati insistono sulla necessità di procedere a una stima e a una misurazione globale del rapporto costi/benefici delle sperimentazioni;

2.2.6.6 tutti concordano inoltre nel ritenere che l'azione europea svolga un ruolo essenziale sia per quanto riguarda la trasmissione del know-how che nel garantire la durabilità dei progetti avviati.

### 3. Convinzioni

3.1 Il Comitato si dice convinto del fatto che la sperimentazione innovativa presenta uno straordinario potenziale come strumento di elaborazione delle politiche nazionali e transnazionali nell'Unione europea. Le ragioni alla base di questa posizione possono essere riassunte come segue:

3.1.1 come si riconosce spesso e volentieri, le forme contemporanee di povertà e di esclusione sono diventate così complesse che hanno a lungo sfidato ogni analisi e eluso ogni previsione. Le diagnosi al riguardo, in particolare quelle rese possibili dagli studi promossi dall'Unione europea, hanno per fortuna fatto molti passi avanti negli ultimi anni. Ma per quanto concerne le possibili soluzioni, il meno che si possa dire è che permangono numerose incognite e incertezze. In numerosi paesi, le politiche globali poste in atto non hanno raggiunto i loro obiettivi. I dispositivi generali desunti da presupposti teorici si sono rivelati inadatti, inefficaci, se non addirittura obsoleti o controindicati, non molto tempo dopo la loro introduzione: ciò si è verificato o perché essi ignoravano in concreto le cause principali, le specificità e le correlazioni dei problemi da risolvere, oppure a causa di effetti perversi che non erano stati previsti o individuati in tempo. Per sua stessa natura, la sperimentazione dovrebbe consentire — spesso a partire da un'osservazione ravvicinata — di procedere più agevolmente ad adeguamenti e correzioni e, in generale, di rifuggire dalle cosiddette «false buone idee».

3.1.2 Il ricorso al metodo che in filosofia viene denominato «induttivo» («la realtà si basa su quanto osservo») è fondamentale per gli scienziati. Il metodo inverso, definito «deduttivo» («la realtà non può che essere conforme al mio pensiero») ha prodotto sbagli e errori di valutazione nel campo delle politiche sociali<sup>(1)</sup>. Sia chiaro: non si tratta, in questo caso, di incitare a rinunciare alle politiche globali e a sostituirle semplicemente con azioni puntuali di tipo sperimentale. Ciò sarebbe assurdo: si tratta invece di raccomandare, ove possibile, un maggior ricorso alla sperimentazione innovativa per evidenziare e sostenere l'elaborazione delle politiche pubbliche globali, e di sviluppare e ottimizzare il ruolo che l'innovazione sperimentale può svolgere, nel territorio dell'Unione, in quanto strumento di *governance* degli Stati e delle istituzioni europee.

3.1.3 La sperimentazione permetterebbe, spesso meglio di quanto non faccia la generalizzazione immediata, di capire come in un contesto locale si possa mobilitare l'impegno e la volontà di cooperazione di attori diversi, tenendo conto quanto più possibile delle esigenze reali degli individui.

3.1.4 Essa permetterebbe inoltre di esercitare un «diritto all'errore» senza per questo dare origine a danni o a scetticismi sistematici.

3.1.5 La «sperimentazione sociale» deve essere solidamente ancorata nei sistemi di solidarietà sociale esistenti e garantita da concetti ben ponderati e dalla responsabilità dei soggetti interessati. Il ricorso alla sperimentazione favorirebbe inoltre il rafforzamento e l'estensione dell'ambito di applicazione del «metodo aperto di coordinamento».

3.2 Questo tipo di argomentazioni sono per lo più oggetto di consenso, ma non per questo occorre ignorare che di tanto in tanto emergono dubbi e diffidenze, le quali vanno tenute in considerazione e discusse per evitare il rischio che azioni utili vengano screditate o contrastate.

3.2.1 Le obiezioni più frequenti in materia di sperimentazione sono riassunte qui di seguito.

3.2.1.1 Lo stesso termine «sperimentazione» colpisce negativamente, perché gli esseri umani non sono cavie; meglio sarebbe parlare di «esperienze» o, più semplicemente, di «innovazione».

3.2.1.2 Nella maggior parte dei casi le esperienze in materia sociale non sono che esercitazioni di laboratorio: come evitare ciò? Come snidare le parodie, le finzioni, i travisamenti, le false apparenze, le caricature, i ghetti?

<sup>(1)</sup> Si ricorda che, in modo più drammatico e su tutt'altra scala, ideologie e dogmatismi di ogni sorta sono stati e sono tuttora in grado di provocare orribili catastrofi.



3.2.1.3 Le loro specificità in termini di luogo e di scala rendono le sperimentazioni generalmente e inevitabilmente non riproducibili.

3.2.1.4 Le sperimentazioni rischiano di diventare un alibi per quegli organi decisionali pubblici poco propensi a realizzare riforme generali; inoltre, possono portare a ridurre, se non addirittura ad abolire, i dispositivi sociali di protezione esistenti.

3.2.1.5 Le sperimentazioni rischiano o di creare vantaggi ineguali per alcuni, o, nel caso in cui vengano interrotte, di creare benefici momentanei e fugaci che lasciano il posto a cocenti delusioni.

3.2.1.6 Quale fiducia accordare ai protocolli di valutazione?

3.3 Al fine di dissipare simili opposizioni e diffidenze, il CESE reputa essenziale definire rigorosamente le sperimentazioni che possono essere avviate e condotte con l'appoggio e la garanzia di organi decisionali pubblici di ogni tipo.

3.3.1 Al punto 2.1.2 del presente parere si afferma che la «sperimentazione sociale» è ancora un «concetto nebuloso»: non si tratta di un'affermazione fatta alla leggera da parte del CESE. Se così fosse non sarebbe né divertente, né utile, né dignitoso, ma non è così. Essa è invece motivata, nel caso specifico, dalla volontà del CESE di contribuire a stimolare una riflessione volta a dissipare nei limiti del possibile tale nebulosità.

3.3.2 Il primo passo da compiere in questa direzione è probabilmente concordare una definizione, un compito reso difficile dall'esistenza di ambiguità di fondo che riemergono in modo ricorrente. La principale di tali ambiguità riguarda le finalità della «sperimentazione sociale»: si tratta cioè di stabilire se essa possa avere come unico obiettivo quello di convalidare i metodi esistenti o se invece sia destinata a far emergere innovazioni vere e proprie.

3.3.3 Il CESE ha voluto evitare di invischiarsi nell'esame di un elenco dottrinale e semantico di definizioni, concentrando invece la sua attenzione su due definizioni.

3.3.3.1 La prima, opera di un autorevole istituto americano operante in questo ambito <sup>(1)</sup>, prevede quattro elementi costitutivi:

- la designazione casuale dei beneficiari e di un gruppo di controllo (*random assignment*),
- un dispositivo di politica pubblica (*policy intervention*),
- un dispositivo di monitoraggio (*follow-up data collection*),
- una valutazione (*evaluation*).

3.3.3.2 La seconda è stata formulata dall'organismo francese all'origine della richiesta del presente parere e prevede le quattro componenti seguenti:

- un'azione innovativa nel campo della politica sociale, dapprima avviata su piccola scala date le incertezze circa i relativi effetti,
- l'attuazione in condizioni che consentano di valutare tali effetti e
- la prospettiva di un'applicazione su più vasta scala.

Il CESE esprime la propria netta preferenza e il proprio sostegno incondizionato per questa seconda definizione.

3.3.4 Si ricorda ancora una volta che le idee relative a innovazioni sperimentali abbondano, e che le buone — quanto vaghe — intenzioni non mancano, al punto che «l'inferno ne è lastricato». Il peggior torto che si potrebbe fare al concetto di «sperimentazione sociale» e al suo futuro sarebbe quello di favorire la nascita pubblica di iniziative condannate in anticipo a fallire o a essere relegate nel novero delle esperienze non riproducibili.

3.3.5 Il programma EQUAL è servito in particolare a elaborare norme e metodi che consentono di testare gli elementi in grado di portare al successo o al fallimento. Il Comitato sottolinea e accoglie con favore questo lavoro che, pur essendo stato compiuto essenzialmente per gli amministratori del Fondo sociale europeo, potrebbe servire a qualsiasi organo decisionale locale o nazionale desideroso di avviare progetti pilota innovativi.

3.3.6 L'attenzione dovrebbe concentrarsi solo sulle sperimentazioni provviste dei seguenti elementi:

- 3.3.6.1 dispositivi chiaramente datati e quantificati;

<sup>(1)</sup> URBA Institute.

3.3.6.2 una programmazione precisa delle risorse impiegate;

3.3.6.3 l'impegno esplicito ed effettivo e la cooperazione costante di attori diversi: enti pubblici, ricercatori, parti sociali, altri attori della società civile (fondazioni, cooperative, mutue, associazioni, ecc.);

3.3.6.4 dispositivi mirati ad assicurare la partecipazione attiva ed effettiva dei gruppi destinatari della sperimentazione alla concezione, allo svolgimento e alla valutazione dei relativi risultati, e quindi a una «costruzione congiunta» delle sperimentazioni e delle politiche. Gli esseri umani, nella cultura europea, non sono fondamentalmente «assistiti», «utenti», «soggetti passivi», «amministrati», «clienti», «elettori», ecc., bensì **persone**;

3.3.6.5 un sistema di monitoraggio e soprattutto di valutazione stabilito su base metodologica — nel senso reale del termine — e annunciato chiaramente prima del lancio dell'operazione. Un tale sistema deve comportare veri e propri studi d'impatto, prevedere l'intervento di valutatori affidabili ed essere concepito in modo tale da permettere, in particolare, una stima attendibile riguardo alla durabilità dei risultati;

3.3.6.6 una valutazione pertinente delle possibilità di riproducibilità delle esperienze (fermo restando che un progetto non trasferibile può comprendere elementi e componenti in sé molto istruttivi).

3.3.7 L'elenco già lungo di queste condizioni non è comunque tale da garantire sempre e comunque il successo di una sperimentazione. Occorre però accettare in anticipo il rischio di fallimento, a meno che non si decida per principio di precludersi la via della sperimentazione.

## 4. Raccomandazioni

### 4.1 Orientamenti generali

4.1.1 Né la sperimentazione né l'innovazione fanno ancora veramente parte della strategia sociale europea, e quindi del «metodo aperto di coordinamento». Ciò detto, negli ultimi anni si sono comunque delineati alcuni elementi di convergenza concettuale: l'idea dell'aggiornamento della politica sociale, la valutazione come fattore chiave di buona *governance*, l'apprendimento reciproco e il trasferimento di buone pratiche. Il 2 luglio

2008 la Commissione ha adottato l'Agenda sociale rinnovata, che comprende un'importante comunicazione sul rafforzamento del metodo aperto di coordinamento. Il testo sottolinea che il programma Progress sosterrà le «sperimentazioni sociali». Ma l'obiettivo è perseverare e procedere in questa direzione: a tal fine, occorrerà assicurarsi che i principi che hanno retto il programma EQUAL siano effettivamente integrati nella gestione e nel funzionamento futuri del Fondo sociale europeo. Al di là delle azioni già realizzate, niente impedisce di immaginare e raccomandare il coinvolgimento del Fondo sociale europeo e dei fondi strutturali nel quadro dei programmi per l'innovazione e l'inclusione attiva.

4.1.2 Il CESE raccomanda di riflettere a un approccio e a una concezione più integrata dei numerosi e diversi programmi europei, in modo da promuovere una sperimentazione sociale più innovativa in materia di coesione e inclusione sociale. Si pensa ad esempio a programmi come il Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo, taluni programmi di sviluppo regionale (Jeremie, Jaspers, Microcrediti) e di sviluppo rurale (come il programma Leader), nonché a programmi in materia di sviluppo sostenibile.

4.2 Se i progetti di «sperimentazione sociale» in materia di lotta all'esclusione dipendono principalmente dall'iniziativa di attori locali e nazionali, l'azione degli organi europei e nello specifico della Commissione può intensificarsi ed esercitare un effetto leva decisivo. Il momento attuale appare opportuno in tal senso.

4.3 A tal fine è indispensabile promuovere una migliore conoscenza delle realtà esistenti in materia nei 27 paesi dell'Unione. Questa è peraltro una delle preoccupazioni principali dietro la richiesta del presente parere, il quale, visto il calendario e la vastità dell'argomento, non potrà essere che una prima tappa, potenzialmente foriera — è questo il più profondo auspicio del CESE — di ulteriori sviluppi.

4.3.1 In questo settore, il Comitato non raccomanda la creazione di un ennesimo osservatorio basato sul modello istituzionale classico, e anzi ritiene che tale soluzione complessa e costosa sarebbe solo apparentemente proficua. Caldeggia invece con insistenza la creazione di un dispositivo sotto forma di rete

europea di osservazione, con la funzione di sviluppare e condividere le conoscenze in merito all'esistenza, la natura, i contenuti, le modalità, gli insegnamenti tratti e i risultati delle sperimentazioni realizzate nell'Unione. Tale dispositivo dovrebbe associare una varietà di soggetti: organismi di ricerca, partner di progetti comuni (partner politici, economici, sociali, ecc.). È importante che l'Unione europea svolga un ruolo propulsivo nella creazione, nel coordinamento e nello sviluppo sostenibile di una tale rete — ruolo che andrebbe posto sotto l'egida della Commissione. Il CESE da parte sua, troverebbe una naturale collocazione in una struttura di questo tipo e, se invitato, sarebbe lieto di parteciparvi, nei limiti delle sue capacità, in quanto «ponte» con la «società civile organizzata».

4.3.2 Il Comitato raccomanda un ricorso effettivo alle fonti già esistenti: bilancio relativo al programma EQUAL, revisione paritetica, ambiti conosciuti delle ONG <sup>(1)</sup>.

4.3.3 Il Comitato propone che ci si adoperi attivamente al fine di inserire informazioni aggiornate riguardanti le sperimentazioni sociali innovative nei piani dei programmi nazionali e nelle relazioni congiunte.

4.3.4 Il Parlamento e il Consiglio potrebbero organizzare congiuntamente e in maniera sistematica almeno un incontro all'anno sulla «sperimentazione sociale», che si concentri di volta in volta su specifici aspetti operativi. All'occorrenza si potrebbe prevedere di inserire nel programma dell'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale uno o più momenti di collaborazione su queste tematiche.

4.3.5 Sarebbe opportuno prevedere ulteriori incontri europei locali sulla falsariga di quelli relativi alle valutazioni paritetiche.

4.3.6 Queste poche raccomandazioni dovrebbero essere intese a contribuire alla progressiva realizzazione di una «mappatura» su base evolutiva dei progetti territoriali in materia di inclusione attiva, che possano eventualmente essere ammessi ai finanziamenti comunitari e fungere da precursori per sperimentazioni sociali su scala transnazionale. La sistematica registrazione delle esperienze positive condotte in tal senso potrebbe alimentare un processo utile di scambi comunitari e di trasferimenti d'esperienza al livello dell'Unione europea.

4.4 Il Comitato auspica vivamente che per il futuro siano resi disponibili stanziamenti di entità pari a quella delle risorse destinate a EQUAL.

4.5 È significativo, e va davvero a loro onore, che siano gli stessi responsabili e gli altri massimi esperti del dispositivo EQUAL a insistere sugli sforzi di riflessione e di lungimiranza che restano da compiere per quanto concerne la «sperimentazione sociale», e che continuino a chiedersi quale sia il miglior modo per l'Unione europea di intensificare i suoi interventi e far progredire le sue conoscenze, specie in materia di fattibilità, di riproducibilità e di deontologia. Il Comitato propone che per contribuire alla «maturazione» di questo dossier, la Commissione proponga al Consiglio di redigere una relazione che esamini, da tutti i principali punti di vista, quale sia il valore aggiunto che ci si attende dalla «sperimentazione sociale» in Europa, evidenziando, in particolare, le risposte a domande come le seguenti:

4.5.1 si è ancora lontani dall'aver un quadro chiaro del divario che separa tanto spesso le sperimentazioni sociali dal loro riconoscimento e, soprattutto, dalla loro applicazione generale. Questa separazione non è un caso, un incidente, una banale contingenza, ma il risultato di un «fossato». È questo un tema su cui occorre riflettere attivamente.

4.5.2 È opportuno cercare di fissare precise soglie di grandezza per stabilire quali sperimentazioni sociali e innovazioni siano degne di essere prese in considerazione?

4.5.3 Occorre precisare i contorni concettuali che separano ciò che merita il nome di «innovazione» da ciò che invece non vi rientra? Se sì, come?

4.5.4 Le sperimentazioni in materia di inclusione si sono essenzialmente sforzate di rimediare a mali già conclamati: si sono, cioè, concentrate sulle cure. Come continuare a progredire su questa via e al tempo stesso fare più posto alla prevenzione, cercando di anticipare maggiormente le sfide future (demografiche, economiche e sociali) prima che assumano proporzioni di rilievo?

<sup>(1)</sup> A questo riguardo ci si potrebbe valere utilmente del comitato di collegamento istituito tra ONG e CESE.

4.5.5 Come ampliare ulteriormente il campo dei partenariati tra soggetti interessati tramite l'inclusione attiva? In particolare, come potenziare le sinergie tra associazioni, imprese d'inserimento e imprese di diritto comune, al fine di sviluppare e perfezionare veri e propri percorsi di inclusione? Come rafforzare e moltiplicare i collegamenti tra esclusione e inclusione nel quadro del nuovo sviluppo della responsabilità sociale delle imprese (RSI)? Si debbono incoraggiare idee come ad esempio quella di promuovere la cooperazione con i comitati aziendali o di richiedere alle imprese con più di un certo numero di dipendenti di pubblicare una relazione annuale su queste tematiche?

## 5. Conclusione

5.1 La sperimentazione sociale è oggi una delle grandi sfide lanciate alla *governance* degli enti pubblici, a livello centrale o decentrato, degli Stati membri e delle istituzioni europee. Si tratta di un indirizzo metodologico complesso, impegnativo, perfettibile ma in grado di rivelarsi utile a lungo.

5.1.1 Il CESE sottolinea che le politiche pubbliche globali non possono in alcun caso essere sostituite da qualsivoglia azione sperimentale puntuale. Esso ritiene che un maggiore ricorso alla sperimentazione innovativa possa consentire di guidare e sostenere l'elaborazione di tali politiche.

5.2 L'Unione europea è abilitata a definire quadri di riferimento per le politiche nazionali e locali, e anzi è questa una delle sue vocazioni essenziali. Nella fattispecie in questione — la lotta alla povertà e l'inclusione attiva — essa ha già avviato e condotto un'azione da pioniere, coraggiosa e oculata. Ma potrebbe spingersi molto oltre, nel settore considerato, in nome del futuro dell'Europa e dell'attaccamento dei cittadini nei suoi confronti.

5.3 Il CESE raccomanda che — tenendo conto dei tempi e delle risorse necessarie, per non dare adito a false speranze — l'Unione si impegni esplicitamente a promuovere, accompagnare e sostenere ancora più attivamente, le sperimentazioni sociali innovative nei numerosi campi, sottili ed essenziali, delle politiche dell'inclusione.

Bruxelles, 23 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

## Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *La dimensione etica e sociale delle istituzioni finanziarie europee*

(2009/C 100/14)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 settembre 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

*La dimensione etica e sociale delle istituzioni finanziarie europee.*

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 2 ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore IOZIA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 122 voti favorevoli, 23 voti contrari e 45 astensioni.

### 1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 I recentissimi sviluppi della crisi finanziaria, imprevedibili e inaspettati per l'enorme dimensione delle perdite e per la manifesta impotenza degli strumenti regolatori posti a presidio del mercato, cioè a tutela dei risparmiatori, delle imprese e degli investitori pongono l'esigenza di una specifica ed ulteriore riflessione, rispetto a quanto contenuto nel presente parere. I fallimenti che si sono succeduti in tutto il mondo, i salvataggi di apparentemente solidissime banche ed assicurazioni hanno creato uno stato di ansia e di preoccupazione in milioni di cittadini europei.

1.1.1 Il Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre scorso è stato dedicato principalmente al tema della crisi finanziaria ed ha espresso la propria determinazione ad agire di concerto per tutelare il sistema finanziario europeo e i depositanti. Dopo l'Eurogruppo, il Consiglio nel suo insieme ha approvato i principi definiti nella riunione di Parigi del 12 ottobre, volti a preservare la stabilità del sistema, a rafforzare la vigilanza del settore finanziario europeo, in particolare dei gruppi transnazionali, a migliorare il coordinamento della vigilanza a livello europeo, a sostenere le istituzioni finanziarie importanti, a evitare i fallimenti e ad assicurare la protezione dei depositi dei risparmiatori.

1.1.2 Il Consiglio ha altresì auspicato l'accelerazione dell'iter sulla direttiva rivolta a regolamentare le attività delle agenzie di rating, quella sulla sicurezza dei depositi e ha auspicato che gli Stati membri adottino misure volte ad impedire che le retribuzioni dei manager e i diritti di opzione, in particolare nel settore finanziario, comportino l'assunzione di rischi eccessivi o un estremo focalizzarsi sugli obiettivi a breve termine.

1.1.3 Il Consiglio ha sottolineato la preoccupazione di sostenere la crescita e l'occupazione, accompagnate dall'auspicio di una profonda riforma del sistema finanziario internazionale fondata su principi di trasparenza, solidità bancaria, responsabilità, integrità e governance mondiale, prevenire i conflitti di interesse.

1.1.4 Il CESE aveva richiesto da molto tempo, inascoltato, interventi di rafforzamento degli strumenti regolatori, la cooperazione tra autorità di controllo, il coordinamento e l'armonizzazione delle misure di vigilanza, aveva denunciato i rischi eccessivi assunti dal sistema bancario europeo ed internazionale, sostenuti da sistemi abnormi di retribuzioni collegate a risultati di brevissimo termine, obbligando gli operatori del settore a indiscriminate campagne di vendite di prodotti ad altissimo rischio.

1.1.5 Nonostante gli scandali finanziari accaduti anche in Europa, nulla di concreto è stato fatto e solo oggi, quando la misura della crisi può avere effetti drammatici sull'intera economia, ci si rende conto che le promesse di un capitalismo sfrenato e irresponsabile, di crescita smisurata e senza limiti erano false e foriere di crisi profonde.

1.1.6 Il modello è entrato irreversibilmente nella fase terminale. Il CESE auspica che finalmente le istituzioni politiche assumano la loro responsabilità:

— rafforzando gli scopi e l'ambito di intervento delle autorità di regolazione;

— vietando la possibilità di detenere fondi, crediti e titoli extra-bilancio;

— incrementando ed uniformando le attività dei regolatori nazionali;



- imponendo standard più adeguati e trasparenti per le attività degli *hedge funds*, delle banche di investimento, degli strumenti strutturati *off-shore* per veicolare attività finanziarie, dei fondi sovrani e degli *equity funds*, sottoponendoli alla vigilanza delle autorità e determinando la natura e la loro qualità di «imprese» cui si applicano le legislazioni vigenti, come richiesto dal Parlamento europeo;
- cambiando il sistema di tassazione, evitando incentivi o riduzioni a fronte di grandi rischi o a eccessi di indebitamento;
- costituendo un'Agenzia europea di *rating*;
- governando il sistema delle retribuzioni dei top manager, degli incentivi alla vendita di prodotti finanziari inadeguati agli operatori, come ora auspicato dallo stesso Consiglio;
- controllando i mercati non regolamentati;
- adeguando gli obblighi di capitale per prodotti finanziari complessi e per i prodotti derivati.

1.1.7 Il CESE è convinto che la gravissima crisi finanziaria e la auspicata definitiva sconfitta del capitalismo casinò possono offrire l'opportunità di adottare le misure più opportune per salvaguardare in futuro il sistema finanziario e al contempo per rilanciare l'economia. Occorre uno sforzo generale, pari al rischio che il virus scoperto nella finanza infetti tutta l'economia reale. Investimenti in infrastrutture, in «investimenti verdi», quali l'efficienza energetica, le fonti rinnovabili, innovazione e ricerca possono aiutare a sostenere la domanda. Un nuovo fondo europeo, la cui gestione potrebbe essere affidata alla BEI, garantito dagli Stati membri, potrebbe risolvere il problema del blocco dei finanziamenti all'economia, in particolare a quella economia che più di altre necessita di investimenti a medio e lungo termine.

1.1.8 Il CESE apprezza quanto è stato fatto finora dagli Stati membri, dalla Banca centrale europea e dal Consiglio e invita tutte le istituzioni europee a dare prova di compattezza e rapidità in questa situazione così drammatica per i cittadini, i lavoratori e le imprese per ripristinare il più presto possibile il corretto funzionamento del sistema finanziario europeo e mondiale.

1.1.9 Il CESE auspica altresì che oltre alle necessarie misure finanziarie messe a disposizione di questo obiettivo prioritario, si facciano tutti gli sforzi possibili per contenere la crisi economica conseguente.

1.1.10 Centinaia di miliardi di euro sono stati mobilitati per salvare le banche: il CESE auspica che con la stessa energia e prontezza si salvi il sistema delle imprese, in particolare delle piccole e medie, sostenendo la domanda anche attraverso la crescita dei salari e delle pensioni, per evitare che la recessione si trasformi presto in depressione.

1.2 La ricchezza del pluralismo dell'offerta nel campo dei servizi finanziari è paragonabile alla ricchezza della natura. La tutela della biodiversità naturale è ormai acquisita nelle coscienze dei cittadini. La tutela della biodiversità dei fornitori dei servizi finanziari fa parte anch'essa del patrimonio culturale e sociale dell'Europa, che non va disperso, anzi va sostenuto, tenendo conto dell'alto valore sociale che esso rappresenta. La dimensione etica e sociale del sistema finanziario europeo va rafforzata e salvaguardata.

1.3 Il Trattato di Lisbona all'articolo 2, paragrafo 3, stabilisce che: «(L'Unione) Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo».

1.4 Le istituzioni europee e gli Stati membri, dovranno impegnarsi a favorire e sostenere, oltre alla capacità competitiva del mercato finanziario, la sua dimensione etica e sociale. «Economia sociale di mercato significa anche economia di mercato socialmente giusta»<sup>(1)</sup> ed ancora «L'economia sociale di mercato consente all'economia di raggiungere il suo fine ultimo che è quello della prosperità e il benessere di tutto il popolo, proteggendolo contro il bisogno»<sup>(2)</sup>.

1.5 Jacques Delors nel lanciare la proposta di costituzione di un comitato europeo di alto livello per rispondere alla crisi dei mercati finanziari, identificare nuove regole e combattere «la finanza folle che non deve governarci», ha dichiarato che la crisi attuale: «incarna il fallimento dei mercati poco o mal regolati e dimostra ancora una volta che essi non sono capaci di auto-regolarsi».

1.6 La recente crisi dimostra che il pluralismo e la biodiversità del sistema finanziario sono, oltre che un patrimonio culturale e storico dell'Europa, necessari per l'esistenza di iniziative a connotazione etico/sociale ed anche importanti fattori di incremento della competitività e di riduzione del rischio di crisi sistemica dei sistemi finanziari.

<sup>(1)</sup> A. F. Utz, *Etica economica*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 1999.

<sup>(2)</sup> Konrad Adenauer, *Memorie 1945/1953*, Mondadori, Milano, 1966.

1.7 La crescita economica, oltre certi limiti, senza la possibilità di soddisfare altri bisogni non fa aumentare la felicità delle persone. Il ruolo dominante della finanza speculativa sulla economia reale deve essere ridimensionato e ricondotto a comportamenti più ragionevoli, socialmente sostenibili ed eticamente accettabili.

1.8 Il ruolo della finanza etica e socialmente responsabile deve essere pertanto valorizzato. Il Comitato economico e sociale europeo premette che in tale ambito un approccio dirigista sia da ritenersi sbagliato, perché l'esperienza mostra che le iniziative a forte caratterizzazione sociale ed etica è bene nascano spontaneamente dal basso.

1.9 La dimensione etica non appartiene solo ad uno specifico tipo di attività. Il documentato e importante ruolo delle casse di risparmio dei diversi movimenti cooperativi nel promuovere iniziative etico/sociali e nel favorire lo sviluppo dei sistemi locali merita una specifica attenzione. Nonostante il riconoscimento ricevuto dal Trattato europeo, vi sono Stati membri che ancora non la riconoscono e non la tutelano esplicitamente. Si deve spingere per ottenere un più sistematico ed esteso riconoscimento di questa modalità di *governance* societaria. I recenti ricorsi contro il movimento cooperativo promossi in Italia, Spagna, Francia e Norvegia alla Commissione europea, in carenza di una legislazione europea adeguata, testimoniano questa esigenza.

1.10 Il CESE ritiene che il quadro normativo non è mai neutro rispetto ai comportamenti di organizzazioni e individui. In base a questa constatazione, il CESE ritiene che, in un sistema che già incentiva determinati comportamenti, sistematizzare e generalizzare il principio che laddove vi siano iniziative etico/sociali sia opportuno offrire un sistema di compensazione, risponda a criteri di equità e razionalità del ruolo pubblico nell'economia e nella società.

1.11 Ogni qualvolta è possibile dimostrare che una fattispecie di organizzazione rinuncia almeno in parte, ma in modo strutturale e permanente, al criterio di massimizzazione del profitto per promuovere iniziative a carattere etico o sociale devono essere riconosciute una normativa fiscale e regolamentare almeno in parte diversa da quella generale, ad accezione delle regole prudenziali essenziali. In alcuni Stati membri gli investitori etici godono già di una deroga alla direttiva bancaria: si tratta di lavorare per estendere questo principio a tutti gli Stati.

1.12 Il CESE si è domandato se le iniziative con connotazioni etico/sociali di organizzazioni tipicamente votate al profitto debbano godere di benefici di natura fiscale o regolamentare. Un'organizzazione votata al profitto avvia un'iniziativa che

è strutturalmente separata dal suo tipico business: non dovrebbero esserci molti dubbi sull'opportunità di accordare una compensazione rispetto al trattamento standard. D'altra parte se le iniziative non sono strutturalmente separabili rispetto al suo tipico business, è necessario approfondire il dibattito per valutare se sia opportuno introdurre un sistema di compensazione.

1.13 La dimensione sociale non trova particolari attenzioni in molti segmenti del mercato. La responsabilità sociale delle imprese (RST), infatti, privilegia una crescita costante, compatibile, rispettosa della dignità delle persone e dell'ambiente. I sistemi premianti, invece, collegati esclusivamente a quantità di prodotti venduti piuttosto che alla qualità della prestazione, stanno creando moltissimo malcontento tra i clienti e tra i lavoratori stressati dal «mal di budget», cioè dallo stress determinato da continue pressioni commerciali.

1.14 Il CESE ritiene che vada applicato in modo sistematico e mirato il cosiddetto «principio di proporzionalità», in base al quale un piccolo intermediario con una operatività semplice non può essere sottoposto al medesimo carico regolamentare di una complessa organizzazione multinazionale, fermo restando che devono essere mantenute le medesime garanzie per il mercato. Le regole sono decise per tutelare il mercato.

1.15 La Commissione europea, garantendo che gli Stati membri non adottino misure distorsive della concorrenza, può favorire la tutela della diversità dell'offerta di servizi finanziari, bancari e assicurativi. La disciplina degli aiuti di Stato dovrebbe tenere in conto questi aspetti.

1.16 Capitalismo casinò, turbo-capitalismo, hanno preso di mira importanti imprese industriali e finanziarie, ridotte con uno spezzatino di vendite ad essere dei fantasmi di se stesse e hanno coinvolto in queste operazioni di «distruzione» del valore intrinseco migliaia di lavoratori, di famiglie, azionisti e l'economia in generale, lasciando dietro di sé solo macerie.

1.17 Il CESE, con questo parere riafferma l'esigenza di ricondurre l'economia al servizio dell'uomo, come affermato da un grande economista <sup>(1)</sup>: «Il pericolo maggiore è la subordinazione del pensiero alle necessità del moderno sistema industriale. Queste consistono nel fatto che la tecnologia va sempre bene, che la crescita economica è sempre buona, che le imprese devono sempre espandersi, che il consumo di beni è la principale fonte di felicità, che la pigrizia è perversa, che niente deve interferire alla priorità che accordiamo alla tecnica, alla crescita, all'incremento dei consumi».

<sup>(1)</sup> John Kenneth Galbraith, *The Atlantic Monthly*, giugno 1967. Titolo originale: *Liberty, Happiness and the Economy*.

## 2. Introduzione

### 2.1 *L'etica e la socialità*

2.1.1 Il pensiero greco ha costituito la solida base della cultura occidentale e da esso attingiamo per definire innanzitutto i concetti di «etico» e di «sociale».

2.1.2 Secondo Aristotele, l'oggetto dell'etica è il bene dell'uomo, inteso non astrattamente, ma come il massimo dei beni che si può acquisire e realizzare attraverso l'azione. Il massimo bene a cui ogni individuo tende è la felicità, la massima forma di felicità consiste nell'azione secondo virtù.

2.1.3 La felicità è insieme la cosa più buona, la più bella e la più piacevole, qualità queste, che non devono essere separate come fa l'iscrizione di Delo:

«a) *La cosa più bella è la più grande giustizia;*

b) *la cosa più buona è la salute;*

c) *ma la cosa per natura più piacevole è raggiungere ciò che si desidera.*

d) *Infatti, tutte queste qualità appartengono alle migliori attività: e queste, o una sola tra esse, la migliore, noi diciamo essere la felicità» (Aristotele — Etica Nicomachea, Libro I).*

2.1.4 La filosofia ci aiuta a comprendere come esistano, accanto ad una realtà assoluta dell'etica, anche delle realtà relative, che soddisfano quei nuclei sociali, piccoli o grandi che siano, che condividono la medesima idea di felicità e che si associano per perseguirla.

2.1.5 Etica e valori plurali coesistono e rappresentano il ricco percorso dell'umanità nelle sue diverse espressioni, compresa quella che recentemente ha preso il nome di «economia della felicità», che partendo da basi empiriche, studia in modo sistematico la natura della felicità e le possibili vie per raggiungerla.

2.1.6 È provato che la crescita economica senza una correlativa crescita di altri fattori di soddisfazione, non aumenta la felicità delle persone, anzi: «Oltre un certo limite non c'è più felicità nella crescita economica. L'aumento indefinito del consumo implica una spinta indefinita di lavoro necessario a finan-

ziarlo e di tempo da dedicare all'attività professionale. A scapito delle relazioni umane. Proprio quelle relazioni che invece costituiscono il principale generatore di felicità» (1).

2.1.7 Da diverse indagini di Eurostat è emerso, infatti, che in Europa negli ultimi venticinque anni mentre il reddito pro capite aumentava costantemente, la felicità è rimasta sostanzialmente invariata. Risultati molto simili si ottengono anche per gli Stati Uniti.

### 2.2 *La crisi finanziaria 2007-2008 ... e poi?*

2.2.1 Lo scenario turbolento che dal febbraio 2007 continua ad interessare i mercati finanziari, coinvolgendo primarie istituzioni finanziarie e bancarie, sta entrando nel vivo del dibattito politico internazionale.

2.2.2 La conseguenza della crisi dei mutui americani è stata diffusa ed ingigantita dal fatto che molti debiti classificati *subprime*, cioè di dubbio realizzo, sono stati inseriti — mediante un processo di cartolarizzazione — in «pacchetti» di debito più larghi, con una assoluta mancanza di trasparenza sull'ampiezza della scala del problema, a causa del quale gli operatori detengono titoli insicuri e svalutati.

2.2.3 Questa incertezza ha determinato ulteriore perdita di fiducia nel sistema finanziario e ciò ha determinato effetti molto negativi per quelle attività di affari basate su un flusso costante di credito a buon mercato.

2.2.4 Gli *hedge funds* o fondi speculativi sono stati le prime vittime della crisi finanziaria, inclusi quelli interni alle grandi banche d'affari. Molte banche europee si sono ritrovate nei portafogli una gran parte del debito USA *subprime*. Alcune banche della Germania, notoriamente prudenti, sono state colpite duramente, ma il contagio ha riguardato anche gli istituti finanziari immuni, che si sono visti aumentare il costo del denaro in misura sproporzionata. Questa è stata la causa del quasi *default* della Northern Rock.

2.2.5 Il caso Socgen in parte è collegato alle vicende finanziarie esplose la scorsa estate, in parte ad una certa propensione a incoraggiare gli operatori sui mercati finanziari ad assumere rischi eccessivi che possono tradursi sia in guadagni notevoli che in perdite stratosferiche in caso di prese di posizione non oculate. Ciò ha messo in luce la drammatica insufficienza delle procedure di controllo interno applicate in tale istituto e fa dubitare delle pratiche dell'intero sistema bancario in materia.

(1) Luca de Biase, *Economia della felicità* — Feltrinelli, 2007.

2.2.6 La finanza casinò, dove purtroppo il banco che salta sono i risparmiatori, in particolare i più deboli, che in un modo o nell'altro, si ritrovano incolpevolmente a pagare il conto; sono i lavoratori, (oltre 100 000 licenziamenti fino ad oggi nel settore finanziario, e altri sono in arrivo <sup>(1)</sup>), sono i cittadini, che vedono diminuire la loro sicurezza e si domandano se il sistema finanziario sia ancora credibile.

2.2.7 Le perdite finora denunciate ammontano a 400 miliardi di dollari e secondo stime autorevoli dovrebbero raggiungere i 1 200 miliardi di dollari <sup>(2)</sup>. Ovviamente ne risentono i grandi investitori istituzionali, i fondi pensioni, ma è il sistema economico in generale che sopporta ricadute pesanti, con l'aumento del costo e la diminuita disponibilità del danaro, con l'aumento conseguente dei prezzi e dell'inflazione e le sue ripercussioni sul rallentamento dell'economia. Una spirale perversa che investe il complesso delle attività economiche. In alcuni Stati membri già si parla di recessione.

2.2.8 È certo che il sistema finanziario europeo sia stato più vittima che colpevole, salvo isolati e circoscritti casi. È altrettanto certo, però, che la finanziarizzazione dell'economia, la ricerca di mezzi sempre più sofisticati per moltiplicare le occasioni di profitto, il ruolo sempre più aggressivo dei fondi speculativi, l'entrata in campo dei fondi sovrani, con mezzi elevatissimi, ha relegato l'economia reale ad un ruolo sempre più marginale, ha evidenziato le carenze dei sistemi di controllo nazionali, l'inefficacia dei modelli di cooperazione tra diverse autorità, il ruolo inquietante delle agenzie di *rating*, comprese di quelle che si occupano di *rating* cosiddetto etico (che hanno valutato positivamente imprese come Parmalat, con un bellissimo codice di condotta).

2.2.9 Questa crisi si è ripercossa su tutti gli attori di mercato, indipendentemente dal loro alto, basso o inesistente profilo speculativo. L'integrazione dei mercati è arrivata ad un punto tale, che nessuno può dichiararsi immune da ripercussioni negative. Il problema è che si dividono con gli altri solo le disgrazie, ma i profitti restano saldamente nelle mani degli speculatori.

### 3. Il sistema finanziario europeo

#### 3.1 Le banche

3.1.1 Tra gli intermediari finanziari, le banche rappresentano lo snodo fondamentale: in alcuni paesi hanno un controllo

importante sull'economia reale, esercitano un potere non solo economico, condizionano lo sviluppo di territori e imprese, moltiplicano le loro opportunità di profitto.

3.1.2 Le imprese bancarie, pur operando tutte in un contesto di mercato, offrendo sostanzialmente tutte gli stessi servizi, dai più standardizzati a quelli più specialistici, hanno una matrice molto diversa, che hanno mantenuto diversa nel tempo.

3.1.3 Accanto alle banche commerciali, alle banche di investimento, che occupano una predominante posizione di mercato, troviamo le casse di risparmio, enti di ispirazione pubblica nate per offrire alle comunità cittadine, in particolari ai più poveri di quelle comunità un ancora di salvataggio nei momenti di crisi. Il nome si collega alle prime casse di risparmio istituite nell'Impero tedesco nei primi anni dell'800, ma molte hanno semplicemente cambiato il nome dai preesistenti monti di pietà, costituiti nel XV secolo. Oggi rappresentano circa 1/3 del mercato *retail* con 160 milioni di clienti e 980 mila dipendenti. Esempi di azioni inclusive delle casse di risparmio sono «Die Zweite Sparkassen» in Austria e «Parcours confiance» in Francia.

3.1.4 In alcune regioni periferiche e in zone rurali si è sviluppato il movimento delle casse rurali ed artigiane, da un'idea di Friedrich Wilhelm Raiffeisen, per combattere il fenomeno dell'usura, che fondò la prima *Darlehnskassenverein* nel 1864. Le banche popolari, anch'esse di matrice cooperativa, si ispirano al pensiero di Franz Hermann Schulze-Delitzsch, che fonda la prima *Vorschussvereine* (banca del popolo) nel 1850. Da queste esperienze si sviluppa il grande movimento del credito cooperativo e delle banche popolari, che oggi detiene nell'UE una quota di mercato superiore al 20 %, con oltre 140 milioni di clienti, 47 milioni di soci e 730 000 dipendenti.

3.1.5 Questa rassegna storica mostra che la società civile ha da sempre attribuito alle banche un ruolo nel sistema economico almeno in parte diverso dalle altre imprese. Ci si è sempre aspettato che perseguissero anche finalità etico/sociali oltre che di profitto.

3.1.6 Un tema importante di cui l'industria finanziaria deve farsi carico è la più vasta accessibilità possibile ai servizi finanziari. Mentre nei paesi in via di sviluppo solo il 20 % della popolazione ha accesso al credito, in Europa ci si attesta su un confortante 90 %. Non è ancora sufficiente però, perchè il 10 % escluso può soffrire di una discriminazione di fatto molto grave.

<sup>(1)</sup> Fonte UNI *United Network International* — Ginevra, 2008.

<sup>(2)</sup> Bollettino della Banca d'Italia n. 52, aprile 2008.

### 3.2 Le assicurazioni

3.2.1 Se le prime moderne forme di banca si collocano all'inizio del XIV secolo in Italia, Banco di San Giorgio 1406, alcune di esse ancora operative come il Monte dei Paschi di Siena, fondato nel 1472, per quanto riguarda le assicurazioni il cammino a ritroso è molto più lungo. Le prime forme di assicurazione datano tra il 3° e il 2° millennio avanti Cristo in Cina e a Babilonia, greci e romani introdussero per primi i concetti di assicurazione sulla vita e sulla salute, con le «società benevolenti», che pagavano cure mediche, assegni di sostegno alla famiglia e persino i funerali. Le gilde nel Medioevo avevano lo stesso scopo, mentre sempre a Genova, nel XIV secolo (1347) viene inventato il contratto di assicurazione separato dall'investimento, che fece la fortuna di Edward Lloyd che nel 1688 aveva aperto a Londra, in Tower Street, un caffè frequentato da armatori, mercanti e capitani, luogo ideale di incontro tra chi voleva assicurare nave e carico e chi voleva partecipare finanziariamente all'avventura. Negli stessi anni, dopo il catastrofico incendio di Londra del 1666, che divorò 13 200 case, fu fondato da Nicholas Barbon la prima compagnia di assicurazioni contro gli incendi *The Fire Office*.

3.2.2 Dopo l'esperienza dei Lloyd's, (che tecnicamente non sono una compagnia di assicurazioni), in tutta Europa si diffonde il modello assicurativo ed iniziano ad operare le compagnie. Lo sviluppo delle moderne assicurazioni è legato alla moderna teoria delle probabilità, che ha avuto come precursori Pascal e de Fermat, ma anche Galileo. Nell'ambito del mondo assicurativo operano le mutue assicurazioni, possedute dai sottoscrittori delle polizze e non da azionisti, cioè direttamente dai clienti delle stesse. Nel secolo scorso nascono le assicurazioni cooperative: in alcuni paesi si sono imposte per la grande capacità di offrire all'intero mercato prodotti di qualità. Al pari delle banche cooperative anche le assicurazioni mutualistiche sono fortemente legate ai sistemi economici locali e contribuiscono in misura rilevante al loro sviluppo anche attraverso il reinvestimento di una quota importante del loro valore aggiunto.

### 3.3 Banche e assicurazione etiche

3.3.1 Da alcuni anni hanno iniziato ad operare banche ed assicurazioni etiche, dedicate a intrattenere relazioni di affari, a sostenere finanziariamente solo quelle imprese che rispondono a rigorosi requisiti valoriali, condivisi dalla comunità che ha dato vita a queste banche ed assicurazioni. Requisiti di sostenibilità ambientale, di rifiuto di ogni compromissione con il mercato delle armi, di impegno continuo contro ogni discriminazione, solo per citare alcuni esempi di «valori», che costituiscono il paradigma di riferimento di questo mondo.

#### 3.3.2 La finanza «etica» e la microfinanza

3.3.2.1 Per «finanza etica» si intende una attività finanziaria a favore delle iniziative di promozione umana, sociale ed ambientale alla luce di una valutazione etica ed economica del loro impatto su ambiente e società, esercitata con l'obiettivo primario di fornire sostegno finanziario alle attività esercitate o, anche, attraverso lo strumento del microcredito, a singole persone.

3.3.2.2 La microfinanza è composta da banche specializzate nelle fasce di popolazione povera e per importi esigui, che sarebbero esclusi dal sistema bancario tradizionale; è nota soprattutto per la sua presenza nel terzo mondo. Non si deve dimenticare però che anche i paesi occidentali hanno avuto un'importante tradizione di microrisparmio (mentre il microcredito è stato più marginale, un tempo ad esempio esistevano i monti di pietà): esempi di microrisparmio sono i depositi pluriennali a spese minimizzate.

3.3.2.3 L'attività di finanza etica è esercitata in base ai seguenti principi<sup>(1)</sup>:

- a) di non discriminazione dei destinatari degli impieghi sulla base del sesso, dell'etnia o della religione, nonché sulla base del patrimonio, in base alla considerazione del credito in tutte le sue forme come diritto umano;
- b) di accesso ai più deboli, in base alla validità delle forme di garanzia personali, di categoria o di comunità al pari delle garanzie di tipo patrimoniale;
- c) di efficienza, in base al quale la finanza etica non si caratterizza come beneficenza ma come attività economicamente vitale e socialmente utile;
- d) di partecipazione del risparmiatore alle scelte dell'impresa che effettua la raccolta del risparmio, sia mediante indicazione di preferenze nella destinazione dei fondi, sia mediante meccanismi democratici di partecipazione alle decisioni;
- e) di trasparenza completa e accessibilità per tutti alle informazioni, in base al quale è necessaria la nominatività dei risparmi e il cliente ha diritto di conoscere i processi di funzionamento dell'istituzione finanziaria e le sue decisioni di impiego e di investimento;
- f) di rifiuto dell'arricchimento basato sul solo possesso e scambio di denaro, in base al quale il tasso di interesse va mantenuto il più equo possibile, sulla base di valutazioni non solo economiche, ma anche sociali ed etiche;

<sup>(1)</sup> Democrazia partecipativa: definizioni da uno studio promosso dall'assessorato al Bilancio della regione Lazio (IT).



g) di esclusione dei rapporti finanziari con quei soggetti e attività economiche che ostacolano lo sviluppo umano e contribuiscono a violare i diritti fondamentali della persona, come la produzione e il commercio di armi, le produzioni gravemente lesive della salute e dell'ambiente, le attività che si fondano sullo sfruttamento dei minori o sulla repressione delle libertà civili.

3.3.2.4 Per «assicurazione etica» si intende un'attività assicurativa esercitata in base ai seguenti principi <sup>(1)</sup>:

- a) mutualità, intesa come recupero del senso originario del mezzo assicurativo come strumento di solidarietà fra chi non è colpito da alcun danno e chi vive l'esperienza del danno e del bisogno di risarcimento;
- b) assicurabilità, intesa come garanzia a chiunque di una tutela assicurativa per prevenire un eventuale disagio, senza distinzioni ingiuste di età, eventuali disabilità o altri disagi sociali;
- c) trasparenza, intesa come chiarezza contrattuale e controllabilità dei criteri di formazione del premio;
- d) creazione di un beneficio per il territorio;
- e) pari dignità tra i soggetti contraenti.

### 3.3.3 L'investimento etico

3.3.3.1 L'investimento etico si propone il finanziamento di iniziative che operano nel campo dell'ambiente, dello sviluppo sostenibile, dei servizi sociali, della cultura e della cooperazione internazionale. Nella selezione dei titoli, non si limita all'applicazione dei criteri finanziari tradizionali, ma si basa anche su criteri di responsabilità sociale, come la qualità dei rapporti di lavoro, il rispetto dell'ambiente, la trasparenza.

## 4. La responsabilità sociale delle imprese (RSI)

4.1 La direzione generale Imprese e industria e la direzione generale che si occupa degli affari sociali della Commissione stanno cooperando con le associazioni imprenditoriali su alcune aree tematiche. Una di queste aree è la corretta informazione dei risparmiatori, per aiutarli a comprendere meglio i meccanismi dei mercati finanziari e dei prodotti disponibili. Le iniziative di educazione finanziaria rappresentano efficacemente un modo socialmente responsabile per consentire ai risparmiatori di evitare di investire in prodotti non adatti alle loro aspettative e ai loro profili di rischio.

<sup>(1)</sup> Idem.

4.2 La partecipazione degli *stakeholder* alle iniziative di RSI è ancora limitata a pochissime imprese e, parzialmente, ad attività verso il complesso degli *stakeholder*; la strada è ancora lunga, ma interi settori come le banche popolari e cooperative, le casse di risparmio, le assicurazioni cooperative e le mutue intendono fare ancora di più e meglio.

4.3 Uno dei problemi emersi riguarda le forme di incentivazione per i top manager e per i banchieri di investimento. Esse dovrebbero essere riviste e riportate a un livello ragionevole e correttamente correlate ai profitti e ai risultati delle aziende: oggi i lavoratori e i consumatori che sono colpiti dalla crisi finanziaria disapprovano i guadagni eccessivi dei manager di alto livello, che contribuiscono ad accrescere le loro difficoltà e spesso rimangono elevatissimi indipendentemente dal successo o meno dei risultati.

4.4 I nuovi modelli gestionali delle imprese finanziarie orientate alla massimizzazione del profitto nel brevissimo termine, a causa anche delle valutazioni trimestrali delle performance, spingono a comportamenti a volte irresponsabili come avvenuto nei recenti casi di scandali finanziari in alcuni paesi dell'Unione. La responsabilità sociale riguarda invece la possibilità di rendere stabili e duraturi nel tempo i profitti, valorizzando il capitale materiale e immateriale dell'impresa costituito, nel caso delle imprese finanziarie, dai lavoratori e dalle relazioni fiduciarie con i clienti.

4.5 CESE auspica una diffusa adozione di codici di condotta ispirati alla RSI. È cruciale che tali codici possano essere verificabili e verificati, per evitare il ripetersi di casi di eccellenti codici di condotta sottoscritti e pubblicizzati da manager che hanno truffato centinaia di migliaia di risparmiatori, come avvenuto nei più gravi scandali finanziari degli ultimi anni <sup>(2)</sup>.

## 5. Le banche locali e lo sviluppo delle economie locali e delle PMI

5.1 Le diverse tipologie di banche si confrontano sullo stesso mercato offrendo sostanzialmente lo stesso tipo di servizi. L'efficienza economica è un vincolo per tutte: le società per azioni, le banche private, orientate più al profitto per gli azionisti, le altre aziende orientate più allo sviluppo economico e sociale dei territori di riferimento, con una particolare attenzione ai problemi dell'accesso al credito, alla clientela meno *affluent*, allo sviluppo delle PMI alla promozione di categorie sociali più deboli e di territori periferici ed ultraperiferici.

<sup>(2)</sup> A tali personaggi è stata conferita anche una laurea ad honorem con motivazione: «impegnato a livello locale, nazionale e internazionale a svolgere l'attività d'impresa con coraggio, tenacia, inventiva, preparazione professionale superiore, visione chiara delle cose, non disgiunta da un'eticità di comportamento che smentisce quanti, invero pochi, ritengono che etica ed economia siano termini quasi inconciliabili».

5.2 Nei territori dove è più sviluppato il sistema bancario locale, emerge che il tasso di crescita delle economie locali aumenta in maniera significativa. Va inoltre sottolineato che in molti paesi le banche locali assumono principalmente la forma casse di risparmio e di società cooperative che reinvestono nel territorio una parte importante dei loro profitti.

5.3 «Il sistema bancario ha una duplice responsabilità: a livello aziendale, di migliorare l'efficienza gestionale delle aziende di credito, misurata in termini non solo di redditività (il "fare utili"), ma anche di capacità innovativa, di qualità del capitale umano utilizzato; a livello territoriale, la responsabilità di contribuire allo sviluppo locale (il "fare sviluppo"), da misurare in termini non solo di quantità di credito erogato, ma anche di capacità di investire nella selezione dei progetti e nella valutazione delle potenzialità degli imprenditori e delle imprese, che può definirsi efficienza territoriale. L'efficienza gestionale va posta al servizio dell'efficienza territoriale: non serve avere banche efficienti se non contribuiscono allo sviluppo locale»<sup>(1)</sup>.

5.4 Le PMI hanno trovato un valido strumento per agevolare l'accesso al credito dei propri associati, attraverso le società di cauzione e garanzia, organizzate anche a livello europeo. Per il loro tramite viene favorito il credito per investimenti per le imprese di piccole e medie dimensioni che non beneficiano di garanzie personali richieste dai finanziatori per costruire una relazione bancaria stabile.

## 6. Il ruolo dei policy makers

6.1 Il CESE premette che in tale ambito un approccio dirigista sia da ritenersi sbagliato, perché l'esperienza mostra che le iniziative a forte caratterizzazione sociale ed etica è bene nascano spontaneamente dal basso. Ogni intervento «attivo» rischia di frustare e deviare lo spontaneismo che è la principale garanzia di «biodiversità» nel sistema economico e finanziario. Allo stesso tempo, però, il CESE ritiene che i *policy makers* debbano evitare di agire in modo da ostacolare le iniziative già attive e lo spontaneo formarsi di nuove.

6.2 Il CESE si è domandato se le iniziative con connotazioni etico/sociali di organizzazioni tipicamente votate al profitto debbano godere di benefici di natura fiscale o regolamentare. A tale proposito è opportuno distinguere due situazioni tra loro diverse.

6.2.1 Un'organizzazione votata al profitto avvia un'iniziativa che è strutturalmente separata dal suo tipico business (cfr. ad esempio il caso dell'operazione *Point Passerelle* del Credit Agricole). In questo caso, non dovrebbero esserci molti dubbi sull'opportunità di accordare una compensazione rispetto al trattamento standard.

6.2.2 Un'organizzazione votata al profitto avvia iniziative che non sono strutturalmente separabili rispetto al suo tipico business. In questa circostanza l'opportunità di prevedere un sistema di compensazione è stata più dibattuta. I sostenitori della opportunità della compensazione fiscale, finanziaria o regolamentare, ritengono che le esternalità positive conseguenti all'iniziativa giustifichino il trattamento di riguardo. Per contro vi sono anche opinioni contrarie sulla base di due principali considerazioni: solo iniziative in un autonomo equilibrio economico (cioè capaci di assicurare un adeguato profitto) possono persistere nel tempo. Inoltre un autentico agire etico/sociale deve essere disinteressato, non motivato da vantaggi regolamentari, finanziari o fiscali. L'agire etico/sociale è infatti «autoremunerante»: il semplice fare del bene deve già appagare chi lo fa.

6.2.3 Il CESE considera che attualmente è già in pratica riconosciuta in tutti i sistemi una compensazione per iniziative etico/sociali. La normativa fiscale ammette la deduzione delle spese solo se sono inerenti alla produzione dei redditi. Il principio dell'inerenza è escluso (ovviamente entro certi limiti e condizioni) quando le spese sono erogazioni liberali a favore di entità benefiche o di utilità sociale. In questo caso infatti è ammessa la deduzione dal reddito fiscalmente imponibile anche se le spese non sono inerenti alla sua produzione.

6.2.4 Il CESE ritiene che il quadro normativo non è mai neutro rispetto ai comportamenti di organizzazioni e individui. In base a questa constatazione, il CESE ritiene che, in un sistema che già incentiva determinati comportamenti, sistematizzare e generalizzare il principio che laddove vi siano iniziative etico/sociali sia opportuno offrire un sistema di compensazione, risponda a criteri di equità e razionalità del ruolo pubblico nell'economia e nella società.

6.2.5 Il principio proposto dal CESE porterebbe ad assegnare il beneficio della compensazione non direttamente alle istituzioni, ma alle loro iniziative etico/sociali. Il CESE ritiene che di per sé ciò non sia disdicevole: non si può forzatamente separare etica ed economia imponendo che solo le iniziative che non hanno alcun beneficio economico per chi le compie siano da considerarsi veramente etiche. Così facendo si finirebbe con l'identificare le iniziative etiche esclusivamente alla beneficenza o alla liberalità.

## 7. Compensazione finanziaria e fiscalità

7.1 Il CESE valuta positivamente iniziative in tale direzione. Un simile orientamento ha anche una giustificazione economica. Per diverse ragioni legate a scelte politiche, ai vincoli dei bilanci pubblici o a orientamenti di efficienza economica, negli ultimi 10-20 anni si è assistito a una riduzione dello stato «sociale». Per evitare un'eccessiva caduta nel benessere delle popolazioni, allora, non si può demandare ogni istanza di benessere e tutela sociale alla crescita economica, ma bisogna favorire gli spazi per iniziative dal basso.

<sup>(1)</sup> P. Alessandrini (2003), *Le banche tra efficienza gestionale ed efficienza territoriale: alcune riflessioni*.

7.2 Un esempio di regolamentazione che favorisce l'integrazione tra pubblico e privato per continuare ad assicurare elevati standard di stato sociale è rappresentato dal modo in cui i Paesi Bassi hanno strutturato il settore dell'assicurazione malattia. Da un lato infatti le assicurazioni sono costrette ad assicurare tutti i cittadini, dall'altro possono accedere a un sistema di compensazione pubblico a fronte dei maggiori rischi che in questo modo si trovano ad assumere. Il mercato olandese, inoltre, ha preso alcune iniziative esemplari per favorire l'accesso dei sieropositivi all'assicurazione sulla vita.

7.3 Il Belgio offre un interessante esempio di compensazione finanziaria per favorire l'accesso ai servizi finanziari di base. Esiste infatti un Fondo interbancario che compensa gli intermediari che forniscono un più facile accesso ai servizi: in questo modo di fatto gli intermediari più restrittivi sono alimentatori netti del Fondo mentre quelli più aperti sono beneficiari netti.

7.4 Per quanto riguarda le agevolazioni fiscali, attualmente esiste già un diffuso sistema di favore per le società cooperative che perseguono fini mutualistici.

7.5 Un esempio di legislazione che attribuisce un beneficio fiscale a organizzazioni che hanno esplicite finalità sociali è quello delle ONLUS (organizzazioni non lucrative di utilità sociale) in Italia.

## 8. **Regolamentazione**

8.1 Le regole impongono costi e vincoli che pesano sull'operatività di imprese e intermediari. Un orientamento che ha guidato gli interventi negli ultimi 20 anni è stato di *level playing*

*field*. Mettendo tutti gli attori simili sullo stesso piano (ad esempio banche, assicurazioni ecc.), le regole sono state uno strumento per favorire un aumento della competizione e dell'efficienza economica. Se questo principio è applicato in modo troppo rigido e senza opportuni correttivi diventa un ostacolo insormontabile alla formazione e alla sopravvivenza di iniziative etiche e sociali. Questo pericolo può essere circoscritto applicando in modo sistematico e mirato il cosiddetto «principio di proporzionalità», in base al quale un piccolo intermediario con una operatività semplice non può essere sottoposto al medesimo carico regolamentare di una complessa organizzazione multinazionale.

8.2 Ogni qualvolta è possibile dimostrare che una fattispecie di organizzazione rinuncia almeno in parte, ma in modo strutturale e permanente, al criterio di massimizzazione del profitto per promuovere iniziative a carattere etico o sociale devono essere riconosciute una normativa fiscale e regolamentare almeno in parte diversa da quella generale. In alcuni Stati membri gli investitori etici godono già di una deroga alla direttiva bancaria: si tratta di lavorare per estendere questo principio a tutti gli Stati.

8.3 Nonostante il riconoscimento ricevuto dal Trattato europeo, vi sono Stati membri che ancora non la riconoscono e tutelano esplicitamente. Si deve spingere per ottenere un più sistematico ed esteso riconoscimento di questa modalità di *governance* societaria.

8.4 La Commissione europea, garantendo che gli Stati membri non adottino misure distorsive della concorrenza, può favorire la tutela della diversità dell'offerta di servizi finanziari, bancari e assicurativi. La disciplina degli aiuti di Stato dovrebbe tenere in conto questi aspetti.

Bruxelles, 23 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

## Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema **Le relazioni Unione europea-Brasile**

(2009/C 100/15)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 gennaio 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Le relazioni Unione europea-Brasile.*

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 30 settembre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore BARROS VALE e dal correlatore IULIANO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 116 voti favorevoli e 1 astensione.

### 1. Sintesi del parere

1.1 Il presente parere analizza l'evoluzione delle relazioni tra UE e Brasile ed esamina il ruolo politico ed economico emergente che tale paese svolge sempre di più a livello internazionale.

1.2 Nel 2007 è stata approvata l'istituzione del nuovo *Partenariato strategico UE-Brasile* <sup>(1)</sup> che ha trovato concretizzazione nel primo vertice dei capi di Stato e di governo UE-Brasile del 4 luglio 2007. Nel presente parere, il CESE formula le proprie raccomandazioni in merito alle proposte del piano d'azione congiunto che elabora i contenuti del partenariato strategico, tra cui: dimensione partecipativa e coesione economica e sociale, cooperazione economica e commerciale, istruzione, ricerca e sviluppo, dialogo sociale, ambiente, cambiamenti climatici e biocombustibili, immigrazione.

1.3 Per quanto concerne il ruolo del CESE, nel parere si propone di creare una Tavola rotonda della società civile UE-Brasile, analoga a quelle già istituite con l'India e la Cina. L'interlocutore del CESE in questo nuovo organo sarà il Consiglio per lo sviluppo economico e sociale del Brasile (CDES), istituzione omologa creata dal Presidente Lula da Silva nel 2003. Il parere contiene proposte sulla futura composizione e sul funzionamento della Tavola rotonda ed elenca i temi che, secondo il CESE, dovrebbero figurare nel suo programma e che comprendono le questioni economiche, sociali e ambientali, le relazioni multilaterali, la cooperazione tripartita UE, Brasile e paesi terzi, e infine il ruolo del Brasile nell'integrazione del Mercosur e nelle relazioni tra quest'ultimo e l'UE.

### 2. Finalità del parere

2.1 Come già avvenuto in passato per la Cina e l'India, il presente parere vuole essere un primo passo verso la creazione di una Tavola rotonda della società civile UE-Brasile. Nel parere il CESE esprimerà la propria posizione in merito a tale iniziativa.

2.2 È inoltre importante fare riferimento al fatto che la Tavola rotonda si inserisce in una strategia più ampia dell'UE, quella che ha dato vita al partenariato strategico tra l'UE e il Brasile e che viene chiaramente illustrata nelle conclusioni del vertice UE-Brasile tenutosi a Lisbona in cui si incoraggia la cooperazione tra il Comitato economico e sociale europeo e il Consiglio per lo sviluppo economico e sociale del Brasile (CDES), in quanto elemento del quadro istituzionale di relazioni tra le due parti <sup>(2)</sup>.

2.3 Il parere analizza lo stato attuale delle relazioni tra l'Unione europea e il Brasile, illustra gli antecedenti e le prospettive future, e si occupa della collocazione del Brasile in rapporto al Mercosur e alla comunità internazionale, nell'ottica delle questioni che, direttamente o indirettamente, influenzano o determinano le relazioni tra il Brasile e l'UE ai più vari livelli.

2.4 Il presente parere di iniziativa intende delineare il punto di vista del CESE in merito alle future modalità di funzionamento della Tavola rotonda e alle principali questioni di cui essa si dovrebbe occupare. L'iniziativa costituirà il contributo della società civile organizzata europea al vertice UE-Brasile del dicembre 2008, ove si spera vi sarà il consenso politico necessario alla creazione della Tavola rotonda.

<sup>(1)</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Verso un partenariato strategico UE-Brasile, COM(2007) 281 def. del 30 maggio 2007.

<sup>(2)</sup> Vertice UE-Brasile, Lisbona, 4 luglio 2007 — Punto 16 della Dichiarazione comune — PR 11531/07 (Comunicato stampa 162).

### 3. Ambito d'azione

#### 3.1 Antecedenti

3.1.1 Terminato il periodo della colonizzazione, il Brasile ha saputo mantenere fino ai nostri giorni buone relazioni con tutti i paesi europei. Nello strutturare le relazioni tra UE e Brasile, l'unico elemento di novità è pertanto rappresentato dalla stessa Unione, elemento che integra, valorizza e intende approfondire l'organizzazione sistematica e continuativa di una cooperazione a lungo termine tra le due regioni.

3.1.2 Uno stretto rapporto tra le due parti è stato l'obiettivo di numerose iniziative destinate ad ufficializzarlo a diversi livelli. Lo dimostra, a livello della società civile organizzata, l'Accordo interistituzionale firmato nel giugno 2003 tra il CESE e il CDES, preceduto nel 1992 dall'Accordo quadro di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica federale del Brasile. Il CDES, che esiste dal maggio 2003 e con il quale il CESE ha intensificato le relazioni, è attualmente presieduto dal Presidente della Repubblica e si compone di 102 consiglieri <sup>(1)</sup>.

3.1.3 Nonostante l'impegno delle due parti, le relazioni tra UE e Brasile, soprattutto sotto il profilo economico e sociale, non hanno avuto lo sviluppo auspicato, anche se tutto lascia pensare che nel 2007 vi sia stato un rilancio dei rapporti, specie sul piano non commerciale. Diverse iniziative sono state avviate <sup>(2)</sup> e, come raccomanda la Commissione nella sua relazione del maggio 2007, il lavoro svolto dovrà essere ulteriormente intensificato nel 2008, nell'ambito del partenariato strategico concluso tra l'UE e il Brasile. C'è tuttavia sproporzione tra il ritmo intenso dell'integrazione bilaterale in campo economico e imprenditoriale degli Stati membri con il Brasile e la lentezza della cooperazione più generale o in altri settori specifici tra l'UE e la controparte brasiliana. Gli investimenti effettuati dai paesi europei in Brasile, la cooperazione in materia commerciale, industriale e di aiuti allo sviluppo e il dialogo tra le parti sociali sono esempi positivi che giustificano un ruolo più chiaro ed incisivo della società civile per fornire una dimensione sociale al potenziamento delle relazioni economiche e sociali.

3.1.4 Il vertice organizzato a Lisbona il 4 luglio 2007 ha infine gettato basi solide per relazioni istituzionali bilaterali al livello politico più alto, stabilendo meccanismi sostenibili di

dialogo e creando le premesse per una nuova proficua fase di rapporti. Questa nuova fase si traduce nel potenziamento del dialogo politico settoriale, nella risposta alle grandi sfide globali presenti e future, nello sviluppo e nell'approfondimento delle relazioni economiche e commerciali e nel ravvicinamento tra i popoli europei e il popolo brasiliano.

3.1.5 Come sottolinea la Commissione nella sua comunicazione, il partenariato strategico UE-Brasile può dare un notevole contributo al rafforzamento della leadership brasiliana sul piano mondiale e regionale. In tale contesto, il partenariato strategico viene concepito come un elemento complementare e promotore dei processi di integrazione regionale, specie del Mercosur, dei processi di negoziazione tra quest'ultimo e l'Unione europea al fine di concludere un Accordo di associazione bi-regionale e infine del movimento volto a promuovere l'Unione delle Nazioni Sudamericane (Unasur).

#### 3.2 Contesto

3.2.1 Per l'importanza del numero di abitanti e per le dimensioni del suo territorio (confina con quasi tutti i paesi dell'America del Sud) e della sua economia, il Brasile è oggi uno dei principali attori sulla scena internazionale. Esso svolge un ruolo fondamentale nel processo di integrazione del Mercosur e, più in generale, in America Latina, e ha una posizione di sempre maggior rilievo nell'ambito dei negoziati sulle regole del commercio mondiale. Non è difficile prevedere che nel secolo appena iniziato il Brasile sarà uno dei protagonisti sulla scena internazionale (BRIC <sup>(3)</sup>). Il Brasile, che ha elaborato il proprio modello basandosi sull'esperienza dello sviluppo economico e sociale europeo, ha anche contribuito notevolmente a promuovere la dimensione politica e sociale nelle strategie del Mercosur, del resto molto simili a quelle seguite nell'ambito dell'integrazione comunitaria.

3.2.2 Di fronte agli obiettivi ambiziosi perseguiti dalle relazioni UE-Brasile, specie per quanto concerne temi quali l'integrazione economica e sociale, è opportuno rafforzare dal punto di vista istituzionale la struttura brasiliana che agisce da interfaccia tra le due parti, al fine di aumentare l'efficienza e i risultati del partenariato strategico auspicato da entrambe.

3.2.3 Attualmente, nelle sue relazioni con l'UE, il Brasile punta su temi di carattere essenzialmente commerciale ed economico, ad esempio i biocarburanti, la cooperazione triangolare (UE, Brasile, paesi in via di sviluppo), le prese di posizione e le azioni «a fianco dell'UE» in materia di cambiamento climatico oppure nel campo della scienza e della tecnologia.

<sup>(1)</sup> Le parti sociali costituiscono quasi la metà della composizione del CDES. Ne fanno parte inoltre consiglieri provenienti da fondazioni private, ONG laiche e religiose, associazioni a favore dei disabili, movimenti popolari e cooperative, organizzazioni di studenti e dei rettori di università, nonché da istituti di studio e di ricerca in ambito sociale, economico, statistico, ecc.

<sup>(2)</sup> A livello di società civile, meritano di essere segnalate le seguenti iniziative: organizzazione di un seminario congiunto (CDES e CESE) a Brasilia nel luglio scorso sul tema *L'UE e il Mercosur: il contributo delle organizzazioni della società civile allo sviluppo nazionale e regionale*; firma, da parte del CESE e del CDES, di una dichiarazione congiunta in cui le due parti hanno espresso la volontà di intensificare le relazioni tra UE e Brasile.

<sup>(3)</sup> Brasile, Russia, India, Cina.



3.2.4 Le relazioni bilaterali tra il Brasile e gli Stati che attualmente compongono l'UE, frutto della posizione di rilievo già occupata da questo paese nel contesto mondiale, vanno nettamente al di là dei rapporti economici e commerciali. Esse sono dovute, in larga misura, al fatto che il Brasile ospita importanti comunità di varie nazionalità europee e al fatto che gruppi consistenti di emigranti brasiliani sono presenti in diversi paesi europei. Pertanto, da secoli si registra un flusso migratorio in entrambi i sensi che ha creato legami molto stretti tra il Brasile e numerosi Stati membri dell'UE.

3.2.5 Il prossimo vertice UE-Brasile si terrà a Rio de Janeiro nel dicembre 2008 e, a prescindere dallo stato dell'accordo tra l'UE e il Mercosur, creerà certamente un nuovo contesto. La definizione di un'agenda comune, che prevede il rafforzamento del multilateralismo, il miglioramento degli standard relativi ai diritti umani, alla democrazia e alla buona *governance*, la promozione dello sviluppo sociale ed umano, la protezione dell'ambiente, della sicurezza energetica, della stabilità e del benessere in America Latina, il consolidamento dei legami economici e commerciali (con una particolare attenzione rivolta alla questione dei mercati finanziari), lo sviluppo della società dell'informazione, del trasporto aereo e marittimo e della cooperazione scientifica e tecnologica, la promozione della pace e degli scambi nel campo dell'istruzione e della cultura, e infine l'intensificarsi dei rapporti tra le società civili di entrambe le parti, sono obiettivi proposti dall'UE per i quali si ritiene opportuno elaborare un piano d'azione comune che possa essere approvato al più tardi nel vertice di quest'anno.

3.2.6 Se da un lato è importante stabilire un quadro preciso per le relazioni tra UE e Brasile, dall'altro è evidente che tali relazioni si costruiscono giorno per giorno non tanto grazie ai cosiddetti «rappresentanti politici» quanto piuttosto attraverso le diverse forme assunte dalla società civile. Sono le imprese, gli enti senza fini di lucro nelle loro molteplici forme e i cittadini (singolarmente o in gruppo) il vero motore dello sviluppo di tali relazioni. I sindacati e le associazioni di imprenditori, per esempio, hanno svolto e continuano a svolgere un ruolo fondamentale per le riforme nel paese. Nel suo rapporto generale sulle Americhe, del 2006, l'OIL ha segnalato il Brasile per i miglioramenti registrati nella tutela della salute e della sicurezza nel luogo di lavoro e perché i sindacati e le imprese hanno compreso l'importanza di dare la precedenza alla salute dei lavoratori piuttosto che alle semplici rivendicazioni salariali. Anche le ONG si sono associate all'opera di redistribuzione delle risorse, a partire dai settori sociali e dai territori più poveri. Non si è trattato soltanto di uno sforzo volto a combattere la povertà, ma anche di un lavoro di promozione della coesione sociale ed economica, con la partecipazione delle parti sociali, delle cooperative e delle reti di ONG presenti su tutto il territorio. Un vero nuovo modello di sviluppo riuscito, di partecipazione ampia della società civile, riconosciuto dal PSNU, che ha consentito di monitorare l'indice di sviluppo umano in 5 000 comuni

brasiliani, grazie alla collaborazione attiva di tutta la società. Inoltre la Commissione europea<sup>(1)</sup> fa notare che nel 2005 l'UE ha realizzato 37 progetti (per un totale di 24 milioni di euro) con l'appoggio delle ONG locali, e sottolinea come le controparti di questi progetti siano responsabili, competenti e capaci di affrontare le sfide e di adeguarsi ai cambiamenti.

3.2.7 L'assenza di una decisa politica di promozione della lingua portoghese e la mancanza di strumenti di diffusione linguistica hanno impedito il rafforzamento delle relazioni su più livelli tra l'UE e il Brasile.

3.2.8 La promozione del potenziale turistico dell'UE in Brasile e del Brasile nell'UE è ancora lungi dall'essere una realtà, tenuto conto delle dimensioni e delle particolarità dei rispettivi mercati.

### 3.3 *Prospettive future*

3.3.1 **Dimensione partecipativa e coesione economica e sociale.** Per il quadro politico brasiliano, lo sviluppo e il consolidamento della democrazia rappresentano elementi prioritari. L'aspetto politico di questo processo si incentra essenzialmente sul rafforzamento della democrazia partecipativa. Quest'ultima ha il suo fondamento nella Costituzione brasiliana, e per rendere possibile la partecipazione sono stati messi a punto diversi meccanismi. La società civile organizzata, e il CDES in particolare, attribuiscono notevole importanza a queste forme di espressione del punto di vista dei cittadini.

Il Brasile sperimenta attualmente una forma di partecipazione articolata a diversi livelli, al fine di attuare i principali programmi di redistribuzione delle risorse e di promozione sociale. Da parte sua, l'UE ha sviluppato da alcuni decenni un sistema analogo per realizzare la politica di coesione economica e sociale. Le due esperienze possono essere messe utilmente a confronto, tenendo conto in particolare del fatto che in Brasile, nonostante un miglioramento dell'indice di Gini<sup>(2)</sup>, le disparità regionali continuano ad essere molto notevoli. È opportuno sottolineare che tali forme di partecipazione devono coinvolgere anche le organizzazioni delle parti sociali (sindacati e datori di lavoro), le ONG e i poteri nazionali, regionali e locali, perché solo così si potranno costruire reti di soggetti con responsabilità condivise nelle politiche di sviluppo e di equità sociale.

<sup>(1)</sup> Documento strategico nazionale per il Brasile, 2007-2013.

<sup>(2)</sup> Indice di concentrazione dei redditi comunemente utilizzato per misurare la disparità di distribuzione del reddito. Viene illustrato mediante un grafico il cui asse verticale rappresenta il numero di persone e quello orizzontale il reddito.

**3.3.2 La cooperazione economica e commerciale e la questione agricola.** Sarà necessario dotarsi di strategie e strumenti per sostenere lo sviluppo di un'integrazione economica e commerciale sempre più profonda, a partire dai settori strategici nei quali il Brasile e l'UE hanno posizioni competitive nel contesto della globalizzazione. Sarà altresì importante creare spazi che consentano alla società civile organizzata di partecipare e di monitorare le tendenze degli investimenti e i risultati della cooperazione. Il Brasile è già uno dei maggiori esportatori mondiali di derrate alimentari, e ritiene di poter soddisfare l'aumento della domanda globale nel settore a patto di ricevere i necessari investimenti dall'estero. L'incremento della produzione agricola brasiliana è avvenuto grazie a un aumento della produttività e non a un'estensione della superficie delle terre coltivate, il che potrebbe essere un fattore determinante per ridurre la distruzione della foresta amazzonica. Le difficoltà emerse nell'ambito dell'OMC (negoziati di Doha e progressi in ambito G20) per quanto concerne il dibattito sugli aiuti ai produttori agricoli e i dazi sui prodotti riflettono i diversi interessi dell'UE e del Brasile. La riforma della PAC deve essere accelerata al fine di garantire maggiore giustizia e un migliore equilibrio degli scambi commerciali in campo agricolo. Altrettanto importante è rendere più trasparente il mercato e rafforzare la sicurezza alimentare e veterinaria in maniera da incrementare la fiducia dei consumatori.

**3.3.3 La cooperazione nel settore dell'istruzione.** Questo tema, che dovrebbe figurare tra i punti principali all'ordine del giorno della Tavola rotonda, rappresenta una delle priorità segnalate dalla Commissione. Il CESE raccomanda di osservare questa priorità, basandosi in particolare sulla esperienza europea nel campo dell'apprendimento permanente, azione appoggiata dalle parti sociali europee nell'ambito del dialogo sociale e della strategia di Lussemburgo a favore dell'occupazione. Questa esperienza potrebbe essere considerata come una «buona pratica» europea, utile anche per il Brasile. L'approccio adottato dal CSP in materia di istruzione superiore va certamente sostenuto, ma risultano fondamentali anche le sfide alle quali il Brasile deve far fronte ai livelli d'istruzione primaria e secondaria. Il rafforzamento dei legami tra Brasile e UE può avvenire attraverso scambi tra istituti d'istruzione ai diversi livelli, in particolare con la partecipazione di studenti e professori. L'esperienza di scambi di studenti, condotta con successo all'interno dell'UE, deve servire di base, oltre che per l'*Erasmus Mundus* (di portata necessariamente limitata), previsto nel documento strategico nazionale 2007-2013, per programmi analoghi che coinvolgano UE e Brasile, creando in tal modo le premesse per legami più stretti e una maggiore conoscenza reciproca nel futuro.

**3.3.4 Cooperazione nei settori della ricerca e dello sviluppo.** È nel settore della ricerca e dello sviluppo che esistono notevoli complementarità e sinergie, grazie alle diverse strategie specifiche elaborate dalle rispettive comunità scientifiche e tecnologiche e grazie alle priorità legate alle scelte operate delle due diverse economie e culture. In particolare, l'UE dovrebbe studiare la possibilità di aprire un percorso preferenziale (*fast track*) per i ricercatori brasiliani nell'ambito del 7° programma quadro UE per la ricerca e lo sviluppo.

**3.3.5 Dialogo sociale nelle multinazionali europee che operano in Brasile.** L'esperienza dei comitati aziendali europei, strumenti di informazione e consultazione dei lavoratori nelle multinazionali europee, costituisce un altro esempio di buona pratica europea che potrebbe essere esteso, su base volontaria oppure nel quadro della responsabilità sociale delle imprese, alle multinazionali europee che operano in Brasile.

**3.3.6 Ambiente, cambiamenti climatici e biocarburanti.** La lotta ai cambiamenti climatici e la ricerca di fonti energetiche sostenibili e meno inquinanti sono oggi tra le priorità principali dell'agenda internazionale. Il Brasile può essere un partner importante per l'Europa e per il mondo in generale, anche attraverso le forniture di biocarburanti, in particolare di bioetanolo, settore nel quale di recente si sono registrati notevoli progressi. L'Europa e il Brasile possono inoltre agire in partenariato per avviare un progetto di cooperazione con l'Africa, con l'obiettivo di esportare la tecnologia e il know-how brasiliani al fine di dare il via alla produzione di bioetanolo nel continente africano. Ciò potrebbe contribuire alla promozione dello sviluppo dell'Africa attraverso una politica di cooperazione tripartita di nuovo tipo.

Un elemento importante per gli interessi europei e mondiali è la conservazione della foresta amazzonica<sup>(1)</sup>. Per proteggerla dovrebbero essere creati partenariati internazionali, che coinvolgano in questa grande impresa entità sia pubbliche che private, senza tuttavia dimenticare i limiti derivanti dalla sovranità che la legge e lo Stato brasiliani esercitano su quel grande patrimonio mondiale. L'opinione pubblica e le autorità brasiliane sono molto sensibili a questo tema, ma l'attuale stato del mondo e la sua prevedibile evoluzione ne fanno una priorità assolutamente essenziale per la cooperazione tra Brasile ed Europa.

È importante sottolineare che un dialogo formale è stato avviato tre anni fa, col titolo «Dialogo UE-Brasile sullo sviluppo sostenibile e i cambiamenti climatici», anche se le relative attività si sono finora limitate a riunioni volte a definire un'agenda che consenta alle due parti di prendere posizione sui temi in discussione.

<sup>(1)</sup> Il governo brasiliano è impegnato nell'attuazione di un «Piano Amazzonia sostenibile» (PAS) che comprende strategie, aspettative e misure per quella grande regione, e punta a definire forme di intervento pubblico volte, tra l'altro, a lottare contro la deforestazione, intesa non come problema esclusivamente ambientale, ma come questione integrata di governo. Esiste inoltre un fondo per la riduzione delle emissioni in Amazzonia, al quale tutti possono contribuire, destinato a sostenere azioni collaudate e di provata efficacia e non progetti sperimentali o pilota.

**3.3.7 Povertà e problemi sociali.** Nel 2007 il Brasile era al 70° posto nella classifica dell'indice di sviluppo umano delle Nazioni Unite, posizione ben modesta se confrontata a quella di paesi che hanno un livello di sviluppo economico e tecnologico simile. Secondo i dati dell'ONU, tra il 2003 e il 2005 il numero di cittadini brasiliani che vivevano al di sotto della soglia di povertà è calato del 19,3 %, e oggi essi rappresentano il 22,8 % della popolazione (ossia 43 milioni di persone). I programmi sociali del governo Lula hanno consentito alcuni passi avanti piccoli ma significativi nella lotta alla povertà e alle disuguaglianze<sup>(1)</sup>. Ciononostante, il Brasile è ancora uno dei paesi con le più grandi sperequazioni interne: il 20 % più povero, concentrato principalmente nel Nordest, riceve il 4,2 % delle risorse nazionali. Negli ultimi anni è migliorato l'accesso all'istruzione, ma permangono disuguaglianze a livello territoriale, soprattutto nell'istruzione superiore. Il tasso di alfabetizzazione è abbastanza alto (93,6 %) tra i giovani (15-24 anni), mentre tra gli adulti rimane diffuso l'analfabetismo (12 %). Anche gli indicatori sanitari mostrano segni di miglioramento. Il Brasile spende per la sanità il 7,9 % del suo PIL (la media OCSE è dell'8,72 %). Le politiche sociali hanno contribuito alla riduzione del tasso di mortalità infantile (36 per 1 000), ma rimane ancora molto da fare, soprattutto nelle regioni del Nord e del Nordest del paese. Secondo Unaid, circa 650 000 brasiliani sono portatori del virus HIV. Lo Stato garantisce, con una legge nazionale, l'accesso universale alle cure mediche, ivi compresi gli antiretrovirali. Nel periodo 2004-2006 la disoccupazione è scesa dal 12,3 % all'8,4 %. È in calo anche il tasso di disoccupazione giovanile (18-24 anni), che, però, rimane alto. La creazione di nuovi posti di lavoro è pertanto una delle priorità nell'agenda del governo, assieme alla lotta al lavoro minorile e forzato<sup>(2)</sup>. L'accesso alla proprietà della terra è un problema molto delicato: l'1% dei proprietari fondiari controlla la metà delle terre fertili. Il governo ha previsto una riforma agraria, finalizzata a ridistribuire la terra a 430 000 famiglie contadine, che avrebbe dovuto essere compiuta nel 2007 ma che è in notevole ritardo<sup>(3)</sup>. Rimane infine molto da fare rispetto al grave problema degli alloggi: diversi milioni di brasiliani vivono ancora nelle *favelas*.

**3.3.8 Flussi migratori.** I flussi migratori tra i paesi europei e il Brasile sono da molti anni un fenomeno costante e bidirezionale (durante tutto il ventesimo secolo, i flussi migratori verso il Brasile, in provenienza dall'Europa, hanno interessato in maniera preponderante l'Italia e la Germania, paesi seguiti, per ordine d'importanza numerica, da Portogallo, Spagna e Polonia. Questo spiega come mai attualmente in Brasile vivano più di 30 milioni di abitanti di origine italiana e 8 milioni di abitanti di origine tedesca). Oggi le questioni legate alla migrazione devono essere inquadrare nelle iniziative e nelle proposte dell'UE relative all'immigrazione da paesi terzi, tenendo conto della necessità di combattere l'immigrazione irregolare ma soprattutto di favorire

quei flussi che sono vantaggiosi per entrambe le parti<sup>(4)</sup>. I governi dell'UE devono riconoscere che l'Europa è una regione in evidente declino demografico, mentre il Brasile ha una prospettiva di crescita in alcune zone del paese<sup>(5)</sup>. Per la particolare importanza della prospettiva di un partenariato strategico UE-Brasile, le questioni relative ai flussi migratori da e per il Brasile dovrebbero quindi essere affrontate sulla base di criteri specifici: entrambe le parti dovrebbero perseguire una semplificazione delle procedure per il rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno, una migliore e più ampia informazione sulle possibilità di migrazione regolare, con priorità agli scambi di studenti e ricercatori, evitando però di incentivare la fuga di cervelli. È inoltre indispensabile definire insieme un sistema di riconoscimento reciproco dei diplomi, delle competenze e dell'esperienza, nonché un meccanismo di trasferibilità delle pensioni.

**3.3.9 «Bringing Our People Together».** L'importanza di questo aspetto per i governi delle due parti è testimoniata dal fatto che esso è menzionato al punto 16 delle conclusioni del vertice di Lisbona<sup>(6)</sup>. Separati dall'Atlantico, ma uniti da una storia comune, il Brasile e l'Europa possono e devono promuovere gli scambi e la conoscenza reciproca di aspetti quali società, natura, ambiente, arte, cultura e scienza. La società civile rappresenta un ottimo veicolo per questi scambi e questi approfondimenti, attraverso la promozione di eventi culturali, sportivi, e altre manifestazioni che permettono ai popoli del Brasile e dell'Europa di conoscersi meglio, creando una dinamica permanente e continua di organizzazione di iniziative comuni.

**3.3.10 Situazione delle relazioni economiche.** I flussi commerciali tra Brasile e UE sono in evidente aumento, come dimostrano i dati del governo brasiliano per il periodo gennaio-maggio 2008: le esportazioni brasiliane verso l'UE sono aumentate del 19 % rispetto allo stesso periodo del 2007. L'UE è la principale destinazione delle esportazioni brasiliane dopo i paesi membri dell'ALADI (Associazione latinoamericana di integrazione), l'Asia e gli USA. L'UE è il secondo partner commerciale dopo l'Asia. Se continuerà questa tendenza, nel 2008 gli scambi bilaterali potrebbero arrivare alla cifra record di 84 miliardi di dollari (+25 % rispetto al 2007)<sup>(7)</sup>. Le potenzialità di scambio tra UE e Brasile possono avere obiettivi ancor più ambiziosi, ma sarà necessario semplificare le procedure, ridurre gli oneri burocratici e assicurare il rispetto degli standard e delle norme in materia di proprietà intellettuale. È inoltre essenziale che il governo brasiliano riveda i dazi che colpiscono l'importazione di taluni prodotti, un fattore che ostacola fortemente l'introduzione di merci europee in Brasile.

(1) Vedi in particolare l'innovativo Programma «Bolsa Familia» (2 miliardi e 380 milioni di real) di cui hanno beneficiato 8,7 milioni di famiglie (dati di fine 2007).

(2) Colpiti soprattutto i bambini: secondo l'OIL, nel 2004, 450 000 minori erano obbligati a svolgere lavori domestici o in agricoltura o nell'industria del sesso.

(3) Il *Movimento dos sem terra* dei contadini poveri (1,5 milioni di aderenti) rivendica fortemente la riforma agraria da posizioni radicali. Per ora non fa parte del CDES.

(4) Per quanto attiene al «pacchetto immigrazione» dell'UE, rinviamo alle critiche e ai suggerimenti del CESE ampiamente documentati in una serie di pareri sui provvedimenti proposti, nonché di pareri di iniziativa ed esplorativi.

(5) Il tasso brasiliano di fecondità, basato sulle ricerche del PNAD (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Ricerca nazionale sulle famiglie campione*) era nel 2006 di 2 figli per donna.

(6) [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf)

(7) Per un approfondimento di questo tema rimandiamo agli allegati economici.

#### 4. Tavola rotonda UE-Brasile

##### 4.1 Organizzazione e funzionamento

4.1.1 La creazione di una Tavola rotonda UE-Brasile rappresenterà di per sé un segnale importante dell'importanza che le due parti attribuiscono alle loro relazioni future.

4.1.2 Il CESE ritiene che la Tavola rotonda dovrebbe riunirsi due volte l'anno, una volta in Brasile e una in Europa in modo da ampliare e sviluppare il ruolo della società civile nel partenariato tra UE e Brasile.

4.1.3 Perché la composizione della Tavola rotonda sia equilibrata, CESE e CDES dovranno designare un ugual numero di membri. Una soluzione ragionevole potrebbe consistere nel costituire due delegazioni di dodici consiglieri ciascuna.

4.1.4 La Tavola rotonda dovrà discutere e definire il proprio sistema di funzionamento, in maniera da garantire l'equilibrio e dotarsi di regole operative stabili.

4.1.5 Il CESE considera estremamente opportuna e utile la creazione, all'interno del proprio sito Internet, di uno spazio dedicato alla Tavola rotonda UE-Brasile, al fine di potenziare e incentivare l'intervento e il contributo della società civile.

##### 4.2 Proposte tematiche per la futura agenda di dialogo

Naturalmente il valore aggiunto che la futura Tavola rotonda può fornire al potenziamento del partenariato strategico che si vuole sviluppare è strettamente legato all'importanza dei temi che saranno trattati in via prioritaria al suo interno. Per tale motivo, il Comitato giudica prioritari i seguenti temi <sup>(1)</sup>:

###### 4.2.1 Questioni economiche e sociali

— Cooperazione economica, scambi bilaterali e investimenti,

— conseguenze della globalizzazione, attenuazione dei suoi effetti negativi e potenziamento di quelli positivi,

— valutazione dei modelli sociali, scambio di esperienze ed elaborazione di proposte politiche in questo ambito, tenendo conto del ruolo della società civile e della promozione di una sua azione efficace e concreta,

— monitoraggio dell'evoluzione delle proposte, dei modelli e delle misure dell'OMC,

— analisi dei flussi migratori e cooperazione nel campo dei diritti degli immigrati europei in Brasile e degli immigrati brasiliani in Europa, ai fini di una piena integrazione dei cittadini nei paesi di accoglienza,

— scambio di esperienze nell'ambito delle relazioni sociali e professionali, specie per quanto concerne il ruolo delle parti sociali nello sviluppo equilibrato dei paesi, i rapporti tra datori di lavoro e lavoratori, l'organizzazione e la composizione delle strutture imprenditoriali e sindacali, le norme sul lavoro e la contrattazione collettiva,

— dibattito sulle questioni alimentari e fitosanitarie, in particolare per quanto attiene al funzionamento dei mercati agricoli e agli scambi su tali mercati, promozione dello scambio di esperienze e di buone pratiche ai fini di uno sviluppo sostenibile di questo settore,

— dibattito sul tema della società dell'informazione e sul ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'attuale contesto di sviluppo sostenibile dei paesi,

— promozione del dibattito sul tema della responsabilità sociale delle imprese e attuazione di iniziative di sensibilizzazione dei diversi soggetti coinvolti per un'integrazione rapida ed efficace di sistemi adeguati da parte del mondo imprenditoriale,

<sup>(1)</sup> Nel formulare le proposte tematiche che andranno discusse dalla Tavola rotonda, sono stati presi in considerazione i contenuti della strategia di Lisbona, in quanto strumento strategico di estrema importanza. È per tale motivo che il CESE, nel formulare tali proposte, non può allontanarsi dagli orientamenti, dai concetti e dagli obiettivi fissati in detta strategia.

- dibattito sul tema della parità di genere, delle pari opportunità e dei diritti delle minoranze etniche e sociali, nonché promozione di iniziative volte all'assimilazione e all'integrazione di tali concetti,
- infrastrutture e servizi, con un dibattito particolarmente attento, tra le altre cose, ai temi della creazione di reti stradali e della costituzione di consorzi nel settore dell'energia,
- scambio di esperienze nel settore delle norme fondamentali sul lavoro,
- dibattito sui vantaggi e sugli eventuali svantaggi dei partenariati pubblico-privati nella realizzazione degli obiettivi pubblici.

#### 4.2.2 Relazioni politico-diplomatiche e sostegno allo sviluppo

- Cooperazione tripartita tra UE, Brasile e paesi terzi, non solo attraverso l'analisi della situazione e delle iniziative esistenti, ma anche mediante la concertazione di iniziative e di interventi futuri,
- monitoraggio degli sviluppi dei processi di integrazione regionale dell'UE e del Mercosur,
- monitoraggio del partenariato strategico UE-Brasile in quanto elemento che favorisce l'integrazione regionale e lo sviluppo del Mercosur, così come le sue relazioni con l'Europa.

#### 4.2.3 Ambiente ed energia

- Monitoraggio e intervento nel campo della protezione ambientale e dello sviluppo sostenibile, come base per la crescita dei paesi e per lo sviluppo mondiale,

- valutazione delle sfide in campo energetico, delle fonti di energia alternativa e della cooperazione in questo settore, in quanto temi urgenti e determinanti per il futuro dei cittadini, dei paesi e del mondo. In tale contesto, è opportuno rivolgere una particolare attenzione ai biocombustibili e alla necessità di definire regole e norme per la loro commercializzazione.

#### 4.2.4 Ricerca, tecnologia e proprietà intellettuale

- Protezione reciproca della proprietà intellettuale,
- sviluppo di sistemi di cooperazione scientifica e tecnologica, al fine di promuovere la ricerca tendente al potenziamento dello sviluppo reciproco.

#### 4.2.5 Istruzione

- Promozione degli scambi a livello scolastico e universitario, in particolare attraverso la elaborazione di programmi accademici di scambi di studenti e professori, l'istituzione di periodi di formazione e altre forme che contribuiscano alla conoscenza e allo sviluppo dell'ambiente accademico,
- dibattito e analisi delle questioni relative all'istruzione e alla formazione in quanto processi permanenti, fondamentali per lo sviluppo individuale e collettivo.

#### 4.2.6 Scambi culturali e turistici

- Promozione degli scambi culturali e divulgazione della storia e della realtà attuali, ai fini di una maggiore conoscenza e comprensione tra le due parti,
- analisi e verifica del ruolo svolto dal turismo nel ravvicinamento tra UE e Brasile, ed elaborazione di strategie per un suo sviluppo sostenibile ed equilibrato.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---



**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il ruolo dell'UE nel processo di pace in Irlanda del Nord (parere d'iniziativa)**

(2009/C 100/16)

Il Comitato, nella sessione plenaria del 12 e 13 dicembre 2007, in applicazione dell'articolo 19, paragrafo 1, del Regolamento interno, ha istituito un sottocomitato incaricato di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

*Il ruolo dell'UE nel processo di pace in Irlanda del Nord.*

Il sottocomitato ha quindi formulato il proprio parere in data 23 settembre 2008, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice MORRICE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 151 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1 Dalla partecipazione dell'UE al processo di pace in Irlanda del Nord si possono trarre numerosi insegnamenti. Dai giorni più oscuri della tormentata storia di questa regione ad oggi sono stati compiuti eccezionali progressi — in campo sociale, economico e soprattutto politico. La situazione della sicurezza è migliorata e la riorganizzazione della pubblica amministrazione ormai avviata, mentre l'afflusso dall'estero di immigrati e turisti non solo rafforza l'economia ma aiuta anche a superare la tradizionale mentalità settaria, la cooperazione transfrontaliera sta andando oltre le aspettative e la condivisione del potere tra ex nemici viene accettata come «politicamente corretta».

1.2 Nella situazione attuale, tuttavia, limitarsi a esprimere compiacimento per i progressi compiuti sarebbe del tutto fuori luogo. La visione inquietante dei «muri della pace», che a Belfast dividono le comunità cattolica e protestante, è un monito triste quanto tangibile delle gravi difficoltà che ancora attendono il processo di pace — in particolare riguardo alla riconciliazione transcomunitaria — e del molto lavoro che ancora resta da compiere. Decenni di violenza, odio, sospetto, ignoranza e intolleranza hanno condotto a una separazione senza precedenti tra le comunità dell'Irlanda del Nord. Se è vero che, dal «loro» lato di quei muri, nelle rispettive case, villaggi, chiese, scuole o impianti sportivi, i cittadini di ciascuna comunità possono ormai godere di un «livello accettabile» di pace, tuttavia queste «vite parallele» possono solo costituire una fase transitoria in un processo che conduca al rispetto reciproco, alla comprensione e alla concordia: un obiettivo per la cui realizzazione potrebbero essere necessarie diverse generazioni.

1.3 Il ruolo svolto dall'UE nel processo di pace in Irlanda del Nord è stato ed è tuttora senza precedenti nella sua storia. Il fatto che la storia del sostegno europeo a questo processo sia relativamente misconosciuta dimostra l'appropriatezza dell'approccio adottato. L'UE, infatti, non ha mai cercato di interferire inutilmente in una situazione al di là della sua portata o di mascherare le difficoltà esistenti. Il metodo usato dall'UE per costruire la pace in Irlanda del Nord è consistito in un peculiare impegno a lungo termine di notevoli risorse, pianificato e attuato in maniera strategica, basato sui principi di partenariato sociale e sussidiarietà e orientato — in ogni fase del processo — da consultazioni locali inclusive.

1.4 Grazie a una combinazione di intervento indiretto e diretto l'UE ha contribuito a far sì che il processo di pace creasse un ambiente favorevole — una volta soddisfatte le condizioni politiche — alla risoluzione del conflitto, e ha svolto un ruolo di catalizzatore per il rafforzamento effettivo della pace: un impatto, questo del contributo dell'UE al processo di pace, ancora misconosciuto in tutta la sua portata.

1.5 L'UE non ha mai rivendicato a gran voce l'importanza del suo contributo alla buona riuscita del processo di pace. Tuttavia, sarebbe ingiusto sul piano storico non riconoscere il valore e l'importanza del suo ruolo: non solo perché il sostegno europeo — in particolare ai fini della riconciliazione — dovrà continuare ancora per diversi anni, ma anche perché gli insegnamenti tratti dai programmi PEACE potrebbero fornire un utile contributo agli sforzi da compiere per promuovere la pace e la riconciliazione in altre parti del mondo. L'UE non potrà mai fornire tutte le risposte necessarie; tuttavia — come dimostra l'esperienza nordirlandese — essa dispone senz'altro dei mezzi e dell'esperienza sufficienti per aiutare gli altri a trovarle.

1.6 Rappresentando essa stessa il principale «modello» al mondo in materia di costruzione della pace, l'UE — e con essa i suoi Stati membri — dispone delle competenze, dell'esperienza, della diversità, delle risorse e del prestigio sufficienti per sostenere la risoluzione dei conflitti e la costruzione della pace ovunque necessario nel mondo. Ma v'è di più: essa ha non solo la capacità, ma anche l'obbligo di fare tutto ciò, ed è tenuta a mettere la costruzione della pace al centro stesso del suo futuro orientamento strategico.

## 2. Raccomandazioni

2.1 Le raccomandazioni che seguono sono divise in due parti. La prima parte riguarda i settori di intervento sui quali l'UE dovrebbe concentrare il suo sostegno per promuovere il processo di riconciliazione in Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe; la seconda parte, invece, riguarda il sostegno che l'UE, facendo tesoro degli insegnamenti tratti dall'esperienza nordirlandese e riassunti nello «strumentario per la risoluzione dei conflitti» (cfr. la raccomandazione n. 5), dovrebbe dare al processo di costruzione della pace e di riconciliazione in un contesto più ampio, ossia in altre aree di conflitto presenti nel mondo.

## 2.2 Il contesto regionale: l'Irlanda del Nord

2.2.1 Gli insegnamenti tratti dall'esperienza nordirlandese dimostrano che, per costruire la pace, è necessario un processo strategico e a lungo termine, che inizia con la cessazione delle violenze e prosegue attraverso le fasi della stabilità politica, della coesistenza pacifica e della riconciliazione per condurre infine all'armonia sociale, alla prosperità economica e alla creazione di una «società condivisa». Il sostegno dell'UE a questo processo, quindi, deve essere anch'esso a lungo termine, tenendo conto della precarietà delle fasi iniziali del processo e del tempo necessario per realizzare un'autentica riconciliazione. Se l'entità del contributo finanziario dell'UE può dover ridursi — e il contributo stesso divenire più mirato — via via che la regione emerge dal conflitto, occorre però che la partecipazione dell'UE a questo processo e la sua capacità di sviluppare relazioni con gli attori della regione con modalità nuove e creative continuino a crescere.

2.3 **Raccomandazione n. 1:** L'UE dovrebbe continuare a garantire il proprio **sostegno a lungo termine** alla costruzione della pace in Irlanda del Nord, e nel far ciò dovrebbe porre ancora l'accento sui seguenti aspetti:

- la **riconciliazione transcomunitaria** in settori quali la cultura, l'arte, lo sport, il tempo libero, l'alloggio e l'istruzione, la creazione di posti di lavoro e la prestazione di servizi pubblici,
- il riconoscimento di una priorità, tra i beneficiari del sostegno, ai **gruppi sociali emarginati** che operano su una base transcomunitaria: in tale contesto, i **progetti dei gruppi «monoidentitari»** andrebbero sostenuti solo in casi eccezionali, laddove cioè essi rappresentino una condizione preliminare essenziale per costruire una capacità transcomunitaria,
- i bisogni delle **vittime** dei *Troubles*, per aiutarle a rifarsi una vita, a superare i traumi subiti e a condividere le loro esperienze con gruppi analoghi di altre comunità e di altre aree di conflitto,
- il sostegno alle iniziative volte a realizzare una «**società condivisa**», per contribuire a ridurre l'esigenza di duplicare i servizi nei settori degli alloggi, della sanità, dell'istruzione e delle strutture ricreative e sportive,
- il coinvolgimento delle **associazioni di volontariato e assistenza alla comunità e delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali** a tutti i livelli del processo decisionale in relazione ai fondi PEACE dell'Unione europea,
- il ripristino delle **strutture locali di partenariato** che sono servite a riunire i rappresentanti delle parti sociali e quelli politici nelle fasi iniziali del programma PEACE,

— la riduzione della **burocrazia**, in particolare per i progetti di scala ridotta nelle comunità rurali e urbane, con una valutazione dei progetti in base a criteri sia sociali che economici.

2.4 **Raccomandazione n. 2:** La **task force della Commissione per l'Irlanda del Nord** dovrebbe continuare a concentrare la propria attività sulla promozione, l'agevolazione e il sostegno di modalità creative e innovative di sviluppo della regione, diverse da quelle dipendenti dai finanziamenti del programma PEACE, quali la ricerca, il trasferimento di conoscenze, l'istruzione e il sostegno alle reti internazionali per la risoluzione dei conflitti.

2.5 *Un contesto più ampio: le aree di conflitto nel resto del mondo*

2.6 L'UE ha non solo il dovere di trarre insegnamento dalla propria esperienza in Irlanda del Nord, ma anche quello di trasmettere tali insegnamenti a chi si trova ad affrontare altre situazioni di conflitto di vario livello, sia all'interno dell'UE o ai suoi confini che nel resto del mondo, al fine di massimizzare l'impatto effettivo del suo contributo alla risoluzione dei conflitti in ogni parte del mondo.

2.7 **Raccomandazione n. 3:** Occorre garantire la **condivisione degli insegnamenti principali** tratti da questa esperienza fra le diverse istituzioni comunitarie, tra le autorità degli Stati membri e sulla scena internazionale. A questo fine potrebbero essere particolarmente efficaci gli strumenti seguenti:

- una base dati completa di buone prassi in materia di risoluzione dei conflitti (come propone il PE),
- una raccolta delle valutazioni del programma PEACE e dei relativi progetti coronati da successo,
- ulteriori ricerche sul ruolo dell'Unione europea in una serie di settori (situazioni di conflitto a livello interno, transfrontaliero ed esterno).

2.8 **Raccomandazione n. 4:** Tutto ciò potrebbe essere reso più facile dalla creazione nell'Irlanda del Nord di una **struttura istituzionale europea per la risoluzione dei conflitti** che faccia tesoro dell'attività attualmente in corso, a livello locale e internazionale, nel campo della risoluzione dei conflitti. I dettagli di questa iniziativa dovrebbero formare oggetto di un dibattito con le parti sociali, avviato dal CESE su scala europea per esaminare i modi migliori di configurare una tale struttura.

2.9 **Raccomandazione n. 5:** Bisognerebbe adottare e sviluppare ulteriormente lo **strumentario** descritto qui di seguito, utilizzandolo, se e in quanto appropriato, per analizzare le situazioni di conflitto e fornire informazioni nei casi in cui sia necessario l'intervento dell'UE. Lo strumento elenca infatti una gamma di strumenti impiegati dall'UE che potrebbe servire

da riferimento e costituire una risorsa cui attingere in particolare per garantire la protezione dei minori, assicurare l'egualianza, rafforzare le capacità locali, promuovere la cooperazione transcomunitaria e transfrontaliera e favorire lo sviluppo socioeconomico in altre aree di conflitto situate all'interno dell'UE, alle frontiere di questa o al di fuori del suo territorio.

### Strumentario dell'UE per la risoluzione dei conflitti

<b>Kit diagnostico:</b> Analisi socioeconomica e politica	<b>Guide di riferimento:</b> Esperienze acquisite altrove (ad esempio da strutture di risoluzione dei conflitti). Raccolta/Base dati di programmi/progetti. Teorie sulla composizione dei conflitti.	<b>Visione strategica:</b> Prospettiva obiettiva (sovrannazionale) di lungo termine, da coniugare con un'impostazione volta all'assunzione di rischi. Applicazione degli insegnamenti appresi. Conoscenze acquisite e sviluppate. Valutazione volta a individuare la fase in cui il conflitto si trova. Determinazione del percorso di intervento, da effettuarsi in base alla fase del conflitto e all'ubicazione dell'area di quest'ultimo (intracomunitaria, alle frontiere comunitarie o extracomunitaria).
STRUMENTI FINANZIARI		STRUMENTI NON FINANZIARI
<b>Strumenti di massima</b> (livello macro)	<b>Reti</b> finanziate dall'UE e incentrate sulla trasformazione dei conflitti. Istituzioni UE, politiche comunitarie, opportunità offerte dall'UE. <i>Modus operandi</i> e metodologia comunitari, esempi di intervento dell'UE.	<b>Europeizzazione (a livello nazionale):</b> norme, valori, istituzioni e procedure dell'UE (compreso il coinvolgimento delle parti sociali). <b>Spazio neutrale</b> per agevolare il dialogo/costruire consenso. <b>Approccio imparziale</b> per generare fiducia. <b>Modello di pacificazione europeo</b> — mostrare l'esempio da seguire. <b>Stretto partenariato</b> con i principali contributori.
<b>Strumenti di taratura e regolazione</b> (livello intermedio)	<b>Programmi comunitari PEACE «su misura».</b> <b>Fondi strutturali</b> adattati e mirati specificamente alla risoluzione dei conflitti (definiti in base a criteri di «distinzione» appropriati). Cooperazione bilaterale/transfrontaliera. Accordi e iniziative. Modello di partenariato sociale. Valutazione a livello dei programmi.	<b>Task force</b> incaricata di raccogliere informazioni a livello locale, individuare opportunità/settori di cooperazione e incoraggiare la partecipazione a programmi su scala europea. <b>Approccio di partenariato</b> nel quadro di una cooperazione con i responsabili politici locali e i rappresentanti delle parti sociali. <b>Consultazioni a livello locale</b> finalizzate al coinvolgimento di tale livello nella definizione e nello sviluppo dei programmi. <b>Impegno</b> delle istituzioni locali. <b>Rimozione delle barriere</b> mediante il ricorso alle politiche dell'UE.
<b>Strumenti di prossimità</b> (livello micro)	<b>Agenti per la concretizzazione a livello locale</b> degli interventi da effettuare sul terreno. <b>Sovvenzioni globali</b> per assicurarsi una ricettività a livello locale e raggiungere l'obiettivo appropriato. <b>Finanziamento condizionale</b> per promuovere le migliori pratiche. <b>Monitoraggio</b> ai fini dell'apprendimento permanente. Sostegno al <b>rafforzamento delle capacità</b> e collaborazione/cooperazione. Cooperazione «dal basso» e transfrontaliera in campo economico, sociale e culturale. Autovalutazione.	<b>Europeizzazione (a livello locale):</b> coinvolgimento delle parti sociali, impegno dei cittadini, partecipazione delle comunità, impiego sul campo di funzionari della Commissione europea. Pubblicizzazione dei casi di successo. <b>Sensibilizzazione</b> mediante strumenti informativi e pubblicitari.

### 3. Introduzione

3.1 Il presente parere mira a ripercorrere la storia relativamente misconosciuta del successo del sostegno dato dall'UE al processo di pace in Irlanda del Nord e, a migliorare la comprensione dell'esperienza nordirlandese da parte della società civile europea, nonché a stilare una rassegna degli strumenti e dei metodi adoperati dall'UE per promuovere la pace e la riconciliazione, in vista dell'eventuale utilizzo di questo «strumentario» in altre aree di conflitto.

3.2 Il presente parere si concentra principalmente sul sostegno dato dall'UE attraverso i programmi PEACE, il Fondo internazionale per l'Irlanda (*International Fund for Ireland* — IFI) e

Interreg. Esso esamina i modi in cui tali programmi sono stati elaborati e l'impatto che hanno avuto sulla vita sociale, economica e politica della regione, concentrandosi in particolare sul sostegno dato alla società civile (organizzazioni datoriali, sindacali, di volontariato).

3.3 Il parere esamina inoltre le opportunità offerte dall'UE per la cooperazione politica, diplomatica e amministrativa tra il Regno Unito e l'Irlanda, e valuta in che misura il «modello di pacificazione europeo» sia stato usato come guida per un'evoluzione positiva della situazione in Irlanda del Nord.

#### 4. Metodo

4.1 L'elaborazione del parere ha già richiesto quattro riunioni di lavoro. Una di esse, svoltasi in Irlanda del Nord nell'aprile del 2008, è consistita in una conferenza consultiva intesa a raccogliere dalle parti interessate e dagli esperti, tramite questionari e consultazioni on-line, informazioni che consentissero di trarre conclusioni basate sull'esperienza diretta dei programmi e delle politiche dell'UE. Inoltre, i membri del sottocomitato hanno effettuato una visita di studio a Belfast, nel corso della quale hanno avuto modo di constatare l'avanzamento di alcuni progetti finanziati dall'UE.

4.2 La conferenza, che ha ripercorso le tappe più significative dell'evoluzione della situazione politica nordirlandese, ha visto la partecipazione del presidente e del vicepresidente della giunta regionale nordirlandese, di un sottosegretario del governo irlandese e di alcuni dei principali artefici, in seno alla Commissione europea, del programma PEACE.

4.3 Un elemento chiave dell'elaborazione di questo parere è stata la preziosa cooperazione tra i tre gruppi del CESE, i rispettivi esperti, i membri francesi, spagnoli, italiani, irlandesi e britannici del sottocomitato, il Parlamento europeo (relazione di Brún) e la Commissione europea.

#### 5. Il profilo della regione

##### 5.1 Geografia economica

5.1.1 La regione denominata «Irlanda del Nord» è situata all'estremità nordorientale dell'Irlanda. Si estende su una superficie di 5 500 miglia quadrate e, secondo l'ultimo censimento (2001), ha una popolazione di 1 685 000 persone, il 53,1 % delle quali è protestante, il 43,8 % cattolico, lo 0,4 % professa altre confessioni cristiane o altre religioni e il 2,7 % non ne professa alcuna. La popolazione nordirlandese è tra le più giovani d'Europa, dato che oltre il 40 % di essa ha meno di 29 anni. Se, fino a poco tempo fa, il saldo migratorio negativo aveva mantenuto stabile il numero degli abitanti, oggi si prevede che entro il 2011 la popolazione supererà gli 1,8 milioni di persone.

5.1.2 Sul piano economico, l'Irlanda del Nord attraversa una fase di transizione dalle tradizionali attività manifatturiere (come la cantieristica e il tessile) a un'economia trainata soprattutto dai servizi e maggiormente rivolta verso l'esterno. Dal periodo 2004-2005 il valore aggiunto lordo (VAL) è cresciuto in termini reali del 3,5 %, ossia in misura appena inferiore alla media del Regno Unito, ma molto inferiore a quello dell'Irlanda, il cui PIL, negli anni in cui veniva chiamata la «tigre celtica», ha fatto registrare tassi di crescita anche del 10 % all'anno. Quanto al VAL pro capite, quello nordirlandese è pari a circa l'80 % della media britannica. Il tasso di disoccupazione è sceso al 3,6 %, dopo aver raggiunto un picco del 17,2 % nel 1986. Queste statistiche mascherano però il fatto che la regione dovrà far fronte a una serie di gravi sfide. Una di queste è costituita dall'elevata inattività economica, che, con un tasso del 26,9 %, è la più alta di tutto il Regno Unito, mentre un'altra è rappresentata dall'elevata dipendenza del settore pubblico come di quello privato dal sostegno dei fondi pubblici (pari al 62 % del VAL), che continua a ostacolare lo spirito d'impresa.

##### 5.2 Cronistoria storico-politica recente

5.2.1 L'Irlanda del Nord nasce come regione a sé stante del Regno Unito in seguito all'entrata in vigore del «*Government of Ireland Act*», la legge britannica che nel 1921 ha condotto alla divisione dell'Irlanda tra Nord e Sud, creando così una frontiera all'interno dell'isola e segnando l'inizio di una convivenza conflittuale sul piano sociale, economico e politico. Da allora, infatti, la divisione dell'isola è sempre stata fonte di conflitto tra i nazionalisti (perlopiù cattolici) e gli unionisti (perlopiù protestanti) dell'Irlanda del Nord. In generale, i primi aspirano all'unificazione dell'Irlanda, mentre i secondi vogliono che l'Irlanda del Nord continui ad appartenere al Regno Unito.

5.2.2 Nel 1921 i protestanti e i cattolici costituivano rispettivamente circa il 60 % e il 40 % della popolazione dell'Irlanda del Nord. In quanto maggioranza, gli unionisti hanno quindi detenuto il potere per quasi mezzo secolo. Alla fine degli anni sessanta, attivisti per i diritti civili hanno marciato nelle strade chiedendo a gran voce di porre fine alle discriminazioni. Gli scontri violenti e le rivolte che ne sono seguiti sono considerati da molti l'inizio della recente «questione irlandese» (in inglese «*The Troubles*»). Nella fase più acuta dei *Troubles*, nel 1972, il parlamento nordirlandese è stato sciolto e la regione è passata sotto il «diretto controllo» di Londra.

5.2.3 I decenni successivi hanno fatto registrare numerosi tentativi di stabilizzare la situazione, come le iniziative di riconciliazione promosse principalmente da organizzazioni della società civile, sindacati compresi. Tuttavia, in quello stesso periodo si sono registrati numerosi episodi di violenza, che in 35 anni hanno provocato la morte di oltre 3 500 persone e l'invalidità fisica e psichica permanente di molte altre migliaia.

5.2.4 Il cessate il fuoco paramilitare del 1994 ha poi aperto la strada all'avvio di negoziati, finché, nel 1998, le parti politiche hanno concluso l'accordo di Belfast (o «del venerdì santo»), approvato dalla stragrande maggioranza dei cittadini in due referendum distinti svoltisi a nord e a Sud del confine. L'anno seguente, quindi, si sono insediati un nuovo governo e un nuovo parlamento nordirlandese, nonché una serie di organi transfrontalieri Nord-Sud, e nelle ultime settimane dello scorso millennio lo Stato britannico ha effettuato una nuova devoluzione di poteri (*devolution*) alla regione Irlanda del Nord.

5.2.5 Nel 2002, tuttavia, il parlamento regionale è stato sospeso, e solo nel 2007 si è insediato un nuovo governo regionale, guidato dal Partito unionista democratico (*Democratic Unionist Party* - DUP) e dal Sinn Féin (repubblicano), ed è stata ripristinata l'autonomia amministrativa della regione. La regione sta oggi attraversando il periodo di stabilità politica più lungo da quasi quattro decenni a questa parte.



### 5.3 La partecipazione dell'UE al processo di pace

5.3.1 Il Regno Unito e l'Irlanda hanno aderito alla CEE nel 1973 — quando i *Troubles* erano nella loro fase più acuta - e all'Irlanda del Nord è stato concesso uno «**status speciale**»: infatti, pur non avendo sempre soddisfatto i «requisiti» economici prescritti a tal fine, essa ha ottenuto di rientrare comunque tra le regioni dell'«**Obiettivo 1**», ricevendo così finanziamenti supplementari per lo sviluppo economico e sociale — finanziamenti intesi come «addizionali» rispetto a quelli erogati dal governo britannico, ma che, a giudizio di molti, di fatto sono stati usati per compensare le carenze del sostegno pubblico.

5.3.2 Alle prime elezioni a suffragio diretto del **Parlamento europeo** (PE), svoltesi nel 1979, i 3 seggi spettanti all'Irlanda del Nord venivano conquistati da Ian Paisley, John Hume e John Taylor. Nel 1984 il PE pubblicava la «**relazione Haagerup**» sull'Irlanda del Nord e l'allora vicepresidente della Commissione europea, Lorenzo Natali, prometteva che la Commissione avrebbe esaminato con attenzione la proposta di un piano integrato per la regione e per le zone limitrofe, sottolineando però che tale piano avrebbe richiesto il «via libera» dei governi britannico e irlandese.

5.3.3 Nel 1986 i governi britannico e irlandese istituivano il **Fondo internazionale per l'Irlanda** per «promuovere l'avanzamento sociale ed economico e incoraggiare la riconciliazione tra nazionalisti e unionisti in Irlanda». Insieme con gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda, l'UE è uno dei contributori principali dell'IFI, che in oltre 20 anni ha erogato 849 milioni di euro per sostenere più di 5 700 progetti in Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe irlandesi. Nel 2013 il contributo complessivo dell'UE al finanziamento dell'IFI avrà raggiunto i 349 milioni di euro.

5.3.4 La visita in Irlanda del Nord effettuata nel 1992 dall'allora **Presidente della Commissione europea, Jacques Delors**, per consultarsi con i rappresentanti locali, ha rafforzato la sua determinazione a promuovere la causa della pace nella regione. L'anno successivo, il completamento del mercato unico faceva cadere le barriere economiche agli scambi commerciali tra il Nord e il Sud dell'isola, finendo per aprire preziose opportunità di scambi e transazioni transfrontaliere.

5.3.5 Nel 1994, poco dopo l'annuncio del cessate il fuoco da parte dei gruppi paramilitari, Delors incontrava i tre europarlamentari dell'Irlanda del Nord (all'epoca Ian Paisley, John Hume e Jim Nicholson) e concordava con loro il lancio di un nuovo, importante pacchetto di aiuti europei per quella regione. Delors istituiva quindi una task force e, dopo ampie consultazioni a livello locale, quello stesso anno, poche settimane prima della fine del suo mandato presidenziale, la proposta di istituire il programma PEACE, con una dotazione di 300 milioni di euro per un periodo di tre anni, veniva accolta dal Consiglio europeo. La durata del programma veniva poi prorogata di due anni e la sua dotazione incrementata di 200 milioni di euro.

5.3.6 Nasceva così il primo **Programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe dell'Irlanda**, meglio noto come **PEACE I**. Tra le ampie consultazioni effettuate in merito al nuovo programma rientrava anche quella del **Comitato economico e sociale europeo**, il quale infatti, in due pareri del 1995 <sup>(1)</sup>, salutava con favore l'iniziativa e sottolineava l'esigenza di un approccio a lungo termine nonché di flessibilità nell'allocazione delle risorse finanziarie.

5.3.7 Nel 2000, al programma **PEACE I** subentrava il **PEACE II**, negoziato dalle componenti del nuovo governo regionale nordirlandese e provvisto di una dotazione finanziaria di 531 milioni di euro. Il programma PEACE II veniva poi prorogato di due anni (fino al 2006) e la sua dotazione finanziaria aumentata di 78 milioni di euro. Su tale proposta di proroga e rifinanziamento il CESE ha adottato il suo secondo parere riguardante il programma PEACE (relatore Simpson), in cui chiedeva che tale programma si concentrasse maggiormente sui progetti volti a promuovere la riconciliazione e sui problemi dei lavoratori migranti. Da ultimo, nel 2007 è stato varato il programma **PEACE III**, con una dotazione finanziaria di 225 milioni di euro per il periodo 2007-2013. Complessivamente, l'UE ha contribuito a finanziare questi programmi con 1,338 miliardi di euro.

5.3.8 Dopo il ripristino della *devolution*, nel 2007 il **Presidente della Commissione José Manuel Barroso** ha istituito una nuova **task force**, presieduta dalla **commissaria europea per la Politica regionale Danuta Hübner**, per esaminare il futuro della cooperazione tra l'UE e l'Irlanda del Nord. Pubblicata nell'aprile 2008, la conseguente relazione propone numerosi modi di coinvolgere maggiormente quella regione nelle politiche comunitarie e prende atto dell'interesse manifestato dalle autorità nordirlandesi per lo sviluppo di un'apposita **struttura istituzionale europea per la risoluzione dei conflitti** che effettui ricerche e consulenze e promuova la condivisione delle esperienze in questo campo.

## 6. L'impatto della partecipazione dell'UE al processo di pace

6.1 La partecipazione dell'UE al processo di pace in Irlanda del Nord ha assunto molte forme diverse, che vanno dal sostegno politico di alto livello all'intervento finanziario di base. Tale attività è stata particolarmente intensa negli anni novanta per sostenere i progressi fatti registrare sul piano politico dai cessate il fuoco e dalla conclusione dell'accordo di Belfast, e continua ancora oggi con l'azione della task force della Commissione europea, incentrata sui nuovi spazi di cooperazione, sul programma PEACE III, sull'IFI e su Interreg.

6.2 **L'aiuto finanziario** ha senz'altro costituito un elemento essenziale del sostegno dato dall'UE al processo di pacificazione. Tuttavia, i **fattori non finanziari**, acquisiti automaticamente con l'adesione all'UE, hanno contribuito in misura considerevole ad agevolare l'esito positivo di tale processo. Il «contributo» dell'UE può quindi essere suddiviso in due tipi distinti, benché coesistenti, di fattori: quelli **finanziari** e quelli **non finanziari**.

<sup>(1)</sup> Pareri in merito alla *Nota all'attenzione degli Stati membri che fissa gli orientamenti per un'iniziativa nel quadro del programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe dell'Irlanda* (SEC(95) 279 def.), pubblicati rispettivamente nella GU C 155 del 21.6.1995 e nella GU C 236 dell'11.9.1995.



### 6.3 I fattori non finanziari

6.3.1 L'UE ha rappresentato **uno «spazio neutro» che ha favorito il dialogo** tra politici britannici e irlandesi, offrendo loro nuove opportunità di incontrarsi con regolarità su un terreno, appunto, neutrale. Questo spazio neutro di dialogo si è rivelato prezioso anche per gli europarlamentari nordirlandesi: l'esempio migliore al riguardo è costituito dall'incontro tra **Paisley, Hume, Nicholson e Delors**, svoltosi nel 2004, che ha condotto al lancio del primo programma PEACE e che Paisley ha definito l'incontro uno dei più proficui della sua carriera politica. Inoltre, la **cooperazione transfrontaliera** tra funzionari britannici e irlandesi sui problemi quotidiani ha generato una «convergenza» tra le amministrazioni pubbliche che ha indubbiamente avuto un impatto positivo sul processo di pace.

6.3.2 Il carattere «**neutrale**» dell'UE è stato ancor più prezioso nell'agevolare il sostegno europeo al processo di pace «sul terreno». L'impegno, il coinvolgimento e l'*empowerment* (assunzione di potere e responsabilità da parte) della società civile sono stati agevolati sia dalle istituzioni che dall'intervento sul campo di **funzionari** impegnati ad assicurare un approccio «**imparziale**» e inclusivo.

6.3.3 Un altro interessante fattore **non finanziario** è stato costituito dall'opportunità per i decisori politici britannici e irlandesi di sperimentare il **metodo di costruzione del consenso** proprio del processo legislativo europeo. Nei negoziati svoltisi nell'ambito del Consiglio, gli Stati membri hanno infatti applicato un nuovo metodo di dialogo multilaterale - incentrato sulla transazione e il compromesso rivelatosi uno strumento prezioso per i colloqui politici a livello locale.

6.3.4 L'entrata in vigore del **mercato unico europeo** nel 1993 ha poi avuto un notevole impatto **non finanziario** sul processo di pace. La rimozione delle barriere amministrative al commercio transfrontaliero ha infatti incoraggiato una maggiore cooperazione fra le organizzazioni imprenditoriali dei due lati del confine e rafforzato l'azione da tempo svolta dal movimento sindacale per promuovere la cooperazione transfrontaliera. Tuttavia, il permanere dei controlli di sicurezza alla frontiera ha continuato a impedire progressi di rilievo nel campo della cooperazione economica e sociale.

6.3.5 Un **fattore non finanziario** dall'impatto inizialmente limitato è stato l'uso del **modello di pacificazione europeo** come esempio da seguire per la regione. Quando l'Irlanda del Nord ha aderito alla CEE, molti hanno sperato che tale adesione avesse un effetto stabilizzatore quasi immediato; invece, le divisioni fra le due comunità erano così radicate che l'impiego di tale modello ha potuto influire sul processo di pace solo dopo un certo periodo di tempo.

6.3.6 Ancora oggi, a 35 anni dall'ingresso dell'Irlanda del Nord nella CEE, a Belfast esistono sempre i cosiddetti «muri

della pace» (*peace walls*) che separano fisicamente le comunità cattolica e protestante. Inoltre, la maggioranza dei bambini frequenta ancora scuole «separate» e il 90 % della popolazione vive ancora in quartieri «separati».

### 6.4 L'impatto finanziario

6.4.1 L'impatto finanziario di PEACE I sul processo di pace è stato significativo, date **la particolarità e l'innovatività di questo programma**, diverso da qualsiasi altro prima sperimentato dall'UE. Con un contributo dell'UE di 500 milioni di euro, pari al 73 % dell'investimento complessivo, mentre la quota restante è stata coperta dalle autorità pubbliche britanniche e irlandesi e dal settore non governativo.

6.4.2 Un fattore chiave per il successo di PEACE I è stato l'**ampio processo di consultazione** svoltosi per la definizione di tale programma. Così ad esempio le organizzazioni della società civile — come le ONG e i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro — hanno sentito come «proprio» il programma PEACE I perché al riguardo hanno visto riconosciuta l'importanza del loro contributo. Anche gli europarlamentari nordirlandesi hanno partecipato direttamente alla messa a punto nei dettagli di tale programma. Inoltre, PEACE I è stato ampiamente pubblicizzato, e quindi ben conosciuto, in tutta la regione interessata dal suo intervento. Un «apprezzamento» che perdura ancora oggi. I dati statistici mostrano del resto che quasi la metà della popolazione nordirlandese è stata beneficiaria dei programmi PEACE.

6.4.3 Un altro fattore decisivo per il successo di PEACE è stata l'originalità dei suoi **meccanismi di finanziamento**. Innanzitutto, l'uso di **organismi intermedi di finanziamento** è stato un modo ingegnoso di delegare responsabilità ai livelli di base e nel contempo rafforzare le capacità di questi ultimi. Inoltre, i **partenariati distrettuali** tra rappresentanti del commercio, dell'agricoltura, del volontariato, della comunità e dei sindacati, nonché rappresentanti eletti degli enti locali, hanno costituito una vera e propria «novità» per l'Irlanda del Nord. Questo **approccio di partenariato** al processo decisionale è stato parte integrante del processo di pace tanto quanto dello stesso meccanismo di finanziamento.

6.4.4 È ampiamente riconosciuto che questo approccio «**dal basso**» (*bottom-up*) abbia reso i finanziamenti più accessibili alle persone relegate ai margini della vita economica e sociale locale. In particolare, il programma si rivolgeva anche a gruppi sociali e organizzazioni che fino ad allora avevano ricevuto poco o nessun sostegno, quali **le vittime e gli ex detenuti**, e rafforzava l'aiuto finanziario offerto ad altri soggetti, quali **le organizzazioni transcomunitarie e transfrontaliere, le associazioni femminili e quelle giovanili**.

6.4.5 L'impatto finanziario di questi programmi è stato maggiore di quello dei precedenti finanziamenti comunitari, perché ne è stata garantita l'**«addizionalità»**: il fatto di «**aggiungersi**» ai finanziamenti governativi per la regione ha reso infatti i programmi PEACE particolarmente utili e visibili. A giudizio di molti, non può dirsi altrettanto per gli altri programmi finanziati dai fondi strutturali dell'UE.

6.4.6 Anche lo «spostamento di accento» intervenuto da un programma PEACE all'altro ha influito sul processo di pace. Nel programma PEACE I, infatti, la quota più elevata dei fondi era stata allocata all'«**inclusione sociale**», mentre in PEACE II è stato il «**rinnovamento economico**» ad assorbire la percentuale più alta. Con PEACE III, invece, l'accento si è spostato sulla **riconciliazione**, riconosciuta come il mezzo più idoneo per affrontare con successo i problemi legati alla perdurante divisione tra le comunità.

6.4.7 Inoltre, con PEACE II e poi III la responsabilità dell'attuazione del programma è passata a un nuovo organo esecutivo transfrontaliero, lo **Special EU Programmes Body (SEUPB)**, assistito, in alcuni aspetti della sua attività, da comitati di monitoraggio in cui siedono rappresentanti del settore pubblico, sindacale e privato dell'Irlanda del Nord e delle contee limitrofe. Secondo alcuni tale cambiamento ha avuto l'effetto di ridurre il tasso di partecipazione degli attori di base, mentre altri ravvisano nel SEUPB un utile «sportello unico» per tutti gli aspetti del programma PEACE e dei finanziamenti transfrontalieri.

6.4.8 Anche l'**IFI** ha avuto un impatto di grande rilievo sul processo di pace, sia per i suoi progetti che per lo svolgersi di tale processo. L'IFI riunisce i rappresentanti dell'UE e degli altri suoi finanziatori, e questa peculiare forma di cooperazione — in particolare con gli Stati Uniti — potrebbe costituire un valido esempio di buona prassi per altre aree di conflitto.

6.4.9 Anche se il fondo comunitario **Interreg** opera a beneficio dell'intera Unione europea, lo specifico impatto da esso avuto in Irlanda è stato anch'esso estremamente importante per il processo di pace nell'isola. Affiancandosi agli elementi transfrontalieri dei programmi PEACE, Interreg ha permesso la realizzazione di investimenti nel campo delle infrastrutture transfrontaliere e dei programmi socioeconomici, contribuendo così a incoraggiare le comunità in conflitto a lavorare insieme.

6.4.10 Altre iniziative comunitarie, quali **URBAN**, **EQUAL** e **Leader**, hanno avuto e continuano ad avere un impatto meno diretto, ancorché importante, sul processo di pace in Irlanda del Nord.

## 6.5 L'impatto sulla cooperazione transfrontaliera

6.5.1 Dopo la divisione dell'isola (1921), il nord e il sud dell'Irlanda si sono sviluppati separatamente e in opposizione tra loro. Le conseguenze di questa contrapposizione erano già evidenti prima dell'inizio dei *Troubles* e sono state poi esacerbate da 35 anni di violenze. Tra le due parti dell'isola vi era solo una scarsa interazione, tanto che il volume degli scambi commerciali transfrontalieri è risultato il più basso mai registrato ad una frontiera interna dell'Unione europea.

6.5.2 Le politiche comunitarie hanno stimolato e agevolato un cambiamento di paradigma nella cooperazione transfrontaliera, reso più rapido dal fatto che sia l'Irlanda che il Regno Unito fossero membri della Comunità europea. In campo economico, l'impatto «dall'alto» del completamento del **mercato unico** è stato particolarmente importante, mentre in campo sociale e culturale l'impatto «dal basso» dei programmi PEACE, interessando anche le sei contee limitrofe a sud della frontiera, ha accelerato e favorito interazioni transfrontaliere prima inimmaginabili.

6.5.3 Fra gli obiettivi reciproci figuravano una più intensa attività economica, una maggiore interazione sociale e una cooperazione più stretta fra i rispettivi governi. Un punto fondamentale dell'accordo di Belfast è stata l'istituzione di un **consiglio ministeriale Nord-Sud** e di una serie di **organi transfrontalieri**. Questi organi istituiti congiuntamente non trovano precedenti nell'Unione europea. Inoltre, l'idea di un'economia «dell'isola», un tempo ritenuta azzardata, è ormai generalmente accettata e ritenuta utile e vantaggiosa.

6.5.4 Questo rafforzamento della cooperazione transfrontaliera è spesso avvenuto sotto la guida delle **parti sociali**. Esse, infatti, hanno preparato il terreno affinché i decisori del nord e del sud dell'isola potessero lavorare insieme per migliorare la comprensione, la stima e la fiducia reciproche. La stretta cooperazione che ne è derivata riguarda molti settori diversi, ma è in quelli dell'economia, della sanità e dell'istruzione che risulta particolarmente evidente.

6.5.5 Fra i molti esempi positivi al riguardo si può citare un programma settennale di sviluppo commerciale ed economico tra un'organizzazione imprenditoriale britannica (la Confederazione dell'industria britannica, *Confederation of British Industry* — **CBI**) e una irlandese (la Confederazione irlandese delle imprese e dei datori di lavoro, *Irish Business and Employers Confederation* — **IBEC**), finanziato dall'IFI, da PEACE e da Interreg, che ha comportato oltre 300 riunioni tra acquirenti e fornitori. Nel periodo di attuazione di tale programma (1991-1997) il valore degli scambi commerciali è raddoppiato, superando i 2 miliardi di sterline inglesi.

6.5.6 Un altro esempio positivo è costituito dall'attività svolta dal movimento sindacale per promuovere le relazioni transfrontaliere e transcomunitarie. Il **Congresso dei sindacati irlandesi** (*Irish Congress of Trade Unions* — **ICTU**) è un organo che opera in tutto il territorio dell'isola e che, nel corso del conflitto nordirlandese, ha lavorato instancabilmente per promuovere relazioni migliori tra le diverse comunità. L'ICTU non ha chiesto alcun finanziamento per le sue attività, ma alcuni organismi associati ai sindacati partecipanti hanno comunque goduto del sostegno dei fondi europei.

6.5.7 Riguardo alla portata transfrontaliera del programma PEACE, essa è stata limitata, soprattutto per quanto attiene allo sviluppo economico, dal fatto che nel sud dell'isola a poter beneficiare direttamente dei relativi finanziamenti fossero solo le sei contee di confine, mentre le zone con maggiori potenzialità si trovano al di fuori di queste.

6.5.8 La cooperazione transfrontaliera è stata innalzata a un livello del tutto nuovo, assai più ampio e profondo che in passato. Ora che la maggior parte delle barriere fisiche, fiscali, tecniche e di pubblica sicurezza è stata rimossa, e che ciò ha permesso e incoraggiato, tra una parte e l'altra della frontiera, scambi, interazioni e cooperazioni di entità mai raggiunta prima, resta da affrontare la sfida posta dagli ostacoli culturali e sociali di lunga data ancora esistenti.

6.5.9 È fondamentale sottolineare che il metodo impiegato dall'UE per sostenere la pace e la riconciliazione, a livello economico e sociale e in seno alle diverse comunità, rappresenta un modello regionale senza precedenti, ben sviluppato e sempre più sperimentato, di applicazione della «filosofia», della competenza specifica e della metodologia proprie dell'Unione europea.

#### 6.6 *L'impatto sullo sviluppo economico*

6.6.1 Sostenendo il processo di costruzione della pace, l'UE ha contribuito ad accelerare lo sviluppo economico nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe. L'impatto diretto dei programmi PEACE I e II su tale sviluppo è stato riconosciuto come significativo in una serie di valutazioni ex post. Il principale effetto indiretto di tali programmi è stato invece di consentire, grazie al contributo recato dall'UE al progresso politico e alla costruzione della pace, uno sviluppo sociale ed economico molto più rapido.

6.6.2 Insieme, i programmi PEACE, l'IFI e Interreg hanno creato occupazione sostenibile e migliorato l'ambiente e le infrastrutture, in particolare nelle zone colpite dal conflitto: essi, infatti, hanno portato sviluppo e capacità imprenditoriale all'interno di gruppi e comunità emarginati e contribuito in maniera notevole alla rapida crescita del commercio transfrontaliero nello scorso decennio.

6.6.3 In termini di qualità dell'impatto, è opinione ampiamente condivisa che i programmi in questione abbiano contribuito in maniera significativa alla creazione di una società pacifica e stabile. In larga misura questo successo è stato possibile grazie alla costruzione, nei settori del volontariato e dell'assistenza alla comunità, della capacità necessaria per sostenere il processo di riconciliazione.

6.6.4 Il «partenariato sociale» è un pilastro fondamentale del *modus operandi* dell'UE e, insieme alle altre caratteristiche peculiari dell'approccio europeo alla pace e alla riconciliazione, contribuisce a stimolare e incoraggiare il ricorso a modalità nuove di interazione reciproca fra gli interessi economici e quelli politici, a beneficio della società nel suo insieme.

6.6.5 Il contributo dell'UE ha aiutato a sviluppare una visione strategica dell'economia in un ambiente postconflittuale. Proseguendo su questa strada, per la regione si prospettano molte nuove e allettanti opportunità, anche attraverso una più stretta cooperazione all'interno dell'UE — quale raccomandata dalla

nuova task force della Commissione in settori quali la ricerca, l'innovazione e il trasferimento di tecnologia — e l'ulteriore sviluppo delle sue relazioni commerciali con l'area dell'euro.

#### 6.7 *L'impatto sull'inclusione sociale*

6.7.1 L'inclusione sociale rimane un elemento fondamentale e generale dell'approccio dell'UE alla costruzione della pace, e gli studi condotti in materia confermano che il programma PEACE ha sostenuto gli sforzi di categorie sociali e associazioni fino ad allora beneficiarie di poco o nessun sostegno. Tale programma, inoltre, ha consentito di compiere dei passi avanti in termini di integrazione delle minoranze etniche e di rafforzamento della fiducia e delle capacità, nonché nella crescita della partecipazione della società civile a livello locale e nel processo di coinvolgimento dei soggetti rimasti esclusi.

6.7.2 Coinvolgendo nei suoi progetti oltre la metà della popolazione della regione, il programma PEACE ha avvicinato l'UE ai cittadini grazie a quello che è stato descritto come un impegno senza precedenti dei livelli di base. Rivolgendosi in particolare ai soggetti impegnati volontariamente in seno alle rispettive comunità a promuovere il cambiamento, il programma europeo li ha rafforzati e sostenuti. Tale riconoscimento è stato un meccanismo importante di rafforzamento della fiducia.

6.7.3 L'applicazione di metodi di finanziamento innovativi — come l'intervento di organismi intermedi di finanziamento, poi divenuti partenariati strategici locali (PSL) — ha consentito di dirigere i finanziamenti il più vicino possibile ai loro destinatari e quindi di raggiungere aree mai toccate da molte altre iniziative. Inoltre, il fatto che il processo decisionale in materia finanziaria sia stato delegato a queste organizzazioni locali ha contribuito a rafforzare le capacità e a garantire la partecipazione degli attori di base sia alla definizione che alla realizzazione dei programmi.

6.7.4 L'approccio adottato dall'UE è stato caratterizzato in particolare dall'applicazione ai programmi PEACE del modello europeo di partenariato sociale. Rappresentanti delle imprese, dei sindacati e del volontariato nonché di «altri interessi» sono stati consultati e coinvolti. Tuttavia, anche se questo principio rimane fondamentale, molte delle strutture di partenariato originarie non sono state mantenute. Ciò è fonte di una serie di problemi, in quanto l'idea di riunire le parti sociali e i rappresentanti politici in una medesima istanza decisionale era, e dovrebbe continuare ad essere, parte integrante del processo di pace.

6.7.5 È ampiamente riconosciuto che molte persone, nelle zone più divise e svantaggiate, hanno tratto vantaggio dai finanziamenti dei programmi PEACE, di Interreg e dell'IFI; inoltre, le consultazioni effettuate dimostrano l'alto grado di apprezzamento del ruolo svolto al riguardo dall'Unione europea.

## 6.8 *L'impatto sulla costruzione della pace e sulla riconciliazione*

6.8.1 Per quanto attiene alla costruzione della pace, l'intervento dell'Unione europea ha contribuito a mantenere vivo il processo di pacificazione e a sostenere lo slancio a favore della stabilizzazione politica. I risultati delle consultazioni condotte dal CESE con le parti interessate confermano al di là di ogni dubbio che l'UE e i suoi programmi di finanziamento hanno contribuito a creare il clima di pace oggi prevalente.

6.8.2 Per quanto riguarda il più lungo processo di **riconciliazione tra le comunità**, si possono citare molti validi esempi dell'impatto positivo che la cooperazione e le interazioni «dal basso» hanno avuto a livello locale per le relazioni transcomunitarie e transfrontaliere. Al riguardo i programmi PEACE e l'IFI hanno consentito di realizzare notevoli progressi, aiutando le varie componenti della società locale a stabilire contatti tra loro. I contatti così stabiliti hanno sì rafforzato, in determinate zone, la comprensione e la fiducia reciproche, ma in altre ciò non è ancora avvenuto in misura sufficiente da vincere ogni diffidenza e fuggare ogni sospetto.

6.8.3 Vi è dunque un generale consenso riguardo all'esigenza di adeguare i programmi di finanziamento europei per concentrarli maggiormente sull'obiettivo della riconciliazione tra le comunità. Ciò, infatti, dovrebbe contribuire a far giungere chi vive dietro i «muri della pace» al punto di avere una tale fiducia in se stesso, essere talmente a suo agio nei rapporti con gli altri e, soprattutto, sentirsi così tutelato e sicuro da poter abbattere i muri che separano le due comunità, fermo restando che qualsiasi decisione in tal senso spetta comunque ai diretti interessati. Uno strumento per costruire questa fiducia è stato ravvisato nel

sostegno a determinati progetti «monoidentitari». Un approccio siffatto, tuttavia, può presentare alcuni svantaggi, potendo di fatto contribuire al protrarsi della separazione con lo spingere ulteriormente i beneficiari a occuparsi solo dei propri correligionari. Il fatto, poi, che alcune comunità siano meglio preparate delle altre a trarre vantaggio dai finanziamenti può indurre un senso di disparità di trattamento tra le diverse componenti della società.

6.8.4 In ogni caso, anche i progressi verso la creazione di una «società condivisa» sono stati modesti. Un rapporto recentemente pubblicato sottolinea quanto sia elevato il costo della segregazione, dovuto principalmente alla necessità di duplicare una serie di servizi per rispondere alle richieste di due comunità — la cattolica e la protestante — che vivono separate. La separazione dei servizi pubblici, che serve solo a dissipare i timori reciproci e il senso di insicurezza delle comunità, contribuisce ulteriormente ad assorbire fondi pubblici in settori come l'alloggio, la sanità e le strutture ricreative e sportive. Nel campo dell'istruzione, poi, solo il 6 % dei bambini dell'Irlanda del Nord frequenta scuole che adottano un approccio di autentica integrazione interconfessionale.

6.8.5 Partendo dal principio che la stabilità e la prosperità si rafforzano a vicenda, l'UE ha contribuito, con i suoi programmi di finanziamento, a risolvere le situazioni sociali ed economiche che erano derivate dal conflitto, ma contribuivano anche ad alimentarlo. Essa, tuttavia, non è mai stata in condizione di affrontarne le cause più profonde, di natura politica o costituzionale: in questo campo, infatti, l'UE ha potuto svolgere soltanto un ruolo di facilitatore e additare un valido esempio da seguire.

Bruxelles, 23 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---



## III

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

448 A SESSIONE PLENARIA DEL 21, 22 E 23 OTTOBRE 2008

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la semplificazione delle modalità e delle condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa**

COM(2007) 765 def. — 2007/0279 (COD)

(2009/C 100/17)

Il Consiglio, in data 29 gennaio 2008, 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 direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la semplificazione delle modalità e delle condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore OPRAN.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 39 voti favorevoli, 1 voto contrario e 16 astensioni.

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Garantire la sicurezza è uno degli obblighi fondamentali di qualsiasi governo. Per quanto riguarda lo spazio europeo, si può concludere che nessuno Stato membro può dirsi sicuro per conto proprio, e che è necessario agire in modo concertato e di comune accordo per assicurare un controllo adeguato dei flussi di materiale bellico o, più in generale, di attrezzature per la difesa.

1.2 La soluzione proposta dal Comitato economico e sociale europeo (CESE) consiste pertanto nel creare un quadro europeo di sicurezza comune, eliminando gli ostacoli intracomunitari e tutte le loro conseguenze negative. È ovviamente opportuno tener conto del fatto che l'attuale politica estera e di sicurezza comune (PESC) e l'attuale politica europea in materia di sicurezza e difesa (PESD — Titolo V del Trattato sull'UE) hanno carattere intergovernativo, mentre la Commissione porta avanti l'iniziativa di semplificare i trasferimenti intracomunitari in base al primo pilastro della Comunità (in quanto parte della legislazione relativa al mercato interno).

**1.3 La percezione degli oneri relativi ai trasferimenti**

1.3.1 Il settore industriale ritiene che l'attuale quadro legislativo sia al tempo stesso inadeguato e insufficiente, in quanto comporta molti oneri amministrativi.

1.3.2 Nel pronunciarsi contro gli ostacoli ai trasferimenti, l'industria ha una visione ancor più globale che va al di là degli

scambi intracomunitari. La globalizzazione è una realtà intrinseca della produzione di materiali per la difesa, visto che sono pochi i sistemi complessi rimasti ancora europei al 100 %, e che tutti includono per lo meno alcune componenti extracomunitarie.

1.3.3 Tuttavia, e malgrado questo tipo di considerazioni più generali, l'industria considera l'iniziativa intrapresa dalla Commissione un importante passo avanti e in linea di principio la sostiene.

**1.4 L'impatto dei costi**

1.4.1 Calcolare con precisione i costi degli ostacoli ai trasferimenti intracomunitari è un'operazione molto complessa sia perché pochi di questi costi sono pubblicati, sia perché la maggior parte di essi insorgono perché «non si fanno le cose correttamente» o perché «non le si fanno affatto»<sup>(1)</sup>. Per il 2003 i costi

<sup>(1)</sup> Nello studio intitolato *Un mercato unico europeo per le attrezzature militari: organizzazione e collaborazione*, il professor Keith Hartley presenta quattro «scenari di liberalizzazione» che garantirebbero dei risparmi annuali molto più consistenti compresi tra 3,8 e 7,8 miliardi di euro all'anno.



totali annui degli ostacoli ai trasferimenti intracomunitari sono stati stimati a oltre 3,16 miliardi di euro, suddivisi in:

- costi indiretti: 2,73 miliardi di euro e
- costi diretti: 0,43 miliardi di euro (fonte: Studio Unisys)

1.4.2 I costi sono generalmente classificati come segue:

- a) costi diretti, vale a dire costi strutturali e procedurali legati allo stesso iter di concessione delle licenze;
- b) costi indiretti <sup>(1)</sup>: questi ultimi sono imputabili in particolare ad un'organizzazione del settore meno che perfetta (ad es., ostacoli ai subappalti) e a pratiche di acquisto non ottimali negli Stati membri (ad es., la costituzione di scorte eccessive per via della lunghezza delle procedure di autorizzazione nello Stato membro fornitore).

1.5 Il Comitato considera prioritaria l'adozione, da parte degli Stati membri, di uno strumentario comune per gestire i trasferimenti intracomunitari. Per quanto riguarda il campo d'applicazione della proposta di direttiva, l'«Elenco comune delle attrezzature militari dell'UE», che andrebbe aggiornato regolarmente, fornisce di già un linguaggio comune.

1.6 Il CESE approva la proposta della Commissione che impone agli Stati membri di istituire un sistema di licenze globali e generali e di pubblicare almeno due licenze generali:

1.6.1 una licenza generale che copra le attrezzature militari (nonché i pezzi di ricambio e i servizi legati alla manutenzione) per tutte le forze armate degli Stati membri;

1.6.2 una licenza generale riguardante i trasferimenti di componenti ad imprese certificate <sup>(2)</sup>.

1.7 Il Comitato ritiene che, oltre a salvaguardare la piena discrezionalità degli Stati membri per quanto concerne le esportazioni delle imprese situate nei loro territori verso i paesi extracomunitari, insieme al coordinamento nell'ambito del gruppo COARM del Consiglio, la direttiva dovrebbe fornire sufficienti

<sup>(1)</sup> Un elemento chiave per spiegare i costi indiretti è l'assenza di sicurezza degli approvvigionamenti per uno Stato membro che si rifornisca presso un fornitore situato in un altro Stato membro.

<sup>(2)</sup> Secondo la proposta della Commissione, la certificazione è legata alla fornitura di prodotti usufruendo di licenze generali e non globali. Naturalmente, le imprese certificate possono anche rifornirsi di alcuni componenti specifici di prodotti della difesa (quelli che non richiedono le licenze generali nazionali) in base alle licenze globali.

garanzie in modo da accrescere la fiducia reciproca tra gli Stati membri circa l'efficacia dei controlli alle esportazioni.

1.8 La proposta di direttiva sottolinea che la società destinataria di un trasferimento non deve successivamente esportare i prodotti destinati alla difesa a un paese terzo in violazione delle eventuali restrizioni all'esportazione a cui lo Stato membro d'origine subordina le licenze di trasferimento.

1.9 Tuttavia, dopo l'integrazione dei componenti in un prodotto in modo tale da garantire che detti componenti integrati non possano essere trasferiti in quanto tali in un secondo momento, gli Stati membri dovrebbero astenersi dal mantenere restrizioni all'esportazione separate.

1.10 Il Comitato considera che la valutazione dell'impatto che accompagna la proposta all'esame copre tutti i 27 Stati membri e rappresenta pertanto un utile complemento allo Studio Unisys del 2005.

1.11 Ritiene inoltre che la proposta di direttiva avrà notevoli effetti positivi sulla cooperazione industriale in Europa e sullo sviluppo della competitività delle industrie europee della difesa, e ne raccomanda l'adozione tenendo conto delle osservazioni contenute nel presente parere.

## 2. Raccomandazioni e proposte

2.1 Il Comitato è fermamente convinto che i principi proposti dalla Commissione per semplificare il trasferimento all'interno della Comunità dei prodotti destinati alla difesa attraverso strumenti comuni di licenza e promuovere la fiducia reciproca tra gli Stati membri per quanto concerne l'efficacia dei loro controlli alle esportazioni apporteranno vantaggi significativi e una notevole semplificazione in questo settore complesso.

2.2 Il CESE è decisamente favorevole all'esclusione della politica in materia di esportazioni dall'ambito di applicazione della direttiva. Tale politica dovrebbe rimanere di competenza degli Stati membri e continuare ad essere tema di cooperazione internazionale, ad esempio nel contesto del Codice di condotta del Consiglio sulle esportazioni.

2.3 Il Comitato ha sottolineato che la proposta di direttiva continuerà a prevedere la responsabilità dell'impresa per quanto concerne il rispetto di possibili limitazioni alle esportazioni stabilite in una licenza di trasferimento. L'osservanza di restrizioni alle esportazioni decise in un altro Stato membro che produce componenti è responsabilità dell'impresa che fa richiesta di una licenza di esportazione. Spetta a tale impresa garantire il rispetto delle relative limitazioni alle esportazioni, assicurando in tal modo che i dossier concernenti le esportazioni vengano presentati all'autorità nazionale che rilascia la licenza finale in osservanza di tutte le possibili limitazioni.

2.4 A titolo di posizione ufficiale sulle esportazioni sensibili dall'UE ai paesi terzi <sup>(1)</sup>, il Comitato considera che:

2.4.1 qualora una licenza di trasferimento riguardi sottosistemi o componenti non sensibili da integrare in sistemi più ampi in modo tale da renderne impossibile il trasferimento o anche solo l'esportazione verso paesi terzi come prodotti distinti in un momento successivo, dovrebbe essere sufficiente che gli Stati membri richiedano una dichiarazione d'incorporazione ai destinatari invece di stabilire limitazioni alle esportazioni separate;

2.4.2 la riesportazione verso paesi terzi non deve essere possibile nel caso in cui lo Stato membro di origine non acconsenta alla stessa;

2.4.3 la società destinataria di un trasferimento non deve successivamente esportare i prodotti destinati alla difesa a un paese terzo in violazione delle eventuali restrizioni all'esportazione a cui lo Stato membro d'origine subordina la licenza di trasferimento;

2.4.4 gli Stati membri devono non solo disporre, ma anche verificare periodicamente che i fornitori sul loro territorio tengano un registro dettagliato dei loro trasferimenti;

2.4.5 i fornitori devono assumersi la responsabilità di informare il rispettivo Stato membro dell'impiego finale dei loro prodotti laddove tale impiego sia noto prima del trasferimento;

2.4.6 bisognerebbe ridurre la durata del periodo di certificazione ai fini di una più rigorosa attribuzione delle responsabilità nei processi di certificazione;

2.4.7 nel contempo, la possibilità per le autorità degli Stati membri di accedere ai registri dei fornitori deve essere estesa a un periodo di tempo più lungo, il che renderà il processo più trasparente e consentirà un maggiore margine di tempo per indagare su possibili violazioni della normativa nazionale di recepimento.

2.5 In tale contesto, il CESE propone di utilizzare le risorse già esistenti a livello nazionale. Le autorità nazionali incaricate del rilascio e della gestione dei certificati effettuano sin d'ora un monitoraggio delle imprese del settore della difesa ubicate sul loro territorio e sono pertanto in grado di condurre indagini e audit.

2.6 Al fine di trarre il massimo vantaggio dalla cooperazione industriale e dalla creazione del mercato interno, il Comitato giudica necessario tendere a un livello elevato di armonizzazione.

<sup>(1)</sup> Per «paese terzo» si intende qualsiasi paese che non sia uno Stato membro dell'Unione europea.

2.7 In tale contesto, il Comitato sottolinea che la proposta di direttiva dovrebbe privilegiare le licenze generali e globali, limitando quelle individuali ai casi specifici in cui siano ancora necessarie.

2.8 Per il momento, il CESE considera l'attuale «Elenco comune delle attrezzature militari dell'UE» il «linguaggio comune» che nei prossimi anni dovrebbe continuare a fungere da base per la gestione dei trasferimenti intracomunitari di prodotti destinati alla difesa.

2.9 Per ovviare a problemi di interpretazione e applicazione, il Comitato ritiene che l'elenco di attrezzature militari dell'UE dovrebbe essere utilizzato e regolarmente aggiornato su base annua, utilizzando definizioni generali concernenti il tipo di attrezzatura al quale si applicheranno le nuove norme, in modo da riconoscerlo come un elenco comune di attrezzature militari dell'UE che rappresenti lo «stato dell'arte» relativo ad armi, munizioni e materiale bellico, oltre che ai servizi e ai lavori collegati, comprese specifiche applicazioni hardware e software nel campo delle tecnologie dell'informazione.

2.10 Al tempo stesso, il Comitato sottolinea che la Commissione ha avanzato le proprie proposte considerando gli effetti della globalizzazione sull'Europa, in particolare nel settore della difesa, principalmente allo scopo di rafforzare le capacità dell'Europa in questo campo.

2.11 Il Comitato raccomanda vivamente alla Commissione di monitorare le violazioni al Trattato nel settore specifico oggetto della proposta di direttiva, avvalendosi delle capacità professionali di un comitato direttivo multinazionale di esperti, da istituire anche per questo fine.

2.12 Il Comitato ritiene che la proposta, contenuta nello studio dell'Unisys, di allestire una banca dati centrale degli scambi intracomunitari non sia in linea con le pratiche correnti e andrebbe respinta.

2.13 Ritiene che, per eliminare eventuali abusi, discriminazioni e/o casi di corruzione, la trasparenza tra gli Stati membri dell'UE dovrebbe riguardare anche lo scambio di informazioni tra le autorità competenti sulle vendite dei prodotti o sul trasferimento di tecnologie all'interno dell'UE.

### 3. Osservazioni generali

#### 3.1 Regolamentazioni e procedure nazionali

3.1.1 Le legislazioni degli Stati membri distinguono due tipi di prodotti: quelli «militari» e quelli «a doppio uso», il più delle volte registrati da due diverse autorità. I due tipi di prodotti non dovrebbero essere considerati insieme.

3.1.2 I prodotti a doppio uso sono comunemente utilizzati per scopi civili, ma vengono controllati solo nella misura in cui possono essere impiegati anche in alcune applicazioni militari o in particolari applicazioni non militari ma sensibili (ad es., ai fini della sicurezza). Il loro controllo è disciplinato da un regolamento comunitario di politica commerciale (1334/2000), che prevede l'obbligo di licenze individuali, globali o generali per le esportazioni verso paesi terzi. Invece, in conformità del principio di libera circolazione dei beni nel mercato interno, i trasferimenti dei prodotti a doppio uso all'interno della Comunità non sono soggetti a licenza, eccezion fatta per i prodotti più sensibili, ad esempio quelli nucleari.

3.1.3 L'uso finale dei prodotti della difesa è di tipo militare. Attualmente non esiste alcun quadro comunitario che ne disciplini la circolazione nel mercato interno, e i loro trasferimenti all'interno della Comunità sono ostacolati da una serie di legislazioni nazionali eterogenee e da obblighi sproporzionati in materia di licenze. Solamente alcuni Stati membri hanno applicato licenze globali e un unico paese utilizza normalmente le licenze generali. La maggior parte dei trasferimenti intracomunitari è tuttora soggetta a licenze individuali e le imprese la cui catena di approvvigionamento abbraccia diversi Stati membri non riescono ad ottimizzare tale catena a causa della diversità delle licenze negli Stati membri fornitori.

3.1.4 Tutti gli Stati membri condividono il medesimo approccio nell'applicazione del regolamento sui prodotti a doppio uso, il quale è giuridicamente vincolante e forma parte del primo pilastro dell'UE<sup>(1)</sup>.

3.1.5 Gli Stati membri hanno adottato e fanno riferimento a diversi «elenchi di munizioni» per «attrezzature militari», come pure all'elenco comune di attrezzature militari del Consiglio nell'ambito del Codice di Condotta dell'UE per l'esportazione di armamenti. Nei rispettivi ordinamenti giuridici, numerosi Stati membri fanno riferimento a questi elenchi, mentre altri ricorrono ai propri<sup>(2)</sup>.

3.1.6 Tramite un accordo quadro (noto anche come «Lettera di intenti»), i sei principali paesi europei produttori di armi<sup>(3)</sup> hanno definito una serie di norme per la cooperazione in materia di trasferimenti ed esportazioni nell'ambito di programmi di cooperazione che non fanno parte del quadro comunitario.

3.1.7 L'iniziativa della Commissione si limita pertanto ai trasferimenti all'interno della Comunità, mentre le esportazioni

dirette ai paesi terzi continueranno a essere soggette ai regimi esistenti di licenze all'esportazione.

#### 4. Minacce e ostacoli

4.1 Alla luce delle normative vigenti sarà necessario tenere conto dei seguenti aspetti:

4.1.1 La varietà delle legislazioni esistenti.

4.1.2 Le disparità tra le norme a livello nazionale.

4.2 Dal punto di vista delle autorità competenti, occorre tenere conto dei seguenti elementi:

4.2.1 La responsabilità di trattare le richieste di licenza per i trasferimenti all'interno della Comunità spetta ad autorità molto diverse tra loro (11 tipi di organi competenti diversi, a seconda dei paesi).

4.2.2 In alcuni paesi (Ungheria, Polonia, Irlanda, Francia, Svizzera, Repubblica ceca, Portogallo), l'esportatore deve dimostrare di avere licenze o permessi aggiuntivi per poter chiedere una licenza di esportazione, importazione o transito.

4.2.3 Gli Stati membri tendono spesso ad applicare il principio del giusto ritorno, non solo per motivi industriali e occupazionali ma anche perché, a causa tra l'altro delle attuali pratiche relative ai trasferimenti intracomunitari, non hanno una reale garanzia di approvvigionamento da parte dei loro partner europei (questo spiega la preferenza per i prodotti nazionali non soggetti a una licenza di trasferimento di un altro paese).

#### 5. Azioni per rimuovere gli ostacoli ai trasferimenti intracomunitari

5.1 Per quanto concerne i trasferimenti, qualsiasi miglioramento del mercato UE della difesa deve essere organizzato in base a una serie di priorità fondamentali:

5.1.1 sicurezza: la fiducia reciproca è indispensabile ai fini della semplificazione dei trasferimenti. Purtroppo, nella attuale situazione europea, essa varia a seconda dei casi. La semplificazione dei trasferimenti deve essere quindi accompagnata da misure volte a incrementare la fiducia. La lotta al terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa sono una priorità per tutti gli Stati dell'UE: ciò presuppone l'esigenza di intensificare i controlli sulla circolazione di tali armi nei paesi terzi assicurando il rispetto delle limitazioni alle esportazioni stabilite dagli Stati membri in linea con tali politiche;

(1) Regolamento (CE) n. 1334/2000 del Consiglio, del 22 giugno 2000, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso.

(2) Unione europea 1998, «Codice di condotta dell'UE per l'esportazione di armamenti», 25 maggio — <http://ue.eu.int/Newsroom/>

(3) DE, ES, FR, IT, SE, UK.

5.1.2 semplificazione delle procedure di concessione delle licenze: le licenze esprimono in modo tangibile la responsabilità degli Stati membri nel commercio di armi. Esse inoltre contribuiscono a definire eventuali limitazioni per quanto concerne l'uso e la destinazione finale dei prodotti. Dato che la responsabilità deve restare appannaggio degli Stati membri, le licenze nazionali non andrebbero abolite. La semplificazione potrebbe pertanto essere, in questo caso, sinonimo di armonizzazione, il che renderebbe più prevedibile l'attività dell'industria. Essa dovrebbe facilitare il consolidamento della base industriale e tecnologica di difesa dell'UE, nel cui ambito le imprese seguono regole uniformi, e, cosa importante soprattutto per le PML, l'accesso alle opportunità e ai partenariati su un mercato paneuropeo;

5.1.3 armonizzazione degli obblighi giuridici: l'aspetto relativo all'armonizzazione dovrebbe riguardare tanto gli obblighi giuridici delle imprese del settore quanto le procedure di trasferimento dei prodotti destinati alla difesa. A questo fine è essenziale proseguire il lavoro di armonizzazione all'interno del mercato europeo delle attrezzature per la difesa (cioè elaborare un quadro comune per il controllo delle risorse);

5.1.4 promozione della pace: in tutte le attività imprenditoriali portate avanti in questo settore bisogna tener conto di un principio fondamentale: i prodotti della difesa o a doppio uso non devono compromettere né ostacolare la promozione dei valori democratici o il raggiungimento della pace che l'UE persegue.

5.2 Il nuovo sistema intracomunitario potrebbe avere un duplice impatto sulle esportazioni:

- esso darà agli Stati membri la possibilità di essere consultati in caso di esportazione dei loro prodotti destinati alla difesa, a meno che non siano stati integrati in un sistema più elaborato,
- per effetto della certificazione, le imprese si daranno da fare per rispettare le decisioni adottate dagli Stati membri in materia di politica delle esportazioni, che vengono di già coordinate nel quadro del Codice di condotta, rendendo in tal modo più sicure le esportazioni grazie alla prevenzione dei rischi creati dalle esportazioni illecite.

## 6. Osservazione conclusiva

6.1 Il Comitato ritiene che la comunicazione *Una strategia per un'industria europea della difesa più forte e competitiva* e le direttive proposte in materia di coordinamento delle procedure di aggiudicazione di taluni appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza e di semplificazione delle modalità e delle condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa rappresentino un'importante iniziativa della Commissione volta al rafforzamento del mercato europeo della difesa e della sicurezza. Invita il Parlamento europeo e il Consiglio a sviluppare ulteriormente detta iniziativa e a includerla in un approccio globale che permetta il progresso della politica europea di sicurezza e difesa.

Bruxelles, 23 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione di taluni appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza**

COM(2007) 766 def. — 2007/0280 (COD)

(2009/C 100/18)

Il Consiglio, in data 24 gennaio 2008, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 47, paragrafo 2, 55 e 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione di taluni appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore OPRAN.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 46 voti favorevoli, 5 voti contrari e 2 astensioni.

**1. Conclusioni**

**1.1. Un ampio dialogo tra le parti sociali**

1.1.1. Il Comitato prende atto con grande soddisfazione del fatto che gli esperti degli Stati membri e i rappresentanti dell'industria della difesa, tra cui le parti direttamente interessate e, per la prima volta, esponenti di spicco delle parti sociali, hanno svolto un ruolo attivo nella preparazione di questa proposta di direttiva e sono stati strettamente associati all'elaborazione di questo documento adottato dalla Commissione il 5 dicembre 2007. Le consultazioni — multilaterali e bilaterali — con i rappresentanti della società civile organizzata dell'UE hanno riguardato tutti gli aspetti degli appalti nel settore della difesa (domanda, offerta, quadro regolamentare e prodotti).

**1.2. Restrizioni nell'applicazione dell'articolo 296**

1.2.1. Il Comitato è convinto<sup>(1)</sup> che la soluzione proposta dalla Commissione, pur rispettando pienamente le prerogative degli Stati membri in materia di difesa, garantisca, in maniera innovativa, da un lato la convergenza tra l'articolo 296 del Trattato (in materia di difesa) e l'articolo 14 dell'attuale direttiva sugli appalti pubblici (in materia di sicurezza), che autorizzano gli Stati membri a esentare gli appalti in questi ambiti se detta esenzione è necessaria per la tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza, e dall'altro la giurisprudenza della Corte di giustizia e la sua esplicita richiesta di circoscrivere il ricorso alle

deroghe alle norme comunitarie per i contratti in materia di difesa solo a casi eccezionali<sup>(2)</sup>.

1.2.2. La proposta di direttiva sugli appalti pubblici nel settore della difesa si prefigge di ridurre il numero dei casi in cui gli Stati membri invocano l'articolo 296, dato che le norme CE in materia di appalti non sono ritenute adeguate alle specificità delle armi, delle munizioni e del materiale bellico.

1.2.3. L'articolo 296 rimarrà d'applicazione, il che significa che gli Stati membri potranno ancora invocarlo se la natura degli appalti in questione è considerata talmente sensibile/segreta che nemmeno le disposizioni previste dalla nuova direttiva sono sufficienti a tutelare i loro interessi di sicurezza. La nuova direttiva e l'articolo 296 sono quindi strettamente collegati tra di loro.

1.2.4. Nell'interesse della coerenza tra il diritto primario europeo (Trattato) e il diritto comunitario secondario (direttiva), entrambi devono avere il medesimo campo di applicazione. In caso contrario si creerebbe una situazione di incertezza giuridica.

1.3. L'attuale confusione ingenerata dall'esistenza parallela e dall'uso casuale di due «elenchi militari» attivi da parte degli enti aggiudicatori degli Stati membri e dell'industria dovrebbe essere eliminata quanto prima possibile, selezionando un elenco comune valido per tutti gli appalti e le procedure commerciali. Un'ottima soluzione potrebbe consistere nell'adozione e utilizzazione di un elenco militare comune per l'intero settore delle applicazioni coperte dalle due nuove direttive proposte dalla Commissione. Per il momento esistono due opzioni principali:

<sup>(1)</sup> Nel parere il Comitato presenta la propria posizione e osserva che: 1) i paesi che rappresentano il nucleo centrale delle capacità europee di difesa in termini economici, industriali e tecnologici sono favorevoli al mantenimento della deroga in materia di sicurezza nazionale ai sensi dell'articolo 296 del Trattato che istituisce la Comunità europea; 2) l'applicazione dell'articolo 296 del Trattato che istituisce la Comunità europea è limitata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee.

<sup>(2)</sup> Gli appalti pubblici aggiudicati nei campi della difesa e della sicurezza rientrano attualmente nel campo d'applicazione della direttiva 2004/18/CE, a parte dalle eccezioni legate alle situazioni previste negli articoli 30, 45, 46, 55 e 296 del Trattato. Le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee sono coerenti nel sancire che il ricorso alle deroghe alla legislazione, incluse quelle previste all'articolo 296 del Trattato, dovrebbe essere limitato alle «ipotesi eccezionali, chiaramente delimitate».



1.3.1. Opzione 1: per questo genere di attività continuare ad usare l'elenco del 15 aprile 1958, principalmente per ragioni di continuità, in quanto è percepito come conosciuto e facilmente accessibile per utilizzatori che hanno maturato un'esperienza nel settore; allo stesso tempo, è noto che la sua versione attuale è troppo generica e troppo ampia, non è mai stata aggiornata dal momento della sua adozione 50 anni fa e non copre interamente le nuove tecnologie necessarie per far fronte a minacce molto reali e complesse.

1.3.2. Opzione 2: cominciare ad usare l'Elenco comune delle attrezzature militari dell'UE, adottato dal Consiglio il 19 marzo 2007 e aggiornato il 10 marzo 2008, che comprende le attrezzature coperte dal Codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi, adottato dal Consiglio il 7 luglio 2000; lo stesso codice sarà usato anche in relazione alla direttiva sui trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa.

1.4. L'articolo 296: tuttora valido in casi speciali <sup>(1)</sup>

1.4.1. Il Comitato non è convinto dall'iniziativa presa dalla Commissione di non riprodurre l'articolo 14 della direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici attualmente in vigore (appalti segreti) nella nuova direttiva, per inserirvi invece un riferimento diretto agli articoli del Trattato sulla sicurezza pubblica (nella fattispecie gli articoli 30 e 296). Questo può generare confusione negli enti aggiudicatori su ciò che è considerato appropriato e ciò che non lo è.

1.4.2. Poiché la maggior parte dei contratti d'appalto per le attrezzature militari e di sicurezza sensibili contiene almeno un certo numero di informazioni segrete o riservate, la Commissione ha deciso di inserire nella nuova direttiva una serie di disposizioni specifiche per la sicurezza dell'informazione. Escludere esplicitamente tutti gli «appalti segreti» e tutti gli appalti che richiedono «speciali misure di sicurezza» senza definirli potrebbe ridurre in maniera drammatica il campo di applicazione della nuova direttiva, riduzione che rischierebbe seriamente di snaturare in modo sostanziale la proposta.

1.4.3. Da un lato, il Comitato approva l'approccio in due tappe proposto dalla Commissione per risolvere questa delicata questione:

— gli appalti segreti non vanno esclusi in quanto tali dal campo d'applicazione della nuova direttiva ma ...

— se necessario, gli Stati membri possono esentarli

e ritiene che la procedura proposta dalla Commissione costituisca una soluzione non irragionevole per tutte le parti interessate. D'altro canto raccomanda, tuttavia, di includere gli elementi idonei dell'articolo 14 della direttiva sugli appalti pubblici nella direttiva sugli appalti pubblici nel settore della difesa, in modo da completarla opportunamente.

<sup>(1)</sup> Secondo la Corte di giustizia delle Comunità europee, l'esenzione è limitata alle «ipotesi eccezionali, chiaramente delimitate» e non si presta «ad un'interpretazione estensiva».

1.5. *Un quadro giuridico per l'aggiudicazione degli appalti pubblici*

1.5.1. In base alle valutazioni del Comitato, la nuova direttiva si presta perfettamente alle specificità delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici (per lavori, forniture e servizi) <sup>(2)</sup> in materia di difesa e sicurezza perché:

1.5.1.1. gli appalti riguardanti le armi, le munizioni e il materiale bellico aggiudicati dall'ente aggiudicante sono esclusi dal campo d'applicazione dell'accordo sugli appalti pubblici (AAP) concluso nel quadro dell'OMC (Organizzazione mondiale del commercio);

1.5.1.2. vi è un unico ente aggiudicatore in ogni singolo Stato membro: il governo <sup>(3)</sup>;

1.5.1.3. è assolutamente necessario garantire la sicurezza dell'approvvigionamento <sup>(4)</sup> nel lungo periodo;

1.5.1.4. occorre garantire un elevato livello di libertà della procedura di appalto al livello degli Stati membri;

1.5.2. Per quanto riguarda la R&S, il Comitato è d'accordo sul fatto che i meccanismi di mercato e le gare possono non sempre essere soluzioni realistiche in quanto gli Stati membri stessi svolgono parte di questo lavoro e spesso istituiscono relazioni di lungo periodo con istituti di ricerca e tecnologici e l'industria per sviluppare i sistemi necessari alle forze armate.

— Queste relazioni possono assumere la forma di uno sviluppo a spirale o di altri meccanismi tali da garantire la continuità e la crescita del processo di sviluppo.

— Il Comitato non è convinto del fatto che l'attuale redazione della proposta di direttiva rispecchi tale realtà in misura sufficiente e teme gli effetti negativi per gli Stati membri e per l'industria che insorgerebbero se si dovesse tagliare artificialmente il legame tra la R&S e il processo di produzione.

<sup>(2)</sup> Un appalto può essere considerato un appalto di lavori pubblici solo se il suo oggetto copre specificamente l'esecuzione di attività di cui alla divisione 45 del Vocabolario comune degli appalti (CPV).

<sup>(3)</sup> Ad eccezione delle acquisizioni di quantità trascurabili di materiale da parte di imprese private che operano nel settore della sicurezza e di enti locali.

<sup>(4)</sup> Sicurezza dell'approvvigionamento: le necessità specifiche degli Stati membri rispetto alla sicurezza dell'approvvigionamento per appalti pubblici sensibili nel campo della difesa e della sicurezza giustificano delle disposizioni speciali in termini sia di condizioni contrattuali che di criteri di selezione dei candidati.

## 1.6. Comprare europeo — una scelta del singolo Stato membro

1.6.1. Per quanto riguarda la proposta di non introdurre alcuna clausola intesa a privilegiare l'acquisto di prodotti europei, ovvero la clausola della «preferenza europea» o di «reciprocità», il Comitato reputa che l'approccio della Commissione sia accettabile per tutti gli Stati membri, alla luce dei seguenti elementi:

1.6.1.1. La direttiva fisserà delle regole sulle procedure da seguire per acquistare attrezzature militari, ma non stabilirà **quali** attrezzature vanno acquistate. La decisione spetta all'acquirente, vale a dire agli Stati membri.

1.6.1.2. Rimane una prerogativa degli Stati membri decidere se aprire la gara a fornitori non UE, nel rispetto dell'accordo sugli appalti pubblici (AAP).

1.6.1.3. Gli enti aggiudicatori saranno liberi di invitare soltanto aziende europee o anche di includere aziende non europee.

1.6.2. In conclusione, il Comitato ritiene che l'affermazione di una preferenza europea non sia sinonimo di protezionismo, ma che rappresenti piuttosto un passo indispensabile per «riequilibrare» la cooperazione internazionale industriale e tecnologica nel settore della difesa, con particolare riferimento alle relazioni con gli Stati Uniti.

## 1.7. Commercio con paesi non UE

1.7.1. Riguardo al commercio di prodotti per la difesa con i paesi terzi, il Comitato ritiene che la nuova direttiva non modifichi la situazione attuale e che costituisca una soluzione adeguata.

1.7.2. Il settore continuerà a essere disciplinato in via generale dalle norme dell'OMC e in particolare dall'accordo sugli appalti pubblici (AAP).

## 1.8. Creare il mercato europeo delle attrezzature per la difesa (EDEM)

1.8.1. A giudizio del Comitato, la nuova direttiva permette di fare un gran passo in avanti verso la creazione del tanto auspicato mercato europeo delle attrezzature per la difesa (EDEM) per i seguenti motivi:

1.8.1.1. L'apertura del mercato interno ai prodotti della difesa migliorerà la competitività dell'EDEM.

1.8.1.2. Secondo il Comitato, l'introduzione di una serie di norme in materia di appalti pubblici, che siano trasparenti, competitive e applicabili in tutta l'Unione, è essenziale per l'istituzione e il buon funzionamento dell'EDEM. Ciò condurrà a una maggiore apertura dei mercati della difesa tra gli Stati membri che andrà a beneficio di tutti: forze armate, contribuenti e industrie.

## 1.9. Politica di compensazione <sup>(1)</sup>

1.9.1. La Commissione ha evitato di formulare proposte concrete e dirette sulla compensazione in quanto la considera un meccanismo di mercato non produttivo e perturbatore, ma riconosce anche che vi sono posizioni diverse in materia.

1.9.2. In effetti, gli Stati membri e l'industria hanno esperienze variabili con questo strumento e non hanno una posizione uniforme su di esso. Attualmente, l'Agenzia europea per la difesa (AED) sta studiando misure per affrontare questa pratica, volgendo la sua esistenza a vantaggio dello sviluppo della base tecnologica e industriale per la difesa europea (EDTIB), riconoscendo nel contempo che in un EDEM ben funzionante tale pratica non è più necessaria.

## 2. Proposte

2.1. Il Comitato raccomanda vivamente che tutte le iniziative comunitarie nel settore della difesa e della sicurezza siano intraprese al più alto livello politico, ovvero al livello del Consiglio europeo, dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e del comitato direttivo dell'Agenzia europea per la difesa (AED) riunito a livello ministeriale.

2.2. Il Comitato ritiene che le istituzioni europee dovrebbero concentrare il loro sostegno sui seguenti obiettivi principali dell'industria della difesa:

2.2.1. sostenere i risultati e la competitività dell'EDTIB in un contesto globale, per garantire una rapida individuazione degli obiettivi industriali e militari effettivi di maggiore interesse, sia per le grandi imprese che per le PMI;

<sup>(1)</sup> Una procedura in base alla quale, nel caso di forniture il cui valore stimato sia superiore alla somma fissata dal governo del paese di appartenenza dell'ente aggiudicatore, il venditore straniero di attrezzature per la difesa è tenuto a rispettare un obbligo globale di benefici industriali espresso in termini di una percentuale minima di valore aggiunto per il paese aggiudicatore, in proporzione al valore complessivo del contratto. Gli ordini, che vengono piazzati dal venditore presso l'industria nazionale del paese aggiudicatore, devono essere di livello tecnologico elevato e creare flussi economici nuovi o supplementari per le imprese locali che beneficiano della compensazione. Il venditore deve mantenere gli impegni economici assunti in un arco di tempo determinato e ragionevole, ed è soggetto a una sanzione pecuniaria per gli impegni economici non rispettati in quel periodo. I benefici industriali saranno considerati realizzati a seguito della fatturazione delle prestazioni da parte delle imprese beneficiarie nel corso del medesimo periodo.

2.2.2. dare visibilità internazionale ai programmi principali di questo importante settore dell'industria;

2.2.3. sostenere gli investimenti presenti e futuri nello sviluppo delle tecnologie innovative;

2.2.4. garantire i posti di lavoro nell'industria della difesa a livello UE, perché la salvaguardia delle risorse umane, vale a dire del corpo professionale di lavoratori specializzati del settore, rappresenta una condizione importante per la crescita sostenibile del settore e per lo sviluppo dell'applicazione delle tecnologie allo stato dell'arte;

2.2.5. dare impulso al settore, creando condizioni concorrenziali identiche per tutti i soggetti, non da ultimo attraverso l'eliminazione dell'interferenza statale nelle attività delle imprese;

2.2.6. incoraggiare le iniziative dell'Agenzia europea per la difesa, che deve essere in grado di svolgere una funzione di catalizzatore delle iniziative prese da uno o diversi Stati membri. L'AED può aiutare ad ampliare il circolo degli Stati membri che partecipano ai programmi - per esempio nel caso del futuro elicottero da trasporto pesante europeo, dei velivoli senza pilota (UAV), del software per radio tattica, ecc.

2.3. Il Comitato raccomanda al Consiglio dell'UE, all'Alto rappresentante della PESC e al comitato direttivo dell'AED, riunito a livello ministeriale, di valutare, selezionare e rendere pubblica la decisione sull'elenco delle attrezzature e dei prodotti per la difesa che deve essere usato da tutti i partecipanti UE all'EDEM e all'EDTIB, scegliendo tra:

2.3.1. continuare ad usare, principalmente per ragioni di continuità, l'elenco del 1958, anche se è troppo generico, troppo ampio e non è mai stato aggiornato dopo la sua adozione, cinquanta anni fa;

2.3.2. sostituire il vecchio elenco esistente ancora in uso con l'Elenco comune delle attrezzature militari dell'UE, adottato dal Consiglio il 19 marzo 2007 e aggiornato il 10 marzo 2008, che comprende le attrezzature coperte dal Codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi, adottato dal Consiglio il 7 luglio 2000 e ribattezzato «elenco militare comune dell'UE». Lo stesso codice UE è già stato adottato per essere usato anche in relazione alla direttiva sui trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti destinati alla difesa.

2.3.2.1. A giudizio del Comitato, la fusione dell'«elenco del 1958» aggiornato, che riporta le attrezzature e tecnologie soggette alla deroga, e dell'Elenco comune delle attrezzature militari

dell'UE definito dal Codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi, rappresenta una possibile soluzione.

2.3.3. Secondo il Comitato, l'Agenzia europea per la difesa dovrebbe svolgere un ruolo trainante nel settore, fungendo da forum di discussione a livello intergovernativo sul futuro dell'industria della difesa, la R&S nel settore della difesa nonché l'espansione della base tecnologica e industriale per la difesa europea (l'EDTIB);

2.3.4. Parallelamente, il Comitato prende atto della competenza della Commissione europea e del ruolo incisivo che svolge nel settore degli appalti pubblici e nell'attivare e rafforzare la base tecnologica e industriale per la difesa europea. Ritiene inoltre che l'esperienza della Commissione possa essere utile negli sforzi mirati alla ristrutturazione e allo sviluppo dell'industria della difesa degli Stati membri;

2.3.5. Il Comitato riconosce l'importanza di tenere conto degli interessi e delle proposte dell'industria della difesa nel processo di sviluppo di una politica dell'Unione europea in materia di attrezzature di difesa. È tuttavia convinto che sia possibile migliorare sensibilmente le attività dell'AED accettando un coinvolgimento ufficiale più stretto dei rappresentanti dell'industria della difesa e di esperti non governativi del settore nei lavori delle direzioni dell'AED. Questi rappresentanti ed esperti (membri della società civile organizzata) dovrebbero essere rappresentati all'interno del comitato direttivo dell'AED, conformemente a disposizioni ancora da definire in materia di statuto, diritto di parola, voto ecc.

2.3.6. Per quanto riguarda, ancora una volta, l'applicazione del Codice di condotta sull'approvvigionamento di materiali per la difesa, il Comitato reputa che tutti gli Stati membri dell'UE ed i paesi europei membri della NATO dovrebbero avere la possibilità di partecipare a programmi di cooperazione nella misura delle loro capacità finanziarie, industriali e tecnologiche, e che si debba inoltre tenere debitamente conto anche degli interessi dei paesi di piccole e medie dimensioni;

2.4. Ai fini della stima statistica e di un corretto benchmarking, il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe presentare periodicamente una relazione intermedia sui progressi nell'applicazione della direttiva, articolata per paese e a livello comunitario.

2.5. Il Comitato ritiene che la proposta di direttiva andrebbe estesa a tutto lo Spazio economico europeo (SEE).

### 3. Informazioni generali

#### 3.1. Situazione attuale

3.1.1. Molti Stati membri hanno fatto ampio uso dell'articolo 296 del TCE<sup>(1)</sup> e dell'articolo 14 della direttiva sugli appalti pubblici (2004/18/CE), esentando quasi automaticamente gli appalti di attrezzature militari e di sicurezza dalle regole comunitarie. In altre parole, ciò che dovrebbe essere un'eccezione è spesso, di fatto, la norma.

3.1.2. Nel campo degli appalti pubblici manca una legislazione europea adatta all'aggiudicazione di appalti pubblici sensibili nel settore della difesa e della sicurezza.

3.1.3. L'uso di standard non armonizzati impedisce la cooperazione nella R&S, negli appalti e nei programmi di produzione.

3.1.4. Dal lato della domanda, 27 clienti nazionali provano grandi difficoltà ad armonizzare le loro esigenze militari e a mettere insieme il loro potere d'acquisto in progetti d'appalto comuni.

3.1.5. A livello UE il quadro regolamentare che contiene 27 differenti insiemi di norme e procedure nazionali per tutti i settori pertinenti (esportazioni, trasferimenti, appalti, ecc.) si trasforma in un ostacolo di rilievo alla concorrenza e alla cooperazione e causa costi aggiuntivi notevoli<sup>(2)</sup>.

3.1.6. La creazione di un EDEM è un fattore fondamentale nel sostenere gli obiettivi della politica europea in materia di sicurezza e di difesa (PESD).

#### 3.2. La convergenza difesa — sicurezza

3.2.1. Il CESE accoglie con soddisfazione l'iniziativa della Commissione che include gli appalti sensibili non militari nel settore della sicurezza nel campo d'applicazione della nuova direttiva, alla luce delle seguenti considerazioni:

3.2.1.1. nell'ambiente strategico attuale le minacce hanno acquisito un carattere transnazionale e asimmetrico<sup>(3)</sup>; la distinzione fra sicurezza militare e non militare, esterna e interna si fa sempre più incerta e esige una risposta completa;

3.2.1.2. le forze armate e di sicurezza spesso lavorano in stretta collaborazione e/o fanno uso di materiale simile che viene messo a punto impiegando le stesse tecnologie ed è prodotto dalle stesse imprese;

3.2.1.3. in alcuni settori gli appalti pubblici non militari (ad esempio nel caso della lotta al terrorismo) possono essere sensibili quanto gli appalti militari e richiedono misure di sicurezza equivalenti se non addirittura più rigide durante il processo di aggiudicazione;

3.2.1.4. nei casi in cui gli appalti nel campo della sicurezza e della difesa presentano le stesse specificità, appare perfettamente logico applicare le stesse norme in materia di appalti;

3.2.2. il Comitato ritiene, inoltre, che la soluzione migliore consista nell'offrire lo stesso trattamento a tutte le istituzioni europee con responsabilità nel campo della difesa, della sicurezza interna e dei servizi segreti.

#### 3.3. Introdurre soluzioni innovative

3.3.1. Per soddisfare le esigenze specifiche del settore, la nuova direttiva propone tre procedure competitive oltre a una soluzione pragmatica:

— la **procedura negoziata** con pubblicazione di bando di gara<sup>(4)</sup> è autorizzata senza necessità di giustificazioni specifiche,

— si possono utilizzare anche la **procedura ristretta**<sup>(5)</sup> e il **dialogo competitivo**<sup>(6)</sup>,

— per contro, la **procedura aperta**, che implica la distribuzione del capitolato d'onori a tutti gli operatori economici che lo desiderino, è stata ritenuta inadeguata a fronte delle esigenze di riservatezza e di sicurezza dell'informazione connesse a tali appalti.

3.3.1.1. Le procedure prevedono disposizioni specifiche sulla sicurezza dell'informazione<sup>(7)</sup>, in maniera da garantire la protezione delle informazioni sensibili da un accesso non autorizzato.

(1) L'articolo 296 del TCE dispone quanto segue: 1. Le disposizioni del presente trattato non ostano alle norme seguenti: nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza; a) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato comune per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari. (2) Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può apportare modificazioni all'elenco, stabilito il 15 aprile 1958, dei prodotti cui si applicano le disposizioni del paragrafo 1, lettera b).

(2) Per esempio i soli costi aggiuntivi causati nel 2003 dagli ostacoli ai trasferimenti intracomunitari sono stati stimati a 3,16 miliardi di euro *Unisys, Intra-community Transfers of Defence Products*, Commissione europea, Bruxelles, 2005, pag. 6.

(3) Comunicazione della Commissione *Difesa europea — Questioni industriali e di mercato — Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari*, COM(2003) 113 def. dell'11 marzo 2003. Parere CESE GU C 10, p. 1 del 10.1.2004, relatore: WILKINSON.

(4) Procedure in cui le amministrazioni aggiudicatrici consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto.

(5) Procedure alle quali ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici possono presentare un'offerta.

(6) L'amministrazione aggiudicatrice può limitare il numero dei candidati nella procedura ristretta, in quella negoziata con pubblicazione di bando di gara, e nel dialogo competitivo. Qualsiasi riduzione del numero di candidati va effettuata in base a criteri oggettivi indicati nel bando di gara.

(7) Sicurezza dell'informazione: la natura spesso riservata delle informazioni relative ad appalti pubblici sensibili nel settore della difesa e della sicurezza esige: (1) salvaguardie che si applicano alla procedura di aggiudicazione vera e propria; (2) criteri per la selezione dei candidati; (3) requisiti contrattuali imposti dagli enti aggiudicatori.

3.3.1.2. L'inclusione nella procedura di una serie di clausole speciali sulla sicurezza dell'approvvigionamento garantirà che le forze armate siano approvvigionate in tempo, particolarmente nei momenti di crisi o di conflitto armato:

- a) la procedura istituisce un regime comune di garanzie adeguate, accompagnato da un metodo di benchmarking chiaro;
- b) il Comitato reputa appropriata la decisione della Commissione di includere nel campo di applicazione della nuova direttiva solo gli appalti specifici nell'ambito della sicurezza e della difesa per i quali l'attuale direttiva sugli appalti pubblici risulta inadeguata;
- c) questi appalti comprendono l'acquisto di attrezzature militari (ad esempio armi, munizioni e attrezzature belliche) e di attrezzature di sicurezza particolarmente sensibili e simili per natura alle attrezzature militari;
- d) gli appalti nel campo delle attrezzature non sensibili e non militari rimangono coperti dall'attuale direttiva sugli appalti pubblici (2004/18/CE), anche se sono gestiti dagli enti aggiudicatori nel settore della difesa e della sicurezza.

3.4. *La base giuridica della direttiva è costituita da:*

3.4.1. il principio contributivo: l'esigenza di porre fine a violazioni che hanno la loro origine nella mancanza di disposizioni comunitarie per il coordinamento delle procedure di appalti pubblici attualmente applicabili;

3.4.2. il principio di proporzionalità: se le disposizioni della direttiva trovano piena applicazione, il loro recepimento nel diritto nazionale permetterà a ciascuno Stato membro di tener conto di elementi e caratteristiche specifici dei loro acquisti sensibili nel campo della difesa e della sicurezza.

3.5. *Scelta degli strumenti*

3.5.1. Al momento di recepire la direttiva, gli Stati membri, se lo vogliono, possono prevedere una normativa che copra tutti gli appalti pubblici, compresi gli appalti sensibili nel campo della difesa e della sicurezza.

3.5.2. Il nuovo strumento dovrebbe offrire un elevato grado di flessibilità, garantire il giusto livello di trasparenza e dare un migliore accesso al mercato ai fornitori non nazionali e alle PMI in particolare.

3.5.3. Per essere pienamente operativa, la direttiva ha bisogno del sostegno della standardizzazione e di un regime appropriato per la circolazione all'interno dell'UE.

3.6. *Le PMI e l'industria europea della difesa*

3.6.1. Per quanto riguarda l'applicazione pratica del codice di condotta per gli appalti nel settore della difesa, il Comitato sottolinea il ruolo fondamentale delle piccole e medie imprese fornitrici di attrezzature e tecnologie militari nello sviluppo delle capacità militari nazionali e europee, sia per il loro contributo alla ricerca che per le opportunità di impiego che offrono.

3.7. *Questione finale*

3.7.1. Come per tutte le riforme vi è il rischio che tutti si dicano d'accordo in linea di principio sulla necessità di fare «qualcosa», ma omettano poi di approvare qualsiasi misura concreta o di firmare un documento o un accordo che dia impulso al settore.

3.7.2. Interrogativo principale: quanto a lungo può sopravvivere la base tecnologica e industriale per la difesa europea (EDTIB) se l'Europa continua a rimandare le riforme che tutti considerano inevitabili?

Bruxelles, 23 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---



**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle disposizioni comuni agli strumenti di misura ed ai metodi di controllo metrologico (rifusione)**

COM(2008) 357 def. — 2008/0123 (COD)  
(2009/C 100/19)

Il Consiglio, in data 8 settembre 2008, 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 direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle disposizioni comuni agli strumenti di misura ed ai metodi di controllo metrologico (rifusione)*

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 117 voti favorevoli e 2 astensioni.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia**

COM(2008) 399 def. — 2008/0151 (COD)  
(2009/C 100/20)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 10 settembre 2008, 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 direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia.*

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 113 voti favorevoli e 1 astensione.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, alla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 320/2006, (CE) n. 1234/2007, (CE) n. 3/2008 e (CE) n. [...] /2008 al fine di adeguare la politica agricola comune e alla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**

COM(2008) 306 def. — 2008/0103+0104+0105 (CNS)

(2009/C 100/21)

Il Consiglio, in data 18 giugno 2008, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 36 e 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, alla*

*Proposta di regolamento del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 320/2006, (CE) n. 1234/2007, (CE) n. 3/2008 e (CE) n. [...] /2008 al fine di adeguare la politica agricola comune, e alla*

*Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore VAN OORSCHOT e dai correlatori KALLIO e WILMS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 117 voti favorevoli, 28 voti contrari e 18 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il 20 maggio 2008, la Commissione europea ha pubblicato una serie di proposte volte a razionalizzare la Politica agricola comune (PAC) al fine di garantirne il miglior funzionamento possibile nell'Unione europea allargata e in un contesto internazionale in evoluzione. Questa iniziativa viene chiamata Valutazione dello stato di salute della PAC.

1.2. Il CESE ritiene che nel dibattito in merito alla Valutazione dello stato di salute della PAC vada illustrata meglio la molteplicità dei compiti che la PAC deve affrontare (ad esempio il «modello agricolo europeo» e la sicurezza alimentare come questione centrale). Sottolinea pertanto la necessità di una politica agricola europea adeguata per il breve e lungo periodo, dotata di finanziamenti sufficienti. Si tratterà probabilmente di importi pari almeno a quelli attuali. Bisognerebbe che la necessità della PAC e la sensatezza delle singole misure fossero spiegate meglio ai cittadini, in modo da evitare una discussione perenne sulla dotazione finanziaria.

1.3. Il CESE ricorda il suo precedente parere sul futuro della PAC, in cui osserva che i produttori agricoli stanno attraversando una difficile fase di adeguamento. A suo avviso, quindi, la Valutazione dello stato di salute deve mirare principalmente a facilitare e semplificare l'attuazione della PAC come pure a rispondere alle nuove sfide che emergono nel mercato e nella società per quanto riguarda il ruolo multifunzionale dell'agricoltura.

1.4. A giudizio del CESE sono ancora necessari pagamenti compensativi per finanziare le molteplici funzioni svolte dai produttori agricoli che non vengono ricompensate dal mercato. Nel frattempo il CESE ritiene che sarà più difficile giustificare un sostegno corrisposto in base ai livelli di produzione precedenti. Gli Stati membri dovrebbero poter modificare i pagamenti orientandosi verso un modello tendenzialmente forfettario, ma questa ipotesi dovrà essere prima discussa a fondo nel quadro della PAC post 2013. Bisognerebbe consentire agli Stati membri di fissare un periodo transitorio sufficiente per non mettere in difficoltà le aziende agricole. Occorre inoltre semplificare le norme in materia di condizionalità ed evitare la duplicazione dei controlli.

1.5. Il CESE è d'accordo nel disaccoppiare ulteriormente i pagamenti in modo da dare agli agricoltori la «libertà di esercitare la professione agricola». Tuttavia il disaccoppiamento non dovrebbe essere imposto agli Stati membri, così da poter mantenere delle filiere o dei territori fragili a condizione però che non si creino delle distorsioni di mercato. Il CESE condivide gli obiettivi di cui all'articolo 68, sebbene esso non sia la soluzione per tutti i problemi. In alcuni casi è necessaria una maggiore flessibilità e gli Stati membri dovrebbero esaminare attentamente le conseguenze della redistribuzione dei pagamenti agli agricoltori prima di ricorrere alle misure previste da tale articolo.

1.6. Il CESE ritiene che si debba esaminare innanzitutto un adeguamento dell'attuale regime di intervento diverso dalle gare. Il CESE chiede inoltre l'elaborazione di nuovi strumenti per la creazione di una rete di sicurezza sostenibile. Propone altresì

di mantenere il meccanismo della messa a riposo variando le percentuali da ritirare dalla produzione in funzione delle prospettive del mercato.

1.7. Il CESE chiede una valutazione più precisa del possibile futuro sviluppo del mercato dei prodotti lattiero-caseari e delle relative conseguenze, prima di decidere definitivamente di estinguere le quote latte nel 2015. Invita la Commissione a descrivere in modo molto più preciso le misure previste per mantenere la produzione lattiero-casearia nelle zone vulnerabili e ad illustrarne l'impatto finanziario e le modalità di finanziamento. Finché non verrà presentata una tale strategia il CESE non potrà approvare il previsto aumento delle quote. Il CESE auspica la creazione di una filiera europea del latte per adattare l'offerta alla domanda e mantenere un certo livello di remunerazione del produttore e di densità di allevamenti su tutto il territorio europeo. La creazione di una filiera permetterebbe di riequilibrare i rapporti di forza tra l'industria, i produttori, i distributori e anche i consumatori.

1.8. Il CESE prende atto delle nuove sfide citate dalla Commissione europea in materia di clima, risorse idriche, energie rinnovabili e biodiversità, che esigono chiaramente risorse finanziarie supplementari per il secondo pilastro. Tali nuove sfide possono essere finanziate solo tramite la modulazione, in quanto le risorse esistenti sono state assegnate ad altre voci di bilancio fino al 2013 ed è poco probabile che emergano nuove fonti di finanziamenti supplementari.

## 2. Introduzione

2.1. Il 20 maggio 2008 la Commissione ha pubblicato le proposte di regolamenti del Consiglio recanti diverse modifiche alla politica agricola comune [COM(2008) 306 def.]. L'obiettivo principale di questa iniziativa - la cosiddetta «Valutazione dello stato di salute» - è valutare l'attuazione della riforma del 2003 e adottare i correttivi al processo di riforma ritenuti necessari per semplificare ulteriormente la politica agricola, consentirle di cogliere le nuove opportunità commerciali e prepararla ad affrontare le nuove sfide che emergono sul mercato e nella società.

2.2. Oltre a valutare lo stato di salute, occorre condurre un dibattito sullo sviluppo della PAC dopo il 2013, affinché questa sia in grado di rispondere alle nuove sfide che l'agricoltura, la società e la catena del valore agricolo devono affrontare.

## 3. Una situazione alimentare mondiale in evoluzione

3.1. Negli ultimi trent'anni i prezzi dei prodotti agricoli sono stati caratterizzati da una tendenza al ribasso in termini reali. Nel 2007 si è assistito ad un'impennata nei prezzi di determinate materie prime agricole in cui hanno avuto un peso rilevante fattori come la crescita della domanda mondiale, i bassissimi livelli delle scorte e i cattivi raccolti dovuti a condizioni climatiche sfavorevoli. Ciò ha scatenato un effetto domino sugli allevatori confrontati a prezzi elevati dei mangimi. I prezzi agricoli, tuttavia, stanno cominciando a scendere. Tra l'autunno 2007 e l'aprile 2008 i prezzi del latte e quelli del frumento sono calati rispettivamente del 30 % e del 20 % circa <sup>(1)</sup>. A titolo di esempio, si osserva che, in conseguenza di questo fatto e dell'aumento dei costi, nel 2008 è prevista una diminuzione del reddito dei coltivatori di seminativi compresa tra il 16 e il 24 %. In termini reali, i prezzi delle materie prime agricole rimangono comunque sotto i livelli raggiunti durante le crisi petrolifere del 1973 e 1979 <sup>(2)</sup>.

3.2. Gli sviluppi di questi ultimi mesi indicano chiaramente che siamo entrati in una fase di volatilità dei prezzi agricoli, il che non è positivo né per i consumatori, confrontati all'aumento dei prodotti agricoli, né tanto meno per gli agricoltori e per i soggetti attivi nella catena alimentare, che devono costantemente soppesare i propri investimenti. Occorre tenere conto di questa situazione in tutte le riflessioni su una politica agricola futura, se si vuole mantenere un obiettivo di sicurezza alimentare.

3.3. Dato l'incremento della domanda mondiale di prodotti alimentari si ritiene improbabile che essi scendano ai livelli precedenti nel breve e medio periodo, ma ci si attende una maggiore volatilità dei prezzi alla produzione.

3.4. L'effetto dell'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli si riflette solo marginalmente sui prezzi al consumo, data l'incidenza sempre minore delle materie prime agricole sui costi di produzione dei generi alimentari rispetto ai costi dell'energia e della manodopera. Nel costo di una pagnotta, ad esempio, il costo del frumento rappresenta soltanto il 4 % del totale <sup>(3)</sup>. Inoltre, il cibo rappresenta solo una piccola parte della spesa totale delle famiglie (circa il 14 % nell'UE-27). A parere del CESE occorre razionalizzare la catena alimentare nell'interesse degli agricoltori e dei consumatori <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Presentazione della proposta legislativa sulla Valutazione dello stato di salute della PAC alla commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (COMAGRI) del Parlamento europeo, 20 maggio 2008.

<sup>(2)</sup> Commissione europea: *What caused the present boom in agricultural prices?* (Che cosa ha causato l'attuale boom dei prezzi agricoli?) Bruxelles, D(2008) TH/14147 Note to the file; documento non disponibile in italiano.

<sup>(3)</sup> Discorso della commissaria Marianne FISCHER BOEL: *Food, feed or fuel* (alimenti, mangimi o carburanti), Berlino, 18 gennaio 2008.

<sup>(4)</sup> Il CESE sta lavorando su questo argomento nel quadro dell'elaborazione del parere esplorativo *L'Unione europea di fronte alla sfida alimentare mondiale*.

3.5. L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) deve essere migliorata al fine di gestire le risorse alimentari. Inoltre, dopo l'inserimento dell'agricoltura nell'Organizzazione mondiale del commercio, si sono create disuguaglianze più marcate tra i sistemi agricoli. Va cambiato il corso della riflessione; bisogna permettere agli agricoltori di organizzarsi a livello mondiale attraverso un organo di riflessione delle organizzazioni più rappresentative dell'agricoltura nazionale e non necessariamente di quelle più ricche.

3.6. Il CESE ritiene che la valutazione dello stato di salute della PAC dovrebbe tener conto di tali cambiamenti nella situazione alimentare mondiale e che, in quest'ottica, i produttori agricoli dovrebbero poter continuare a svolgere il loro ruolo multifunzionale all'interno del modello agricolo europeo.

#### 4. Osservazioni generali

4.1. Il CESE ricorda che esso ha già elaborato un primo parere<sup>(5)</sup> sul tema *Verifica dello stato di salute e futuro della PAC dopo il 2013*, in cui osserva che i produttori agricoli e le imprese del settore della trasformazione stanno attraversando una difficile fase di adeguamento. A suo giudizio, vi è ampia disponibilità a rispondere alle nuove condizioni con spirito imprenditoriale, purché vengano mantenuti gli impegni presi nel quadro delle riforme e venga offerta una sufficiente certezza giuridica e sicurezza di pianificazione. Ritiene perciò che la Valutazione dello stato di salute della PAC debba mirare principalmente a individuare le modifiche da apportare alla legislazione in vigore al fine di:

- semplificarne e facilitarne l'attuazione e
- rimuovere gli ostacoli all'attuazione mirata di misure di riforma già concordate.

Oltre a ciò, il CESE riconosce che l'UE è confrontata a nuove sfide in cui gli agricoltori possono svolgere un ruolo importante e che la situazione del mercato alimentare richiede nuove risposte.

Tuttavia, la parola chiave della Valutazione dello stato di salute della PAC dovrebbe essere la stabilità attraverso l'organizzazione dei mercati, la semplificazione e l'adeguamento.

4.2. È altresì importante che le misure adottate nel quadro di questa iniziativa pongano l'accento sull'ulteriore sviluppo del modello agricolo europeo e consentano agli agricoltori di svolgere il loro ruolo multifunzionale per:

- rispettare le norme mondiali più rigorose in materia di sicurezza e qualità degli alimenti, protezione ambientale e benessere degli animali,
- preservare lo spazio rurale e la natura,
- dare un contributo sostanziale all'occupazione, al mantenimento della produzione agricola e alla vitalità del mondo rurale in tutte le regioni dell'UE,
- evitare lo spopolamento delle zone rurali e l'abbandono di superfici agricole.

Il CESE ritiene che le proposte della Commissione presentino modifiche sostanziali rispetto alla situazione attuale. È necessaria una riflessione approfondita su tali modifiche.

#### 5. Le misure previste dalla Valutazione dello stato di salute

##### 5.1. Regime di pagamento unico (RPU)

5.1.1. La Commissione propone di dare agli Stati membri la possibilità di adeguare i loro modelli di RPU passando gradualmente ad aliquote di pagamento tendenzialmente forfettarie per diritti all'aiuto così da rendere l'RPU più efficace ed efficiente. Parallelamente le proposte comprendono una serie di misure di semplificazione nell'attuazione dell'RPU.

5.1.2. Se da un lato la società europea mostra una crescente attenzione per lo sviluppo sostenibile, dall'altro però non si registrano progressi nell'inclusione degli aspetti non commerciali negli accordi internazionali. Questa inclusione è tuttavia essenziale se si vuole rispettare la volontà dei cittadini europei. Le frontiere dell'UE sono inoltre sempre meno protette. Sulla base di queste considerazioni, il CESE ritiene che per salvaguardare il modello agricolo europeo e i redditi degli agricoltori dopo il 2013 sarà fondamentale consentire a questi ultimi, di coprire, attraverso un sistema di sostegno diretto, i costi di una produzione sostenibile non coperti dal mercato. Questo deve rimanere un compito chiaro della PAC.

<sup>(5)</sup> GU C 44 del 16.2.2008, pag. 60.

5.1.3. Il CESE ritiene che saranno ancora necessari pagamenti compensativi per finanziare le molteplici funzioni svolte dai produttori agricoli che non vengono ricompensate dal mercato. Nel frattempo sarà più difficile giustificare un sostegno corrisposto in base ai livelli di produzione precedenti. Gli Stati membri che non l'hanno già fatto dovrebbero poter modificare la distribuzione dei massimali nazionali orientandosi verso pagamenti tendenzialmente forfettari nel periodo 2009-2013, o a partire dal 2013. Prima di procedere a questa modifica, essi dovrebbero tuttavia esaminare attentamente le conseguenze sul reddito agricolo, la capacità degli agricoltori di adeguarsi e la necessità di poter programmare a lungo termine basandosi su dati certi. Se si scegliesse di applicare questo orientamento, gli Stati membri dovrebbero poter definire un periodo transitorio sufficiente per non mettere in difficoltà le aziende agricole che abbiano effettuato degli investimenti in un quadro normativo diverso.

5.1.4. Il regime di pagamento unico applicato nella maggior parte dei nuovi Stati membri, pur essendo semplice da gestire, può comunque risultare riduttivo per sostenere in modo ragionevole gli agricoltori che hanno investito nella produzione intensiva (ortofrutticoli, zootecnia, tabacco, ecc.), rispetto ai coltivatori di seminativi. Pertanto, nel medio termine occorrerà trovare una soluzione più equilibrata, ad esempio nel quadro dell'RPUS, utilizzando gli altri strumenti esistenti oppure creandone di nuovi a livello dell'UE.

5.1.5. Tutte le terre dei nuovi Stati membri che presentano buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) al momento delle richieste di pagamento dovrebbero essere considerate ammissibili.

## 5.2. Condizionalità

5.2.1. La Commissione desidera semplificare la condizionalità e renderla più mirata. Propone la soppressione di taluni criteri non collegati alla responsabilità degli agricoltori e l'introduzione di una serie di BCAA nuove.

5.2.2. Il CESE è favorevole a mantenere il collegamento tra pagamento unico e rispetto delle norme comunitarie associate all'attività agricola attraverso la condizionalità. Esso apprezza le proposte avanzate dalla Commissione per razionalizzare la condizionalità. È inoltre palesemente necessario renderla meno complessa, in particolare chiarendo le regole (introduzione di una regola *de minimis*) e riducendo il numero delle diverse visite d'ispezione effettuate nelle singole aziende agricole. Occorre anche evitare la duplicazione dei controlli, come ad esempio le verifiche da parte dei sistemi di assicurazione della qualità.

5.2.3. L'agricoltura è un settore importante e una grossa fonte di occupazione in tutta l'UE. Bisogna adoperarsi per ridurre il numero degli incidenti agricoli e incoraggiare una maggiore formazione della manodopera. Il CESE ritiene che siano molto importanti anche specifici aspetti della sicurezza del lavoro agricolo, quali per esempio le istruzioni sull'uso di macchinari, l'igiene e l'appropriato stoccaggio di materiali pericolosi. Tali aspetti devono essere sanciti dalla legislazione sociale nazionale e potrebbero rientrare nel campo d'applicazione della condizionalità. Per incentivare gli agricoltori, raccomanda di ampliare le possibilità di intervento del Fondo sociale europeo in materia di sicurezza sul lavoro e di formazione.

5.2.4. In linea con l'obiettivo di migliorare l'efficienza della condizionalità e il suo collegamento con le attività agricole, il CESE ritiene che i criteri di gestione obbligatori sulla commercializzazione dei prodotti fitosanitari non siano di competenza degli agricoltori e vadano quindi soppressi.

5.2.5. Il CESE chiede che prima di aggiungere qualsiasi nuovo elemento alle BCAA venga valutato l'impatto della loro applicazione. La valutazione dovrebbe tenere conto degli effetti delle BACC sugli agricoltori e dell'onere amministrativo. Il CESE ritiene che ogni beneficio ambientale associato alla messa a riposo dei terreni, alla creazione di fasce tampone e alla valorizzazione delle caratteristiche paesaggistiche vada mantenuto anche se si vuole sopprimere la messa a riposo obbligatoria. Per ottenere una tale garanzia attraverso iniziative volontarie nel quadro dello sviluppo rurale sono necessari incentivi adeguati, che attualmente non esistono. Queste misure dovrebbero essere ricompensate di conseguenza.

5.2.6. Ai nuovi Stati membri occorre applicare un approccio specifico. Il sistema della condizionalità va introdotto gradualmente, tenendo conto del fatto che anche il sistema dei pagamenti diretti viene applicato gradualmente. In questi paesi la condizionalità dovrebbe essere applicata pienamente quando viene raggiunto il livello del 100 % del regime di pagamento unico per superficie (RPUS).

## 5.3. Sostegno parzialmente accoppiato

5.3.1. La Commissione ritiene che il disaccoppiamento abbia consentito agli agricoltori di rispondere meglio ai segnali del mercato in un'ottica di maggiore sostenibilità. Con la riforma della PAC del 2003, è stato deciso di consentire agli Stati membri di mantenere un certo grado di sostegno accoppiato in taluni settori. La Commissione sottolinea che l'esistenza di due sistemi non ha contribuito alla semplificazione. Essa propone di consentire agli Stati membri di mantenere soltanto i premi accoppiati per le vacche nutrici, le carni ovine e le carni caprine.



5.3.2. Il CESE è scettico quanto all'estensione del disaccoppiamento negli Stati membri che mantengono un sostegno parzialmente accoppiato al fine di incentivare l'orientamento di mercato. Esso è consapevole del fatto che, in alcuni casi, il disaccoppiamento potrebbe comportare la scomparsa di taluni tipi di produzione e l'abbandono della produzione in alcune regioni, con gravi conseguenze per l'ambiente, l'economia rurale e l'occupazione. L'articolo 68 dovrebbe poter essere utilizzato per affrontare tali problemi. Il disaccoppiamento non dovrebbe essere un'imposizione per gli Stati membri e il sostegno accoppiato residuo non dovrebbe creare distorsioni del mercato tra gli Stati membri.

#### 5.4. *Sostegno specifico*

5.4.1. La Commissione propone di allargare la portata dell'(attuale) articolo 69 ad altri obiettivi, e in particolare di tenere conto degli svantaggi a carico degli agricoltori di specifici settori in talune regioni e di integrare i diritti all'aiuto nelle aree soggette a ristrutturazione. Attualmente, gli Stati membri che applicano il RPU possono trattenere, per ogni settore, fino al 10 % del massimale di bilancio nazionale per il finanziamento di misure per la tutela dell'ambiente o per il miglioramento della qualità e della commercializzazione dei prodotti agricoli.

5.4.2. Secondo la Commissione, la modifica degli strumenti di mercato tradizionali e il passaggio al sostegno diretto ai produttori hanno suscitato un dibattito sulle diverse modalità di gestione dei rischi che ha individuato nel rischio di prezzo e nel rischio di produzione le due principali variabili che influiscono sul reddito. La Commissione propone di dare agli Stati membri la facoltà di ricorrere all'articolo 68 per finanziare l'assicurazione delle colture e i fondi di investimento per epizootie e fitopatie.

5.4.3. Il CESE sostiene gli obiettivi di cui all'articolo 68, sebbene tale articolo non sia la panacea per tutti i problemi che potrebbero sorgere. Esso può accettare una maggiore flessibilità nel ricorso a tale articolo a condizione che gli eventuali finanziamenti aggiuntivi vengano utilizzati per rafforzare la posizione degli agricoltori. Ritiene inoltre che in taluni casi molto specifici, in alcuni Stati membri, il limite al finanziamento possa essere superiore all'attuale tetto generale (10 % del massimale nazionale). Sostiene altresì le proposte in merito all'assicurazione delle colture e ai fondi di investimento per epizootie e fitopatie, in quanto ritiene che l'obiettivo dovrebbe essere quello di proteggere i consumatori e gli agricoltori. Queste misure non dovrebbero compromettere i regimi assicurativi o le misure comunitarie esistenti (articolo 44 e fondo veterinario). Data l'importanza della prevenzione delle malattie per l'intera società, il CESE sostiene che questi fondi debbono essere cofinanziati dagli Stati membri, come proposto dalla Commissione.

5.4.4. Il CESE è dell'avviso che l'articolo 68 possa portare a una notevole redistribuzione dei pagamenti agli agricoltori.

Teme inoltre che esso non sia uno strumento sufficiente per affrontare tutte le questioni. Gli Stati membri dovrebbero pertanto esaminare attentamente le conseguenze per gli agricoltori di un eventuale ricorso a tale articolo. Il CESE reputa che gli importi precedentemente assegnati al bilancio agricolo dovrebbero rimanere in questo settore e potrebbero essere impiegati per l'articolo 68.

5.4.5. Sarà inoltre opportuno esaminare l'impatto cumulativo della modulazione e dell'articolo 68 sul reddito agricolo. Se le proposte della Commissione fossero applicate vi potrebbe essere una riduzione dei pagamenti diretti di almeno 10 % + 13 % = 23 %. Per tale ragione il CESE ritiene che occorra esaminare con estrema attenzione gli effetti di tali misure.

#### 5.5. *Limite minimo ai pagamenti*

5.5.1. La Commissione osserva che l'introduzione del pagamento unico ha reso più visibile la ripartizione dei pagamenti. Il versamento di importi bassi a un numero elevato di agricoltori rappresenta un pesante carico amministrativo per le autorità. Propone quindi che gli Stati membri stabiliscano un importo minimo dei pagamenti pari a 250 EUR oppure una superficie minima ammissibile di 1 ettaro, o entrambi. Propone inoltre che venga introdotta una modulazione progressiva e che i nuovi Stati membri diventino ammissibili alla modulazione a partire dal 2012.

5.5.2. Il CESE accetta, in linea di principio, le proposte della Commissione che stabiliscono dei requisiti minimi per l'erogazione dei pagamenti allo scopo di ridurre i costi amministrativi e lasciano tuttavia agli Stati membri la scelta sull'applicazione di tali requisiti.

5.5.3. Il CESE è dell'avviso che nella discussione sulla modulazione progressiva si tratta di stabilire se alle aziende dell'UE che percepiscono più di 100 000 euro di pagamenti diretti all'anno sia proponibile un tasso di modulazione più elevato. Dato che i grandi beneficiari hanno in generale il vantaggio delle economie di scala, una progressione moderata è giustificata, tanto più che le aziende hanno la possibilità di applicare le nuove misure del secondo pilastro e di percepire quindi ulteriori finanziamenti a titolo della PAC.

#### 5.6. *I mercati*

5.6.1. La Commissione solleva la questione di come si possa creare un meccanismo di intervento efficace, che funzioni da rete di sicurezza senza però ricorrere alle esportazioni sovvenzionate. Propone di semplificare le disposizioni sull'intervento pubblico mediante un'applicazione più estesa del sistema di gare. Per il frumento duro, il riso e la carne suina propone di abolire l'intervento.

5.6.2. Il CESE ritiene che l'indebolimento dei meccanismi di gestione del mercato interno e la diminuita protezione delle frontiere conseguenti alle riforme della PAC e ai negoziati commerciali condotti dal 1992 abbiano reso l'UE molto più vulnerabile alle fluttuazioni del mercato mondiale. Queste fluttuazioni, con i conseguenti rischi, sono in aumento: i cambiamenti climatici danno luogo a variazioni più drastiche dei raccolti in tutto il mondo e lo sviluppo del turismo globale aumenta il rischio di diffusione delle malattie. Tutte sfide - queste - che gli agricoltori devono affrontare. In questo contesto, abbandonare tutti i meccanismi di regolamentazione potrebbe risultare pericoloso in una fase caratterizzata da un'offerta insufficiente a fronte di una domanda forte.

5.6.3. Il CESE ritiene che uno dei principali obiettivi della PAC, e in particolare del primo pilastro, sia fornire ai 500 milioni di consumatori europei prodotti alimentari sufficienti, sicuri e variati. Per conseguire questo obiettivo occorrono strumenti adeguati. Malgrado il fatto che un sistema di gare potrebbe contribuire a un maggiore orientamento verso il mercato, esso ridurrebbe però la rete di sicurezza degli agricoltori e potrebbe far aumentare l'incertezza sul mercato. Il CESE propone quindi di esaminare innanzitutto altri adeguamenti del regime di intervento attuale, ad esempio periodi di intervento più brevi. Esso invita ad elaborare nuovi strumenti per creare una rete di sicurezza sostenibile, data la necessità di garantire la sicurezza alimentare ai cittadini europei e un reddito equo agli agricoltori.

5.6.4. Il CESE propone alla Commissione di creare filiere europee di gestione dei mercati che permetterebbero, in un quadro di sostenibilità, di adeguare l'offerta e la domanda e di costituire una rete di produttori su tutto il territorio europeo, rispondendo così in modo più appropriato alle attese della società. Si otterrebbe così un riequilibrio delle forze sul mercato che consentirebbe di rispondere meglio alle aspettative dei consumatori. Alla Commissione dovrebbe essere affidata la supervisione di tale organizzazione.

#### 5.7. *Messa a riposo*

5.7.1. La Commissione propone di azzerare la messa a riposo in quanto strumento di controllo dell'offerta sulla base delle prospettive del mercato. Agli Stati membri vengono forniti strumenti destinati a garantire il mantenimento dei benefici ambientali.

5.7.2. La messa a riposo è uno strumento di controllo dell'offerta che può rivelarsi utile e flessibile. Il CESE ritiene tuttavia che la congiuntura potrebbe deteriorarsi di nuovo da un mo-

mento all'altro, anche se attualmente i prezzi di mercato rimangono ad un buon livello. A suo giudizio sarebbe quindi logico mantenere il meccanismo della messa a riposo<sup>(6)</sup> variando le percentuali da ritirare dalla produzione in funzione delle prospettive del mercato.

5.7.3. Il CESE ritiene che ogni eventuale beneficio ambientale associato alla messa a riposo debba essere mantenuto per rendere più accettabile l'agricoltura. Questo può avvenire attraverso iniziative volontarie nel quadro dello sviluppo rurale solo se sono previsti incentivi sufficienti, cosa che in passato non era garantita.

#### 5.8. *Le quote latte*

5.8.1. Le quote latte sono state introdotte nel 1984 per contrastare la sovrapproduzione. La Commissione ritiene che le condizioni che hanno portato all'introduzione delle quote non siano più d'attualità. Alla luce dell'aumento della domanda di latte e prodotti lattiero-caseari, la Commissione propone un aumento delle quote pari all'1 % per i prossimi cinque anni. Questo aumento ha lo scopo di preparare il terreno per un «atterraggio morbido» del comparto lattiero-caseario all'estinzione del sistema delle quote nel 2015. La Commissione ha analizzato l'impatto sociale delle modifiche al sistema delle quote latte. La sua estinzione porterà a una ristrutturazione del settore, nel cui contesto soprattutto i produttori più piccoli potrebbero essere esposti a una concorrenza spinta all'estremo con potenziali implicazioni per talune regioni.

5.8.2. Poiché il sistema delle quote, in base all'attuale situazione giuridica, si estinguerà nel 2015, il CESE chiede alla Commissione di analizzare più precisamente di quanto avvenuto finora come si possa garantire prevedibilità ed equilibrio regionale in un mercato sostenibile dopo il 2015. Il latte è un alimento sano ed essenziale. Inoltre, i produttori di latte svolgono un ruolo rilevante nelle economie rurali. In particolare, sarà importante introdurre misure che li aiutino a migliorare la loro posizione competitiva.

5.8.3. Poiché la produzione lattiero-casearia riveste grande importanza nelle zone vulnerabili dell'UE, il CESE invita la Commissione a prevedere misure — anche di tipo finanziario — per mantenere la produzione lattiero-casearia e un'economia rurale dinamica nelle zone in questione. A suo avviso, le proposte presentate dalla Commissione non costituiscono una base utile. L'articolo 68 è uno strumento adeguato solo fino a un certo punto ed è lungi dal permettere di coprire gli ulteriori costi elevati che è lecito attendersi.

<sup>(6)</sup> GU C 44 del 16 febbraio 2008, pag. 63, punto 5.7.1.

5.8.4. Dato che non esiste un vero piano di adeguamento, per il momento il CESE è contrario ad eventuali adeguamenti delle quote. Le quote devono essere adattate in funzione della domanda del mercato e non in modo aleatorio. Per il dopo 2015 è necessario creare una filiera europea del latte nel cui ambito si potrebbe adattare la produzione al consumo e ristabilire il rapporto di forze in seno alle filiere. In tal modo la produzione del latte nelle zone più fragili potrebbe essere mantenuta.

#### 5.9. Altri regimi di sostegno

5.9.1. La Commissione propone il disaccoppiamento immediato per i settori delle colture proteiche, della canapa, del frumento duro e della frutta a guscio. Per il riso, la fecola di patata, i foraggi essiccati e il lino, propone invece un periodo transitorio di due anni.

5.9.2. In assenza di un sostegno accoppiato la produzione potrebbe scomparire, con conseguenze negative per le economie regionali, l'ambiente e gli approvvigionamenti dell'UE. Il CESE reputa pertanto che si debba esaminare attentamente caso per caso la possibilità di trasferire questi aiuti nel RPU e, se necessario, mantenere i pagamenti accoppiati per evitare riduzioni significative della produzione nelle zone vulnerabili. Questi settori hanno bisogno di un periodo di transizione ragionevole e di misure di accompagnamento per sviluppare nuove opportunità di mercato.

5.9.3. Il premio alle colture energetiche è molto gravoso dal punto di vista amministrativo e, dati gli obiettivi stabiliti dal Consiglio per l'incorporazione dei biocarburanti, gli incentivi alla produzione non sono più necessari. I fondi che non vengono più utilizzati per i premi alle colture energetiche dovrebbero essere destinati a rafforzare la posizione degli agricoltori.

#### 5.10. Cambiamenti climatici

5.10.1. La Commissione ritiene che le questioni relative al clima e all'energia abbiano assunto la massima priorità. Nel marzo 2007 i leader dell'UE hanno deciso di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> di almeno il 20 % entro il 2020 e del 30 % in caso di accordo sugli obiettivi mondiali. La Commissione reputa che l'agricoltura possa dare un contributo importante alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

5.10.2. Il CESE è del parere che l'agricoltura europea abbia contribuito più di molti altri settori a contenere le emissioni

di gas a effetto serra e che essa debba continuare su questa strada<sup>(7)</sup>. L'agricoltura è anche uno dei comparti più esposti alle conseguenze dei cambiamenti climatici.

5.10.3. Diventa sempre più urgente comprendere meglio le conseguenze dei cambiamenti climatici sull'agricoltura e quindi la priorità è la ricerca. Questo tipo di ricerca è finanziata nell'ambito del 7° programma quadro di ricerca, ma occorre accelerare e potenziare i lavori.

5.10.4. È inoltre importante incentivare maggiormente gli agricoltori ad affrontare i cambiamenti climatici e a utilizzare sistemi di produzione privi d'impatto climatico. Al riguardo, il CESE sostiene l'elenco indicativo dei tipi di operazioni relative alla lotta ai cambiamenti climatici nel piano di sviluppo rurale.

#### 5.11. Gestione delle risorse idriche

5.11.1. Gli obiettivi dell'UE in materia di acque sono stabiliti nella direttiva quadro sulle acque. La Commissione sostiene che l'agricoltura ha un ruolo fondamentale da svolgere nella gestione delle risorse idriche.

5.11.2. L'acqua — la sua scarsità e qualità, l'eccessiva umidità, ma anche le inondazioni — rappresenta uno dei problemi più pressanti. Il CESE sostiene che parte dei fondi derivanti dalla modulazione vanno utilizzati per incrementare gli incentivi alla gestione delle risorse idriche nel quadro delle misure di sviluppo rurale previste nell'asse 2. Esso ritiene che queste operazioni dovrebbero avere un collegamento diretto con l'agricoltura.

#### 5.12. Energie rinnovabili

5.12.1. Nel 2007 i leader dell'UE hanno fissato un obiettivo vincolante del 20 % per l'impiego delle energie rinnovabili e in particolare hanno stabilito di portare al 10 % la quota dei biocarburanti nel consumo di benzina e gasolio.

5.12.2. Il CESE sostiene l'elenco dei tipi di azione indicativi in materia di energie rinnovabili.

<sup>(7)</sup> Studio della Commissione europea *Climate change: the challenges for agriculture* (I cambiamenti climatici: le sfide per l'agricoltura), dic. 2007 (documento non disponibile in italiano).

5.12.3. Giudica estremamente importante promuovere ulteriori ricerche per ottimizzare i sistemi di produzione in modo da potenziare al massimo il contributo delle bioenergie alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e all'efficienza energetica. Va inoltre studiata più a fondo la possibilità di sviluppare biocarburanti di seconda generazione utilizzando sottoprodotti agricoli.

5.12.4. Gli agricoltori potrebbero svolgere un ruolo essenziale nella fornitura di bioenergie sostenibili a livello locale e regionale (ad es. impianti di microgenerazione che utilizzano la biomassa locale), contribuendo così al conseguimento degli obiettivi di Kyoto. Questo tipo di progetti andrebbe esentato dalle norme in materia di aiuti di Stato.

### 5.13. Biodiversità

5.13.1. La Commissione ritiene che la biodiversità in Europa dipenda in larga parte dall'agricoltura e dalla silvicoltura e che occorra moltiplicare gli sforzi per proteggerla. Nella sua tutela l'agricoltura ha un ruolo essenziale da svolgere. Gli Stati membri si sono impegnati ad arrestare il declino della biodiversità entro il 2010.

5.13.2. Numerosi Stati membri offrono buoni esempi di progetti per il miglioramento della biodiversità. Il CESE sostiene i tipi di azione indicativi definiti dalla Commissione per migliorare la biodiversità a condizione che gli incentivi vadano direttamente agli agricoltori, in quanto sono indispensabili per il mantenimento di aree rurali dinamiche con opportunità economiche e occupazionali.

### 5.14. Rafforzamento del secondo pilastro

5.14.1. La Commissione prevede di affrontare queste quattro nuove sfide (punti da 5.10 a 5.13) con un nuovo pacchetto di misure da inserire nel secondo pilastro e ritiene che le ulteriori risorse finanziarie necessarie dovranno provenire dalla modulazione. Essa osserva che il solo modo per ottenere finanziamenti aggiuntivi per lo sviluppo rurale consiste nell'aumentare la modulazione obbligatoria, in quanto tutte le altre risorse dell'UE sono vincolate fino al 2013. Propone quindi di incrementarla dell' 8 % in quattro tappe entro il 2012.

5.14.2. Il CESE ritiene che i risultati dei negoziati relativi alle prospettive finanziarie 2007-2013 abbiano avuto come conse-

guenza finanziamenti insufficienti del secondo pilastro. A parere del CESE le diverse funzioni della PAC devono essere preservate. Qualsiasi ulteriore modulazione dei pagamenti diretti del primo pilastro deve rispettare quest'esigenza<sup>(8)</sup>. Pertanto il CESE appoggia la modulazione proposta solo se viene garantito che questo bilancio sarà destinato chiaramente e specificamente ad aiutare gli agricoltori a rispondere a queste nuove sfide. Va inoltre riconosciuto il ruolo dell'occupazione e dei lavoratori agricoli in questo processo di cambiamento. L'attuazione mediante i piani nazionali di sviluppo rurale deve essere resa più efficace e accessibile agli agricoltori. Occorre garantire in anticipo il cofinanziamento degli Stati membri.

## 6. Impatto sul bilancio delle proposte avanzate nella Valutazione dello stato di salute

6.1. La Commissione ricorda che la PAC è dotata di un meccanismo interno di disciplina finanziaria. Dato che ora il sostegno è per la maggior parte fisso e che le prospettive di mercato sono migliorate notevolmente, il potenziale per l'applicazione della disciplina finanziaria è diminuito. Inoltre, la Commissione afferma che le proposte in materia di modulazione non incidono sul bilancio, ma possono comportare spese aggiuntive a livello nazionale. Non prevede invece praticamente alcuna spesa aggiuntiva per quanto riguarda le misure relative al mercato.

6.2. Il bilancio complessivo della PAC è passato dallo 0,6 % del PIL dell'UE nel 1993 a meno dello 0,4 % nel 2007, mentre le spese di bilancio reali sono passate da circa 40 miliardi di EUR nel 1995 a circa 50 miliardi nel 2007 (incluso anche quello per lo sviluppo rurale), malgrado il numero degli Stati membri sia quasi raddoppiato (passando da 15 a 27).

6.3. Quindici anni fa, l'UE spendeva 10 miliardi di EUR all'anno in sussidi alle esportazioni. Nel 2009 questa voce è scesa ad appena 350 milioni di EUR<sup>(9)</sup>. La Commissione ha convenuto di abolire completamente i sussidi alle esportazioni entro il 2013, a patto che i suoi partner commerciali assumano un impegno parallelo.

6.4. Il CESE ritiene che la PAC sia una delle colonne portanti dell'Unione europea. Come dimostrato dalla situazione alimentare mondiale, la politica agricola continuerà a svolgere un ruolo estremamente importante. Il CESE è dell'avviso che gli agricoltori, oltre a svolgere un ruolo essenziale nell'approvvigionamento alimentare, debbano svolgere un ruolo multifunzionale.

<sup>(8)</sup> Cfr. nota 5.

<sup>(9)</sup> *The Common Agricultural Policy: sorting the facts from the fiction* (La politica agricola comune: separare i fatti dalla fantasia), 20 giugno 2008; documento non disponibile in italiano.

## 7. **Gli obiettivi a lungo termine della PAC dopo il 2013/quadro finanziario**

7.1. Il CESE ritiene utile stabilire obiettivi e priorità precise per la PAC del post-2013, al fine di contribuire alle discussioni sulle prossime prospettive finanziarie.

7.2. Tenendo presente che in base alle previsioni la popolazione mondiale dovrebbe raggiungere i 9 miliardi di persone nel 2050 e che il consumo pro capite aumenterà, anche il fabbisogno alimentare subirà un incremento. Al tempo stesso, la quantità di terreni agricoli fertili si riduce in tutto il mondo a causa di fattori come l'erosione, la salinizzazione e l'urbanizzazione. Negli anni a venire la sicurezza alimentare potrebbe quindi non essere un fatto scontato per i consumatori europei: la futura PAC deve tenere conto di questi nuovi sviluppi.

7.3. A livello europeo, i consumatori chiedono cibi sani e variati in quantità sufficiente, prodotti in modo sostenibile. Le importazioni devono essere conformi alle norme europee, il che non è sempre vero al momento attuale. Al tempo stesso, i cittadini europei nutrono preoccupazione per i cambiamenti climatici e la sostenibilità dello sviluppo. Gli agricoltori europei possono svolgere un ruolo importante nel rispondere alle aspettative della società.

7.4. Gli agricoltori preferirebbero ottenere il loro reddito dal mercato. Ma la società europea si attende da loro anche una serie di servizi che non vengono retribuiti dal mercato. I pagamenti diretti rimarranno perciò essenziali per ricompensare gli agricoltori per il fatto di garantire i più elevati standard in fatto di sistemi di produzione sostenibile e altri servizi aggiuntivi, così come lo saranno i pagamenti per promuovere lo sviluppo ru-

rale. Inoltre, la PAC rimarrà uno strumento fondamentale per sostenere le economie regionali.

7.5. Nella realizzazione degli obiettivi descritti al punto 3.3, in futuro la PAC dovrebbe porre maggiormente l'accento sugli elementi seguenti:

- garantire approvvigionamenti di prodotti alimentari sicuri e variati e l'approvvigionamento di energie rinnovabili,
- assicurare un equo reddito agli agricoltori,
- garantire che la produzione sia al tempo stesso sostenibile e competitiva in tutte le regioni dell'UE,
- contribuire a uno spazio rurale dinamico, con prospettive economiche e occupazionali.

7.6. A lungo termine, il CESE ritiene che si debbano armonizzare meglio tra gli Stati membri gli obiettivi della PAC e gli strumenti per conseguirli.

7.7. Il CESE sottolinea la necessità di una politica agricola europea adeguata per il breve e lungo periodo, dotata di finanziamenti sufficienti. In tale contesto si tratterà probabilmente di importi pari almeno a quelli attuali. Spetta alla politica spiegare ai cittadini, meglio di quanto non sia avvenuto finora, la necessità della PAC e la sensatezza delle singole misure, in modo da evitare una discussione perenne sulla dotazione finanziaria.

Bruxelles, 23 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---



## ALLEGATO

I seguenti brani del parere della sezione sono stati respinti in favore degli emendamenti adottati dall'Assemblea, ma hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

**Punto 1.7**

Il CESE chiede un'analisi più precisa di quanto non sia stato fatto finora dello sviluppo del mercato dei prodotti lattiero caseari in vista dell'estinzione delle quote latte prevista per il 2015 dalla legislazione vigente. Data l'esigenza di pianificare sulla base di dati certi, il CESE chiede un adeguamento delle quote che assicuri un «atterraggio dolce» per i produttori, nella misura in cui ciò non provochi distorsioni del mercato, e invita la Commissione a considerare l'adozione di misure per mantenere la produzione lattiero-casearia nelle zone vulnerabili e ad illustrarne l'impatto finanziario e le modalità di finanziamento.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 66 Voti contrari: 42 Astensioni: 41

**Punto 1.8**

Il CESE prende atto delle nuove sfide citate dalla Commissione europea in materia di clima, risorse idriche, energie rinnovabili e biodiversità. Tali sfide richiedono finanziamenti supplementari tramite la modulazione e il ricorso ai fondi strutturali. Tra le nuove sfide, a giudizio del CESE, va posto anche il rafforzamento della sicurezza alimentare.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 64 Voti contrari: 58 Astensioni: 37

**Punto 1.9**

Il CESE ritiene che vi siano posizioni ampiamente divergenti sulla modulazione. Propone come compromesso, da un lato, di limitare il tasso di modulazione aggiuntivo destinato a finanziare le nuove sfide al 3 % in totale e, dall'altro, di innalzare la soglia portandola a 7 500 EUR. Non è favorevole a un'ulteriore modulazione progressiva. I fondi aggiuntivi dovrebbero servire specificamente ad aiutare gli agricoltori.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 64 Voti contrari: 58 Astensioni: 37

**Punto 5.5.3**

Il CESE è dell'avviso che vi sono diversi aspetti nella discussione sulla modulazione progressiva. Essa aumenterà la complessità amministrativa dei pagamenti. In molti casi, le aziende agricole, grandi o piccole, sono una fonte di occupazione importante per la regione. Il CESE ritiene che la modulazione colpisca già principalmente i profitti dei grandi beneficiari dei pagamenti. D'altra parte i grandi beneficiari hanno in generale il vantaggio delle economie di scala. Pertanto la modulazione progressiva opera in modo decisivo per uniformare le condizioni di concorrenza delle aziende agricole di diverse dimensioni. I produttori agricoli devono poter contare sugli impegni presi dalle autorità. Alla luce di queste argomentazioni il CESE non è favorevole alla modulazione progressiva.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 64 Voti contrari: 58 Astensioni: 37

**Punto 5.7.3**

Il CESE ritiene che ogni eventuale beneficio ambientale associato alla messa a riposo debba essere mantenuto per rendere più accettabile l'agricoltura. Questo può avvenire attraverso iniziative volontarie nel quadro dello sviluppo rurale solo se sono previsti incentivi sufficienti e se le iniziative sono ricompensate di conseguenza. A suo parere, questa forma di sostegno allo sviluppo rurale dovrebbe essere collegata alle attività degli agricoltori.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 64 Voti contrari: 58 Astensioni: 37

**Punto 5.8.3**

Poiché la produzione lattiero-casearia riveste grande importanza nelle zone vulnerabili dell'UE, il CESE invita la Commissione a prevedere misure — anche di tipo finanziario — per mantenere la produzione lattiero-casearia e un'economia rurale dinamica nelle zone in questione. L'articolo 68 è uno strumento adeguato solo fino a un certo punto ed è lungi dal permettere di coprire gli ulteriori costi elevati che è lecito attendersi.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 66 Voti contrari: 42 Astensioni: 41

**Punto 5.8.4**

Il CESE ritiene che nel periodo 2009-2015 le quote andrebbero adeguate sulla base dell'evoluzione del mercato. I produttori lattiero-caseari necessitano di una certezza di programmazione e di una transizione senza scosse. Per questo il CESE chiede adeguamenti delle quote che permettano un «atterraggio morbido» per i produttori. Questi adeguamenti, tuttavia, non dovrebbero compromettere la stabilità dei mercati e dovrebbero tenere conto della posizione vulnerabile dei piccoli produttori e delle regioni minori.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 66 Voti contrari: 42 Astensioni: 41

**Punto 5.14.1**

La Commissione prevede di affrontare queste quattro nuove sfide (punti da 5.10 a 5.13) con un nuovo pacchetto di misure da inserire nel secondo pilastro e ritiene che le ulteriori risorse finanziarie necessarie dovranno provenire dalla modulazione. Essa osserva che il solo modo per ottenere finanziamenti aggiuntivi per lo sviluppo rurale consiste nell'aumentare la modulazione obbligatoria. Propone quindi di incrementarla dell'8 % in quattro tappe entro il 2012.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 64 Voti contrari: 58 Astensioni: 37

**Punto 5.14.2**

Il CESE ritiene che i risultati dei negoziati relativi alle prospettive finanziarie 2007-2013 abbiano avuto come conseguenza finanziamenti insufficienti del secondo pilastro. A parere del CESE le diverse funzioni della PAC devono essere preservate. Qualsiasi ulteriore modulazione dei pagamenti diretti del primo pilastro deve rispettare quest'esigenza <sup>(1)</sup>. Pertanto il CESE può appoggiare un'ulteriore modulazione solo se viene garantito che questo bilancio sarà destinato chiaramente e specificamente ad aiutare gli agricoltori a rispondere a queste nuove sfide. Alle quattro sfide citate dalla Commissione il CESE propone di aggiungere la sicurezza degli alimenti e la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari, alla luce delle recenti discussioni sui prezzi dei prodotti alimentari. Va inoltre riconosciuto il ruolo dell'occupazione e dei lavoratori agricoli in questo processo di cambiamento. L'attuazione mediante i piani nazionali di sviluppo rurale deve essere resa più efficace e accessibile agli agricoltori. Occorre garantire in anticipo il cofinanziamento degli Stati membri.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 64 Voti contrari: 58 Astensioni: 37

**Punto 5.14.3**

I pagamenti diretti sono estremamente importanti per i valori che l'agricoltura rappresenta per la società. Oltre a ciò, i produttori agricoli hanno l'esigenza di certezze per poter pianificare. D'altro canto, il CESE prende atto delle nuove sfide citate dalla Commissione. Esso rileva che le posizioni sulla modulazione divergono fortemente. Come compromesso il CESE propone un tasso di modulazione dell'8 % in totale (l'attuale 5 % + 3 × 1 %). Raccomanda di esaminare altri finanziamenti oltre a quelli previsti per lo sviluppo rurale, come ad esempio i fondi strutturali. Raccomanda anche di innalzare la soglia portandola a 7 500 EUR per sostituire la modulazione volontaria, e di esaminare attentamente gli eventuali effetti negativi che può avere sul reddito agricolo la modulazione associata all'articolo 68.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 64 Voti contrari: 58 Astensioni: 37

**Punto 6.4**

Il CESE ritiene che la PAC sia una delle colonne portanti dell'Unione europea. Come dimostrato dalla situazione alimentare mondiale, la politica agricola continuerà a svolgere un ruolo estremamente importante. Il CESE è dell'avviso che gli agricoltori, oltre a svolgere un ruolo essenziale nell'approvvigionamento alimentare, debbano svolgere un ruolo multifunzionale. Le eventuali economie di bilancio devono quindi essere impiegate per rafforzare la posizione degli agricoltori sulla via della sostenibilità.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 64 Voti contrari: 58 Astensioni: 37

---

<sup>(1)</sup> Cfr. nota 5.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano (regolamento sui sottoprodotti di origine animale)**

COM(2008) 345 def. — 2008/0110 (COD)

(2009/C 100/22)

Il Consiglio, in data 7 luglio 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 152, par. 4, lettera b), del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano (regolamento sui sottoprodotti di origine animale)*

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore Leif Erland NIELSEN.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 82 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1 Nell'impiego dei sottoprodotti di origine animale è importante mantenere un livello elevato di tutela della salute pubblica e degli animali. Il CESE accoglie con favore la proposta di regolamento in esame, basata su lavori preliminari approfonditi e sull'esperienza maturata. Come proposto, le modifiche nella classificazione dovrebbero essere operate unicamente a seguito di effettive valutazioni dei rischi da parte degli organismi scientifici competenti. È inoltre opportuno chiarire i rapporti tra la proposta in esame e le altre normative, in particolare quelle sui rifiuti e in materia ambientale.

1.2 Sono tuttavia necessarie alcune precisazioni per quanto riguarda sia le definizioni contenute nel regolamento sia l'autorizzazione e l'utilizzo di sottoprodotti di origine animale negli impianti per la produzione di biogas. Occorrerebbe inoltre precisare alcuni altri aspetti specifici, ed esaminare se, a determinate condizioni, sia appropriato destinare all'alimentazione dei pesci proteine derivate da sottoprodotti di origine animale (suini e pollame) senza che ciò comporti rischi per la salute pubblica e degli animali.

## 2. Antefatto

2.1 La Commissione auspica una classificazione e un controllo maggiormente basati sul rischio nel regolamento riguardante i sottoprodotti di origine animale<sup>(1)</sup>, unitamente alla sicurezza di una migliore separazione fra le disposizioni in esame e quelle concernenti i prodotti alimentari, i mangimi, i rifiuti, i prodotti cosmetici, i dispositivi farmaceutici e medici. Stando alla Commissione la proposta in esame ridurrà inoltre gli oneri amministrativi per taluni stabilimenti e accrescerà la responsabilità degli

operatori soprattutto per quanto riguarda l'impiego di sottoprodotti al di fuori della catena alimentare e dei mangimi.

2.2 I prodotti continueranno a essere classificati in tre categorie. Anzitutto, i materiali che presentano rischi di encefalopatie spongiformi trasmissibili (EST, o anche *Transmissible Spongiform Encephalopathies* — TSE) non potranno essere impiegati nei mangimi, mentre quelli che presentano rischi nulli o non elevati potranno essere utilizzati previa valutazione del rischio da parte dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), dell'Agenzia europea per i medicinali o del Comitato scientifico per i prodotti di consumo, a seconda del tipo di materiale. Con la nuova proposta cambiano di categoria solo alcuni prodotti della categoria 2, che, passando alla categoria 3, possono essere quindi utilizzati in taluni tipi di mangimi. In pratica, i sottoprodotti di origine animale (SOA) di tutte le categorie potranno essere utilizzati a condizione che le materie prime, i processi di fabbricazione e gli usi finali siano sicuri. Inoltre, l'incenerimento e il sotterramento in loco sono consentiti all'insorgere di malattie e nelle situazioni in cui in pratica sia difficile procedere alla raccolta degli animali morti.

2.3 L'incenerimento dei sottoprodotti di origine animale (SOA) è disciplinato dalla direttiva 2000/76/CE<sup>(2)</sup>. Ora si propone però di consentirne l'impiego come combustibile in condizioni che assicurino il rispetto della salute pubblica e degli animali, nonché delle normative ambientali in materia. Occorre inoltre assicurare la coerenza con il divieto di esportare i rifiuti<sup>(3)</sup>, segnatamente anche per l'utilizzo negli impianti di produzione di biogas e di compost ubicati in paesi terzi non membri dell'OCSE.

<sup>(1)</sup> Regolamento (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 ottobre 2002 recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano.

<sup>(2)</sup> Direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento dei rifiuti.

<sup>(3)</sup> Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti.

### 3. Osservazioni di carattere generale

3.1 La normativa riguardante i sottoprodotti di origine animale è ampia e complessa. Ciò che conta è comunque che essa venga applicata e amministrata nel migliore dei modi, e anche che in questo ambito l'UE mantenga un livello elevato di protezione della salute pubblica e degli animali. La diffusione dell'ETS/TSE e di malattie contagiose per gli animali da produzione può avere conseguenze economiche e sociali rilevanti. In linea di massima il CESE può sottoscrivere una strategia maggiormente imperniata sui rischi in cui le modifiche nelle classificazioni vengano effettuate sulla base di valutazioni concrete dei rischi da parte degli organismi scientifici competenti. In proposito giudica appropriato anche ricorrere all'analisi dei rischi e dei punti critici di controllo (HACCP) a condizione che si proceda ad una trasposizione e applicazione uniforme negli Stati membri <sup>(1)</sup>.

3.2 Data la crescente necessità di proteine per l'alimentazione dei pesci, è opportuno, alla luce della revisione del «regolamento TSE» <sup>(2)</sup>, esaminare se, a determinate condizioni, sia appropriato destinarvi proteine derivate da sottoprodotti di origine animale (suini e pollame) senza rischi per la salute pubblica e degli animali.

### 4. Osservazioni specifiche

4.1 La proposta di regolamento in esame prevede che i sottoprodotti di origine animale e i prodotti derivati possano essere smaltiti mediante incenerimento o utilizzati come combustibile. Stando alla proposta, l'uso dei sottoprodotti di origine animale non è considerato come un'operazione di smaltimento dei rifiuti, ma deve avvenire in condizioni che garantiscano la tutela della salute pubblica e degli animali, nonché il rispetto delle norme ambientali in materia. In proposito occorrerebbe fra l'altro operare una separazione più netta tra il regolamento sui sottoprodotti di origine animale e le normative ambientali e sui rifiuti, nonché precisare e definire meglio i termini sia nell'art. 3 del regolamento in esame sia nella direttiva, in modo da evitare problemi d'interpretazione.

4.2 Gli impianti di produzione di biogas, che trasformano, nel rispetto dei parametri standard, i sottoprodotti di origine animale e i prodotti derivati, sono soggetti alle disposizioni sulla registrazione e la rintracciabilità. L'art. 7, par. 1, lettera c), li esenta però dall'obbligo del riconoscimento previsto all'art. 6, par. 1, lettera b). Nel definire le misure di attuazione, tuttavia, essi dovrebbero essere assoggettati solo nei limiti del necessario alle disposizioni riguardanti i controlli interni, la separazione fra zone «pulite» e non, ecc. e ai requisiti riguardanti la documen-

tazione per il ricevimento, il trattamento e l'ulteriore trasmissione delle materie prime.

4.3 Per i materiali della categoria 3, oltre all'attuale requisito di igienizzazione a 70 ° per un'ora di permanenza nell'impianto, dovrebbe essere possibile riconoscere temperature/durate di permanenza nell'impianto alternative, superiori a quelle attualmente previste. Dovrebbe essere inoltre possibile documentare il rispetto della normativa in maniera più flessibile di quanto previsto sinora.

4.4 Il CESE condivide pienamente l'uso della frazione di glicerina ottenuta dalla produzione di biodiesel per la produzione di biogas indipendentemente dalla categoria. È scientificamente dimostrato che, a prescindere dalla categoria, la produzione di biodiesel e dei suoi sottoprodotti non presenta alcun rischio, purché avvenga conformemente alle disposizioni vigenti in materia <sup>(3)</sup>.

4.5 A norma dell'art. 7, par. 1, lettera a), il riconoscimento non è richiesto per talune operazioni che interessano impianti e stabilimenti già oggetto di riconoscimento ai sensi di un'altra normativa. Sotto il profilo dei controlli veterinari è tuttavia opportuno che, ad esempio, gli stabilimenti che compiono esportazioni ottengano il riconoscimento in conformità del regolamento sui sottoprodotti di origine animale.

4.6 Sotto il profilo della conservazione delle risorse, i sottoprodotti ottenuti da animali per i quali è stato ottenuto un riconoscimento prima della macellazione vanno classificati nella categoria 3 (ad esempio i prodotti che siano caduti sul pavimento, che presentino mutazioni croniche o simili), a condizione che gli animali non abbiano rivelato malattie trasmissibili alle persone o agli animali, e che i prodotti non siano stati a contatto con materiali della categoria 2.

4.7 Sarebbe opportuno trovare una soluzione per escludere i prodotti derivati dal sangue dall'applicazione dell'art. 25, par. 1, lettera c): ciò agevolerebbe infatti l'uso di questi prodotti come fertilizzanti.

4.8 Stando all'art. 28, par. 1, lettera d), per quantità limitate di sottoprodotti di origine animale sono consentite deroghe dalle disposizioni sullo smaltimento. A giudizio del CESE, a causa della scarsa rintracciabilità, questa soluzione va applicata con la massima prudenza possibile.

<sup>(1)</sup> *Hazard Analysis and Critical Control Points*, ossia un'analisi dei rischi e dei punti critici di controllo.

<sup>(2)</sup> Regolamento (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili.

<sup>(3)</sup> Parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) del 22 aprile 2004 e regolamento (CE) n. 92/2005 della Commissione, del 19 gennaio 2005, recante attuazione del regolamento (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le modalità di eliminazione e l'utilizzazione dei sottoprodotti di origine animale e recante modifica dell'allegato VI dello stesso regolamento per quanto riguarda la trasformazione in impianti di produzione di biogas e il trattamento dei grassi fusi. Testo rilevante ai fini del SEE, modificato dal regolamento (CE) n. 2067/2005 del 16 dicembre 2005.



4.9 L'art. 12 classifica lo stallatico come materiale della categoria 2: esso andrà pertanto smaltito e utilizzato conformemente al disposto dell'art. 20. Va fra l'altro precisato che questo materiale, il quale viene utilizzato a scopi energetici diversi dagli impianti per il biogas, non va trattato alla stessa stregua dei rifiuti, e quindi va incenerito in impianti d'incenerimento riconosciuti o registrati.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle sostanze che riducono lo strato di ozono (rifusione)**

COM(2008) 505 def. — 2008/0165 (COD)  
(2009/C 100/23)

Il Consiglio, in data 30 settembre 2008, 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 regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle sostanze che riducono lo strato di ozono (rifusione)*

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e dato che esso aveva già formato oggetto del suo parere adottato il 2 dicembre 1998 (\*), il Comitato, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha deciso, con 119 voti favorevoli e un'astensione, di esprimere parere favorevole al testo proposto e di rinviare alla posizione a suo tempo sostenuta nel documento citato.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

(\*) Parere del Comitato economico e sociale in merito alla *Proposta di regolamento (CE) del Consiglio sulle sostanze che riducono lo strato di ozono* (GU C 40 del 15.2.1999, pag. 34).

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionali**

COM(2008) 179 def. — 2008/0069 (COD)

(2009/C 100/24)

Il Consiglio, in data 23 aprile 2008, 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 raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionali*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 settembre 2008, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice HERCZOG.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 59 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni.

## 1. Sintesi

1.1 Il CESE accoglie con favore la proposta, avanzata dalla Commissione, di istituire un quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionali (nel seguito il «quadro di riferimento»). Un sistema di istruzione e di formazione professionali (IFP) di qualità costituisce infatti un elemento essenziale della strategia di Lisbona<sup>(1)</sup> riveduta, intesa a favorire il passaggio alla società fondata sulla conoscenza, l'inclusione e la coesione sociali, la mobilità, l'occupabilità e la competitività.

1.2 Il CESE ritiene che il quadro di riferimento, se applicato, potrà contribuire a consolidare la dimensione europea dell'IFP e a favorire la mobilità delle persone in formazione e dei lavoratori, nonché ad accrescere la trasparenza e la fiducia reciproca all'interno dei sistemi di IFP degli Stati membri e tra di essi. Esso potrà inoltre contribuire al superamento degli attuali problemi di disoccupazione, riducendo il divario tra le esigenze del mercato del lavoro e la qualificazione della mano d'opera.

1.3 Il Comitato ritiene che il quadro di riferimento sia utile perché dà particolare rilievo al miglioramento e alla valutazione dei «prodotti» e dei «risultati» dell'IFP in riferimento alle tre principali priorità dell'UE in questo campo: migliorare l'occupabilità, far combaciare meglio domanda e offerta formativa e garantire, specialmente ai gruppi più vulnerabili, un accesso migliore alla formazione permanente.

1.3.1 Il Comitato invita la Commissione a concentrarsi maggiormente sugli utenti finali, le persone in formazione, i lavoratori, gli istituti, siano essi fornitori di IFP o imprese. Occorre dedicare particolare attenzione a coloro che rischiano di essere esclusi dall'istruzione e dal mercato del lavoro (ad esempio persone che hanno interrotto gli studi, giovani e lavoratori

anziani in contesti caratterizzati da una disoccupazione elevata, persone con speciali esigenze, immigrati ecc.) e al loro (re)inseppimento nella formazione.

1.4 Il CESE ritiene che i risultati ottenuti in precedenza<sup>(2)</sup> nel campo della cooperazione europea in materia di qualità dell'IFP costituiscano una base adeguata per proseguire i lavori iniziati e per realizzare ulteriori sviluppi. Un forte impegno del Parlamento europeo e del Consiglio in favore del quadro di riferimento contribuirà a diffondere nel modo più ampio possibile la cultura del miglioramento costante della qualità<sup>(3)</sup>. Ciò potrà inoltre incoraggiare e promuovere l'applicazione del quadro di riferimento a livello nazionale.

1.5 Il CESE accoglie con favore il forte impegno degli Stati membri in favore dello sviluppo costante della qualità dell'IFP, impegno che si concretizza attualmente nella rete europea per la garanzia della qualità nell'IFP (ENQA VET), istituita nel 2005 per garantire la sostenibilità a lungo termine del processo, e che ha permesso negli ultimi anni una cooperazione attiva ed efficace fra 23 paesi.

1.5.1 Il Comitato raccomanda alla Commissione di studiare in che modo (ossia in quali campi, attraverso quali approcci e con quali strumenti pratici) la rete ENQA VET, appoggiandosi sui punti di riferimento nazionali per la garanzia della qualità, potrebbe favorire e sostenere in maniera ancora più efficiente ed efficace l'applicazione del quadro di riferimento negli Stati membri, un processo che proseguirà fino al 2010 (e forse anche oltre).

<sup>(1)</sup> Strategia di Lisbona (2000).

<sup>(2)</sup> Conclusioni del Consiglio sulla garanzia della qualità nell'istruzione e nella formazione professionali (28 maggio 2004). Dichiarazione di Copenaghen, del 30 novembre 2002, sul tema *Promuovere la cooperazione in materia di garanzia della qualità, sottolineando lo scambio di modelli e di metodi, di criteri e di principi comuni nel campo della qualità dell'istruzione e della formazione professionale*. Comunicato di Maastricht (14 dicembre 2004), comunicato di Helsinki (5 dicembre 2006).

<sup>(3)</sup> Comunicato di Helsinki (5 dicembre 2006).

1.6 Il CESE considera essenziale garantire la coerenza tra il quadro di riferimento e le altre iniziative europee basate sulla fiducia reciproca, come il quadro europeo delle qualifiche <sup>(1)</sup> e il sistema europeo di crediti per l'IFP <sup>(2)</sup>. Sarebbe necessario armonizzare maggiormente le azioni e definire a livello tanto europeo quanto nazionale specifiche interconnessioni tra questi strumenti di riferimento comuni europei, in modo da accrescere i reciproci benefici e rafforzare le sinergie, nonché per creare le condizioni necessarie per il riconoscimento e il trasferimento delle qualifiche in tutta Europa.

1.7 L'IFP costituisce un bene pubblico, e la sua qualità dev'essere controllata nell'interesse dei cittadini e dell'intera società. Il controllo dovrebbe essere monitorato/svolto da organismi pubblici la cui qualità dovrebbe essere a sua volta garantita. Il Comitato considera che tali organismi, che nella maggior parte degli Stati membri vengono designati dai governi, abbiano un ruolo fondamentale, che la Commissione dovrebbe ulteriormente rafforzare.

1.8 Il CESE invita tutti i soggetti coinvolti - istituti, datori di lavoro, sindacati, organizzazioni del settore, camere di commercio, organismi industriali o professionali, servizi occupazionali, organismi regionali, organizzazioni dell'economia sociale ecc. - a farsi carico delle rispettive responsabilità e a contribuire alla realizzazione degli obiettivi comuni. La cooperazione dal basso verso l'alto nel campo della garanzia della qualità dell'IFP andrebbe intensificata in tutte le fasi del lavoro.

1.8.1 Il CESE chiede un coinvolgimento più attivo della società civile organizzata e raccomanda alla Commissione di impegnarsi in una stretta cooperazione con la società civile nel settore della garanzia della qualità dell'IFP, al fine di rendere il sistema più inclusivo e di costruirlo su reti preesistenti e su precedenti esperienze positive. Proprio la mancanza di dialogo e di cooperazione impedisce attualmente l'introduzione efficace di tale cultura della qualità in numerosi paesi.

1.8.2 Il CESE ritiene che le parti sociali, in quanto soggetti principali sul mercato del lavoro, dovrebbero svolgere un ruolo di primo piano nella realizzazione dei quattro obiettivi principali dell'IFP (mobilità, accessibilità, attrattiva e inclusione sociale) nonché nella definizione e nel controllo della qualità dei sistemi di IFP a livello europeo e nazionale. Solo mediante il coinvolgimento attivo delle parti sociali il sistema potrà essere adeguato al mutare dei mercati del lavoro, il che costituisce un presupposto indispensabile di ogni approccio qualitativo nell'IFP.

(1) Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche.

(2) Istituzione del sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET).

## 2. Introduzione

2.1 In considerazione della diversità e della complessità che contraddistinguono i sistemi di IFP e gli approcci qualitativi degli Stati membri, per accrescere la fiducia reciproca occorrono punti di riferimento comuni che garantiscano la trasparenza, la coerenza e la portabilità dei numerosi orientamenti politici e sviluppi pratici in tutta Europa.

2.2 Al termine di un lungo processo di preparazione e di consultazione, la Commissione ha presentato una proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionali.

2.3 Tale documento vuole contribuire agli sforzi compiuti negli Stati membri per migliorare costantemente la qualità dei sistemi e dei programmi di IFP applicando uno strumento di riferimento comune europeo: il quadro europeo di riferimento per la garanzia e la valutazione della qualità.

2.4 La funzione principale di tale quadro di riferimento consiste nel definire riferimenti transnazionali concordati di cui gli Stati membri possono avvalersi per documentare, sviluppare, monitorare, valutare e migliorare l'efficienza dei servizi di IFP e delle relative pratiche gestionali.

2.5 La posizione del Comitato sulla proposta della Commissione si basa essenzialmente sulle competenze e sull'esperienza che il Comitato stesso ha maturato <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Cfr. i seguenti pareri del CESE:

- Parere in merito alla *Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche e dei titoli per l'apprendimento permanente*, relatore: RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (GU C 175 del 27.7.2007);
- Parere in merito alla *Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente*, relatrice: HERCZOG (GU C 195 del 18.8.2006);
- Parere in merito alla *Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla mobilità transnazionale nella Comunità a fini di istruzione e formazione: La Carta europea di qualità per la mobilità* — relatore: CZAJKOWSKI (GU C 88 dell'11.4.2006);
- Parere in merito alla *Proposta di raccomandazione del Consiglio e del Parlamento europeo sul proseguimento della cooperazione europea in materia di certificazione della qualità nell'istruzione superiore*, relatore: SOARES (GU C 255 del 14.10.2005);
- Parere sul tema *Formazione e produttività*, relatore: KORYFIDIS (GU C 120 del 20.5.2005).

### 3. Osservazioni del Comitato

3.1 Il CESE concorda con la Commissione nel ritenere che, per definire e realizzare obiettivi comuni nella politica europea di IFP, siano necessari criteri di riferimento comuni per la garanzia della qualità.

3.2 Il CESE accoglie e sottolinea le caratteristiche positive della proposta della Commissione in merito al quadro di riferimento, ovverosia: la facoltatività del ricorso a tale strumento da parte degli Stati membri, l'adattabilità ai differenti sistemi nazionali in conformità con la legislazione e la prassi nazionale, l'obbligo di predisporre l'attuazione a livello nazionale, regionale e/o locale.

3.3 Il quadro di riferimento si basa sul quadro comune di assicurazione della qualità (QCAQ), a sua volta basato sulle migliori prassi degli Stati membri, e lo perfeziona. Il CESE si compiace del fatto che i miglioramenti che sono stati apportati abbiano semplificato il quadro di riferimento rispetto al QCAQ, grazie a criteri qualitativi e descrittori indicativi comuni più concreti e più chiari, che faciliteranno molto la sua interpretazione, comprensione e applicazione da parte degli Stati membri.

3.4 Il CESE ritiene che i criteri qualitativi moderni e innovativi e i descrittori indicativi che figurano nell'allegato 1 della raccomandazione, e sviluppati attraverso il consenso, facciano del quadro di riferimento un utile strumento per il costante miglioramento qualitativo dell'IFP a livello europeo e nazionale. Tali criteri qualitativi e descrittori indicativi, che riflettono aspetti essenziali del lavoro relativo alla qualità dell'IFP, contribuiscono infatti alla pianificazione proattiva, all'attuazione, alla valutazione, allo sviluppo e al miglioramento delle attività degli Stati membri in materia di garanzia della qualità a livello nazionale e istituzionale (vale a dire di fornitori di IFP) e consentono di intervenire ulteriormente per migliorare la trasparenza e la coerenza delle iniziative politiche e delle misure dei vari paesi in tale campo.

3.5 Il CESE considera particolarmente importante che la Commissione possa accedere a dati affidabili, basati su fatti oggettivi, in merito ai progressi conseguiti nella realizzazione degli obiettivi di assicurazione della qualità concordati, in linea con le tre principali priorità politiche già menzionate al punto 1.3. Il Comitato si compiace pertanto del fatto che la Commissione, nell'allegato 2 della raccomandazione, proponga un primo gruppo di indicatori comuni a livello di sistema, relativi alla misura e alla valutazione della qualità dell'IFP a livello nazionale.

3.6 Gli indicatori costituiscono degli strumenti indispensabili per la buona gestione e la qualità dell'IFP, perché contribuiscono all'elaborazione di una politica basata su dati affidabili (*evidence based policy making*) e favoriscono l'analisi comparativa

tra differenti paesi. Il CESE fa tuttavia presente alla Commissione che, per accrescere l'affidabilità e la comparabilità dei dati, è necessario armonizzare e normalizzare i metodi utilizzati nei vari Stati membri per raccogliere i dati relativi agli indicatori del quadro di riferimento (definizioni, interpretazione e metodi di calcolo uniformi).

3.7 Il CESE considera particolarmente importante incoraggiare gli attori dell'IFP ai vari livelli a procedere sistematicamente a un'autovalutazione (se possibile in combinazione con una valutazione esterna indipendente, ad esempio nel quadro di una regolare *European Peer Review*, o procedura di valutazione tra pari a livello europeo). L'intervento relativo ai campi individuati attraverso l'autovalutazione permette di offrire dei servizi di formazione di qualità, rispondenti alle aspettative e agli interessi dei partner coinvolti (partecipanti alle attività di formazione e datori di lavoro). Infatti l'autovalutazione consente di disporre regolarmente di informazioni sul livello di soddisfazione dei partner in merito ai servizi di IFP, sulle esigenze del mercato del lavoro e sulla valutazione dei datori di lavoro circa le qualificazioni e le competenze acquisite dal personale nel corso delle misure di formazione.

3.8 Una caratteristica particolarmente utile del quadro di riferimento consiste nel fatto che esso incoraggia l'uso di criteri qualitativi, di descrittori indicativi e di indicatori comuni, nonché il miglioramento della qualità sulla base di una autovalutazione regolare, tanto a livello dell'IFP, quanto a livello dei prestatori di servizi/istituti di IFP. Il CESE fa presente alle parti in causa che la qualità dell'IFP può essere migliorata a livello di sistema in determinati paesi solo a condizione di introdurre il quadro di riferimento non solo negli istituti di IFP, ma anche a livello (della gestione) del sistema di IFP. Inoltre il ricorso a criteri qualitativi, descrittori indicativi e indicatori comuni permette anche di rendere comparabili le prassi di gestione e di erogazione dell'IFP in uso nell'UE.

3.9 Il CESE fa osservare alla Commissione che il principale presupposto per la realizzazione degli obiettivi comuni è un autentico impegno degli Stati membri per l'applicazione del quadro di riferimento. Ciò vuol dire che i principi fondamentali, i requisiti di qualità e i descrittori indicativi comuni dovrebbero essere tradotti in specifici obiettivi e iniziative pratiche, da adottare in maniera coerente.

3.10 Il Comitato invita la Commissione a promuovere e a sostenere l'applicazione del quadro di riferimento e il suo costante miglioramento a livello europeo e nazionale. Al fine di incoraggiare e promuovere il ricorso al quadro di riferimento la Commissione dovrebbe reperire in futuro i mezzi per finanziare i relativi regimi e sensibilizzare i partner per la qualità attuali e futuri in merito alle opportunità di finanziamento a tutti i livelli. La Commissione dovrebbe inoltre collaborare più attivamente con la Rete europea per l'assicurazione della qualità nell'IFP nel suo ruolo di continuo adeguamento e miglioramento dei principi e, criteri qualitativi, descrittori indicativi e indicatori comuni.

3.11 Il CESE si compiace del fatto che la proposta comprenda una importante garanzia di qualità, sotto forma di regolare valutazione triennale dell'introduzione del quadro di riferimento a livello nazionale, i cui risultati potranno contribuire al successivo riesame del quadro di riferimento a livello europeo. Il Comitato ritiene che le valutazioni dovrebbero concentrarsi anche sull'impatto effettivo del quadro di riferimento sulla qualità dell'IFP a livello nazionale ed europeo, nonché sull'individuazione dei settori in cui si sono avuti sviluppi o miglioramenti, sui cambiamenti intervenuti nell'attuazione e sulla portata di tali cambiamenti.

3.12 Il CESE raccomanda di provvedere a un'ampia diffusione di informazioni e di migliorare la comunicazione relativa al quadro di riferimento al fine di raggiungere il maggior numero possibile di potenziali partecipanti e attori. Sarebbe inoltre opportuno elaborare una strategia e un piano di comunicazione, per pubblicizzare e mettere in evidenza i vantaggi e i probabili risultati dell'applicazione del quadro di riferimento a tutti i livelli, e in particolare a quello dei fornitori (degli istituti) di IFP. Per garantire un'informazione efficace a livello sia europeo e nazionale che di sistema e di fornitori di servizi di IFP bisognerà intervenire a vari livelli. L'ENQA VET può svolgere un ruolo importante a fianco della Commissione nella comunicazione a livello europeo, mentre a livello nazionale tale compito potrebbe essere svolto dai punti di riferimento nazionali per l'assicurazione della qualità.

3.13 Conformemente alle posizioni espresse nel parere in merito al rapporto tra formazione professionale e produttività<sup>(1)</sup>, il CESE desidera ribadire che, in materia di apprendimento permanente, è necessario un maggiore coordinamento tra i vari livelli dei sistemi di istruzione e di formazione su scala europea e nazionale. Ciò richiede anche un approccio coerente alla garanzia e alla valutazione della qualità nell'intero settore dell'istruzione e della formazione.

3.14 Il CESE crede che l'IFP debba essere sviluppata a tutti i livelli in quanto parte essenziale e integrante dell'apprendi-

mento permanente. Occorre garantire uno stretto legame tra l'IFP e i livelli di istruzione precedenti e successivi, in particolare l'istruzione generale e quella superiore. I vari gruppi di età, compresi i più giovani, dovrebbero beneficiare delle opportunità di sviluppo e delle infrastrutture necessarie, ed essere valutati in base ai cicli di vita.

3.14.1 La valutazione della qualità deve interessare tutti i tipi e tutti gli istituti di istruzione, a cominciare da quella per la prima infanzia, perché l'istruzione ricevuta in tale fase migliora i successivi risultati scolastici e professionali; la valutazione della qualità dovrebbe applicarsi anche all'istruzione primaria, per garantire che gli allievi dispongano delle competenze di base prima di passare a un livello di istruzione superiore. La credibilità e l'efficacia della valutazione si riducono se si prende in considerazione solo il periodo della formazione professionale, senza tenere conto del profitto riportato nell'istruzione generale, che incide invece sui risultati successivi e sui percorsi di carriera. Il CESE ritiene importante che la Commissione sia consapevole delle relazioni esistenti tra i livelli di istruzione individuali e tenga conto delle implicazioni e delle circostanze esterne all'istruzione e della maniera in cui questi livelli influiscono sulla qualità del sistema di istruzione e di formazione professionali.

3.14.2 Nell'ottica di migliorare la comunicazione e quindi la fiducia reciproca, nonché per trovare una prospettiva e degli sviluppi comuni per la garanzia della qualità, il CESE sottolinea l'importanza di rafforzare i legami tra garanzia e valutazione della qualità nell'IFP e in tutti gli altri settori dell'istruzione. Il CESE si compiace del fatto che la cooperazione in materia di garanzia della qualità sia stata avviata nel settore dell'istruzione superiore, e raccomanda di proseguirla e di consolidarla. Anche l'attuazione del quadro europeo delle qualifiche richiede approcci coerenti di garanzia della qualità, in particolare tra l'IFP e l'istruzione superiore, dato che la promozione dell'apprendimento permanente costituisce un tema comune a entrambi i settori.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Cfr. il parere del CESE sul tema *Formazione e produttività*, relatore: KORYFIDIS (GU C 120 del 20.5.2005).



**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione del sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET)**

COM(2008) 180 def. — 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

Il Consiglio, in data 23 aprile 2008, 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 raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione del sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET)*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 settembre 2008, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 109 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione.

## 1. Introduzione

1.1. La proposta di raccomandazione in esame è volta a istituire un sistema comune europeo di certificazione al fine di agevolare i trasferimenti e il riconoscimento delle qualifiche a beneficio della mobilità dei lavoratori.

1.2. L'istruzione e la formazione sono parte integrante della strategia di Lisbona, il programma europeo di riforma che dovrebbe permettere di rispondere alle sfide della società del sapere e dell'economia. In termini più specifici, l'acquisizione di conoscenze, competenze e know-how da parte dei cittadini mediante l'istruzione e la formazione è una condizione necessaria e indispensabile per conseguire gli obiettivi di Lisbona in materia di competitività, di sviluppo, di occupazione e di coesione sociale.

1.3. Se è vero che qualche progresso in questo senso è stato fatto, gli obiettivi stabiliti non sono stati raggiunti, soprattutto per quanto riguarda l'apprendimento permanente e la mobilità dei lavoratori, ambiti nei quali rimangono numerose barriere. Queste carenze mettono in rilievo la necessità di creare strumenti e meccanismi di cooperazione che agevolino la partecipazione all'apprendimento permanente e il trasferimento delle qualifiche tra i diversi Stati, istituzioni e sistemi. Aumentare la trasparenza in materia di qualifiche è una tappa indispensabile per l'adozione di una strategia di questo tipo e per lo sviluppo delle conoscenze, delle competenze e del know-how necessari ai lavoratori e ai cittadini d'Europa, ma anche a tutte le parti interessate (in particolare gli organismi di formazione).

1.4. Il sistema ECVET<sup>(1)</sup>, che si rivolge ai cittadini, dovrebbe favorire il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in modo transnazionale. È un sistema costruito sulle pratiche e sui sistemi esistenti in Europa e si basa sui seguenti elementi:

- una descrizione delle qualifiche espresse in unità di apprendimento (conoscenze, know-how e competenze) trasferibili e cumulabili,
- una costruzione trasparente dei meccanismi di trasferimento e di capitalizzazione dell'apprendimento e della loro validità,
- l'instaurazione di partenariati tra le istituzioni al fine di creare un ambiente che permetta il trasferimento e istituisca uno spazio di apprendimento transnazionale.

## 2. Osservazioni generali

2.1. La valutazione d'impatto evidenzia che il sistema ECVET è uno strumento che agevola la trasparenza, il raffronto, il trasferimento e l'accumulazione dei risultati dell'apprendimento tra sistemi diversi. Esso non implica una maggiore atomizzazione delle qualifiche e non propone la loro armonizzazione, né quella dei sistemi di formazione. Il sistema sostiene e rafforza gli esistenti strumenti di mobilità (ECTS<sup>(2)</sup> ed EQF<sup>(3)</sup>) e, sul medio periodo, potrà contribuire alle necessarie riforme dei sistemi nazionali di formazione in vista dell'attuazione dell'apprendimento permanente. A questo titolo, ECVET apporta un valore aggiunto nel campo della mobilità e dell'apprendimento permanente.

2.2. Non si devono, però, sottovalutare le difficoltà che tuttora esistono a livello di questi strumenti. Benché EQF sia finalizzato al raffronto transnazionale, i sistemi nazionali devono essere concepiti e organizzati in modo da permettere la comprensione e la fiducia dei partner degli altri Stati. Spetterà alla Commissione stabilire i criteri che permetteranno di assicurare la pertinenza, la trasparenza e il raffronto, e di ispirare fiducia reciproca nei partner. Analogamente, se è vero che

<sup>(1)</sup> Acronimo di *European Credits System for Vocational Education and Training* (Sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale).

<sup>(2)</sup> Sistema di trasferimento dei crediti accademici.

<sup>(3)</sup> Quadro europeo delle qualifiche e dei titoli per l'apprendimento permanente.

EQF è stato creato per permettere il raffronto e la trasposizione volontaria delle qualifiche a livello europeo, nazionale e settoriale, la complessità dei sistemi esistenti non va sottovalutata. È quindi necessario rafforzare gli strumenti che permettono di progredire verso una maggiore trasparenza e di gestire correttamente le tappe necessarie per pervenire all'introduzione di diplomi o di certificati nel 2012.

2.3. Va inoltre sottolineato che il sistema ECVET non si sostituirà alle altre politiche in vigore nell'Unione europea, e in particolare alla direttiva 2005/36/CE, che riguarda i lavoratori migranti. D'altro canto, esso non rafforza i necessari legami con i programmi europei esistenti, in particolare quelli che prevedono, per le regioni meno sviluppate dell'UE, che il FSE finanzia attività volte all'attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione e formazione in modo da sensibilizzare maggiormente i cittadini sull'importanza delle esigenze della società della conoscenza, in particolare in materia di istruzione e di apprendimento permanente, migliorando al tempo stesso l'accesso a un'istruzione di qualità.

2.4. Il sistema ECVET, che istituisce un processo permanente, comporta l'impegno duraturo di tutti gli interessati e una sinergia tra le iniziative adottate a livello europeo, nazionale o settoriale. Purtroppo, esso non prevede espressamente una valorizzazione dei progressi o delle innovazioni (buone pratiche) che possa a sua volta generare una dinamica tra gli attori e i partner potenziali in vista della valutazione prevista per il 2012.

2.5. Il Comitato ha constatato che la consultazione di un gran numero di attori pubblici e privati a tutti i livelli ha permesso di stabilire un linguaggio comune. Tuttavia, l'utilizzo sistematico di alcuni acronimi — nelle proposte, nelle comunicazioni, nelle raccomandazioni, nelle valutazioni d'impatto, nelle relazioni richieste dalla Commissione — ha causato una certa confusione, che non è di buon auspicio per il conseguimento dell'obiettivo. Un'abbreviazione, sigla o acronimo, o ancora uno slogan, che ha senso in una lingua può risultare incomprensibile in un'altra, se non addirittura trasmettere un'immagine del tutto negativa. Il loro uso può inoltre limitare l'ingresso di nuovi organismi di formazione e dissuadere il pubblico dall'interessarsi a uno strumento che è concepito per agevolare i trasferimenti tra sistemi di formazione nazionali, e non per renderli meno trasparenti. Analogamente, il Comitato ritiene opportuno che lo sforzo volto ad armonizzare e rendere compatibili questi sistemi di formazione professionale con l'apprendimento permanente tenga conto degli aspetti linguistici e delle azioni intraprese dalla Commissione in altri campi.

2.6. La Commissione dovrà assicurare che l'obiettivo di rendere «possibile a ognuno di compiere la sua formazione in diversi istituti e in diversi paesi, favorendo così la mobilità dei discenti in tutta Europa, risultato tanto più notevole in quanto esistono oltre 30 000 istituti di formazione professionale nell'Unione europea»<sup>(1)</sup> non sia conseguito a scapito della diversità linguistica da un lato e della qualità dell'insegnamento linguistico che la Commissione stessa ha affermato di voler mantenere dall'altro.

### 3. Osservazioni particolari

3.1. La Commissione propone di creare il sistema ECVET attraverso lo strumento legislativo di una raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, a norma dell'art. 150 del Trattato. Questa scelta crea un quadro che permette di applicare i principi contenuti in ECVET mantenendo al tempo stesso un approccio di tipo volontario. In tal modo si rafforza il processo di consultazione avviato, che ha consentito un ampio confronto tra i pareri dei diversi attori, tra cui le parti sociali.

3.2. L'approccio volontario, pur presentando delle lacune, permette di rafforzare il coordinamento tra la Commissione, le parti sociali e gli Stati membri, al fine di identificare correttamente i problemi che potranno verificarsi e soprattutto di individuare le innovazioni e le soluzioni più adatte. Questo processo permette di prevedere un'attuazione operativa e più efficace di un sistema ECVET che apporti un vero valore aggiunto europeo in materia di riconoscimento delle competenze, a beneficio dei cittadini e dei lavoratori d'Europa, favorendo così l'apprendimento permanente e la mobilità.

3.3. La Commissione ha affermato l'intenzione di procedere a una valutazione dei progressi fatti e di pubblicarne i risultati, per poi introdurre un sistema ECVET in evoluzione e revisione permanente e quindi in grado di adattarsi agevolmente ai cambiamenti. Questa intenzione va considerata una garanzia della disponibilità della Commissione a cooperare. È auspicabile che i diversi attori, e in particolare gli utilizzatori o i loro rappresentanti, siano direttamente coinvolti nella valutazione e nell'elaborazione della relazione prevista dal testo.

3.4. La volontà della Commissione di sostenere e promuovere la mobilità transnazionale e l'accesso all'apprendimento permanente nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale deve tradursi anche in un'affermazione inequivocabile dei principi sottintesi dalla raccomandazione e riguardanti la posizione e il ruolo degli attori:

<sup>(1)</sup> Comunicato della Commissione IP/08/558.

- gli utilizzatori finali sono i discenti volontari che intendono far convalidare il loro risultati in vista di una certificazione riconosciuta,
- il sistema di certificazione basato su un riconoscimento dei risultati mediante unità di crediti costituite da punti deve garantire l'imparzialità e puntare all'uguaglianza di condizioni d'accesso e non deve comportare ostacoli supplementari o criteri di selezione,
- la cooperazione europea in materia di istruzione e di formazione iniziale e permanente è necessaria per creare le condizioni della trasparenza e del riconoscimento delle qualifiche,
- dovrebbero essere creati reti e partenariati, basati specificamente sul sistema ECVET, al fine di sviluppare nuovi strumenti e nuove pratiche in materia di accordi di apprendimento e trasferimento di crediti,
- la Commissione dovrebbe assicurare che le norme in procinto di essere adottate permettano il trattamento equo non solo dei discenti, ma anche degli istituti di formazione. Recenti studi <sup>(1)</sup> dimostrano ancora che chi beneficia in più grande misura dei programmi di apprendimento permanente sono i gruppi già più qualificati, e che i gruppi con il più basso livello di qualifica o non qualificati beneficiano meno di tali programmi. I motivi di questo fenomeno sono diversi, ma per le certificazioni questo ostacolo dovrebbe essere evitato, e la Commissione deve far sì che il sistema di certificazione includa anche i gruppi meno favoriti da questo punto di vista,
- a tale proposito, in tempi recenti numerosi istituti di formazione (associazioni e organizzazioni) specializzati negli interventi rivolti proprio ai suddetti gruppi, e forti di un'esperienza concreta di lungo periodo, sono stati esclusi dal mercato dell'«offerta», in certi Stati membri, perché molto spesso si è preferito risparmiare a breve termine a scapito dei gruppi meno «redditizi». La loro esperienza dovrebbe essere nuovamente valorizzata sotto il profilo umano e finanziario, in particolare nell'ambito culturale, in quello dell'economia sociale e in quello dell'istruzione popolare, che spesso costituiscono per questi gruppi la porta d'accesso alla formazione professionale.

<sup>(1)</sup> *Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks, 2007*: SEC(2007) 1284. *Studio Counting the cost sulla partecipazione degli adulti all'apprendimento*, del NIACE (National Institute of Adult Continuing Education, Istituto nazionale dell'istruzione continua per adulti — Regno Unito), gennaio 2008.

3.5. Per tendere verso un sistema di certificazione europeo per mezzo di cooperazioni rafforzate, si elaborano norme comuni. Si tratta di un processo particolarmente delicato per quanto riguarda i risultati dell'apprendimento cosiddetto informale. Le norme da rispettare dovrebbero essere messe a punto e studiate seguendo i criteri proposti in particolare dal Cedefop nella sua relazione (cfr. nota in calce) e consultando gli istituti che hanno acquisito un'esperienza solida e inclusiva (quelli il cui successo non si basa sull'eliminazione e la selezione all'ingresso dei corsi di formazione certificanti).

3.6. La Commissione dovrebbe tenere conto della sua comunicazione su «un piano d'azione sull'educazione e la formazione degli adulti» <sup>(2)</sup> che consentirebbe di includere più rapidamente il più grande numero possibile di persone, in particolare quelle che più ne hanno bisogno: gruppi non solo vulnerabili o svantaggiati, ma che dovrebbero essere prioritari per ragioni sociali e umane di inclusione e di coesione economica e territoriale <sup>(3)</sup>.

3.7. Gli allegati 1 e 2 della raccomandazione, ispirati alle raccomandazioni del Cedefop <sup>(4)</sup>, sono elementi importanti per il successo del sistema ECVET, che concorrono alla trasparenza e alla coerenza dell'insieme in quanto stabiliscono i principi per lo sviluppo a tutti i livelli. Tali raccomandazioni dovrebbero essere oggetto di ulteriore chiarimento, di accompagnamento e di una pubblicità rafforzata, in modo da garantire che il sistema sia sostenibile e duraturo.

3.8. La creazione di un repertorio comune e di un campo comune di designazione degli oggetti pedagogici nel contesto della preconsultazione e della consultazione realizzate dalla Commissione costituisce un progresso, ma non deve far dimenticare che l'istruzione non appartiene al settore dei servizi di mercato. Essa deve invece rimanere un servizio di base accessibile al più grande numero di persone possibile e garantito al tempo stesso dagli investimenti pubblici e dalla coesione politica, sia a livello nazionale che nel quadro dei negoziati all'OMC, se si vuole mantenere un alto livello di competitività europea in senso lato (interesse generale).

<sup>(2)</sup> Parere CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano d'azione in materia di educazione degli adulti — È sempre il momento di imparare*, relatrice: HEINISCH (GU C 204 del 9.8.2008, pag. 89).

<sup>(3)</sup> Parere del CdR del 19 giugno 2008 in merito al *Piano d'azione in materia di educazione degli adulti — È sempre il momento di imparare*, relatrice: SHIELDS. Parere adottato nel corso della sessione plenaria del 18 e 19 giugno 2008.

<sup>(4)</sup> Creato nel 1975 dal regolamento (CEE) n. 337/75 del Consiglio, il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale è il centro di riferimento dell'Unione europea per la formazione e l'insegnamento professionale. relazione per *Cedefop: Panorama — Indicatori di qualità nell'insegnamento e nella formazione professionale*, di Erwin Seyfried — FHVR-FBAE (Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege — Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Berlin, Scuola superiore di amministrazione pubblica e di amministrazione della giustizia — Centro di ricerca sulla formazione professionale, il mercato del lavoro e la valutazione — Berlino).

3.9. Se si vuole essere coerenti, gli obiettivi di lavoro dignitoso e istruzione di qualità devono essere perseguiti parallelamente, quali garanzie di competitività, e un sistema europeo di certificazione deve continuare a essere sviluppato in concertazione tra gli Stati membri, le parti sociali a tutti i livelli e le persone interessate dalle convalide, che in quanto destinatari devono rimanere al centro degli obiettivi. Questi ultimi, a loro volta, devono restare leggibili e chiari per tutti i beneficiari: riconoscimento dei risultati ottenuti in termini di competenze, trasferibilità, mobilità geografica e professionale. Per quanto riguarda gli operatori: riconoscimento e accesso ai finanziamenti di interesse generale. Un sistema europeo di certificazione può contribuire ad accrescere l'occupabilità e la mobilità purché tenga conto di queste preoccupazioni: mantenere gli operatori più capaci (esperienza, numero di convalide riuscite, qualità delle stesse); riconoscere l'esperienza acquisita dagli operatori (organizzazioni e associazioni) che hanno sperimentato i metodi concretamente, alla prova dei fatti; attribuire priorità e ridare fiducia agli operatori che sono stati messi da parte (aiuto ai migranti, sostegno ai Rom, alfabetizzazione degli adulti, sostegno linguistico, ecc.).

3.10. Il Comitato ricorda che i lavoratori dipendenti attualmente più interessati dalla mobilità sono i lavoratori di sesso maschile distaccati nei settori dei servizi all'edilizia e alla cantieristica, seguiti dai servizi dell'informatica e delle nuove tecnologie, dal turismo, dai trasporti, ecc.

3.11. Il sistema ECVET è concepito specificamente per la formazione professionale iniziale e continua, per il riconoscimento e per la convalida delle acquisizioni formali (insegnamento) e non formali (esperienza professionale). Il Comitato raccomanda pertanto di accordare un'attenzione particolare all'apprendimento permanente e al riconoscimento dei risultati acquisiti dai lavoratori distaccati <sup>(1)</sup>.

3.12. Il bilancio da stilare dopo quattro anni dovrebbe prevedere un'ampia divulgazione negli Stati membri, pilotata dalla Commissione europea, al fine di permettere al sistema di radicarsi nella società civile e di adattarsi all'evoluzione dei sistemi attualmente esistenti.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> Parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi — Massimizzarne i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori*, relatrice: LE NOUAIL-MARLIÈRE (GU C 224 del 30.8.2008, pag. 95).

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro**

COM(2008) 111 def. — 2006/0214 (COD)

(2009/C 100/26)

Il Consiglio, in data 4 giugno 2008, 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 modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 settembre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore unico VERBOVEN.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 102 voti favorevoli, nessun voto contrario e 4 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato è sostanzialmente favorevole alla proposta in esame, chiede alla Commissione di tener conto delle riserve da esso formulate e di modificare di conseguenza il testo dei considerando, ed auspica che la proposta sia approvata in tempi brevi dal Parlamento europeo e dal Consiglio <sup>(1)</sup>.

## 2. Motivazione

### 2.1. Sintesi della proposta della Commissione

2.1.1. Lo scopo della proposta in esame è avviare la codificazione della direttiva 89/655/CEE del Consiglio, del 30 novembre 1989, relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro e successive modifiche. La nuova direttiva sostituisce i vari atti che essa incorpora <sup>(2)</sup> e, secondo la Commissione, ne preserva appieno la sostanza, limitandosi a riunire le norme in esse contenute e ad apportarvi le sole modifiche formali necessarie ai fini della codificazione.

### 2.2. Osservazioni

2.2.1. L'osservanza delle norme in materia di salute e sicurezza nell'uso delle attrezzature di lavoro rappresenta un aspetto importante delle misure di prevenzione. Dal 1989, tali norme formano oggetto di un'armonizzazione minima. La direttiva 89/655/CEE è stata modificata a più riprese così da poter coprire un numero sempre maggiore di situazioni di lavoro (prin-

cipalmente il lavoro «in quota», ossia in luoghi sopraelevati) e integrare un concetto più ampio di salute sul lavoro che tenga conto dei principi di ergonomia; da ultimo, la direttiva 2007/30/CE ha modificato il modo in cui gli Stati membri devono redigere le relazioni nazionali di attuazione della normativa comunitaria in materia di salute e di sicurezza. Queste diverse revisioni possono comportare difficoltà per i destinatari di tale normativa.

2.2.2. L'opera di codificazione non dovrebbe comportare alcuna modifica di carattere sostanziale né al dispositivo (articolato) né agli allegati né al preambolo degli atti da codificare. Queste diverse parti del testo di un atto normativo costituiscono infatti un insieme coerente e interdipendente. Lo stesso preambolo, pur non dettando disposizioni di per sé vincolanti, costituisce però un ausilio interpretativo di queste ultime e fornisce quindi agli Stati membri criteri utili per garantirne un'applicazione coerente. In esito all'esame della proposta, il Comitato ritiene che il testo in questione rispetti tale principio fondamentale della codificazione per quanto attiene al dispositivo e agli allegati, ma non per quanto concerne il preambolo. In dettaglio:

— il Comitato constata che i considerando 7, 8, 9, 10 e 11 della direttiva 2001/45/CE, nonché il considerando 9 della direttiva 89/655/CEE, non sono stati inclusi nella proposta di codificazione,

— più in particolare, i considerando 10 e 11 della direttiva 2001/45/CE ponevano l'accento sulla necessità di un'adeguata formazione specifica dei lavoratori chiamati a utilizzare delle attrezzature per lavorare in luoghi sopraelevati. Il Comitato auspica dunque l'inserimento di una raccomandazione in tal senso tra i considerando della proposta in esame,

<sup>(1)</sup> Cfr. anche parere CESE del 15 febbraio 2007 in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro (seconda direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) (versione codificata), relatore: VERBOVEN (GU C 97 del 28.4.2007).

<sup>(2)</sup> Direttive 89/655/CEE del Consiglio, 95/63/CE del Consiglio, 2001/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e 2007/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.



— il Comitato ritiene che, ai sensi della decisione 2003/C 218/01 del Consiglio, del 22 luglio 2003, la proposta in esame dovrebbe essere sottoposta per parere al comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro. Conformemente alla prassi seguita finora, il parere di tale organo dovrebbe essere citato in un «visto» della nuova direttiva. Il tempo trascorso dall'inizio dell'opera di codificazione prova a sufficienza che la consultazione di detto comitato avrebbe potuto svolgersi senza particolare difficoltà.

2.2.3. Pur con le riserve summenzionate, il Comitato ritiene che la proposta in esame riunisca in modo razionale le disposizioni in vigore, le renda più chiare e non ponga alcun problema di fondo.

2.2.4. Il Comitato è sostanzialmente favorevole alla proposta in esame, chiede alla Commissione di tener conto delle riserve formulate e di modificare di conseguenza il preambolo della direttiva proposta, ed auspica che questa sia approvata in tempi brevi dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa al regime generale delle accise**

COM(2008) 78 def./3 — 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 4 marzo 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Consiglio relativa al regime generale delle accise*

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 2 ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore BURANI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 107 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE concorda sulla decisione della Commissione di sostituire integralmente la direttiva di base sull'applicazione delle accise, 92/12/CEE del 1992, sostituendola con un nuovo testo che tenga conto dell'adozione della procedura elettronica EMCS (*Excise Movement and Control System*), al quale fornisce una base giuridica. La Commissione ha approfittato dell'occasione per introdurre alcune modifiche e innovazioni rese necessarie dalle esperienze maturate dalle amministrazioni degli SM e dagli operatori. Sono inoltre state snellite diverse procedure. In linea generale, le parti che si vogliono modificare o innovare non sollevano particolari obiezioni, ma su alcuni aspetti il CESE intende apportare un contributo di riflessioni per le discussioni che seguiranno.

1.2 La Commissione indica una data di entrata in vigore della direttiva, fissandola al 1° gennaio 2009 in linea di ipotesi, ma consapevole che l'esame della proposta richiederà tempi molto più lunghi; propone inoltre che la procedura EMCS possa essere adottata in un primo tempo solo dagli SM che l'hanno adottata, mentre gli altri continuerebbero per un certo periodo con la procedura cartacea.

1.3 Il CESE, unitamente ad altre parti interessate, ritiene che questa misura sia da considerare in modo critico: una dualità di procedure diventa farraginoso e costoso sia per le amministrazioni che per gli operatori. Ma, l'alternativa di partire con l'EMCS quando tutti saranno pronti, è ugualmente punitiva per coloro che sono già pronti e per gli operatori. Una soluzione intermedia, poco soddisfacente e suscettibile di procrastinare l'EMCS in Europa a data indefinita, potrebbe consistere nell'utilizzo dell'EMCS solo per le operazioni interne degli SM

già in grado di adottare la procedura elettronica. La procedura cartacea sarebbe adottata da tutti gli SM nei traffici internazionali sino a quando tutti saranno in grado di passare all'elettronica.

1.4 La parte più rilevante del documento della Commissione riguarda la circolazione dei prodotti in sospensione di accisa; le diverse innovazioni raccolgono il consenso del CESE, salvo alcune puntualizzazioni e proposte (cfr. punti da 4.6 a 4.9) che riguardano principalmente il concetto, ora meglio precisato, di «perdita irrimediabile» delle merci. Per quanto riguarda le vendite a distanza la formulazione dell'articolo 34 (cfr. punto 4.9) potrebbe far sorgere dubbi interpretativi di natura legale sul paese di percezione delle accise.

1.5 Il CESE propone pure di inserire nella nuova direttiva la precisazione dei limiti quantitativi e di valore entro i quali gli acquisti di un cittadino in un altro SM sono considerati come da esso effettuati in qualità di «privato». Esiste il pericolo di differenze di interpretazione e di applicazione da parte delle diverse amministrazioni.

## 2. La proposta della Commissione

2.1 La direttiva 92/12/CEE del 25 febbraio 1992 contiene le disposizioni sul regime generale dei prodotti soggetti ad accisa, disposizioni che in gran parte sono fondate su supporto cartaceo. Il 16 giugno 2003, con decisione n. 1152/2003/CE del PE e del Consiglio è stata introdotta una **procedura informatizzata**, detta EMCS (*Excise Movement and Control System*), che semplifica gli adempimenti per gli operatori e mette in grado le autorità di esercitare controlli integrati e più efficaci. L'adozione dell'EMCS rende necessaria la modifica delle disposizioni relative ai **movimenti in sospensione d'accisa**.

2.2 La Commissione approfitta di questa occasione per **sostituire integralmente la direttiva 92/12/CEE**. Non solo tiene conto dell'adozione dell'EMCS, al quale fornisce una base giuridica, ma **modifica in modo organico l'intera direttiva precedente**: aggiorna il linguaggio in funzione dei nuovi standard legislativi, rifonda il testo conferendogli una migliore struttura logica, sopprime le disposizioni obsolete, si adegua ai nuovi concetti giuridici, semplifica le procedure riducendo gli obblighi degli operatori senza compromettere i controlli.

2.3 Il nuovo testo incorpora anche, nel Capo V, gli elementi essenziali della proposta COM(2004) 227 def. — accantonata dal Consiglio nel 2005 — che tendeva a modificare gli articoli da 7 a 10 della direttiva di base, riguardanti i movimenti intracomunitari dei prodotti già immessi sul mercato.

2.4 La proposta è stata preceduta da una vasta consultazione degli operatori ed è stata elaborata in collaborazione con un gruppo di esperti sotto gli auspici del Comitato delle accise: una procedura corretta che dovrebbe permettere un esame non eccessivamente conflittuale del documento sotto l'aspetto tecnico.

### 3. Considerazioni di carattere generale

3.1 Il CESE non può che complimentarsi con la Commissione per l'iniziativa, che si traduce in un documento meglio strutturato rispetto a quello di base, più organico e conforme alla semplificazione delle procedure amministrative. Si nota inoltre un'apertura più marcata alle necessità degli operatori, senza che venga abbassato il livello dei controlli, che anzi dovrebbero diventare più efficaci con l'adozione delle procedure EMCS.

3.2 La parte più rilevante delle nuove disposizioni riguarda la **circolazione dei prodotti in sospensione di accisa**, con procedure basate sull'EMCS. Secondo la decisione n. 1152/2003/CE, l'EMCS dovrebbe essere introdotto nell'aprile 2009: se è lecito dubitare che tale data sarà rispettata da alcuni paesi, è praticamente certo con non lo sarà dalla totalità. Il sistema avrà comunque bisogno di un periodo di rodaggio collettivo e implica una stretta **collaborazione fra le amministrazioni nazionali**, con la conseguente necessità di un'**armonizzazione delle procedure interne**: un problema piuttosto complesso dal punto di vista amministrativo, tecnico e operativo. La Commissione ne è consapevole: mentre infatti propone che la direttiva entri in applicazione il 1° aprile 2010, prevede che gli Stati membri possano beneficiare di un **periodo transitorio** supplementare, durante il quale resterebbe in vigore, per la parte pertinente, la direttiva di base.

3.3 Gli SM si sono ormai impegnati ad adottare l'EMCS, ma non è detto che tutti lo faranno volentieri ed è del tutto possibile che qualche ostacolo venga ancora a frapporsi alla sua realizzazione completa. Ci si possono attendere **resistenze**, magari giustificate da argomentazioni tecniche ma sostanzialmente ispirate a motivazioni di altra natura. Non fa ben sperare il precedente della proposta di direttiva COM(2004) 227 def. di cui al punto 2.3, relativa ai movimenti dei prodotti soggetti ad accisa dopo la loro immissione al consumo: dopo difficili trattative fu deciso di tenere la questione «in sospeso» in attesa di una revisione completa della materia; ma la proposta ora in esame riproduce sostanzialmente quella precedente.

3.4 I problemi più delicati sono quindi di **carattere politico-economico**. Ogni SM applica tassi di accise differenti sui diversi prodotti, il che dà luogo al ben noto fenomeno degli **acquisti transfrontalieri** basati su calcoli di convenienza. I principi del mercato unico vorrebbero che ogni cittadino possa beneficiare delle differenze di prezzo non solo a livello nazionale ma anche e soprattutto nei suoi acquisti transfrontalieri; ma questi principi sono rimessi in causa quando entrano in gioco gli aspetti fiscali. Nella realtà quotidiana risulta evidente che ogni SM vede di mal occhio questi traffici quando ne è danneggiato, e li ignora quando ne è favorito. Nessun tipo di prodotto soggetto ad accisa è escluso da questa problematica: ne sono la prova le discussioni degli ultimi tempi sul tabacco, sull'alcol e sul gasolio (!): sono stati evocati **motivi di salute, di ordine pubblico, di rispetto per l'ambiente, di danni per l'economia**. Ma sullo sfondo, in modo non sempre esplicito, esistono anche motivazioni legate a **calcoli di convenienza fiscale**. Le differenti posizioni derivano quindi dalle **politiche sociali, economiche e fiscali** adottate da ciascuno SM: a livello comunitario tutto questo si traduce in un **problema di natura squisitamente politica**.

3.5 Il CESE si rende conto della delicatezza della materia e delle difficoltà che ciascuno SM può incontrare nelle negoziazioni che lo attendono; il loro esito positivo dipenderà dal grado di **flessibilità** che sarà necessario per giungere a decisioni collettive. Ciascun governo dovrà trovare un equilibrio fra il mantenimento delle proprie esigenze e le concessioni in materia di accise che dovrà fare alle altre parti. In altri termini, ognuno dovrà trovare il modo di **perseguire i propri obiettivi in materia sociale e di bilancio conciliandoli con un sistema comune di accise, e non viceversa**.

(<sup>1</sup>) Cfr. come esempio le proposte di direttiva più recenti: Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 92/12/CEE relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa [COM(2004) 227 def. — 2004/0072 (CNS)]; Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/96/CE per quanto riguarda l'adeguamento del regime fiscale specifico per il gasolio utilizzato come carburante per motori a fini commerciali e il coordinamento della tassazione della benzina senza piombo e del gasolio utilizzati come carburante per motori [COM(2007) 52 def. — 2007/0023 (CNS)]; Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato (versione codificata) [COM(2007) 587 def.].

#### 4. Considerazioni specifiche

4.1 In questo capitolo il CESE prende in considerazione le **principali innovazioni e modifiche** introdotte dalla proposta della Commissione rispetto alla regolamentazione attuale. Tralascia invece di commentare gli aspetti che non appaiono controversi, ispirati a un obiettivo di razionalizzazione del testo, al buon senso o alla naturale evoluzione della materia.

4.2 Come già anticipato al punto 3.2, pur se l'adozione della direttiva comporterà l'abrogazione della precedente direttiva 92/12/CEE; la **soppressione dei movimenti cartacei** non avverrà in coincidenza con la sua entrata in vigore: la proposta di direttiva prevede che per un **periodo transitorio** saranno consentite anche operazioni con documenti di accompagnamento cartacei. Nessuno è in grado di fare previsioni sulla durata di questo periodo: certo è che finché l'EMCS non sarà stato adottato dalla totalità degli SM il sistema potrebbe conoscere seri problemi. Il CESE ritiene di dover **richiamare l'attenzione sugli oneri che graveranno sugli operatori** — ma anche sulle amministrazioni degli SM — costretti a operare contemporaneamente con **sistemi elettronici e sistemi cartacei**, a seconda dei paesi di destinazione.

4.2.1 L'alternativa di rendere operante il sistema solo quando esso sarà funzionante in tutti gli SM fa sorgere il pericolo di rinviare il progetto a un futuro forse lontano, e d'altra parte, costringerebbe gli SM che sono in grado di partire con le procedure elettroniche ad attendere che gli altri li raggiungano: una situazione inaccettabile e punitiva per coloro che si sono messi in regola tempestivamente, ma anche e soprattutto per gli operatori commerciali.

4.2.2 Il Comitato segnala una soluzione proposta da alcuni esperti che, seppure non risolutiva, sembra offrire un compromesso accettabile anche se non ottimale: gli SM già in regola potrebbero utilizzare la procedura elettronica per i loro movimenti interni, mantenendo la procedura cartacea nei rapporti internazionali. Il sistema sarebbe quindi sperimentato a livello nazionale, prima di passare alla sua applicazione a livello comunitario quando tutti gli SM saranno pronti.

4.3 Il **Capo I, Disposizioni generali**, non introduce alcuna modifica sostanziale rispetto alla direttiva 92/12/CEE: si limita a meglio inquadrare la materia con alcuni ritocchi, nuove definizioni e modifiche di minore importanza.

4.4 Nel **Capo II, Fatto generatore dell'accisa**, la modifica introdotta con l'articolo 7, paragrafo 4, prevede che la «perdita irrimediabile» di un prodotto in sospensione d'imposta sia esentata dall'imposizione. Con il nuovo termine di «perdita irrimediabile» si fa riferimento ad un prodotto che diventa inutilizzabile per chiunque, indipendentemente dal motivo della perdita.

L'innovazione vera consiste nel fatto che la direttiva non impone più che la «forza maggiore» sia un evento da provare; ma il CESE fa notare che ogni SM rimane libero di stabilire le proprie norme in materia.

4.5 Il **Capo III, Produzione, lavorazione e detenzione**, introduce una sola importante innovazione: i «depositi fiscali» possono essere autorizzati a persone residenti in un altro SM, anche se nella logica del mercato interno, questo principio aveva sofferto in passato di limitazioni.

4.6 Il **Capo IV, Circolazione dei prodotti soggetti ad accisa in sospensione d'accisa**, contiene disposizioni innovative: l'articolo 16 prevede che i prodotti possano essere destinati non solo a depositi fiscali ma anche a privati o aziende autorizzati («destinatari registrati»), e, previa autorizzazione, a un «luogo di consegna diretta» designato da un destinatario autorizzato. Il CESE manifesta il proprio accordo, e si augura che le procedure di controllo siano così efficaci da impedire gli abusi. Sarebbe tuttavia auspicabile una precisa definizione delle figure professionali interessate dei termini utilizzati dalla direttiva.

4.7 Le disposizioni seguenti (articoli 17-19) riguardano le garanzie per coprire i rischi connessi alla circolazione delle merci in sospensione di accisa, e non richiedono specifici commenti; di particolare importanza sono invece le disposizioni della **Sezione 2** (articoli 20-27), che si occupano delle **procedure da applicare per il movimento dei prodotti in sospensione d'accisa**. A parere dei tecnici, l'adozione di queste procedure dovrebbe essere attentamente vagliata al fine di **verificare che esse permettano controlli efficaci e siano coerenti con le risorse delle amministrazioni**. Il CESE segnala comunque che l'articolo 20, paragrafi 1, 2, e 3, prevede che il movimento dei prodotti soggetti ad accisa possa aver luogo soltanto se accompagnato da un documento elettronico: una regola da adeguare alla scelta del sistema che sarà adottato per la transizione dal cartaceo all'elettronico.

4.8 Il **Capo V** riguarda la **circolazione e tassazione** dei prodotti soggetti ad accisa dopo l'immissione al consumo, e non contiene disposizioni fondamentalmente nuove: ribadisce il principio della tassazione dei prodotti nel paese di acquisto se detenuti da privati (articolo 30), e nel paese di consumo se detenuti per scopi commerciali (articolo 31), e conferma le norme già in vigore per l'individuazione del debitore e per le merci in transito.

4.9 Di particolare rilevanza è la norma dell'articolo 34 sulle **vendite a distanza**: in deroga all'articolo 30 essa stabilisce che i prodotti acquistati da privati e **spediti o trasportati dal venditore, direttamente o indirettamente o per suo conto**, sono assoggettati ad accisa **nello SM di destinazione**. Si dovrebbe pertanto inferire che se le merci **acquistate dal compratore vengono da questo spedite al suo indirizzo** esse sono assoggettate ad accisa **nello SM di acquisto**.

4.9.1 Il CESE si chiede se la norma non possa far sorgere un **problema di interpretazione**: nelle vendite a distanza l'acquisto si perfeziona nel luogo di residenza del venditore nel momento in cui avviene il pagamento; il compratore, proprietario delle merci, è quindi legalmente autorizzato ad impartire istruzioni a chicchessia (incluso il venditore) di spedirgli la merce *per suo ordine e conto*. Da un punto di vista giuridico, e contrariamente alla logica dell'imposizione nel luogo di effettivo consumo, le merci potrebbero quindi essere *sempre* considerate come **acquistate da un privato e spedite o trasportate per suo conto**, e quindi assoggettate ad accise nello SM di acquisto anche se la spedizione è stata curata dal venditore.

4.10 Il CESE ritiene inoltre di segnalare quella che a suo parere costituisce una lacuna nell'articolo 34: non sono precisati i limiti di quantità e di valore entro i quali gli acquisti di una persona sono considerati come effettuati in qualità di «privato»:

l'indicazione di criteri univoci è necessaria per evitare che nel mercato interno ogni SM applichi misure discordanti. Partendo da questi aspetti, ma non solo, il CESE sollecita la Commissione e gli Stati membri a redigere regole più chiare e trasparenti; si semplificherebbe la vita dei cittadini e delle aziende.

4.11 Le rimanenti disposizioni del **Capo VI** (varie) riguardano l'applicazione dei contrassegni e mantengono le disposizioni in vigore per i rifornimenti di navi ed aeromobili; l'articolo 38 riguarda i **piccoli produttori di vino** (fino a 1 000 hl), che godono di procedure semplificate per quanto riguarda la produzione e la detenzione dei prodotti soggetti ad accisa.

4.12 Il **Capo VII** (disposizioni finali) contiene la conferma dell'esistente **Comitato delle accise** e le disposizioni attuative: la direttiva 92/112/CEE dovrebbe essere abrogata in una data (1° aprile 2009) che prudentemente la Commissione indica come soggetta a discussione; altrettanto dicasi per il periodo transitorio (con ipotetico termine al 31 dicembre 200...) durante il quale gli SM possono continuare a operare secondo la precedente direttiva. Il CESE, così come altre istituzioni ed esperti, ritiene che tali date siano puramente indicative e da **prorogare secondo una visione realistica**, soprattutto tenendo conto delle difficoltà pratiche riguardanti la piena attuazione dell'EMCS.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI



**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, per combattere la frode fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie e alla Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1798/2003 per combattere la frode fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie**

COM(2008) 147 def. — 2008/0058 (CNS) — 2008/0059 (CNS)  
(2009/C 100/28)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 3 aprile 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, per combattere la frode fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie e alla*

*Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1798/2003 per combattere la frode fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie*

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 2 ottobre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore SALVATORE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 114 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime parere favorevole alla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla modifica del sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, per combattere la frode fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie e alla correlata proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1798/2003.

1.2. Le modifiche promosse rispondono alla maggiore domanda di semplificazione, di efficacia, di efficienza e garantiscono un più evidente legame tra misure di snellimento amministrativo e capacità degli Stati membri di contrastare e reprimere il fenomeno delle frodi intracomunitarie.

## 2. Introduzione

2.1. La proposta di direttiva in esame con l'annesso regolamento da modificare, mutuando il lungo dibattito in seno alle istituzioni comunitarie, si pone l'obiettivo esplicito di dotare le autorità di strumenti incisivi e cogenti onde debellare se non arginare nettamente le condotte fraudolente sovente utilizzate allo scopo di alterare il reale e corretto funzionamento del mercato interno.

2.2. Sul punto giova ricordare che il *genus* dell'illecito frode comunitaria si presenta sotto forme diverse, e differenti possono esserne gli ambiti di elezione: dalle fattispecie criminose di contraffazione di alcol e tabacco, dal contrabbando, a quelle che colpiscono la fiscalità diretta, sino alle più praticate che si traducono in condotte evasive dell'IVA.

2.3. Proprio queste ultime hanno subito un'attenzione particolare; sullo sfondo l'idea di una rivisitazione profonda dell'attuale sistema di imposizione degli scambi comunitari, che, in virtù del principio di parità di trattamento tra merci nazionali e merci provenienti dagli Stati comunitari, si fonda sul regime di tassazione a destinazione, cioè, nello Stato membro in cui il soggetto acquirente è identificato ai fini IVA.

2.4. Tale ultimo principio, governando di fatto in via transitoria il regime degli scambi comunitari, se da un lato ha consentito la non imponibilità delle cessioni comunitarie e quindi la libera circolazione delle merci, dall'altro ha favorito un notevole danno agli interessi finanziari della Comunità europea; su tutte, basti pensare al meccanismo consacrato nelle frodi comunitarie «carosello», sintetizzato in modo chiaro ed esemplificativo nella *Comunicazione della Commissione del 2006 al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo sulla necessità di sviluppare una strategia coordinata al fine di migliorare la lotta contro la frode fiscale* <sup>(1)</sup>, dove testualmente viene ripreso dettandone la definizione allorquando si dice che «esiste una frode particolare, detta "frode carosello", che sfrutta generalmente la combinazione di operazioni all'interno di uno Stato membro (con reclamo dell'IVA) e di operazioni intracomunitarie (senza reclamo di IVA tra i contraenti)».

2.5. Il CESE ha già ripetutamente trattato la materia in questione fornendo utili indicazioni che sono state oggetto di attenta valutazione nella elaborazione del presente parere <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 254 def.

<sup>(2)</sup> Pareri CESE in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (rifusione)* (GU C 74 del 23.3.2005, pag. 21) e alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo sulla necessità di sviluppare una strategia coordinata al fine di migliorare la lotta contro la frode fiscale* (GU C 161 del 13.7.2007, pag. 8).

### 3. Osservazioni generali

3.1. Avvertita pertanto l'esigenza di contrastare un fenomeno ormai dilagante, stimato tra il 2 e il 2,5 % del PIL comunitario, la proponenda direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, per combattere la frode fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie, in uno al modificando regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1798/2003 per combattere la frode fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie, fa sua la volontà affermata in una precedente ed esaustiva comunicazione al Consiglio su alcuni elementi chiave per l'elaborazione della strategia di lotta contro la frode all'IVA nell'UE <sup>(1)</sup>, esplicitando chiaramente le misure concrete da adottare.

3.2. Tale approccio, difatti, emergeva già nell'ambito della comunicazione predetta, ove si evidenziava che «nonostante il suo impegno a completare l'analisi su eventuali modifiche del sistema dell'IVA, la Commissione non vede alcuna contraddizione nel continuare il dibattito sulle cosiddette misure convenzionali. Dotare le autorità fiscali di strumenti di lotta antifrode più moderni ed efficaci è un obiettivo che deve essere proseguito ad ogni costo, indipendentemente dalle decisioni che saranno prese sulla misura di più ampia portata».

3.3. Difatti, circoscritto *medio tempore* il proposito di apportare modifiche ampie al sistema IVA che assorbe in sé l'idea di un radicale cambiamento nel meccanismo di tassazione di tale imposta, il CESE ritiene meritevole l'iniziativa del Consiglio di introdurre misure sebbene meno ambiziose ma comunque efficaci a legislazione vigente nel sistema di imposizione IVA.

3.4. Il CESE accoglie favorevolmente le modifiche promosse; trattandosi di correzioni puntuali alla direttiva in materia di IVA rileva come le stesse colgano le esigenze di semplificazione, di efficacia invocata anche durante i lavori preparatori della suddetta proposta, oltre a garantire un più evidente legame tra misure di snellimento amministrativo e capacità degli Stati membri di contrastare e reprimere questo fenomeno transnazionale.

3.5. Più esplicitamente, la volontà di ridurre, così come menzionato nella relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, «il tempo che intercorre tra il momento in cui un'operazione è effettiva e il momento in cui l'informazione è messa a disposizione dello Stato membro» - e cioè la riduzione a un mese del periodo corrente per la dichiarazione delle operazioni intracomunitarie negli elenchi riepilogativi, in uno alla proposta di consentire la trasmissione di tali informazioni tra gli Stati membri entro il termine di un mese e non più di tre - traduce in norma l'idea di non generare sproporzionati adempimenti amministrativi, a cui deve però corrispondere una maggiore capacità di accertamento e una migliore gestione dei rischi da parte delle autorità fiscali degli Stati membri nella lotta alle frodi comunitarie.

3.6. Chiarezza normativa, semplificazione degli adempimenti, maggior ricorso al principio di cooperazione amministrativa paiono improntare le altre disposizioni di modifica della direttiva 2006/112/CE del Consiglio.

3.7. Tra queste, oltre alla maggiore frequenza nella presentazione delle informazioni, vanno in questa direzione la proposta di comprendere nelle informazioni da accogliere nella lotta antifrode anche i dati sugli acquisti intracomunitari di beni e di servizi presso un prestatore stabilito in un altro Stato membro per i quali il destinatario è debitore di imposta, così come la disposizione secondo cui gli acquirenti o i destinatari che realizzano operazioni per un importo superiore a 200 000 euro avranno l'obbligo di presentare le loro dichiarazioni IVA a cadenza mensile e la modificazione normativa volta ad armonizzare le norme in tema di esigibilità sull'imposta di servizi tali da consentire che le operazioni siano dichiarate nello stesso periodo dal venditore e dall'acquirente.

3.8. Tali ultime prescrizioni normative, più di tutte, secondo l'opinione del Comitato, sintetizzano la *ratio* di modifica della direttiva, trovando un punto di equilibrio tra le esigenze di obblighi supplementari, ragioni di riduzione dei costi amministrativi (sarebbe interessata una parte esigua delle imprese) e disponibilità di maggiori informazioni da parte delle autorità finanziarie.

3.9. In altre parole, a una maggiore frequenza nelle comunicazioni delle informazioni sugli scambi commerciali farebbe da sponda la capacità di assumere molte più informazioni da parte delle amministrazioni fiscali, a cui seguirebbero meccanismi di cooperazione più efficienti.

### 4. Osservazioni specifiche

4.1. Si condivide la modifica dell'articolo 250, paragrafo 2, che consente alle aziende di presentare le dichiarazioni mediante sistemi informatici, in quanto tale prescrizione, oltre a ridurre il margine di errore nella presentazione della dichiarazione, riduce i costi sia per le aziende che per le amministrazioni.

4.2. Si approva la statuizione normativa contenente deroga per quelle aziende che solo occasionalmente ovvero eccezionalmente possono cadere sotto le disposizioni modificate.

4.3. Va sottolineata favorevolmente l'innovazione di cui all'articolo 251, lettera f) in cui oltre alla raccolta delle dichiarazioni IVA sulle merci scambiate, si introduce la previsione dell'acquisto di servizi onde consentire una valutazione più efficace delle informazioni scambiate ed evitare condotte evasive anche nella prestazione di servizi.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 758 def.

4.4. Ridurre a un mese la durata del periodo d'imposta, pur non potendosi considerare un deterrente risolutivo, è certamente un sensibile miglioramento volto ad allineare e armonizzare le norme sull'esigibilità dell'imposta sui servizi, così da incrociare correttamente le informazioni presentate dal venditore e dall'acquirente.

4.5. Corollario conseguente dell'impostazione dettata per la presentazione della dichiarazione IVA è la corrispondente modulazione temporale per gli elenchi riepilogativi.

4.6. Di pari rilevanza è la disposizione successiva che consente anche in questo caso la trasmissione attraverso mezzi elettronici.

4.7. Viene ritenuta utile la richiesta di una tabella di corrispondenza tra le disposizioni nazionali di attuazione della direttiva e la medesima direttiva, iniziativa tendente evidentemente a operare una verifica più approfondita sull'ampio ventaglio di informazioni attualmente fornito dalle imprese alle amministrazioni fiscali, anche in prospettiva delle successive modifiche che interverranno.

4.8. Va da ultimo rilevato come la modifica della predetta direttiva abbia come sua conseguenza il necessario adeguamento del relativo regolamento.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa al regime fiscale comune da applicare alle fusioni, alle scissioni, alle scissioni parziali, ai conferimenti d'attivo ed agli scambi d'azioni concernenti società di Stati membri diversi e al trasferimento della sede sociale di una SE e di una SCE tra Stati membri (versione codificata)**

COM(2008) 492 def. — 2008/0158 (CNS)

(2009/C 100/29)

Il Consiglio, in data 25 settembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 94 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Consiglio relativa al regime fiscale comune da applicare alle fusioni, alle scissioni, alle scissioni parziali, ai conferimenti d'attivo ed agli scambi d'azioni concernenti società di Stati membri diversi e al trasferimento della sede sociale di una SE e di una SCE tra Stati membri (versione codificata)*

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 115 voti favorevoli e 3 astensioni.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, per quanto riguarda alcuni progetti generatori di entrate**

COM(2008) 558 def./2 — 2008/0186 (AVC)

(2009/C 100/30)

Il Consiglio, in data 8 ottobre 2008, 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 regolamento (CE) del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, per quanto riguarda alcuni progetti generatori di entrate*

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 448a sessione plenaria del 23 ottobre 2008, ha nominato DASSIS relatore generale e ha adottato il seguente parere con 45 voti favorevoli, 0 voti contrari e 1 astensione.

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

soglia di 200 000 EUR, oltre la quale si applicano queste disposizioni.

1.1. Il CESE prende atto della proposta della Commissione europea di modificare l'articolo 55 del regolamento (CE) n. 1083/2006 e nota con piacere che tale modifica comporterà una riduzione del carico amministrativo.

2.2. Tali disposizioni non sembrano adatte ai progetti co-finanziati dal Fondo sociale europeo, in quanto si tratta essenzialmente di operazioni immateriali; esse impongono inoltre un onere amministrativo sproporzionato alle piccole operazioni co-finanziate dal FESR o dal Fondo di coesione.

1.2. Il CESE approva la proposta in esame.

**2. Motivazione**

2.1. L'articolo 55 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, stabilisce le modalità di gestione e le disposizioni relative al contributo finanziario di questi fondi ai progetti generatori di entrate. L'articolo 55 stabilisce altresì una

2.3. Di fronte all'impossibilità di risolvere per via interpretativa la questione dell'onere amministrativo derivante dall'articolo 55 e al termine delle consultazioni informali condotte con gli Stati membri, la Commissione ha deciso di proporre una modifica dell'articolo 55 per fare in modo che le disposizioni si applichino soltanto alle operazioni co-finanziate dal FESR o dal Fondo di coesione con un costo complessivo superiore a 1 milione di EUR. A giudizio della Commissione questa revisione tecnica semplificherà in modo significativo la gestione dei progetti.

Bruxelles, 23 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI



**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una Fondazione europea per la formazione professionale (rifusione)**

COM(2007) 443 def. — 2007/0163 (COD)

(2009/C 100/31)

Il Consiglio, in data 17 settembre 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 150 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una Fondazione europea per la formazione professionale (rifusione).*

Avendo concluso che il contenuto della proposta è soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 118 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

<u>Numero d'informazione</u>	Sommarario ( <i>segue</i> )	Pagina
2009/C 100/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione di taluni appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza COM(2007) 766 def. — 2007/0280 (COD) .....	114
2009/C 100/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle disposizioni comuni agli strumenti di misura ed ai metodi di controllo metrologico (rifusione) COM(2008) 357 def. — 2008/0123 (COD) .....	120
2009/C 100/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia COM(2008) 399 def. — 2008/0151 (COD) .....	120
2009/C 100/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, alla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 320/2006, (CE) n. 1234/2007, (CE) n. 3/2008 e (CE) n. [...] /2008 al fine di adeguare la politica agricola comune e alla Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) COM(2008) 306 def. — 2008/0103+0104+0105 (CNS) .....	121
2009/C 100/22	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano (regolamento sui sottoprodotti di origine animale) COM(2008) 345 def. — 2008/0110 (COD) .....	133
2009/C 100/23	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle sostanze che riducono lo strato di ozono (rifusione) COM(2008) 505 def. — 2008/0165 (COD) .....	135
2009/C 100/24	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionali COM(2008) 179 def. — 2008/0069 (COD) .....	136
2009/C 100/25	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione del sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET) COM(2008) 180 def. — 2008/0070 (COD) .....	140
2009/C 100/26	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro COM(2008) 111 def. — 2006/0214 (COD) .....	144
2009/C 100/27	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa al regime generale delle accise COM(2008) 78 def./3 — 2008/0051 (CNS) .....	146



<u>Numero d'informazione</u>	Sommarario ( <i>segue</i> )	Pagina
2009/C 100/28	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, per combattere la frode fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie e alla Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1798/2003 per combattere la frode fiscale connessa alle operazioni intracomunitarie COM(2008) 147 <i>def.</i> — 2008/0058 (CNS) — 2008/0059 (CNS) .....	150
2009/C 100/29	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa al regime fiscale comune da applicare alle fusioni, alle scissioni, alle scissioni parziali, ai conferimenti d'attivo ed agli scambi d'azioni concernenti società di Stati membri diversi e al trasferimento della sede sociale di una SE e di una SCE tra Stati membri (versione codificata) COM(2008) 492 <i>def.</i> — 2008/0158 (CNS) .....	153
2009/C 100/30	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, per quanto riguarda alcuni progetti generatori di entrate COM(2008) 558 <i>def./2</i> — 2008/0186 (AVC) .....	154
2009/C 100/31	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una Fondazione europea per la formazione professionale (rifusione) COM(2007) 443 <i>def.</i> — 2007/0163 (COD) .....	155



## PREZZO DEGLI ABBONAMENTI 2009 (IVA esclusa, spese di spedizione ordinaria incluse)

Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	1 000 EUR all'anno (*)
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	100 EUR al mese (*)
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, su carta + CD-ROM annuale	22 lingue ufficiali dell'UE	1 200 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	700 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	70 EUR al mese
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	400 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	40 EUR al mese
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, CD-ROM mensile (cumulativo)	22 lingue ufficiali dell'UE	500 EUR all'anno
Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici), CD-ROM, 2 edizioni la settimana	multilingue: 23 lingue ufficiali dell'UE	360 EUR all'anno (= 30 EUR al mese)
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie C — Concorsi	lingua/e del concorso	50 EUR all'anno

(\*) Vendita a numero:    - fino a 32 pagine:       6 EUR  
                              - da 33 a 64 pagine:     12 EUR  
                              - oltre 64 pagine:       prezzo fissato caso per caso

L'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, pubblicata nelle lingue ufficiali dell'Unione europea, è disponibile in 22 versioni linguistiche. Tale abbonamento comprende le serie L (Legislazione) e C (Comunicazioni e informazioni).

Ogni versione linguistica è oggetto di un abbonamento separato.

A norma del regolamento (CE) n. 920/2005 del Consiglio, pubblicato nella Gazzetta ufficiale L 156 del 18 giugno 2005, in base al quale le istituzioni dell'Unione europea non sono temporaneamente vincolate dall'obbligo di redigere tutti gli atti in lingua irlandese e di pubblicarli in tale lingua, le Gazzette ufficiali pubblicate in lingua irlandese vengono commercializzate separatamente.

L'abbonamento al Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici) riunisce le 23 versioni linguistiche ufficiali in un unico CD-ROM multilingue.

L'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dà diritto a ricevere, su richiesta, i relativi allegati. Gli abbonati sono informati della pubblicazione degli allegati tramite un «Avviso al lettore» inserito nella Gazzetta stessa.

### Vendita e abbonamenti

Le pubblicazioni a pagamento dell'Ufficio delle pubblicazioni sono disponibili presso i nostri distributori commerciali. L'elenco dei distributori commerciali è disponibile al seguente indirizzo:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_it.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accesso diretto e gratuito al diritto dell'Unione europea. Questo sito consente di consultare la *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e comprende anche i trattati, la legislazione, la giurisprudenza e gli atti preparatori della legislazione.**

**Per ulteriori informazioni sull'Unione europea, consultare il sito: <http://europa.eu>**