

# Gazzetta ufficiale

# C 218

## dell'Unione europea



Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni e informazioni

52° anno  
11 settembre 2009

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
I <i>Risoluzioni, raccomandazioni e pareri</i>		
PARERI		
<b>Comitato economico e sociale europeo</b>		
<b>451<sup>a</sup> sessione plenaria del 25 e del 26 febbraio 2009</b>		
2009/C 218/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il servizio civile europeo» (parere esplorativo) .....	1
2009/C 218/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La cooperazione e il trasferimento delle conoscenze tra gli organismi di ricerca, l'industria e le PMI: un presupposto importante per l'innovazione (parere d'iniziativa) .....	8

# IT

Prezzo:  
22 EUR

(segue)

## III Atti preparatori

**Comitato economico e sociale europeo****451ª sessione plenaria del 25 e del 26 febbraio 2009**

2009/C 218/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione .....	15
2009/C 218/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Aspetti normativi in tema di nanomateriali .....	21
2009/C 218/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 77/91/CEE, 78/855/CEE e 82/891/CEE del Consiglio e la direttiva 2005/56/CE per quanto riguarda gli obblighi in materia di relazioni e di documentazione in caso di fusioni e scissioni .....	27
2009/C 218/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE .....	30
2009/C 218/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sulle soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA) .....	36
2009/C 218/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 87/372/CEE del Consiglio sulle bande di frequenza da assegnare per l'introduzione coordinata del servizio pubblico digitale cellulare paneuropeo di radiotelefonía mobile terrestre nella Comunità .....	41
2009/C 218/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche .....	43
2009/C 218/10	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 sul piano d'azione «Produzione e consumo sostenibili» e «Politica industriale sostenibile» .....	46
2009/C 218/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un sistema per il marchio comunitario di qualità ecologica (Ecolabel) .....	50



## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## PARERI

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

451ª SESSIONE PLENARIA DEL 25 E DEL 26 FEBBRAIO 2009

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il servizio civile europeo» (parere esplorativo)**

(2009/C 218/01)

Con lettera datata 3 luglio 2008, il ministro francese per gli Affari esteri ed europei ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, nell'ambito della presidenza francese dell'Unione europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

«Il servizio civile europeo».

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 febbraio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore JANSON e dal correlatore SIBIAN.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009 nel corso della 451ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 131 voti favorevoli, 7 voti contrari e 9 astensioni.

### 1. Sintesi e conclusioni

1.1 Il CESE accoglie con grande favore l'iniziativa della presidenza francese. Rimanda inoltre alla raccomandazione del Consiglio del 20 novembre 2008 relativa alla mobilità dei giovani volontari nell'Unione europea<sup>(1)</sup>. Tuttavia, data la grande varietà di sistemi esistenti in materia di partecipazione attiva dei giovani alla società, l'approccio migliore consiste nel basare un'iniziativa europea sul quadro seguente:

- cooperazione tra attività volontarie aperte a tutti, non remunerate, intraprese liberamente, dotate di funzione educativa (apprendimento non formale) e fonte di valore sociale aggiunto,
- durata determinata, con obiettivi, contenuti, compiti, struttura e contesto definiti, adeguato sostegno e protezione giuridica e sociale,
- contesto europeo e transnazionale.

1.2 La partecipazione attiva alla società, anche tramite gli scambi internazionali, contribuisce molto alla crescita personale, specialmente dei giovani, e allo sviluppo della società civile organizzata in Europa. Per chi fa volontariato, si tratta di

un'opportunità unica di apprendimento formale e informale e di acquisizione di competenze sociali e linguistiche che può altresì contribuire a ravvivare il sentimento di cittadinanza europea e a rafforzare nei giovani l'intento di continuare a svolgere attività di volontariato anche in seguito. L'inclusione di altre fasce d'età, tra cui gli anziani, consentirebbe a questi ultimi di mettere a frutto l'esperienza di vita maturata, con effetti positivi sulla loro salute e qualità di vita. Lo svolgimento di attività comuni, all'interno del volontariato, da parte di diverse fasce d'età può inoltre contribuire a promuovere la comprensione intergenerazionale.

1.3 Il CESE è del parere che l'UE debba prefiggersi degli obiettivi ambiziosi miranti ad ampliare la partecipazione alla società civile. Un primo passo in questa direzione è seguire le raccomandazioni formulate dal CESE nel suo parere precedente<sup>(2)</sup>.

1.4 Il CESE apprezzerrebbe quindi che gli Stati membri avviassero una cooperazione tra le istituzioni che organizzano attività volontarie in modo da conferire una dimensione transnazionale alle forme di volontariato già esistenti.

<sup>(1)</sup> 14825/08 JEUN 101.

<sup>(2)</sup> Cfr. parere del CESE sul tema *Le attività di volontariato, il loro ruolo nella società europea e il loro impatto*, relatrice: KOLLER (GU C 325 del 30.12.2006).

1.5 L'UE dovrebbe promuovere un'iniziativa civica europea <sup>(1)</sup> comprendente politiche e attività nel quadro di programmi di scambio che vadano al di là dell'attuale enfasi sui giovani. Un obiettivo potrebbe essere quello di contribuire all'integrazione europea. Il CESE ritiene naturale che l'UE consacri maggiori risorse finanziarie a tali programmi. L'iniziativa dovrebbe consentire di raddoppiare in un primo tempo l'attuale tasso di partecipazione agli scambi giovanili e di aumentare sensibilmente il tasso di partecipazione di altre fasce d'età.

1.6 Il CESE ritiene necessario puntare maggiormente ai gruppi svantaggiati e in particolare ai giovani con meno opportunità.

1.7 Per garantire un migliore coordinamento tra i programmi nazionali ed europei esistenti, è essenziale ridurre gli ostacoli di carattere tecnico e affrontare le questioni attinenti alla copertura sanitaria o infortunistica. A questo fine, l'UE dovrebbe considerare la creazione di un marchio per contraddistinguere i programmi di scambio che soddisfano i criteri di qualità europei. È importante assicurare la qualità delle attività di volontariato, qualsiasi forma esse assumano, e garantirla con strumenti appropriati.

1.8 Il CESE ritiene importante promuovere una dimensione «paesi terzi» che contribuisca alle attività messe in campo dall'UE per il raggiungimento degli obiettivi del millennio e all'attuazione della politica europea di sviluppo e assistenza umanitaria.

1.9 L'UE deve valutare questo settore avviando e sostenendo la ricerca e sviluppare le componenti statistiche.

1.10 Occorre inoltre risolvere le questioni riguardanti la copertura assicurativa, la salute e la sicurezza. Se è necessario garantire ai volontari un'adeguata protezione sociale durante il servizio, risulta difficile farlo se le disposizioni riguardanti il volontariato transnazionale cambiano da un paese all'altro. Il CESE esorta pertanto la Commissione a promuovere un approccio comune in materia e invita gli Stati membri e le istituzioni competenti a risolvere queste importanti questioni.

1.11 Il CESE è consapevole del fatto che questo tema richiede un certo *follow-up*, ad esempio sotto forma di una conferenza che veda la partecipazione di tutti i servizi nazionali interessati, della Commissione europea e delle organizzazioni non governative che operano nel settore della gioventù o del servizio volontario, allo scopo di promuovere lo sviluppo di un quadro per l'iniziativa civica europea.

<sup>(1)</sup> Per evitare ogni confusione derivante dal diverso significato dato all'espressione «servizio civile» nei diversi paesi, nel presente parere il CESE utilizza l'espressione «iniziativa civica».

## 2. Punti di partenza

2.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con particolare entusiasmo la richiesta della presidenza francese di elaborare un parere esplorativo sul tema del servizio civile europeo.

2.2 Tuttavia, data la grande varietà di sistemi esistenti in materia di partecipazione attiva dei giovani alla società, sia per quanto riguarda il servizio civile che il servizio volontario e altre forme di partecipazione, per adottare un'iniziativa europea in questo settore occorre disporre di un quadro e di una definizione chiari. Il CESE ritiene che il modo migliore per affrontare tale questione a livello europeo sia andare oltre il servizio civile tradizionale basandosi sul quadro seguente:

- un servizio volontario aperto a tutti, non remunerato, intrapreso liberamente, dotato di funzione educativa (apprendimento non formale) e fonte di valore sociale aggiunto,
- durata determinata, con obiettivi, contenuti, compiti, struttura e contesto definiti, un sostegno adeguato e una protezione giuridica e sociale,
- un contesto europeo e transnazionale.

2.3 L'iniziativa potrebbe essere denominata «Iniziativa civica europea» e comprendere una grande varietà di tradizioni e pratiche di volontariato ivi compreso il servizio civile dei diversi Stati membri.

2.4 Già nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea si evidenziavano disposizioni concernenti gli scambi di giovani lavoratori finalizzati a promuovere e rafforzare la solidarietà fra i popoli d'Europa.

2.5 In un precedente parere sul volontariato <sup>(2)</sup>, il CESE aveva raccomandato una serie di iniziative, tra cui:

- proclamare un Anno europeo del volontariato e pubblicare un Libro bianco sulle attività di volontariato e la cittadinanza attiva in Europa,
- incoraggiare i governi degli Stati membri a definire una politica nazionale in materia,
- definire un quadro giuridico, a livello degli Stati membri, che preveda il diritto di dedicarsi ad attività di volontariato a prescindere dal proprio status giuridico o sociale,
- elaborare statistiche affidabili e comparabili a livello europeo,

<sup>(2)</sup> Cfr. il parere CESE sul tema *Le attività di volontariato, il loro ruolo nella società europea e il loro impatto*, relatrice: KOLLER (GU C 325 del 30.12.2006).

— fare in modo che i sistemi di finanziamento, le politiche e i programmi dell'UE promuovano più attivamente le attività di volontariato nonché creare un'adeguata infrastruttura paneuropea di sostegno a questo settore,

— aprire i programmi paneuropei di volontariato a tutta la popolazione.

2.6 Il CESE è del parere che, nonostante siano stati compiuti alcuni progressi, molte delle sue raccomandazioni e proposte non siano ancora state attuate. Con il presente parere, esso sottolinea ancora una volta la necessità di attuare le raccomandazioni del parere precedente e di fissare obiettivi più ambiziosi per un settore specifico del volontariato, ovvero sia i servizi volontari.

2.7 Il CESE ritiene necessario un maggiore coinvolgimento della società civile nel processo di integrazione europea. Un'Iniziativa civica europea ambiziosa e accessibile a tutte le fasce di età può contribuire a colmare il gap di fiducia tra il cittadino comune e l'Unione europea. La promozione della cittadinanza attiva concorre all'affermazione dei principi comunitari di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, parità tra uomini e donne e non discriminazione.

2.8 Il CESE sottolinea la necessità che tutti, ma soprattutto i giovani e/o le persone svantaggiate, partecipino di più e più attivamente alla società, in modo che il loro senso di cittadinanza e di solidarietà ne esca rafforzato. Evidenzia inoltre la necessità di potenziare la cooperazione in questo settore tra gli Stati membri, la Commissione europea e il CESE.

2.9 Le politiche per la gioventù e le attività legate alla cittadinanza hanno la loro base giuridica negli articoli 149 e 151 del Trattato attuale, che, pur escludendo qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative, danno tuttavia all'UE la facoltà di incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e di promuovere gli scambi di giovani. Il Trattato di Lisbona amplia in certa misura l'ambito di applicazione delle politiche per la gioventù inserendovi anche la partecipazione dei giovani alla vita democratica europea.

2.10 Il Trattato di Lisbona, alla sua entrata in vigore, stabilirà un quadro per i contributi comuni dei giovani europei alle operazioni di assistenza umanitaria dell'UE nel quadro del Corpo volontario europeo di aiuto umanitario.

2.11 Le odierne attività di volontariato, basate principalmente sul metodo aperto di coordinamento nel quadro delle politiche europee per la gioventù, si suddividono in tre filoni prioritari:

— incoraggiare la partecipazione dei giovani alla cittadinanza attiva e alla società civile,

— promuovere le attività di volontariato tra i giovani,

— potenziare l'informazione destinata ai giovani e i servizi informativi già esistenti in questo settore, promuovere il volontariato giovanile e favorire una maggiore comprensione e conoscenza dei giovani.

2.12 Vi sono diversi motivi per riflettere sul tema dell'incremento della partecipazione attiva nella società europea. L'UE ha una responsabilità maggiore di qualsiasi altro continente nella realizzazione degli obiettivi del millennio. Essa è uno dei maggiori donatori mondiali. Il coinvolgimento dei cittadini europei nelle più grandi sfide mondiali non solo contribuirebbe alla crescita personale dei singoli individui, ma favorirebbe anche la comprensione reciproca permettendo la creazione delle necessarie reti all'interno di un mondo globalizzato.

2.13 Il servizio civile nazionale ha talvolta rappresentato un'alternativa al servizio militare. Con la progressiva riduzione delle forze di leva negli eserciti degli Stati membri a favore dei militari di professione, esso subisce però un ridimensionamento. Lo sviluppo di servizi volontari giovanili potrebbe rappresentare un'alternativa interessante per il coinvolgimento sociale dei giovani, anche in caso di minore diffusione del servizio militare/pubblico.

2.14 Il volontariato e altre iniziative della società civile suscitano sempre maggiore attenzione. Nel 2004, su invito della presidenza italiana, i rappresentanti degli Stati membri, degli Stati allora in via di adesione e della Commissione europea si sono incontrati a Roma per la prima conferenza sul servizio civile e i giovani. Nelle sue conclusioni, la presidenza italiana della conferenza proponeva, tra l'altro, quanto segue:

— uno scambio periodico e sistematico di informazioni e buone prassi nonché una cooperazione rafforzata tra i servizi civili e la politica per la gioventù,

— una maggiore partecipazione dei giovani ai servizi civili al fine di rafforzare il loro senso della cittadinanza e della solidarietà,

— una maggiore cooperazione tra gli Stati membri, gli Stati aderenti e la Commissione europea nel settore dei servizi civili per i giovani.

### 3. I programmi di scambio attuali

#### 3.1 Europa

3.1.1 Il programma Gioventù in azione comprende il servizio volontario europeo (SVE), che consente a volontari di età compresa tra i 18 e i 30 anni di trascorrere da due a 12 mesi all'estero. Gli aderenti possono beneficiare di una formazione specifica e la loro esperienza di apprendimento viene riconosciuta ufficialmente tramite l'iniziativa Youthpass. Nel periodo 1996-2006 hanno partecipato allo SVE 30 000 volontari.

3.1.2 Dal 2009 nelle forme istituzionalizzate di volontariato europeo saranno inseriti i *senior*, nel quadro del programma Grundtvig. Anche se all'inizio tali scambi non assumeranno grandi proporzioni, vale la pena segnalare il fatto che la Commissione europea ricerca forme di sostegno per il volontariato effettuato da diversi gruppi d'età. Anche le azioni realizzate nel quadro del programma comunitario «Europa per i cittadini» creano reali possibilità di scambio di volontari di diversi paesi e di diverse fasce d'età.

3.1.3 Da molti anni migliaia di organizzazioni che operano negli Stati dell'UE realizzano una cooperazione bilaterale in cui gli scambi di volontari costituiscono un elemento importante. Avviene in forma decentrata per cui i dati riguardanti le dimensioni del fenomeno non sono accessibili. Anche se si prendono in considerazione solo gli scambi realizzati dalle organizzazioni che operano nel quadro di strutture mondiali, risulta chiaro che vi partecipa una notevole quantità di europei, in particolare giovani.

3.1.4 Lo SVE si fonda su determinati valori fondamentali e standard qualitativi sanciti da una specifica Carta, per tutelare e sostenere i quali è previsto l'accreditamento preliminare delle organizzazioni interessate a ospitare o inviare volontari o a coordinare progetti nell'ambito di questo programma.

3.1.5 Il programma europeo Erasmus ha contribuito con grande successo ad aumentare la mobilità degli studenti universitari e a sostenere la collaborazione tra gli istituti d'istruzione superiore. Dal suo lancio nel 1987, questo programma, cui aderisce circa il 90 % delle università europee, ha visto la partecipazione di 1,9 milioni studenti e si cerca di allargarne ulteriormente le iniziative di mobilità in futuro con l'obiettivo di arrivare a coinvolgere 3 milioni di studenti entro il 2012.

3.1.6 Il programma Leonardo da Vinci sostiene la mobilità di quanti acquisiscono un'istruzione e una formazione professionale iniziale, dei lavoratori subordinati o autonomi e dei professionisti dell'istruzione e della formazione professionale.

## 3.2 Stati membri

3.2.1 Il CESE riconosce le diverse forme e tradizioni assunte dal servizio civile e da altre forme di volontariato negli Stati membri miranti a promuovere la cittadinanza attiva, la solidarietà e lo sviluppo sociale. Sottolinea il ruolo e il contributo delle organizzazioni non governative che lavorano nel settore della gioventù o del volontariato. È altresì consapevole del fatto che non si dispone di molte informazioni sui programmi degli Stati membri in materia di servizio civile o di volontariato.

3.2.2 In alcuni Stati membri, come la Germania, l'Italia e la Francia sono già state realizzate forme di servizio civile (obbligatorio o volontario) per i giovani. Altri paesi sono in procinto o ne considerano la creazione.

## 4. Un'Iniziativa civica europea

### 4.1 Iniziative politiche attuali

Il CESE accoglie con favore la raccomandazione del Consiglio volta a promuovere la mobilità dei giovani volontari in Europa. Accoglie con favore anche la risoluzione del Parlamento europeo del 22 aprile 2008 sul contributo del volontariato alla coesione economica e sociale. Evidenzia la necessità di mobilitare risorse per il volontariato e di aprire i programmi ad altri gruppi oltre ai giovani.

Valuta positivamente anche l'invito della Commissione a cercare di attuare l'azione preparatoria Amicus al fine di promuovere il carattere transnazionale del collocamento dei giovani nel servizio civile e nelle attività di volontariato, incoraggiare lo sviluppo di un quadro europeo e consentire una fase di prova e di valutazione.

4.1.1 Sarebbe quindi favorevole all'avvio di iniziative di cooperazione intese a conferire una dimensione transnazionale alle attuali forme di servizio civile/civile da parte degli Stati membri che hanno alle spalle una forte tradizione ed interesse per questo settore.

4.1.2 Il CESE concorda nel giudicare preoccupanti l'assenza di azioni coordinate tra i diversi programmi nazionali e la scarsa disponibilità di informazioni, elementi che limitano le possibilità offerte dallo SVE. Apprezza inoltre gli sforzi intrapresi per ottenere un più ampio riconoscimento del «marchio» SVE paragonabile a quello del programma Erasmus.

### 4.2 Quali dovrebbero essere gli obiettivi?

4.2.1 Il CESE ritiene che l'Unione europea dovrebbe fissare obiettivi ambiziosi miranti ad ampliare la partecipazione alla società civile. Un primo passo da compiere sarebbe seguire le raccomandazioni formulate dal CESE nel parere precedente (si veda il punto 2.5 del presente parere).

4.2.2 L'UE dovrebbe promuovere un'Iniziativa civica europea comprendente politiche e attività nel quadro di programmi di scambio che non soltanto valorizzino i giovani, ma garantiscano anche il rafforzamento della componente europea. Il periodo di servizio dovrebbe idealmente essere trascorso in un paese diverso dal proprio. Il CESE è del parere che l'UE dovrebbe consacrare maggiori risorse finanziarie a tali programmi.

4.2.3 Nella prima fase, si dovrebbe puntare a raddoppiare l'attuale tasso di partecipazione agli scambi di giovani volontari, un obiettivo possibile se si tiene conto che oggi il programma Erasmus coinvolge più di 100 000 studenti, mentre gli altri programmi di scambio giovanili in Europa non coinvolgono che un'esigua percentuale dei giovani europei. Sul lungo periodo, si potrebbe mirare a eguagliare il tasso di partecipazione del programma Erasmus.

4.2.4 Il CESE ritiene necessario puntare in misura più massiccia ai giovani svantaggiati, il gruppo che trarrebbe maggiore vantaggio dalla partecipazione alla società civile, ma che spesso non dispone dei mezzi finanziari/titoli di studio necessari.

4.2.5 Una tale iniziativa dovrebbe rivolgersi anche ad altri gruppi oltre che ai giovani. L'Europa invecchia, ma oggi le persone anziane sono più attive di un tempo e desiderano esercitare un ruolo più visibile nella società. L'inclusione di altri gruppi (come ad esempio i pensionati) contribuirebbe ad affermare il concetto di «invecchiamento attivo» e a rafforzare i legami tra nuovi gruppi di persone provenienti da paesi diversi. Consentirebbe agli anziani di essere partecipi della vita sociale, di mettere a frutto l'esperienza di vita maturata e di sentirsi utili, con effetti positivi sulla loro salute e qualità di vita. L'attività comune di giovani e anziani all'interno del volontariato può inoltre contribuire a promuovere la comprensione intergenerazionale, lo scambio di esperienze e il sostegno reciproco.

4.2.6 È importante garantire un migliore coordinamento tra i programmi nazionali ed europei esistenti poiché in questo modo si riducono gli ostacoli di carattere tecnico, come ad esempio il non riconoscimento reciproco dell'esperienza e delle qualifiche ottenute dai giovani nel servizio civile e le questioni attinenti alla copertura sanitaria o infortunistica. A questo fine, l'UE dovrebbe creare un marchio per i programmi di scambio che soddisfano i criteri di qualità europei.

4.2.7 Oggi il sostegno statale è fondamentale per stimolare lo sviluppo dei programmi e garantire gli standard qualitativi. Nessun paese, tuttavia, arriva a coprire la totalità dei costi dei progetti di volontariato: il ricorso a fonti di finanziamento supplementari private è molto frequente, specialmente quando si tratta di attività transnazionali. Per incoraggiare gli scambi e costruire un'iniziativa civica europea è quindi opportuno che l'UE incrementi sensibilmente gli stanziamenti di bilancio riservati alle attività di volontariato (scambi compresi) in modo da coprire, ad esempio, le spese di coordinamento, gli incentivi e le sovvenzioni incrociate tra paesi. Il CESE incoraggia inoltre gli Stati membri ad aumentare i finanziamenti destinati a queste attività.

4.2.8 Il CESE ritiene importante promuovere una dimensione «paesi terzi» per far sì che i volontari possano prestare servizio all'estero apportando il proprio contributo alle attività messe in campo dall'UE per il raggiungimento degli obiettivi del millen-

nio e l'attuazione della politica europea di sviluppo e assistenza umanitaria. Un'iniziativa mirante a promuovere un più ampio quadro e un maggior numero di scambi dovrebbe inoltre essere coordinata con il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario previsto dal Trattato di Lisbona. A lungo andare, anche questo corpo dovrebbe essere aperto ad altri gruppi oltre che ai giovani europei. In questo contesto, è importante fare in modo che la politica dell'UE in materia di visti non impedisca necessariamente tali scambi.

4.2.9 Infine l'UE deve valutare e fare luce su questo settore avviando e sostenendo la ricerca e sviluppando la componente statistica. La cooperazione tra i servizi civili esistenti va ulteriormente discussa, seguita e monitorata nel quadro istituzionale più appropriato.

### 4.3 Vantaggi e sfide

4.3.1 L'iniziativa civica europea contribuirebbe a sostenere i valori universali ed europei di libertà, democrazia e rispetto dei diritti umani oltre che le libertà fondamentali e lo Stato di diritto. Essa dovrebbe inoltre mirare a sviluppare le competenze sociali linguistiche e interpersonali, la costruzione e il funzionamento dell'UE e l'acquisizione e lo scambio di esperienze. Il desiderio di acquisire conoscenze e di capire meglio se stessi e le proprie capacità sono spesso i moventi dell'impegno giovanile nel volontariato. Contribuiscono inoltre a fare in modo che essi soddisfino i requisiti della società della conoscenza.

4.3.2 Il CESE ritiene che la cooperazione e lo scambio di volontari a livello transnazionale abbiano ampie possibilità di svilupparsi in diversi settori (per es. inclusione sociale, bisogni umani, giovani e bambini, sport, informazione, tutela del patrimonio culturale, arte e cultura, ambiente, protezione civile, ecc.) che possono contribuire a rafforzare la dimensione europea della cittadinanza.

4.3.3 Il CESE stima che l'iniziativa civica europea potrebbe altresì servire a migliorare la cooperazione tra Stati membri, Stati aderenti e paesi dello Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) in termini di cittadinanza attiva e di sviluppo del senso di solidarietà.

4.3.4 I volontari possono maturare notevoli esperienze e conoscenze non formali (un elemento richiesto dal mercato del lavoro) e costruire una rete di contatti. Possono inoltre acquisire competenze e conoscenze chiave in settori quali pubblicità, comunicazione, espressione, capacità sociali, gestione e formazione professionale. Le attività di volontariato possono quindi rappresentare una parte importante del curriculum vitae e della carriera professionale di una persona. A tal fine è tuttavia necessario assicurare il riconoscimento delle attività di volontariato svolte dai giovani e delle loro esperienze di apprendimento non formale.

4.3.5 Oltre ai vantaggi già visti, il servizio civile europeo presenta anche alcune sfide. Una di queste è l'assenza di uno statuto giuridico per i volontari. La legislazione degli Stati membri definisce infatti lo statuto dei volontari e delle loro organizzazioni nei rispettivi paesi e (in misura più limitata) all'estero. Non esistono quadri normativi nazionali che riconoscano ai volontari dello SVE, ad esempio, un statuto giuridico analogo.

4.3.6 Vanno inoltre risolte le questioni assicurative, sanitarie e di sicurezza. Se bisogna infatti garantire ai volontari un'adeguata protezione sociale durante il servizio, diventa difficile farlo se le disposizioni che disciplinano il volontariato transnazionale in materia di sicurezza sociale cambiano da un paese all'altro. Per tale motivo, il CESE incoraggia la Commissione a promuovere un'intesa comune in merito ed esorta gli Stati membri e le istituzioni competenti a risolvere tali importanti questioni.

4.3.7 Occorre fare il possibile per evitare potenziali conflitti in merito alla definizione dei concetti di lavoro remunerato e di servizio volontario. A questo fine, bisogna definire chiaramente, se del caso, le differenze tra lavoratori subordinati e volontari e i compiti dei volontari. Il volontariato non deve sostituire il lavoro remunerato. Per questo è importante la cooperazione con le parti sociali.

## 5. Il ruolo del CESE e la società civile organizzata

5.1 La società civile organizzata è il principale settore d'attività del volontariato. Il numero delle organizzazioni della società civile che partecipa allo SVE e ad altri programmi europei è già molto elevato. Le organizzazioni del volontariato devono continuare a svolgere un ruolo chiave anche in un programma di scambi più ampio.

5.2 Se è vero che le organizzazioni del volontariato e senza scopo di lucro sono, in larga misura, prestatori di servizi sociali in Europa, è vero anche che la partecipazione ai movimenti popolari vi è spesso in declino. In questo contesto, un'Iniziativa civica europea potrebbe al tempo stesso contribuire a rafforzare l'adesione dei cittadini alla società civile organizzata e migliorare le possibilità di sviluppo autonomo delle organizzazioni. Una revisione e un esame del ruolo e della posizione delle organizzazioni senza scopo di lucro nella società potrebbero modificare il contributo specifico e sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica sul valore aggiunto che esse apportano alla società.

5.3 L'Iniziativa civica europea può inoltre contribuire a creare una società civile più forte e attiva. Questo aspetto servirà anche a far progredire il capitale sociale in termini di fiducia, diminuzione della corruzione e affiliazione alle associazioni del volontariato.

5.4 Le organizzazioni della società civile hanno spesso risentito del problema dell'accreditamento delle organizzazioni e della questione della qualità del periodo di scambio. Il CESE intende incoraggiare la società civile organizzata a cooperare, sia a livello degli Stati membri che a livello europeo, all'individuazione di principi comuni di accreditamento e all'elaborazione di altri criteri comuni di qualità, ove opportuno in collaborazione con le pubbliche amministrazioni competenti.

5.5 Il CESE è consapevole del fatto che questo tema richiede un certo *follow-up*, ad esempio sotto forma di una conferenza che veda la partecipazione di tutti i servizi nazionali interessati, della Commissione europea e delle organizzazioni non governative che operano nel settore della gioventù o del servizio volontario, allo scopo di promuovere lo sviluppo di un quadro per l'Iniziativa civica europea.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI



## ALLEGATO

## al Parere del Comitato economico e sociale europeo

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

**Punto 2.11**

Modificare come segue:

*«Le odierne attività di volontariato dei giovani, basate principalmente sul metodo aperto di coordinamento che rappresentano una priorità del metodo di coordinamento aperto nel quadro delle politiche europee per la gioventù, si suddividono in tre filoni prioritari:*

- incoraggiare la partecipazione dei giovani alla cittadinanza attiva e alla società civile,
- promuovere le attività di volontariato tra i giovani,
- potenziare l'informazione destinata ai giovani e i servizi informativi già esistenti in questo settore, promuovere il volontariato giovanile e favorire una maggiore comprensione e conoscenza dei giovani.»

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 49 Voti contrari: 69 Astensioni: 19

**Punto 4.3.7**

*«Occorre fare il possibile per evitare potenziali conflitti in merito alla definizione dei concetti di lavoro remunerato e di servizio volontario. A questo fine, bisogna definire chiaramente, se del caso, le differenze tra lavoratori subordinati e volontari e i compiti dei volontari. Il volontariato non deve sostituire il lavoro remunerato. Per questo è importante la cooperazione ~~con~~ fra le organizzazioni rappresentative del volontariato e le parti sociali.»*

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 48 Voti contrari: 77 Astensioni: 23

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La cooperazione e il trasferimento delle conoscenze tra gli organismi di ricerca, l'industria e le PMI: un presupposto importante per l'innovazione (parere d'iniziativa)**

(2009/C 218/02)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 luglio 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

*«La cooperazione e il trasferimento delle conoscenze tra gli organismi di ricerca, l'industria e le PMI: un presupposto importante per l'innovazione».*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 febbraio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore WOLF.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria ha adottato il seguente parere con 158 voti favorevoli e 1 astensione.

## 1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 L'obiettivo del presente parere è migliorare la cooperazione e il trasferimento delle conoscenze tra gli organismi di ricerca (*Research Performing Organisations*), l'industria e le PMI, in quanto tale cooperazione ha un ruolo decisivo per sviluppare prodotti e processi innovativi a partire dai risultati della ricerca scientifica.

1.2 Il Comitato raccomanda di informare in modo sistematico il personale dell'industria e delle PMI in merito al patrimonio di conoscenze e di tecnologia disponibile nelle università e negli organismi di ricerca dell'UE e ai modi di stabilire contatti adeguati. Auspica pertanto che la Commissione si adoperi per l'adozione di un sistema paneuropeo di ricerca (su Internet) che integri e completi i sistemi di informazione utilizzati finora, e quindi soddisfi meglio che in passato le particolari esigenze informative.

1.3 Il Comitato appoggia gli sforzi a favore di un accesso libero alle pubblicazioni scientifiche su Internet. Poiché, però, ciò comporterà in genere costi maggiori per il settore pubblico, si dovrebbe puntare a concludere accordi di reciprocità tra Stati membri dell'UE e con paesi extraeuropei. In tale contesto non va limitata la libertà degli organismi di ricerca e dei loro ricercatori di scegliere, per pubblicare i loro risultati, la rivista o il forum che meglio ne garantisce la diffusione e il riconoscimento a livello mondiale.

1.4 Il Comitato raccomanda di portare avanti le riflessioni sul libero accesso ai dati della ricerca, ma anche di stabilire i limiti di un tale approccio. Ciò non significa garantire il libero accesso anche in fase prematura a qualsiasi dato derivante dal

processo di ricerca, compresi i cosiddetti «dati grezzi». Il Comitato raccomanda alla Commissione di adottare un approccio prudente e graduale, coinvolgendo i ricercatori interessati.

1.5 Considerate le diverse culture del lavoro degli organismi di ricerca e delle imprese, il Comitato raccomanda di provvedere a un giusto temperamento dei diversi interessi, anche per quanto riguarda la dialettica tra la pubblicazione immediata dei risultati e le esigenze di riservatezza, nonché i diritti di proprietà intellettuale, compresi i brevetti.

1.6 Il Comitato si compiace pertanto che la Commissione abbia ormai chiarito che con la sua raccomandazione relativa alla gestione della proprietà intellettuale non intende assolutamente interferire nella libera definizione dei contratti tra i partner della cooperazione, nemmeno nel caso della ricerca a progetto. Le raccomandazioni della Commissione dovrebbero essere di aiuto, ma non dovrebbero in alcun caso diventare una camicia di forza.

1.7 Il Comitato ribadisce le sue raccomandazioni a favore dell'introduzione di un brevetto comunitario, con un adeguato periodo di grazia (*grace period*) per gli inventori che non pregiudichi la novità brevettuale.

1.8 Nello sviluppo delle infrastrutture di ricerca, come gli acceleratori, le fonti di radiazioni, i satelliti, le strumentazioni astronomiche per l'osservazione da terra o gli impianti di fusione, gli istituti di ricerca sono non tanto fornitori di nuove conoscenze, quanto piuttosto committenti e clienti. Il Comitato raccomanda di riesaminare le esperienze sinora compiute nell'applicazione delle norme comunitarie e degli Stati membri in materia di aiuti di Stato, di bilancio, di appalti e di concorrenza,

per stabilire se possano contribuire a realizzare l'obiettivo di preservare nel miglior modo possibile le competenze e le conoscenze specialistiche acquisite dalle imprese nel quadro di tali appalti e di utilizzarle a vantaggio della competitività europea, ma anche per appalti successivi in materia, o se al riguardo non siano invece necessarie nuove strategie di politica industriale.

## 2. Introduzione

2.1 Il Comitato ha elaborato numerosi pareri <sup>(1)</sup> in merito a questioni riguardanti la politica di ricerca, evidenziando soprattutto l'importanza fondamentale di un'adeguata attività di ricerca e sviluppo per gli obiettivi di Lisbona e di Barcellona.

2.2 Un aspetto particolarmente importante delle raccomandazioni formulate nei pareri del Comitato riguardava la cooperazione tra gli organismi di ricerca (incluse le università) (*Public Research Organisations-PROs* oppure *Research Performing Organisations*), l'industria e le PMI e il trasferimento di conoscenze necessario a tal fine, allo scopo di sviluppare processi innovativi e prodotti commercialmente validi. Nell'approfondire questo aspetto, il presente parere si concentra sui temi di cui ai punti 3, 4 e 5, vale a dire a) pubblicazioni e informazioni, b) cooperazione nello sviluppo di prodotti e processi commercialmente validi, e c) cooperazione nello sviluppo di infrastrutture di ricerca <sup>(2)</sup>.

2.3 Tali temi riguardano anche l'equilibrio - ma anche la dialettica - tra la cooperazione e la concorrenza. Da un lato, infatti, la cooperazione è necessaria per mantenere e rafforzare la competitività dell'industria europea nei confronti dei paesi terzi; dall'altro, però, essa non deve falsare la concorrenza fra le imprese europee, disciplinata dalle norme (e più precisamente dalla normativa comunitaria) in materia di aiuti di Stato, intese a garantire condizioni uniformi di concorrenza nel mercato unico.

2.4 La dialettica che ne deriva costituisce il contesto in cui vanno considerate le questioni e le raccomandazioni di seguito indicate, in particolare riguardo ai diritti di proprietà intellettuale e alla problematica, ad essi collegata, della trasmissione gratuita delle informazioni.

2.5 Il tema della cooperazione è stato affrontato anche dalla Commissione e dal Consiglio, traducendosi, fra l'altro, nella raccomandazione della Commissione relativa alla gestione della proprietà intellettuale nelle attività di trasferimento delle conoscenze e al codice di buone pratiche destinato alle università e ad altri organismi pubblici di ricerca <sup>(3)</sup>, il cui obiettivo è quello di spingere gli Stati membri e gli organismi di ricerca ad adot-

tare un approccio più uniforme. Tuttavia, proprio queste raccomandazioni della Commissione, nonostante gli obiettivi e le proposte ivi formulati siano ampiamente adeguati, hanno sollevato a loro volta nuovi interrogativi e hanno indotto gli organismi interessati a esprimere forti perplessità in merito ai diritti di proprietà intellettuale nel caso della ricerca collaborativa o a contratto. Il presente parere tiene conto di tali quesiti, nonché delle delucidazioni fornite nel frattempo dalla Commissione.

## 3. Divulgazione delle attività di ricerca e dei loro risultati

3.1 **Pubblicazioni scientifiche.** Tradizionalmente, i risultati della ricerca scientifica, dopo una rigorosa procedura di valutazione tra pari (*peer review*), vengono pubblicati in formato cartaceo sulle riviste specialistiche. Talvolta essi vengono pubblicati in anteprima, a cura degli istituti di ricerca, sotto forma di *pre-print* o di relazioni tecniche. Inoltre, tali risultati vengono presentati ai congressi specialistici e pubblicati nei relativi atti.

3.1.1 **La nuova dimensione di Internet.** Internet ha aperto una nuova dimensione della comunicazione e della trasmissione delle conoscenze. Ormai, infatti, le case editrici pubblicano la maggior parte delle riviste scientifiche anche in formato elettronico su Internet.

3.1.2 **Biblioteche e questione dei costi.** L'accesso alle pubblicazioni cartacee e a quelle elettroniche è ampiamente assicurato dalle biblioteche delle università e degli organismi di ricerca. Tuttavia le università e gli organismi di ricerca devono essere finanziariamente in grado di sostenere i costi (relativi alle pubblicazioni e agli abbonamenti), e questo è un problema serio <sup>(4)</sup>.

3.1.3 **Libero accesso alle pubblicazioni scientifiche.** Se, da un lato, finora l'accesso alle pubblicazioni scientifiche via Internet ha in genere comportato dei costi sostenuti dalle biblioteche o dai rispettivi enti finanziatori, oppure direttamente dagli utenti, dall'altro già da parecchio tempo si sta cercando di rendere possibile un accesso gratuito per tutti gli utenti (il *free open access* ovvero «libero accesso») <sup>(5)</sup>. A tal fine vengono analizzati diversi modelli commerciali e diverse modalità di pagamento, che, in alcuni casi, hanno già portato ad accordi concreti. Il Comitato appoggia gli sforzi in tal senso. Tuttavia, non tutti gli accordi saranno a costo zero per il settore pubblico. Il Comitato raccomanda pertanto di puntare a un approccio basato sulla reciprocità sia tra gli Stati membri dell'UE che con i paesi extraeuropei.

3.1.3.1 **Libertà di scelta illimitata.** In tale contesto non si deve in alcun caso limitare la libertà delle organizzazioni di ricerca e dei loro ricercatori di scegliere, per pubblicare i loro risultati, la rivista o il forum che secondo loro ne garantisce meglio la diffusione e il riconoscimento a livello mondiale.

<sup>(1)</sup> Cfr. punto 6.

<sup>(2)</sup> INT/450, CESE 40/2009 (non ancora pubblicato nella GU).

<sup>(3)</sup> Raccomandazione della Commissione del 10 aprile 2008 relativa alla gestione della proprietà intellettuale nelle attività di trasferimento delle conoscenze e al codice di buone pratiche destinato alle università e ad altri organismi pubblici di ricerca, doc. C(2008) 1329.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/research/science-society/pdf/scientific-publication-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/science-society/pdf/scientific-publication-study_en.pdf)

<sup>(5)</sup> *Open Access. Opportunities and Challenges – a Handbook*. [Accesso libero. Opportunità e sfide - un manuale], a cura della Commissione europea e della Commissione tedesca per l'Unesco, 2008.

**3.1.4 Libero accesso ai dati della ricerca.** Sono state inoltre formulate proposte <sup>(1)</sup> per un «libero accesso» generalizzato via Internet (cioè che vada oltre il già consueto scambio volontario tra i diversi partner della cooperazione) non solo alle pubblicazioni scientifiche, ma anche ai dati su cui queste si fondano. Ciò solleva però delle questioni di natura organizzativa, tecnica e giuridica (come la tutela della proprietà intellettuale e la protezione dei dati), nonché di garanzia della qualità e di motivazione, questioni alle quali spesso si possono dare solo risposte specifiche per le singole discipline. Il Comitato, quindi, pur reputando giusto che queste riflessioni vengano portate avanti, ritiene che si debbano anche definire i limiti di un tale approccio. Esso raccomanda alla Commissione di procedere con particolare cautela in questo campo, coinvolgendo soprattutto i ricercatori direttamente interessati.

**3.1.5 Diritto alla riservatezza.** Il Comitato ribadisce che ciò non deve significare un libero accesso anche in fase prematura a qualsiasi dato derivante dal processo di ricerca, compresi i cosiddetti dati grezzi. I ricercatori devono correggere eventuali misurazioni sbagliate, errori, questioni interpretative, ecc., valutarne l'importanza ed esaminarli in un processo di definizione interno e riservato prima di accettare eventualmente di renderli pubblici. In caso contrario, potrebbe configurarsi una violazione dei diritti individuali dei ricercatori, nonché dei presupposti fondamentali del lavoro scientifico e della protezione dei dati, per non parlare degli standard di qualità e dei diritti di priorità delle pubblicazioni scientifiche.

**3.2 Informazione per le imprese e in particolare per le PMI.** Molte imprese, soprattutto piccole e medie, interessate ai nuovi sviluppi non sono adeguatamente informate su quali conoscenze e tecnologie sono effettivamente disponibili nelle università e negli organismi di ricerca dell'UE, né sui modi di stabilire i contatti necessari per avviare possibili cooperazioni. In questo campo si riscontra quindi una necessità di informazione anche al di là degli strumenti summenzionati, e non limitata alla cerchia ristretta degli esperti.

**3.2.1 Pubblicazioni a carattere divulgativo.** Esistono inoltre testi divulgativi (ossia facilmente comprensibili anche ai non specialisti) su argomenti scientifici e tecnici e, negli ultimi anni, la Commissione si è adoperata parecchio per diffondere i risultati tecnici e scientifici dei programmi di ricerca da essa finanziati, ad esempio mediante l'eccellente rivista *research\*eu* <sup>(2)</sup> o il portale Internet *Cordis* <sup>(3)</sup>. Allo stesso modo, le università e gli organismi di ricerca, anche nell'ottica del trasferimento delle

conoscenze e di una possibile collaborazione, hanno iniziato a presentare sempre più spesso le loro attività e i loro risultati su Internet <sup>(4)</sup>.

**3.2.2 Gli uffici di trasferimento delle conoscenze.** Molti organismi di ricerca, inoltre, dispongono già da parecchio tempo di utilissimi uffici per il trasferimento delle conoscenze con personale appositamente formato («personale responsabile del trasferimento di tecnologie» <sup>(5)</sup>) <sup>(6)</sup>. Tuttavia, tali uffici operano principalmente a livello regionale o in relazione a un determinato organismo, ragion per cui il loro utilizzo è molto disagevole per chi svolge ricerche a livello europeo.

**3.2.3 Organizzazioni di sostegno e consulenti specializzati.** Oltre alla Commissione, anche numerose organizzazioni e reti si impegnano, talvolta anche su base commerciale, per rispondere alle suddette esigenze informative a livello europeo: è il caso, ad esempio, di EARTO, della *Association of European Science and Technology Transfer Professionals* e di ProTon <sup>(7)</sup>. Per parte sua anche la stessa Commissione fornisce il proprio sostegno attraverso il Portale per le PMI e la rete *European Enterprise Network* <sup>(8)</sup>.

**3.2.4 Ricerca sistematica.** Nella misura in cui le esigenze dell'industria/delle PMI non possono essere soddisfatte in modo adeguato tramite gli strumenti succitati, il Comitato raccomanda alla Commissione di impegnarsi - possibilmente in cooperazione con uno dei grandi operatori di motori di ricerca - per **soddisfare in modo sistematico tali esigenze mediante un sistema paneuropeo di ricerca (via Internet)** che sintetizzi in un formato uniforme e accessibile le informazioni specifiche cui si è accennato sopra. Come primo passo occorrerebbe avviare un processo di confronto delle opinioni per arrivare a definire in modo più preciso gli obiettivi e la portata della prima fase di un tale sistema di ricerca, al fine di acquisire esperienza in una fase esplorativa.

**3.2.5 Scambi di personale.** A questo proposito, dato che il trasferimento più efficace delle conoscenze avviene grazie a coloro che passano dalla ricerca all'industria e viceversa, il Comitato ribadisce la raccomandazione, già espressa più volte, di promuovere maggiormente tali scambi di personale, a livello generale, anche attraverso un sistema di borse di studio/periodi sabbatici, come ad esempio le borse Marie Curie industria-università.

<sup>(1)</sup> Comunicazione COM(2007) 56 def. del 14 febbraio 2007 e raccomandazione C(2008) 1329 del 10 aprile 2008, allegato II.

<sup>(2)</sup> <http://ec.europa.eu/research/research-eu>

<sup>(3)</sup> <http://cordis.europa.eu>

<sup>(4)</sup> <http://www.ott.csic.es/english/index.html> in Spagna o <http://www.technologieallianz.de> in Germania.

<sup>(5)</sup> Raccomandazione C(2008) 1329 del 10 aprile 2008, allegato II, punto 7.

<sup>(6)</sup> COM(2007) 182 def. del 4 aprile 2007.

<sup>(7)</sup> <http://www.earto.org>; <http://www.astp.net>; oppure <http://www.protoneurope.org/>;

<sup>(8)</sup> EEN: [http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/services\\_en.htm](http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/services_en.htm) e Portale europeo per le PMI: [http://ec.europa.eu/enterprise/sme/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sme/index_de.htm)

#### 4. Collaborazione per lo sviluppo di prodotti e processi commerciabili: trovare il giusto equilibrio tra i diversi interessi

4.1 **Culture del lavoro diverse.** Considerati i numerosi documenti e raccomandazioni già esistenti sul tema, citati nell'introduzione, il presente capitolo si concentrerà su alcune questioni e problematiche circoscritte originate principalmente dalle culture del lavoro e dagli interessi, per forza di cose diversi, del mondo della ricerca e di quello dell'industria. Alcune di queste differenze sono già state trattate in modo esauriente dal Comitato nel suo primo parere <sup>(1)</sup> sullo Spazio europeo della ricerca e sono state poi ripetutamente analizzate. Le principali sono:

##### 4.2 Pubblicazione e segretezza

— Per la ricerca è fondamentale che i risultati siano pubblicati quanto prima in modo da dare agli altri scienziati e gruppi di ricerca la possibilità di verificarli. Ciò rafforza anche le sinergie che derivano da una tempestiva comunicazione reciproca in seno alla comunità scientifica (*Scientific Community*), in particolare nel caso in cui diversi laboratori collaborino ad un programma comune di ricerca e sviluppo.

— Di norma, anche il settore pubblico deve attenersi alla pubblicazione precoce dei risultati delle attività di ricerca che esso promuove, al fine di garantire un sostegno e una concorrenza equi.

— Attualmente, però, anche gli organismi di ricerca finanziati con fondi pubblici, quando i risultati della ricerca portino a un'invenzione, devono depositare una domanda di brevetto prima di pubblicare i risultati: ciò perché la pubblicazione pregiudicherebbe la novità e quindi la brevettabilità. Questa necessità, che vale anche per l'«accesso libero», viene sottolineata anche nella raccomandazione della Commissione in materia di gestione della proprietà intellettuale <sup>(2)</sup>.

— Per attenuare il conflitto di obiettivi che ne deriva, il Comitato ha più volte raccomandato di introdurre nella normativa brevettuale degli Stati membri e nel futuro brevetto comunitario un periodo di grazia (*grace period*) <sup>(3)</sup> che non pregiudichi la novità brevettuale.

— Per contro, le imprese - tenuto conto della situazione concorrenziale in cui operano - hanno generalmente interesse alla riservatezza nel trattamento dei risultati della loro attività di sviluppo dei prodotti, almeno fintantoché non sia possibile offrire un prodotto pronto per il mercato o non siano garantiti i relativi brevetti.

4.3 **Ricerca esplorativa e sviluppo mirato.** Il «prodotto» dei ricercatori consiste nei risultati di un complesso processo di ricerca ed esplorazione il cui esito è incerto. Lo sviluppo, invece, presuppone un approccio mirato e programmato che prende il via solo se si può definire un obiettivo concreto e se la strada per raggiungerlo è sufficientemente chiara. Tuttavia, tra la ricerca e lo sviluppo vi sono confini fluidi, interazioni e sinergie, e fra questi due processi non vi è neppure necessariamente una successione lineare.

4.4 **Criteri di valutazione diversi.** Il ricercatore e il «suo» organismo di ricerca vengono giudicati in base alla qualità, la quantità e l'impatto delle pubblicazioni <sup>(4)</sup> e dei risultati della ricerca e, sempre più spesso, anche al numero dei brevetti. Il **quadro dirigente**, invece, è valutato innanzitutto in base al ritorno commerciale della «sua» impresa, il quale a sua volta dipende dalla quantità, dalla qualità e dal prezzo dei prodotti venduti.

4.5 **Sintesi.** Occorre dunque superare le posizioni contrastanti e raggiungere un giusto temperamento di interessi vantaggioso per entrambi i partner della cooperazione, che non sono uguali. Per ottenere la partecipazione dei ricercatori più validi e dei rispettivi organismi di appartenenza occorre inoltre offrire incentivi sufficienti. Sotto questo aspetto «la cooperazione può essere ostacolata quando i diritti sui risultati della ricerca vengono trasferiti interamente alle imprese committenti» <sup>(5)</sup>. Questo perché le nuove conoscenze (*foreground*) evolvono a partire da quelle preesistenti (*background*) e quindi, per loro natura, contengono elementi decisivi di queste ultime; le conoscenze preesistenti sono cioè parte costitutiva di quelle nuove. Per questo motivo, negli accordi in materia di diritti di proprietà intellettuale e nei processi di valutazione ad essi collegati occorrono flessibilità e un margine di libertà per poter tener conto delle condizioni individuali e della natura stessa dei processi creativi. Una carenza di tali elementi può, nei casi più gravi, portare al rifiuto della cooperazione tra il mondo scientifico e l'industria.

<sup>(1)</sup> GU C 204 del 18.7.2000 pag. 70.

<sup>(2)</sup> Raccomandazione C(2008) 1329 del 10 aprile 2008, quarta raccomandazione agli Stati membri e Allegato I, settima raccomandazione agli organismi pubblici di ricerca.

<sup>(3)</sup> Come un tempo, ad esempio, nel diritto brevettuale tedesco.

<sup>(4)</sup> Nonché in base al prestigio delle riviste in cui tali pubblicazioni sono comparse.

<sup>(5)</sup> GU C 204 del 18.7.2000, pag. 70.

**4.6 Diritti di proprietà intellettuale e relativa raccomandazione della Commissione.** Alla luce di quanto sopra esposto, il Comitato si compiace che il Consiglio (Competitività) abbia sottolineato la libertà contrattuale delle parti e, nella propria decisione del 30 maggio 2008, abbia precisato che «IN-VITA l'insieme delle università e degli altri organismi pubblici di ricerca a tenere in debito conto il contenuto del Codice di buone pratiche della Commissione e ad attuarlo in funzione delle rispettive situazioni specifiche, compresa un'adeguata flessibilità per le ricerche a contratto»<sup>(1)</sup>. Il Comitato si felicita in modo particolare del fatto che nel frattempo anche la Commissione abbia chiarito che con la sua raccomandazione<sup>(2)</sup>, la quale verte esplicitamente su tale questione, non intende assolutamente interferire nella definizione dei contratti, nemmeno nel caso della ricerca a progetto. Occorre piuttosto concedere un'adeguata flessibilità qualora non vi siano altre limitazioni, come ad esempio la Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione o altre leggi europee o nazionali.

**4.6.1 Ulteriori chiarimenti.** Inoltre, si dovrebbe anche mettere in chiaro che le invenzioni alla base dei brevetti non si possono semplicemente commissionare, ma costituiscono una prestazione creativa supplementare<sup>(3)</sup>. La loro valorizzazione e i guadagni che ne derivano devono essere dunque oggetto di negoziazione; inoltre, la valorizzazione non dev'essere bloccata dall'impresa partner committente, creando così un danno all'economia. Il Comitato si rallegra quindi che anche a questo proposito la Commissione stia per fornire un chiarimento. Le raccomandazioni della Commissione dovrebbero essere di aiuto, ma non dovrebbero in alcun caso diventare una camicia di forza.

**4.7 Brevetto comunitario.** Il Comitato, in questo contesto, sottolinea ancora una volta (cfr. anche punto 4.2) la raccomandazione più volte ribadita di creare un brevetto comunitario con un adeguato periodo di grazia per gli inventori che non pregiudichi la novità brevettuale.

<sup>(1)</sup> Raccomandazione della Commissione del 10 aprile 2008 relativa alla gestione della proprietà intellettuale nelle attività di trasferimento delle conoscenze e al Codice di buone pratiche destinato alle università e ad altri organismi pubblici di ricerca, C(2008) 1329 (citata più sopra).

Il suo testo è stato pubblicato in inglese sotto forma di opuscolo ISBN 978-92-79-09850-5 della Commissione europea, a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee. - [http://74.125.77.132/search?q=cache:Rge-VrQvfVw:ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/ip\\_recommendation.pdf+%22ISBN+978-92-79-09850-5%22&hl=nl&ct=clnk&cd=1&gl=be&lr=lang\\_fr|lang\\_it](http://74.125.77.132/search?q=cache:Rge-VrQvfVw:ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/ip_recommendation.pdf+%22ISBN+978-92-79-09850-5%22&hl=nl&ct=clnk&cd=1&gl=be&lr=lang_fr|lang_it). Alla fine esso contiene un capitolo 4 intitolato *Guidance for the implementation of the Code of Practice* (Orientamenti per l'applicazione del Codice di buone pratiche). Nell'ultimo capoverso (n. 3) vi è detto «Nevertheless, the parties are free to negotiate different agreements, concerning ownership (and/or possible user rights) to the Foreground, as the principles in the Code of Practice only provide a starting point for negotiations ...» («Ciononostante le parti sono libere di negoziare accordi diversi riguardanti la proprietà delle nuove conoscenze acquisite (e/o gli eventuali diritti degli utenti), in quanto i principi del Codice di buone pratiche costituiscono unicamente una base per i negoziati ...»).

<sup>(2)</sup> Raccomandazione C(2008) 1329 del 10 aprile 2008, allegato II, punto 17.

<sup>(3)</sup> Questa considerazione è anche alla base della corresponsione di un compenso per le invenzioni dei dipendenti, cfr. punto 4.10.

**4.8 Regole di partecipazione e norme in materia di aiuti di Stato.** Nel suo parere sulle regole di partecipazione al Settimo programma quadro<sup>(4)</sup> il Comitato aveva già raccomandato di dare maggiore libertà alle future parti contraenti nella scelta non solo della forma contrattuale, ma anche degli strumenti. Questo concerne in particolare i diritti di accesso alle nuove conoscenze acquisite e/o preesistenti delle parti. In tale contesto, la gratuità dei diritti di accesso dovrebbe essere offerta come opzione, ma senza essere prescritta indiscriminatamente, come proposto in alcuni casi. La cessione gratuita di diritti di proprietà intellettuale ad attori economici da parte di università e organismi di ricerca pubblici comporta inoltre il pericolo di una violazione della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

**4.9 Partenariati pubblico-privato.** Le prese di posizione e le raccomandazioni formulate dal Comitato ai punti 4.6 e 4.8 del presente parere andrebbero quindi tenute presenti anche e soprattutto per i partenariati pubblico-privato nel campo della ricerca e sviluppo, peraltro altamente auspicabili, e per le relative iniziative tecnologiche congiunte (ITC).

**4.10 Compenso per le invenzioni dei dipendenti.** Al riguardo meritano particolare attenzione le norme vigenti in alcuni Stati membri in materia di compensi per le invenzioni dei dipendenti. Si tratta del diritto dell'inventore di depositare un brevetto e ricevere un adeguato compenso per il suo sfruttamento anche quando l'invenzione sia stata fatta nel quadro dell'attività lavorativa. Questo diritto non va assolutamente soppresso.

## 5. Collaborazione per lo sviluppo di infrastrutture di ricerca - Mantenimento delle competenze

**5.1 Nuovi ambiti della tecnica - componenti del tutto unici ed innovativi.** Oltre alle suddette categorie di collaborazione tra il mondo della ricerca e l'industria ne esiste un'altra, anch'essa importante, in cui gli istituti di ricerca sono non tanto fornitori di nuove conoscenze per lo sviluppo di nuovi prodotti di serie (o processi) innovativi, quanto piuttosto committenti e clienti. Si tratta soprattutto della progettazione e messa a punto di infrastrutture di ricerca innovative, come gli acceleratori, le fonti di radiazioni, i satelliti, le strumentazioni astronomiche per l'osservazione da terra o gli impianti di fusione. In questi casi l'industria - spesso a seguito di appalti di sviluppo - progetta e realizza importanti singoli componenti innovativi.

**5.2 Specializzazione e rischi.** Questo campo innovativo richiede la presenza nelle imprese di personale specializzato e - a causa del possibile insuccesso - una disponibilità al rischio di tipo imprenditoriale. In genere, infatti, i risultati economici immediati sono esigui, tanto più che i prodotti realizzati sono quasi sempre pezzi unici e non di rado le imprese sottovalutano gli oneri che essi comportano: di norma, i confini del know-how attuale vanno superati su larga scala.

<sup>(4)</sup> GU C 309 del 16.12.2006, pag. 35.

5.3 **La molla del progresso tecnico.** È indubbio che incarichi di questo tipo apportino alle imprese interessate un incremento significativo in termini di abilità nel campo dell'alta tecnologia, il che accresce la loro competitività nei settori correlati e favorisce il progresso tecnico in generale. Spesso, però, le imprese hanno difficoltà a tenere a propria disposizione il potenziale (compresi i collaboratori e gli ingegneri) di cui dispongono nei singoli campi specialistici anche per appalti successivi ma non immediati, tanto più che risulta maggiormente conveniente impiegare tale potenziale nei processi di sviluppo e produzione di prodotti di serie, che economicamente sono molto più redditizi.

5.4 **Applicazione delle normative in materia di concorrenza e di appalti.** L'applicazione delle attuali norme in materia di concorrenza e di appalti può complicare la situazione, anche perché non è scontato che l'impresa cui è stato affidato l'appalto di sviluppo ottenga poi anche quello per la realizzazione dell'opera. Di conseguenza, può succedere che quest'ultimo venga assegnato a un'impresa meno esperta che, proprio a causa della sua minore esperienza, sottovaluta le difficoltà e presenta quindi un'offerta più conveniente. Questa problematica ha addirittura portato alcune imprese a non candidarsi più per questo tipo di appalti, oppure a non accettarli. Essa non si pone tuttavia esattamente negli stessi termini nel caso dello strumento dell'appalto precommerciale (*pre-commercial procurement*)<sup>(1)</sup> perché in questo ambito non si hanno poi prodotti di serie.

5.5 **Problematica e ricerca di soluzioni.** Nemmeno il Comitato ha una soluzione universalmente valida al riguardo. Desidererebbe tuttavia attirare l'attenzione su una problematica seria che non solo rende più costosi e più lenti i grandi progetti, ma non consente nemmeno di utilizzare in modo ottimale le capacità e le esperienze acquisite in tale contesto, poiché spesso capacità preziose vanno nuovamente perse. Invita pertanto la Commissione a istituire un gruppo di esperti di alto livello<sup>(2)</sup> che analizzi le esperienze fatte finora. Ciò permetterebbe di chiarire se le attuali norme in materia di aiuti di Stato, di bilancio, di concorrenza e di appalti - al pari delle relative regole pratiche di applicazione - siano adeguate a questa particolare situazione, o se non si rendano invece necessari nuovi strumenti per una politica industriale in materia.

5.6 **ITER.** Il Comitato ha l'impressione che la Commissione fosse perfettamente consapevole di tale problematica per quanto riguarda ad es. il progetto internazionale ITER, e che perciò vi siano già state avviate opportune misure a favore della partecipazione dell'industria. È un approccio che, per quanto possibile, dovrebbe essere adottato anche per rispondere alle esigenze delle nuove infrastrutture di ricerca da creare (elenco ESFRI).

(1) 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.]; cfr. parere CESE 1658/2008 (non ancora pubblicato nella GU).

(2) Se possibile associandovi anche gli istituti di ricerca riuniti sotto l'egida di EIROforum.

## 6. Pareri adottati in materia dal Comitato negli ultimi tre anni

Per il presente parere si è tenuto conto dei seguenti pareri adottati in materia dal Comitato negli ultimi tre anni:

- **7° programma quadro di RST** (INT/269, CESE 1484/2005 - GU C 65 del 17.3.2006, pag. 9)
- **Nanoscienze e nanotecnologie** (INT/277, CESE 582/2006 - GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 1)
- **Valutazione quinquennale attività di ricerca (1999-2003)** (INT/286, CESE 729/2006 - GU C 195 del 18.8.2006, pag. 1)
- **RST - Programmi specifici** (INT/292, CESE 583/2006 - GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 10)
- **Ricerca e innovazione** (INT/294, CESE 950/2006 - GU C 309 del 16.12.2006, pag. 10)
- **Partecipazione di imprese - Settimo programma quadro (2007-2013)** (INT/309, CESE 956/2006 - GU C 309 del 16.12.2006, pag. 35)
- **Partecipazione di imprese - Settimo programma quadro 2007-2011 (Euratom)** (INT/314, CESE 957/2006 - GU C 309 del 16.12.2006, pag. 41)
- **Investire nella conoscenza e nell'innovazione (strategia di Lisbona)** (INT/325, CESE 983/2007 - GU C 256 del 27.10.2007, pag. 17)
- **Potenziale europeo/Ricerca, sviluppo e innovazione** (INT/326, CESE 1566/2006 - GU C 325 del 30.12.2006, pag. 16)
- **Istituto europeo di tecnologia** (INT/335, CESE 410/2007 - GU C 161 del 13.7.2007, pag. 28)
- **Libro verde - Nuove prospettive per lo Spazio europeo della ricerca** (INT/358, CESE 1440/2007 - GU C 44 del 16.2.2008, pag. 1)
- **Iniziativa in materia di medicinali innovativi/Istituzione dell'impresa comune** (INT/363, CESE 1441/2007 - GU C 44 del 16.2.2008, pag. 11)
- **Iniziativa tecnologica in materia di sistemi informatici incorporati/Costituzione dell'impresa comune Artemis** (INT/364, CESE 1442/2007 - GU C 44 del 16.2.2008, pag. 15)

- 
- **Creazione dell'impresa comune «Clean Sky»** (INT/369, CESE 1443/2007 - GU C 44 del 16.2.2008, pag. 19)
  - **Costituzione dell'impresa comune ENIAC»** (INT/370, CESE 1444/2007 - GU C 44 del 16.2.2008, pag. 22)
  - **Programma di ricerca e sviluppo per PMI** (INT/379, CESE 977/2008 - GU C 224 del 30.8.2008, pag. 18)
  - **Regioni europee competitive grazie alla ricerca e all'innovazione** (INT/383, CESE 751/2008 - GU C 211 del 19.8.2008, pag. 1)
  - **Impresa comune «Celle a combustibile e idrogeno»** (INT/386, CESE 484/2008 - GU C 204 del 9.8.2008, pag. 19)
  - **Una partnership europea per i ricercatori** (INT/435, CESE 1908/2008 - non ancora pubblicato nella GU)
  - **Quadro giuridico comunitario per l'Infrastruttura di ricerca europea (ERI)** (INT/450, CESE 40/2009 - non ancora pubblicato nella GU)

Bruxelles, 26 febbraio 2009

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---



## III

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

451<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DEL 25 E DEL 26 FEBBRAIO 2009

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione**

COM(2008) 311 def. — 2008/0098 (COD)

(2009/C 218/03)

Il Consiglio, in data 1<sup>o</sup> luglio 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 che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione»

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 febbraio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore GRASSO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451<sup>a</sup> 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) è convinto dell'importanza di assicurare la piena operatività del principio della libera circolazione delle merci, sancito dal Trattato, e perfezionato attraverso il quadro comune varato nel luglio 2008 e le successive regolamentazioni di settore, affinché i prodotti legalmente commercializzati in uno Stato membro possano esserlo, senza difficoltà, in tutto il territorio dell'UE con garanzie in materia di sicurezza, salute e tutela ambientale durante tutto il ciclo di vita del prodotto, dalla concezione al trattamento d'esaurimento.

1.2 Il CESE appoggia l'iniziativa della Commissione di rivedere la normativa europea contenuta nella direttiva 89/106/CEE sui prodotti da costruzione CPD per adeguarla alle attuali esigenze, aggiornarne i contenuti e stabilire un quadro normativo europeo certo ed univoco.

1.3 Il CESE è convinto che sia indispensabile associare, sin dalla concezione, la qualità ecosistemica all'insieme delle condizioni tipologiche e morfologiche dei complessi insediativi e/o degli organismi edilizi: praticare il risparmio nell'uso delle risorse naturali; migliorare le condizioni di benessere abitativo delle persone; acquisire maggiore responsabilità in procedure,

procedimenti e tecniche per soddisfare i requisiti di qualità e sicurezza, per lavoratori e consumatori finali.

1.4 Secondo il CESE, occorre rafforzare il sistema europeo di normalizzazione dei prodotti da costruzione sostenendo gli organismi di normalizzazione, incorporando nelle norme gli aspetti di sicurezza del lavoro, di fruizione del manufatto e di demolizione dello stesso.

1.5 Il CESE ritiene che lo straordinario potenziale dei prodotti innovativi per l'edilizia, in termini di riduzione degli effetti negativi dei mutamenti climatici e di qualità del benessere nell'abitare, debba far parte della cultura di tecnici, imprese di costruzione e utenti, per poter offrire un concreto ed efficace contributo al rispetto ambientale e al risparmio energetico.

1.6 Il CESE ribadisce che la libera circolazione dei beni debba costituire un motore essenziale della competitività e dello sviluppo economico e sociale del mercato unico europeo e che il rafforzamento e la modernizzazione delle condizioni di commercializzazione di prodotti sani e sicuri siano garanzia di qualità per i cittadini europei e per gli operatori del settore.

1.7 Il CESE ritiene importante che venga assicurato un **quadro regolamentare europeo armonizzato** per la commercializzazione e la produzione dei prodotti da costruzione nello Spazio economico europeo (SEE).

1.8 Il CESE attribuisce molta importanza alla necessità di **restituire credibilità al marchio CE e qualità al sistema di accreditamento degli organismi notificati**. È opportuno sviluppare un quadro giuridico che garantisca coerenza, comparabilità e coordinamento del sistema decentrato, effettività ed efficacia della sorveglianza del mercato, definizioni e procedure univoche e semplificate.

1.9 Il CESE raccomanda l'assegnazione di adeguate **risorse finanziarie a sostegno di programmi comunitari di formazione e informazione**, indirizzati a tutti i soggetti pubblici e privati interessati - in particolare con campagne per formare i formatori - ed un programma di accompagnamento e monitoraggio della sua applicazione.

1.10 Il CESE ritiene essenziale la normativa relativa a **procedure che rispondano ad un preciso impegno di semplificazione, specie per le PMI e per le microimprese** con un accesso semplificato al sistema di marcatura CE e con l'attivazione di Solvit <sup>(1)</sup> presso i punti nazionali di contatto prodotti (PCP), per una soluzione agevolata ai loro problemi.

1.11 Il CESE ritiene opportuno che le nuove norme e gli allegati tecnici siano accompagnati da **guide tecniche sullo sviluppo dei requisiti fondamentali** delle attività legate all'uso di materiali primari e secondari eco-compatibili e per i prodotti innovativi.

1.12 Il CESE sostiene la necessità dell'applicazione specifica al settore dei prodotti da costruzione del «**Sistema comunitario di scambio d'allarme e d'informazione rapida RAPEX**» e ritiene importante **che le infrazioni e frodi identificate vengano pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'UE** e su un portale web europeo per i prodotti da costruzione.

1.13 Il Comitato ritiene che le **tempistiche d'attuazione del regolamento**, perché questa possa essere completa ed efficace, siano **troppo ristrette** e che debbano essere valutate con attenzione anche in relazione alle esigenze formative ed informative di «metabolizzazione» dei cambiamenti imposti.

1.14 Il CESE chiede, infine, che la Commissione presenti al Parlamento, al Consiglio ed al CESE, una relazione biennale sull'applicazione del regolamento, con un capitolo dedicato ai requisiti di salubrità e sicurezza dei prodotti dell'edilizia, alle infrazioni e frodi registrate in materia.

## 2. Introduzione

2.1 Il mercato europeo dell'edilizia rappresenta circa il 10 % del PIL comunitario e circa il 7 % dell'intera forza lavoro comunitaria, con oltre 65 000 imprese attive nei prodotti da costruzione, di cui circa il 92 % è rappresentato da PMI e microimprese.

2.2 Un numero significativo di prodotti da costruzione è oggetto di commercio intracomunitario, all'interno dello Spazio economico europeo: tra il 15 % e il 25 % del totale del settore delle costruzioni, a seconda del comparto.

2.3 I prodotti da costruzione possono essere immessi sul mercato SEE <sup>(2)</sup> soltanto se idonei all'uso previsto: le qualità dei materiali da costruzione dovrebbero essere mantenute ai livelli di idoneità dichiarati per tutto il ciclo di vita del manufatto in cui tali materiali vengono incorporati, specie per quanto attiene ai requisiti essenziali in materia di resistenza meccanica e di stabilità, di sicurezza in caso d'incendio, d'igiene, di sanità e di ambiente, di sicurezza di utilizzazione, di protezione dal rumore, di economia di energia e di isolamento termico.

2.3.1 Occorrerebbe quindi, che la compatibilità e la durabilità dei prodotti da costruzione fosse tenuta in debito conto specie quando si richiedono investimenti importanti per il rinnovamento del patrimonio edilizio ai fini di garantirne l'efficienza energetica.

2.4 Il CESE è convinto che «la libera circolazione dei beni sia un motore essenziale della competitività e dello sviluppo economico e sociale del mercato unico europeo e che il rafforzamento e la modernizzazione delle condizioni di commercializzazione di prodotti sicuri e di qualità siano elementi fondamentali garantiti per i consumatori, le imprese e per i cittadini europei» <sup>(3)</sup>.

2.5 Ad oggi sono più di 300 le famiglie di prodotti da costruzione soggetti al regime di marcatura CE e, dal 2000 ad oggi, sono stati finalizzati dal CEN più di 380 standard armonizzati <sup>(4)</sup> mentre nello stesso periodo sono state eseguite più di 1 100 valutazioni tecniche europee (ETA) per prodotti specifici, che permettono di ottenere il marchio CE, al posto dell'uso di norme armonizzate.

2.6 Il CESE ritiene che, se lo straordinario potenziale dei prodotti innovativi per l'edilizia, in termini di riduzione degli effetti negativi derivanti dai mutamenti climatici, di incremento dell'efficienza energetica nonché di qualità del benessere nell'abitare, verrà riconosciuto e apprezzato dai progettisti e utenti, si potrà offrire un concreto ed efficace contributo al risparmio energetico e al rispetto ambientale <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> SEE: Spazio economico europeo.

<sup>(3)</sup> GU C 120 del 16.5.2008.

<sup>(4)</sup> CEN: [http://nan.brrc.be/docs\\_public/other/cpd\\_standards\\_20080730.pdf](http://nan.brrc.be/docs_public/other/cpd_standards_20080730.pdf); e GU C 304 del 13.12.2006.

<sup>(5)</sup> GU C 162 del 25.6.2008.

<sup>(1)</sup> <http://ec.europa.eu/solvit/>

2.7 È fondamentale che i produttori si adoperino per tempo per organizzare i processi produttivi secondo le indicazioni prescritte. L'obbligo di usare un linguaggio comune nel valutare le prestazioni dei prodotti, sia in termini di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> in fase di produzione che di salubrità *indoor* degli edifici, potrà migliorare i rapporti tra i produttori, i loro clienti e le autorità pubbliche e la qualità delle costruzioni.

2.8 Un quadro regolamentare semplice e di alta qualità per le imprese rappresenta un fattore chiave per competitività, sviluppo e occupazione: la semplificazione del contesto normativo è infatti indispensabile per stimolare l'innovazione e ridurre gli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi normativi e per ridurre il volume totale dell'*acquis* comunitario e promuovere il passaggio ad approcci normativi più flessibili.

2.9 A parere del CESE occorre che al soddisfacimento delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto si aggiunga anche la capacità e la necessità di previsione dei possibili costi di progettazione e di esecuzione delle opere, e soprattutto, di gestione e manutenzione.

2.10 Il CESE ribadisce la «esistenza di una stretta correlazione tra l'obiettivo di «legiferare meglio» e le condizioni di applicazione e di attuazione del diritto comunitario: una buona legislazione, infatti, è una legislazione applicabile e applicata. Le difficoltà sono dovute alla presenza, in Europa, di differenze sul piano delle culture e degli ambiti di responsabilità, nonché al diverso impegno speso per garantire un'applicazione effettiva<sup>(6)</sup>».

2.11 Conseguentemente, **il CESE sostiene con forza la via regolamentare (CPR) nella revisione di tale direttiva**, al fine di evitare rischi di discordanze applicative e interpretative, riducendo oneri e semplificando il quadro applicativo.

2.12 Il CESE ribadisce l'importanza di «garantire certezza, trasparenza ed efficacia negli scambi, eliminando duplicazioni di controlli e test ed assicurando elevati livelli di tutela dei consumatori, dei cittadini e delle imprese. È altrettanto essenziale assicurare una applicazione attiva ed uniforme delle prescrizioni comunitarie nel campo della sicurezza dei prodotti, attraverso il coordinamento ed il rafforzamento delle attività di vigilanza del mercato<sup>(7)</sup>».

### 3. La proposta della Commissione

3.1 La finalità del regolamento proposto è di assicurare una informazione affidabile e precisa sulle performance dei prodotti da costruzione su tutto lo spazio economico europeo SEE:

- instaurando un linguaggio tecnico comune,
- definendo obiettivi, concetti e regole precise per la determinazione degli obblighi di tutti gli operatori economici,
- prescrivendo la dichiarazione di prestazione per l'ottenimento del marchio CE, sotto la responsabilità esclusiva del costruttore o importatore,
- migliorando la credibilità delle norme anche per la designazione degli organismi di valutazione tecnica (TAB),
- semplificando procedure e riducendo oneri amministrativi per le imprese,
- stabilendo criteri più stringenti per gli organismi notificati sotto il controllo di una autorità notificante designata dagli Stati membri,
- rafforzando la sorveglianza del mercato con l'intervento dell'autorità di vigilanza degli Stati membri.

### 4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE appoggia l'iniziativa per adeguare la normativa comunitaria in materia, aggiornarne i contenuti e stabilire un quadro normativo e regolamentare europeo certo ed univoco, chiaro, trasparente ed equilibrato per tutti gli operatori pubblici e privati del mercato interno europeo con un linguaggio comune, specifiche tecniche armonizzate (*harmonised European standards* - hEN e *European Assessment Documents* - EAD) e indicazione dei requisiti fondamentali dei lavori (BWR): si dovranno in tale contesto integrare pienamente i principi dello sviluppo sostenibile, del diritto alla salute dei cittadini e dell'uso durevole delle risorse naturali, semplificando inoltre le procedure per le PMI.

4.2 La Commissione ha individuato nel settore delle costruzioni un mercato europeo di punta, che presenta però «un coordinamento insufficiente della regolamentazione, non soltanto al livello dell'UE». Questo elemento, «associato ad una struttura principalmente locale delle imprese, determina un onere amministrativo considerevole e un forte frazionamento del mercato della costruzione sostenibile»<sup>(8)</sup>.

4.3 Secondo il CESE, nella revisione della direttiva CPD e sua trasformazione in CDR dovrebbero essere tenuti in conto, in particolare, i seguenti parametri fondamentali:

<sup>(6)</sup> GU C 24 del 31.1.2006.

<sup>(7)</sup> *Ibidem*, nota 3.

<sup>(8)</sup> COM(2007) 860 def. del 21 dicembre 2007, comunicazione su "Mercati guida: un'iniziativa per l'Europa", pag. 5.

- **trasparenza, semplificazione, affidabilità, certezza giuridica e tecnica, omogeneità definitoria, comprensibilità per l'utente comunitario**, consumatore intermedio e finale di prodotti da costruzione, impresa venditrice e acquirente, ingegneri, architetti e progettisti, contraenti pubblici e privati come anche amministrazioni pubbliche,
- **un linguaggio comune, basato su norme armonizzate e valutazioni tecniche europee, che sia accessibile, chiaro e user-friendly**, per gli addetti ai lavori ma anche per il semplice cittadino: le sue esigenze abitative e/o fruttive, di salubrità ed efficienza energetica e ambientale, di qualità del benessere, igiene e sicurezza,
- **coerenza con gli altri obiettivi e politiche dell'Unione, specie del principio generale di precauzione sancito dal Trattato** ed adottato in varie convenzioni internazionali e nell'accordo OMC sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS): tale principio deve essere applicato quando gli effetti potenzialmente pericolosi di un fenomeno, di un prodotto o di un processo sono stati identificati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, specie in relazione al quadro normativo REACH per le sostanze chimiche<sup>(9)</sup>, alla sicurezza generale dei prodotti immessi sul mercato<sup>(10)</sup> e alla responsabilità dei prodotti al fine di garantire un alto livello di tutela del consumatore contro i danni provocati alla sua salute e ai suoi beni da un prodotto difettoso<sup>(11)</sup>,
- **comunicazione, informazione e formazione sui diritti e sugli obblighi di tutti i soggetti comunitari in gioco**, con una chiara identificazione dei punti di contatto prodotti (PCP): questi ultimi dovrebbero integrare i meccanismi Solvit per la composizione delle vertenze e permettere ad imprese, specie PMI, ed utenti intermedi e finali di ricorrere ad una procedura extragiudiziale,
- **eliminazione del sovraccarico burocratico e degli oneri connessi**, specie per i soggetti minori e più deboli, quali i consumatori intermedi e finali, le PMI e i singoli cittadini, alla luce del fatto che gli obblighi per gli operatori economici debbono essere giustificati, proporzionati e liberati da costosi gravami burocratici e amministrativi,
- **sviluppo e diffusione di una cultura della costruzione sostenibile, salubre e sicura**, che integri la ricerca progettuale, la revisione dei metodi costruttivi, la fabbricazione, l'immissione sul mercato e l'utilizzo di migliori materiali da introdurre nel processo di costruzione e nuove soluzioni strutturali con la responsabilità di tutti i soggetti in causa già dalla scuola, dalla formazione dei tecnici e dall'università,
- **sostegno agli organismi europei di normalizzazione**, per aumentarne l'efficienza nel processo di produzione di norme tecniche sui materiali da costruzione, con mandati chiari, trasparenti e rispettati appieno nelle loro finalità e con una rappresentatività allargata a tutte le categorie pertinenti di riferimento,
- **rafforzamento dei sistemi di sorveglianza del mercato e pubblicizzazione delle trasgressioni e dei trasgressori**, mediante il potenziamento e coordinamento dei sistemi nazionali, un'applicazione specifica al settore dei prodotti da costruzione del sistema RAPEX<sup>(12)</sup>, la pubblicazione delle infrazioni e frodi su un portale web europeo per i prodotti da costruzione e sulla Gazzetta ufficiale UE, e l'introduzione di un capitolo specifico in una relazione biennale sull'applicazione del nuovo regolamento, da sottoporre al Parlamento, al Consiglio ed al CESE.

4.4 Il CESE concorda sulla necessità di migliorare la qualità del sistema di accreditamento degli organismi notificati e di stabilire criteri più rigorosi di designazione, gestione e supervisione di tali organismi, coerentemente con la normativa generale in materia stabilita dalla decisione n. 768/2008/CE e dal regolamento (CE) n. 765/2008 del 9 luglio 2008.

4.5 Il sistema di vigilanza del mercato, in presenza di una crescente globalizzazione, deve garantire un quadro normativo comune, per un'applicazione efficiente e coerente della legislazione, su tutto il territorio comunitario: gli Stati membri devono assicurare adeguate risorse all'assolvimento di tali compiti. In ogni caso deve essere esplicito l'obbligo per gli Stati membri di designare e rendere accessibile al pubblico un organismo dove poter presentare i reclami.

4.6 Il CESE ritiene che debba esserci una chiara ed individuabile attribuzione di responsabilità dei differenti attori, assicurando la piena tracciabilità dei prodotti, in particolare in termini di funzionalità dei materiali da costruzione durante tutto il ciclo di vita del prodotto, di sicurezza e salubrità - specie di sicurezza dei lavoratori e degli utenti finali - e di tutela integrata dell'ambiente abitativo e fruitivo in generale.

4.7 È fondamentale recuperare la fiducia nei marchi di conformità. Occorre recuperare il valore intrinseco del marchio CE, e rafforzare le possibilità di perseguirne le violazioni e di garantirne la tutela giuridica. Il CESE rileva che il passaggio al nuovo regime di marchio CE comporterà oneri per le imprese e cospicui investimenti iniziali delle autorità pubbliche nelle infrastrutture di normalizzazione e di sorveglianza, specie per qualificare su livelli d'eccellenza gli organismi notificati.

<sup>(9)</sup> Cfr. regolamento (CE) n. 1907/2006 del 18 dicembre 2006.

<sup>(10)</sup> Direttiva 2001/95/CEE del 3 dicembre 2001, Sicurezza generale dei prodotti.

<sup>(11)</sup> Direttiva 85/374/CEE del 25 luglio 1985 in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi.

<sup>(12)</sup> Sistema di allerta rapida per i prodotti non alimentari (*rapid alert system for non-food products*).

4.8 Secondo il CESE, al rafforzamento del sistema europeo di normalizzazione dei prodotti da costruzione deve corrispondere una maggiore promozione dell'elaborazione e applicazione di standard internazionali, facilitando l'accesso ai mercati e al commercio internazionale, assicurando una dimensione globale ai mercati dei materiali da costruzione.

4.9 Il CESE raccomanda l'assunzione di tempistiche d'attuazione più adeguate di quelle proposte, in ragione delle necessità di informazione diffusa e capillare ma anche dei necessari periodi di adattamento ai cambiamenti di metodologie, procedure e di comportamento per la transizione dalla CPD alla CDR.

4.10 Il CESE ritiene essenziale prevedere adeguate risorse finanziarie a sostegno di programmi comunitari di formazione, informazione, accompagnamento e monitoraggio della sua applicazione indirizzati a tutti i soggetti pubblici e privati interessati.

4.11 Il CESE raccomanda che le nuove norme e gli allegati tecnici siano accompagnati da guide tecniche sullo sviluppo dei requisiti fondamentali dei lavori (*basic works requirements*) per:

- orientare la futura preparazione dei mandati in questo campo, specie per l'uso di materiali primari e secondari ecocompatibili,
- garantire una maggiore flessibilità anche nei tempi procedurali attraverso la valutazione tecnica europea (ETA) per i prodotti innovativi ed il ruolo e l'identificazione dei vari organismi ed organizzazioni indicati nella proposta.

## 5. Osservazioni particolari

5.1 La proposta dovrebbe contenere 2 capitoli aggiuntivi:

- uno, dedicato alla comunicazione, informazione e formazione per lo sviluppo di una cultura diffusa della costruzione sostenibile,
- l'altro, dedicato al risparmio energetico, all'uso sostenibile delle risorse naturali e alla salute, igiene e sicurezza durante tutto il ciclo di vita del prodotto - dalla concezione al trattamento di demolizione -, i cui requisiti fondamentali figurano nell'allegato 1, ma che, a parere del CESE, devono essere espliciti nel testo regolamentare stesso.

5.1.1 In particolare, l'obbligo del rispetto dei requisiti in tema di igiene e salute è essenziale in relazione ai rischi di utilizzo di materiale riciclato con presenza di radioattività<sup>(13)</sup>

<sup>(13)</sup> GU C 241 del 7.10.2002.

e/o di sostanze tossiche pericolose: queste ultime, infatti, una volta incorporate in edifici e strutture, determinano per le persone che le abitano o che permangono per lungo tempo a loro contatto, livelli di insalubrità e nocività in grado di generare danni permanenti anche gravissimi alla loro salute.

5.2 Per quanto concerne le definizioni (art. 2), il CESE ritiene particolarmente rilevante il quadro definitorio proposto in tema di commercializzazione<sup>(14)</sup>, sul quale esso ha già avuto modo di pronunciarsi<sup>(15)</sup>, evitando incongruenze con quadri giuridici adottati in altre sedi ma completandolo anche con le definizioni relative ai prodotti da costruzione non di serie - particolarmente rilevanti per le PMI - ai kit di prodotti complessi pre-ingegnerizzati o pre-assemblati ed ai prodotti innovativi mentre quella relativa alle specifiche tecniche armonizzate dovrebbe far riferimento alle valutazioni tecniche europee - ETA<sup>(16)</sup> piuttosto che ai documenti europei di valutazione - EAD.

5.3 Quanto alla dichiarazione di prestazione, il CESE ritiene che appena un prodotto viene immesso sul mercato e ottempera ai requisiti relativi alle caratteristiche essenziali del prodotto per soddisfare ai requisiti fondamentali dei lavori, la dichiarazione di prestazione debba essere obbligatoria e completa senza limitarsi agli standard nazionali, anche usando mezzi informatici o siti web accessibili anche al cliente.

5.3.1 A parere del CESE deve essere redatta una dichiarazione di prestazione se, per il prodotto in questione, esiste una norma armonizzata o un documento europeo di valutazione tecnica ETA<sup>(17)</sup>.

5.4 Le finalità delle norme armonizzate stabilite dal CEN sulla base di mandati della Commissione, devono essere esplicitamente e chiaramente definite per il prodotto o la famiglia di prodotti in questione con l'indicazione degli usi coperti: gli standard armonizzati devono rispondere esaurientemente al mandato.

5.5 Il CESE ritiene essenziale la normativa prevista relativa a procedure semplificate che rispondono ad un preciso impegno di semplificazione, specie per le PMI e per le microimprese con un accesso semplificato al sistema di marcatura CE: tali procedure devono comunque garantire livelli equivalenti di protezione per i consumatori in termini di requisiti per la salute, la sicurezza e la tutela ambientale.

5.6 Il CESE sottolinea l'importanza delle disposizioni di cui all'art. 46 per quanto attiene in particolare i rischi per la salute o la sicurezza dei lavoratori: occorre una valutazione del prodotto interessato e del suo intero ciclo di vita che investa tutti i requisiti previsti dal regolamento proposto, in ragione preventiva dei livelli di sinistrosità del settore derivanti dall'eventuale impiego di materiali non adeguati o da un erroneo utilizzo degli stessi.

<sup>(14)</sup> Decisione n. 768/2008/CE del 9 luglio 2008, Quadro comune per la commercializzazione dei prodotti - regolamento (CE) n. 765/2008 del 9 luglio 2008, Accreditamento e sorveglianza del mercato per la commercializzazione dei prodotti.

<sup>(15)</sup> GU C120 del 16.5.2008.

<sup>(16)</sup> ETA (European Technical Assessment).

<sup>(17)</sup> Il testo del punto 1 dell'articolo 4, lettera b) fino alla fine del punto dovrebbe, quindi, essere soppresso.

5.7 Il CESE ritiene che debbano essere rivedute le disposizioni transitorie di cui all'art. 53, che fissano termini al 1° luglio 2011 per il passaggio dalla normativa CPD alla futura normativa CDR, assicurando più adeguati periodi transitori in ragione delle forti esigenze informative, formative e di comportamento ma anche dei necessari tempi di adattamento ai cambiamenti metodologici e procedurali previsti.

5.8 Quanto agli aggiornamenti tecnici previsti all'art. 51 della proposta di regolamento, il CESE ribadisce quanto già espresso in materia <sup>(18)</sup>, sull'importanza che «le procedure di comitato devono essere il più trasparenti possibili e più comprensibile per le persone residenti nell'UE, in particolare per le persone direttamente interessate da tali atti».

Bruxelles, 25 febbraio 2009

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

<sup>(18)</sup> GU C 224 del 30.8.2008.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Aspetti normativi in tema di nanomateriali**

COM(2008) 366 def.

(2009/C 218/04)

La Commissione, in data 17 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:

«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. Aspetti normativi in tema di nanomateriali»

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 febbraio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEZZINI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 170 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE ritiene che lo sviluppo responsabile delle nanoscienze e dei nanomateriali (N&N) rappresenti una punta di diamante europea nella sfida del progresso economico e sociale, a livello mondiale.

1.2 Il CESE sottolinea l'esigenza di uno sviluppo accelerato delle applicazioni industriali e multisettoriali delle nanotecnologie, in stretto parallelismo:

— con il contesto economico e sociale,

— con gli aspetti giuridici, fiscali e finanziari,

— con una particolare attenzione agli aspetti etici, a quelli ambientali e a quelli inerenti alla salute e alla sicurezza, lungo tutto il ciclo di vita delle applicazioni scientifiche.

1.3 Il CESE sottoscrive i principi indicati nel codice di condotta sulle nanotecnologie, e li ritiene validi anche per la revisione del quadro giuridico-normativo europeo delle N&N.

1.4 Il CESE esprime preoccupazione per i progressi ancora troppo lenti registrati nelle applicazioni di mercato delle nanotecnologie e nelle ricerche sugli effetti dei nanomateriali su ambiente, salute e tossicologia.

1.5 Il CESE è convinto che la complessità, la rapida evoluzione e la trasversalità scientifica delle nanotecnologie richiedano un approccio multidisciplinare, soprattutto per quanto riguarda il tema del rischio, all'interno di un quadro normativo, etico e sociale: questo è indispensabile per offrire soluzioni condivisibili nella gestione del rischio, fondate su basi affidabili, complete e responsabili.

1.6 Un sistema ottimale di *governance* deve rispettare un equilibrio tra i molteplici aspetti dello sviluppo responsabile dei nanomateriali, e il CESE raccomanda di trasformare in una struttura permanente l'Osservatorio europeo per le nanotecnologie, per permettergli di fornire analisi su basi scientifiche ed economiche certe e di esaminare: l'impatto sulla società; i possibili rischi per ambiente, salute e sicurezza (EHS), in cooperazione con le altre agenzie europee interessate.

1.7 Il CESE ritiene necessario un quadro normativo di riferimento integrato; oltre a un sistema di *governance*, con l'obiettivo di dare risposte chiare e affidabili ai bisogni emergenti soprattutto in materia di metodi comuni di classificazione, di metrologia e testing di validazione dei protocolli esistenti, e di nuovi protocolli, e di ricerca pre e co-normativa.

1.8 Secondo il CESE è necessaria un'azione forte in tema di educazione e di formazione interdisciplinare ed è altresì essenziale integrare in questo sforzo, con l'aiuto di infrastrutture di eccellenza, la valutazione e la prevenzione dei rischi.

1.9 Il CESE ritiene importante lo sviluppo di un'azione europea di benchmarking delle iniziative che si delineano, in tema di valutazione e prevenzione dei rischi, in Europa, negli USA, in Giappone e nelle economie emergenti.

1.10 Occorre, a parere del CESE, sostenere i lavori di standardizzazione tecnico-normativa europei di CEN, Cenelec e ETSI, anche attraverso mandati della Commissione chiari e trasparenti, da proiettare a livello internazionale, nei lavori di ISO/TC 229, per facilitare, in tal modo, il commercio mondiale sicuro di nanotecnologie, nanoprodotto e sistemi più complessi che integrano N&N.

1.11 Il CESE raccomanda un rafforzamento del dialogo strutturato con la società civile, fondato su basi certe e trasparenti, che dia forza ad una voce unitaria europea in questo campo, vitale per il nostro futuro, nel contesto internazionale.

1.12 Il CESE chiede che, nel rapporto 2009 sul Piano d'azione, un capitolo sia dedicato espressamente a:

- progressi del quadro normativo integrato di valutazione e prevenzione dei rischi,
- efficacia e risultati dei protocolli di prova,
- nuove priorità d'azione, definite a livello europeo e dagli Stati membri, per una produzione, un commercio e un consumo sostenibile di manufatti basati su componenti nanotecnologiche,
- azioni di benchmarking con USA, Giappone e paesi emergenti, su valutazione e prevenzione dei rischi,
- dialogo strutturato con la società civile, fondato su basi certe e trasparenti, per dare forza ad una voce unitaria europea, in un campo vitale per il nostro futuro, nel contesto internazionale.

## 2. Introduzione

2.1 Negli ultimi anni la Commissione è diventata, il più grande organismo di finanziamento pubblico nel campo delle N&N: essa ha infatti erogato 1,4 miliardi EUR con il Sesto programma quadro (6PQ) di RSTD e quasi 600 milioni EUR, nel primo anno del 7PQ 2007-2013: su quest'ultimo importo 28 milioni EUR sono stati assegnati alla ricerca sulla sicurezza delle N&N, portando il totale destinato al settore a circa 80 milioni EUR <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cfr. Tomellini, R; Giordani, J. (cur.). *Third International Dialogue on Responsible Research and Development of Nanotechnology* - Bruxelles, 11.-12.3.2008.

2.2 Sono state costituite varie Piattaforme tecnologiche europee, dedicate alle applicazioni nanotecnologiche, come quella nanoelettronica (ENIAC), quella sulla nanomedicina e sulla chimica sostenibile.

2.3 A livello mondiale, la spesa globale pubblica e privata in N&N, ha raggiunto, nel periodo 2004-2006, i 24 miliardi EUR: oltre un quarto di questa cifra è stato fornito dall'Europa e su tale percentuale il 5-6 % <sup>(2)</sup> è rappresentato da fondi della Commissione.

2.4 Nelle disposizioni relative al 7PQ di RSTD 2007-2013 <sup>(3)</sup>, che si riferiscono alle N&N, è stato prescritto il rispetto degli aspetti etici fondamentali, i cui principi sono enunciati nella Carta dei diritti fondamentali.

2.5 Il rapporto sul Terzo dialogo internazionale per una R&S responsabile sulle nanotecnologie, ha evidenziato l'impegno sulle tematiche:

- *governance* delle nanotecnologie,
- divario nella cooperazione Nord-Sud,
- strumenti abilitanti (metrologia, standardizzazione, definizioni e proprietà intellettuale),
- coinvolgimento della società,
- dialogo con i cittadini nei diversi paesi.

2.6 L'impegno di varie organizzazioni a livello internazionale si è, tra l'altro, evidenziato nelle iniziative qui elencate:

- base dati OCSE sulla ricerca in materia di salute umana e sicurezza dell'ambiente (*Database on Human Health and Environmental Safety Research*), con il varo di una base dati sulla ricerca in tema di sicurezza dei nanomateriali di sintesi (*Database of Research into the Safety of Manufactured Nanomaterials*),
- programma congiunto FAO/OMS sugli standard alimentari (*Joint FAO/WHO Food Standards Program*), per prevedere un foro internazionale neutrale per i problemi di sicurezza alimentare delle nanotecnologie e elaborare accordi collaborativi su questi aspetti,

<sup>(2)</sup> Cfr. COM(2007) 505 def. 6 settembre 2007 *Nanoscienze e nanotecnologie: un piano di azione per l'Europa 2005-09. Prima relazione sull'attuazione, 2005-07.*

<sup>(3)</sup> Cfr. decisione 2006/971/CE del Consiglio, 19 dicembre 2006 (GU L 400, 30.12.2006).



- progetto OCSE per la valutazione della sicurezza di un campione rappresentativo di nanomateriali di sintesi (*Safety Testing of a Representative Set of Manufactured Nanomaterials*) e progetto OCSE in materia di nanomateriali di sintesi e orientamenti per le prove di valutazione (*Manufactured Nanomaterials and Test Guidelines*),
- progetto OCSE sulla misurazione e attenuazione delle esposizioni (*Exposure Measurement and Exposure Mitigation*),
- progetto OCSE sul ruolo dei metodi alternativi in nanotossicologia (*The role of Alternative Methods in Nanotoxicology*),
- progetto OCSE sugli impatti e il contesto imprenditoriale (*Impacts and the Business Environment*),
- progetto OCSE in tema di comunicazione e coinvolgimento dell'opinione pubblica (*Communication and public engagement*),
- progetto OCSE sulle sfide globali: acqua e nanotecnologie (*Global Challenges: Nano and Water*),
- progetto OCSE di cooperazione in materia di valutazione dei rischi (*Co-operation on Risk Assessment*),
- centri specializzati che collaborano con l'OMS nello studio dei rischi per la sicurezza e la salute sul lavoro derivanti dalla produzione e dall'utilizzo delle nanotecnologie,
- progetto OMS/UE sul tema Rafforzamento della consulenza politica in materia ambiente e salute - Nanotecnologie (*Enhanced Policy Advice on Environment and Health in Europe - Nanotechnologies*),
- azioni globali per la corretta gestione dei prodotti chimici a livello mondiale, promosse dalla sezione Prodotti chimici della divisione Tecnologia, industria e economia (DTIE) del Programma delle Nazioni Unite sull'Ambiente (UNEP),
- azioni immediate promosse dalla sezione Alta tecnologia e nuovi materiali (HTNM) del Centro internazionale per la scienza e l'alta tecnologia (ICS) di Trieste (in materia di valutazione delle nanotecnologie e dei potenziali rischi associati con il loro sviluppo e utilizzo),
- norme ISO TC229 in materia di nanotecnologie,
- riunione di esperti UNIDO (12.2007): raccomandazioni e piano d'azione specifico; valutazione delle nanotecnologie e dei rischi associati. Attività di ricerca sugli impatti etici, legali e «societari» delle N&N.

2.7 Il Rapporto su nanoscienze e nanotecnologia: opportunità e incertezze <sup>(4)</sup> della Royal Society britannica così si esprime:

<sup>(4)</sup> The Royal Society. *Nanosciences and Nanotechnology: Opportunities and Uncertainties* (Nanoscienze e nanotecnologie: opportunità e incertezze). Londra, 29.7.2004.

«Fino a quando non si conoscerà di più sull'impatto ambientale delle nano particelle e dei nano tubi, noi raccomandiamo che la liberazione nell'ambiente di nano tubi e nano particelle fabbricate sia, per quanto possibile, evitata».

2.8 I rivestimenti autopulenti, che limitano l'uso di detersivi; gli agenti disinfettanti per eliminare l'ossido di azoto dall'aria; le cellule fotovoltaiche di nuova generazione; i materiali termoisolanti; i sistemi di sequestro del CO<sub>2</sub>; i nanofiltri dell'aria e dell'acqua, oltre alle numerose applicazioni nella diagnostica medica e in alcune terapie non invasive, sono già presenti, sotto forma di nanomateriali, in molti oggetti d'uso comune <sup>(5)</sup>.

2.9 Il problema nasce anche dalla necessità di adeguare i protocolli di valutazione dei rischi di tossicità, a breve e lungo termine, sui nanomateriali, e sui fenomeni di loro accumulazione e combinazione, con altre sostanze nell'ecosistema, nei tessuti organici e nell'uomo.

2.10 Standard e verifiche di valutazione dei rischi in ambienti complessi possono variare tra valutazioni «in vitro» e «in situ»: le ricerche in proposito <sup>(6)</sup> dovrebbero andare oltre i prodotti protettivi convenzionali, come filtri, cartucce respiratorie, abbigliamento protettivo, guanti: oggetti, questi, testati con nanoparticelle di grafite, lunghe 10-50 nanometri.

2.11 Come evidenzia la Commissione - e come il CESE ha sottolineato a più riprese - «l'approccio integrato, sicuro e responsabile è diventato l'elemento centrale della politica dell'UE in materia di nanotecnologie». Esse hanno un campo applicativo particolarmente vasto e ramificato che necessita di un'ampia visione d'insieme, per individuare e sfruttare punti in comune e interdipendenze di questa disciplina, che spazia dalla fisica nucleare alla tecnologia dei plasmi, dalla nanomeccanica alla lavorazione tessile.

2.12 Dato che i nanoprocessi avvengono in una dimensione nano-scopica (10 alla meno 9), difficilmente immaginabile per i non addetti ai lavori, i nanomateriali richiedono, sin dall'inizio, un dialogo costruttivo con i consumatori, per individuare ed evitare i pericoli e per dissipare eventuali timori infondati.

2.13 Il CESE ha sottolineato, non solo l'esigenza di «uno sviluppo accelerato delle applicazioni industriali e multisettoriali nonché del contesto economico e sociale, giuridico-normativo, fiscale e finanziario in cui devono collocarsi le iniziative di nuove imprese e di profili professionali innovativi», ma anche «la salvaguardia degli aspetti etici, ambientali, di salute e sicurezza, lungo tutto il ciclo di vita, delle applicazioni scientifiche» <sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> Quali racchette da tennis, biciclette, schermi TV, numerose resine usate in campo militare, aerospaziale, elettronica di consumo, oltre ad apparecchi elettromedicali.

<sup>(6)</sup> Cfr. Progetto «NANOSAFE2» — primo rapporto sulla disseminazione dei nanomateriali in base al principio di precauzione.

<sup>(7)</sup> Cfr. GU C 157 del 28.6.2005, p. 22.

2.14 In un suo parere più recente <sup>(8)</sup>, il CESE ha ribadito la necessità di «un dialogo visibile e trasparente con la società civile, che ne assicuri una consapevolezza, basata su valutazioni obiettive dei rischi e delle opportunità delle N&N», nonché di «un'attenzione costante alla salvaguardia degli aspetti etici e ambientali, come anche di quelli della salute e sicurezza dei lavoratori e dei consumatori».

2.15 Nel 2008 la Commissione ha adottato una raccomandazione <sup>(9)</sup> incentrata sulla ricerca responsabile nei settori delle N&N, proponendo un codice di condotta basato su 7 principi:

- **comprensione:** le attività di ricerca in N&N devono essere comprensibili al pubblico e rispettare i diritti fondamentali e la loro applicazione deve servire al benessere delle persone e della società,
- **sostenibilità:** il rispetto dei principi etici e dello sviluppo durevole impone attività di ricerca sulle N&N che non siano nocive all'ambiente, specie a persone, animali e piante,
- **precauzione:** rispetto del principio di precauzione <sup>(10)</sup> per evitare eventuali impatti negativi su salute e ambiente,
- **inclusività:** trasparenza, rispetto del diritto al legittimo accesso all'informazione, apertura a tutte le parti interessate,
- **eccellenza:** adozione dei migliori standard scientifici, compresa l'integrità della ricerca e delle buone prassi di laboratorio <sup>(11)</sup>,
- **innovazione:** *governance* delle ricerche sulle N&N per massimizzare creatività, flessibilità e capacità programmatiche, per la crescita e per l'innovazione,
- **responsabilità:** assunzione di responsabilità di ricercatori e organismi di ricerca per gli impatti sociali, ambientali e sulla salute umana, che possano prodursi nel presente e nel futuro.

La raccomandazione prevede un rapporto annuale degli Stati membri sui risultati dell'applicazione del codice e le buone prassi messe in atto per ottenerli.

2.16 Il CESE sottoscrive i principi di tale codice e li ritiene validi per quanto riguarda la revisione del quadro giuridico-normativo europeo per le N&N.

<sup>(8)</sup> Cfr. GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 1.

<sup>(9)</sup> Cfr. raccomandazione della Commissione, C(2008) 424 del 7 febbraio 2008.

<sup>(10)</sup> Cfr. art. 174, par. 2, del Trattato UE e *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione* (COM(2000) 1 def.).

<sup>(11)</sup> Cfr. direttiva 2004/9/CE e direttiva 2004/10/CE.

2.17 Il CESE esprime preoccupazione per i progressi ancora troppo lenti registrati nelle applicazioni di mercato delle nanotecnologie e nelle ricerche sugli effetti dei nanomateriali su ambiente, salute e tossicologia.

2.18 Anche se, allo stato attuale, il livello di rischio relativo all'esposizione dei lavoratori e dei cittadini appare ancora limitato, il CESE ritiene indispensabile rafforzare gli strumenti di dialogo con il mondo della ricerca e dell'industria, affinché tali aspetti siano incorporati - con pari rilevanza di risorse umane e finanziarie - in tutte le ricerche e applicazioni sui nanomateriali, sin dalla loro concezione.

2.19 Il CESE evidenzia come alla molteplicità delle discipline e dei settori interessati corrisponda una pluralità di strumenti giuridico-normativi comunitari pertinenti (oltre 90): la grande trasparenza delle disposizioni comunitarie e la comprensibilità per il cittadino/consumatore possono risultare vanificate dalla loro complessità.

2.20 Uno sforzo di volgarizzazione giuridica, lo sviluppo di un sito web interattivo dedicato e di democrazia partecipata con le organizzazioni della società civile e la diffusione di guide di buone prassi, potrebbero semplificare la lettura del quadro normativo, specie per PMI, consumatori e cittadini.

2.21 Un sistema ottimale di *governance* deve essere in grado di mantenere un equilibrio tra i molteplici aspetti dello sviluppo responsabile dei nanomateriali. Il CESE raccomanda di sviluppare una struttura permanente di riferimento, anche sulla base dei risultati dell'Osservatorio sulle nanotecnologie avviato nel 2008 come progetto finanziato dall'UE <sup>(12)</sup>: l'obiettivo è quello di fornire analisi affidabili, complete e responsabili su base scientifica ed economica, di esaminare le questioni etiche, di prevedere i possibili rischi per l'ambiente, per la salute e per la sicurezza (EHS) e di sviluppare nuovi standard.

2.22 Il CESE è convinto che la complessità, la rapida evoluzione e la trasversalità scientifica delle nanotecnologie richiedano un approccio multidisciplinare (normativo, etico e sociale): questo è indispensabile per poter offrire, in tema di gestione del rischio soluzioni affidabili basate su analisi serie, complete e responsabili, organizzando, documentando e comunicando con esattezza informazioni esaurienti sui nanomateriali ingegnerizzati.

<sup>(12)</sup> Cfr. «Osservatorio sulle nanotecnologie» Progetto PQ7.

### 3. Le proposte della Commissione

3.1 Secondo la Commissione, occorre, in particolare:

- rivedere i documenti attuativi adottati nel quadro dell'attuale normativa, soprattutto per quanto riguarda la valutazione dei rischi, al fine di garantire che si affrontino in modo efficace i rischi associati ai nanomateriali e si utilizzino al meglio le informazioni disponibili,
- chiedere alle autorità e agenzie di prestare un'attenzione particolare ai rischi connessi ai nanomateriali laddove la produzione e la commercializzazione siano oggetto di un controllo precedente all'immissione sul mercato,
- applicare alla ricerca sulle N&N nell'UE gli orientamenti per un approccio responsabile e aperto stabiliti nel codice di condotta per una ricerca responsabile,
- valutare la possibilità di sottoporre a un intervento preventivo sistematico la commercializzazione dei dispositivi medici che presentano rischi associati ai nanomateriali,
- perfezionare ulteriormente il quadro legislativo comunitario che copre i nanomateriali, specie per quanto riguarda i metodi di prova e di valutazione dei rischi,
- migliorare rapidamente la base di conoscenze scientifiche, specie per quanto riguarda: i dati sugli effetti tossici e ecotossici e lo sviluppo di metodi di prova per produrre tali dati; i dati su usi e esposizioni nel corso dell'intero ciclo di vita dei nanomateriali o dei prodotti contenenti nanomateriali; la caratterizzazione dei nanomateriali; l'elaborazione di norme e nomenclature uniformi e di tecniche analitiche di misurazione; gli aspetti legati alla salute sul lavoro,
- rafforzare le possibilità di un ricorso nazionale a: strumenti di salvaguardia e monitoraggio della salute nonché di controllo dei mercati di prodotti alimentari, mangimi e antiparassitari; strumenti di obiezione formale alle norme; misure precauzionali oppure basate su nuovi elementi di prova o su una nuova valutazione; procedure di vigilanza e scambio reciproco di informazioni; sistemi di allerta o allarme rapido ecc.

### 4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE ritiene che per lo sviluppo responsabile delle N&N e dei nanomateriali, che rappresenta una punta di dia-

manente europea nella sfida del progresso economico e sociale competitivo a livello mondiale, sia indispensabile adottare sin dall'origine tale processo con un approccio multidisciplinare, in grado di consentire un dialogo permanente con la società civile, come premessa per la sua accettabilità.

4.2 Pur apprezzando lo sforzo di analisi della Commissione sulla molteplicità delle misure comunitarie esistenti, il CESE ritiene che tale analisi debba essere sviluppata ulteriormente in un quadro di coerenza per fornire una base trasparente e *user-friendly* necessaria per realizzare un dialogo strutturato con la società civile, dialogo che il CESE ha, più volte, preconizzato<sup>(13)</sup>.

4.3 Occorre, a parere del CESE, sviluppare prospettive di previsione e valutazione del rischio nanotecnologico, così come un quadro normativo di riferimento integrato e un sistema di *governance* raccordato a livello internazionale, per dare risposte chiare, affidabili, complete e permettere di esaminare l'impatto sulle questioni etiche, i possibili rischi per l'ambiente, la salute e la sicurezza dei cittadini ed i loro possibili sviluppi.

4.4 Il CESE chiede quindi di sviluppare ulteriormente l'iniziativa comunitaria per:

- assicurare un quadro di coerenza *user-friendly* nel quale ricondurre le varie normative comunitarie pertinenti,
- identificare ed affrontare le necessità emergenti per operatori del mercato, autorità di vigilanza, lavoratori del settore e utenti finali, mediante una mappazione dinamica dei bisogni e dei gap e la definizione di linee d'azione a livello UE e di Stati membri per affrontarli,
- costituire una struttura permanente europea di riferimento per le N&N e i nano materiali, con un polo europeo di promozione e di coordinamento<sup>(14)</sup> che copra anche gli aspetti di valutazione e prevenzione dei rischi,
- rafforzare l'azione in tema di educazione e formazione interdisciplinare, integrando in esse la valutazione e la prevenzione dei rischi, così come le infrastrutture europee d'eccellenza al riguardo,
- sviluppare un'azione europea di *benchmarking* delle iniziative, in tema di valutazione e prevenzione dei rischi, in Europa, negli USA, in Giappone e nelle economie emergenti,

<sup>(13)</sup> Cfr. note 6 e 7.

<sup>(14)</sup> Cfr. GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 1.

- recuperare i livelli di leadership europea nelle applicazioni di nanotecnologie sostenibili e sicure, in tema di metrologia e testing di validazione dei protocolli esistenti, anche tramite ricerche pre e co-normative potenziata,
  - sostenere la standardizzazione tecnico normativa europea, con mandati chiari e trasparenti, da proiettare a livello internazionale, nei lavori ISO/TC 229, per facilitare il commercio mondiale,
  - permettere un dialogo strutturato con la società civile, su basi certe e trasparenti, e dia forza ad una voce unitaria europea in questo campo vitale per il nostro futuro nel contesto internazionale.
- 4.5 Il CESE chiede che nel rapporto 2009 previsto dal Piano d'azione 2005-2009 sia dedicato un capitolo ai progressi sugli aspetti normativi di valutazione e di prevenzione dei rischi, sull'efficacia dei protocolli di prova e gli avanzamenti registrati in materia, e sulle nuove priorità d'azione.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

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 che modifica le direttive 77/91/CEE, 78/855/CEE e 82/891/CEE del Consiglio e la direttiva 2005/56/CE per quanto riguarda gli obblighi in materia di relazioni e di documentazione in caso di fusioni e scissioni**

COM(2008) 576 def. — 2008/0182 (COD)

(2009/C 218/05)

Il Consiglio, in data 16 ottobre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 44 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 che modifica le direttive 77/91/CEE, 78/855/CEE e 82/891/CEE del Consiglio e la direttiva 2005/56/CE per quanto riguarda gli obblighi in materia di relazioni e di documentazione in caso di fusioni e scissioni»

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 febbraio 2009, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice SÁNCHEZ MIGUEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 104 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni.

## 1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 Già in diverse occasioni il CESE ha richiesto una semplificazione dell'*acquis* legislativo comunitario; in effetti la sovrapposizione di norme modificate nel corso del tempo ha creato difficoltà di applicazione e persino, in molti casi, un eccesso di pratiche burocratiche che ostacolano l'efficienza degli organismi sottoposti a regolamentazione.

1.2 Il Comitato si è tuttavia anche espresso nel senso che questo processo di semplificazione non deve tradursi in una deregolamentazione (*deregulation*) o in una minore certezza giuridica, la quale invece deve essere operante in ogni ambito d'azione comunitario.

1.3 La disciplina giuridica del mercato interno e le relazioni tra gli operatori economico-sociali europei hanno permesso da un lato di armonizzare le diverse legislazioni e, dall'altro, di permettere la libera circolazione di persone e capitali, senza che ciò pregiudicasse i diritti o gli obblighi delle parti coinvolte.

1.4 Per questo motivo, e tenendo conto delle conseguenze del deficit normativo e di trasparenza di alcuni degli organismi chiave del mercato interno, il CESE ritiene che la Commissione debba valutare se le modifiche proposte ai fini della semplificazione avranno soltanto effetti positivi, come la riduzione dei costi economici, o se invece possano avere ripercussioni sulla certezza giuridica delle operazioni di concentrazione realizzate attraverso fusioni o scissioni.

1.5 In questo senso, il CESE ritiene che andrebbero separate in modo chiaro le norme che disciplinano le PMI europee, che rappresentano la maggioranza delle imprese nel mercato in-

terno, da quelle che si applicano alle grandi aziende, in particolare quelle che si finanziano nelle borse. Si può infatti ritenere che il requisito dell'unanimità imposto per molte delle disposizioni proposte si riferisca alle società di capitali di piccole e medie dimensioni, perché in caso contrario esso sarebbe inconcepibile.

1.6 Fino a quando non sarà stata realizzata la suddetta separazione, andrebbero mantenute le garanzie giuridiche, a beneficio non soltanto degli azionisti, ma anche dei creditori e dei dipendenti, e occorrerebbe cercare di individuare misure di appoggio alle PMI tali da rendere meno oneroso dal punto di vista economico il rispetto della normativa vigente per questo tipo di imprese.

## 2. Introduzione

2.1 Per quanto riguarda il mercato interno la Commissione si è, tra l'altro, preoccupata di avviare un processo di semplificazione della legislazione comunitaria, in particolare di quella relativa agli oneri amministrativi che devono sostenere le aziende europee, in ragione del fatto che la maggioranza di dette aziende è costituita da PMI e che molti degli obblighi previsti dalle direttive in materia di società sono concepiti per le grandi società di capitali, che reperiscono finanziamenti nei mercati di borsa.

2.2 In occasione del Consiglio europeo di primavera del 2007<sup>(1)</sup> è stato approvato il programma d'azione per la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi che ostacolano inutilmente le attività economiche delle imprese, con l'obiettivo di ridurre del 25 % i suddetti oneri entro il 2012.

<sup>(1)</sup> Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles - Doc. 7224/07, pag. 9.

2.3 In materia di diritto societario sono già state presentate proposte di semplificazione in due campi: in quello del diritto materiale, in riferimento alla prima direttiva sulla costituzione di società per azioni <sup>(1)</sup> e alla seconda direttiva sulla costituzione e le modificazioni del capitale sociale <sup>(2)</sup>; e in quello del diritto strumentale <sup>(3)</sup>, in particolare per quanto riguarda le norme contabili e gli obblighi di comunicazione a carico delle società quotate in borsa.

2.4 Delle direttive di cui ora si propone la modifica, due sono già state oggetto di proposte di semplificazione: la terza direttiva, che disciplina le fusioni, e la sesta, che concerne le scissioni <sup>(4)</sup>. La semplificazione proposta riguardava un tema di grande importanza, ossia il ricorso a esperti indipendenti nei casi di fusione e scissione di SpA. Nel suo parere in materia <sup>(5)</sup>, il CESE aveva formulato alcune critiche, ritenendo che la mancanza di un criterio obiettivo ed esterno alla società avrebbe potuto danneggiare gli interessi dei terzi, dei creditori e dei dipendenti della società stessa.

### 3. Sintesi della proposta della Commissione

3.1 La proposta di direttiva, oggetto di questo parere interessa direttamente tre direttive: la terza, che riguarda le fusioni, la sesta (scissioni) e infine la direttiva sulle fusioni transfrontaliere, di più recente adozione <sup>(6)</sup>. Essa modifica inoltre indirettamente anche la seconda direttiva <sup>(7)</sup>, nella misura in cui l'introduzione, nelle norme sulle fusioni e scissioni, dell'esenzione dall'obbligo di presentare una relazione di esperti sui conferimenti non in contanti incide sulle norme riguardanti le modificazioni del capitale sociale contenute in tale direttiva.

3.2 Nel complesso, le misure di semplificazione che si propone di applicare alle tre direttive riguardano:

- la riduzione degli obblighi di relazione riguardanti i progetti di fusione o scissione,
- gli obblighi di pubblicazione e documentazione delle proposte di fusione o scissione a beneficio degli azionisti,
- la fissazione delle norme a protezione dei creditori.

3.3 Attualmente, tanto la terza quanto la sesta direttiva impongono di presentare tre relazioni: una relazione degli amministratori che giustifica sotto il profilo giuridico ed economico le operazioni proposte; una relazione di esperti indipendenti; una situazione contabile nel caso in cui i conti annuali risalgano a più di sei mesi prima. Le tre relazioni devono essere approvate

<sup>(1)</sup> Direttiva 68/151/CEE (GU L 65 del 14.3.1968, pag. 8), modificata dalla direttiva 2003/58/CE (GU L 221 del 4.9.2003, pag. 13).

<sup>(2)</sup> Direttiva 77/91/CEE (GU L 26 del 31.1.1977, pag. 1), modificata dalla direttiva 2006/68/CE (GU L 264 del 25.9.2006, pag. 32).

<sup>(3)</sup> Norme contabili e obblighi di trasparenza a carico degli emittenti, direttiva 2004/109/CE (GU L 390 del 31.12.2004, pag. 38).

<sup>(4)</sup> Direttiva 2007/63/CE (GU L 300 del 17.11.2007, pag. 47) che modifica le direttive 78/855/CEE e 82/891/CEE per quanto riguarda l'obbligo di far elaborare ad un esperto indipendente una relazione in occasione di una fusione o di una scissione di società per azioni.

<sup>(5)</sup> Parere del CESE 796/2007 (GU C 175 del 27.7.2007, pag. 33).

<sup>(6)</sup> Direttiva 2005/56/CE relativa alle fusioni transfrontaliere delle società di capitali (GU L 310 del 25.11.2005, pag. 1).

<sup>(7)</sup> Direttiva 77/91/CEE.

dall'assemblea generale di ciascuna delle società che partecipano alla fusione o alla scissione.

3.4 La proposta di modifica è volta a ridurre i suddetti obblighi nel caso in cui tutti gli azionisti rinuncino alla relazione scritta degli organi di amministrazione o direzione, mentre nel caso della relazione contabile si applicheranno le norme stabilite nella direttiva sulla trasparenza <sup>(8)</sup>, purché le società abbiano valori mobiliari ammessi alla negoziazione.

3.5 Per quanto riguarda gli emendamenti alla seconda direttiva sulle modificazioni del capitale sociale, si propone di esentare la società dalla relazione degli esperti sui conferimenti non in contanti.

3.6 Una proposta importante, concernente la pubblicazione delle relazioni relative alle fusioni e scissioni, riguarda l'utilizzo a tal fine delle nuove tecnologie, vale a dire di Internet.

3.7 Rispetto alla protezione dei creditori, si propone l'abolizione del diritto di opporsi alle operazioni di fusione e scissione fintantoché non sia garantito il pagamento dei loro crediti. Tuttavia, per proteggere i creditori nei casi di fusioni transfrontaliere, si mantiene l'obbligo della relazione di esperti per i conferimenti non in contanti, al fine di garantire che a essi sia attribuito un valore opponibile nei diversi Stati membri ove hanno sede le società partecipanti.

### 4. Osservazioni sulla proposta di modifica

4.1 Nel complesso, il CESE giudica positivamente la semplificazione della legislazione comunitaria e, più precisamente, delle norme di diritto societario, in considerazione degli oneri amministrativi che devono sostenere le aziende europee, e in particolare le PMI, che rappresentano il tessuto economico dell'UE. Tuttavia, il CESE ha già fatto presente che questo processo di semplificazione non deve in nessun caso essere fonte di incertezza giuridica per gli operatori del mercato interno.

4.2 Il Comitato comprende l'interesse che riveste per la Commissione la protezione degli azionisti in quanto titolari della società, ma non vanno dimenticate le altre parti coinvolte in un'operazione giuridica che possono veder toccati i loro diritti legittimi. In questo senso il CESE comprende e appoggia la posizione adottata dal Parlamento europeo <sup>(9)</sup>, che ricorda la necessità di tenere conto degli interessi di tutte le parti interessate (investitori, proprietari, creditori e lavoratori). È una posizione che il CESE aveva già adottato in precedenza <sup>(10)</sup> e che torna a ribadire oggi, al fine di salvaguardare la trasparenza e la fiducia degli attori economico-sociali del mercato interno europeo.

<sup>(8)</sup> Direttiva 2004/109/CE, trasparenza relativa alle informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato.

<sup>(9)</sup> Relazione del Parlamento europeo A6-0101/2008.

<sup>(10)</sup> Parere del CESE, GU C 117 del 30.4.2004, pag. 43.

4.3 Per quanto riguarda la semplificazione proposta per gli obblighi di presentazione di relazioni in caso di fusione o scissione, che permetterebbe di sostituire, alla pubblicazione nel registro, una pubblicazione reiterata su una pagina Internet dei documenti che vanno messi a disposizione di azionisti e creditori (norma applicabile anche alle fusioni transfrontaliere), si impongono alcune considerazioni critiche. In primo luogo, questa soluzione non può essere considerata sufficiente a garantire tanto i diritti degli azionisti quanto quelli dei creditori, in quanto viene a mancare il carattere pubblico proprio di un registro; in secondo luogo, viene meno la possibilità di utilizzare le suddette informazioni come prova del relativo contenuto in eventuali controversie. Per queste ragioni il CESE ritiene che in operazioni di questo tipo la trasparenza debba prevalere sulle economie di costo e quindi chiede una maggiore salvaguardia di tale principio.

4.4 Il Comitato considera invece appropriata la possibilità di non procedere alla redazione di una relazione sulla situazione contabile nel caso delle società quotate<sup>(1)</sup>, giacché detta relazione non solo viene elaborata ai sensi delle disposizioni vigenti, ma anche sotto il controllo delle autorità di vigilanza sulle borse. L'estensione di questa deroga alle società non quotate, sempre che vi sia l'accordo di tutti gli azionisti di tutte le società interessate, sembra invece una distorsione del senso della norma, che in sostanza dice che se le informazioni contabili riguardanti la società sono già disponibili conformemente a una disposizione di legge, non è necessario duplicarle. Non è questo, però, il caso dell'art. 9, secondo comma, lettera b) della terza direttiva, che esclude l'elaborazione della relazione contabile in caso di accordo espresso da tutti gli azionisti.

4.5 Altro elemento che suscita preoccupazione è la modifica proposta per la seconda direttiva (77/91/CEE), che va ad ag-

giungersi a quelle apportate in precedenza. Si propone di non applicare l'articolo 10, riferito ai conferimenti non in contanti e alla valutazione degli stessi da parte di un esperto indipendente, nei casi di fusione o scissione, e di applicare invece le norme specifiche in materia di relazioni di esperti. Per il CESE, la relazione stabilisce la quota di capitale corrispondente a ciascun azionista, e il capitale rappresenta l'importo della responsabilità di ogni società nei confronti di terzi. Il CESE torna a insistere sulla sua posizione in materia di trasparenza, e in particolare sulle garanzie per tutte le parti coinvolte e interessate, e ritiene che non prevedere, per lo meno, una relazione «obiettiva» sulla capacità patrimoniale della società, rappresentata dal valore nominale del capitale sociale, non sia la migliore base di partenza.

4.6 Infine, l'opposizione dei creditori alle operazioni di fusione o scissione fino a quando non ottengano una garanzia del pagamento (purché dispongano di un titolo di credito legittimo nei confronti delle società che partecipano alle operazioni in questione) rappresentava uno strumento in grado di garantire la fiducia nelle operazioni di mercato e di assicurare che queste ultime si svolgessero senza intoppi. La protezione dei creditori ne risulta diminuita, in quanto si stabilisce che essi dovranno rivolgersi «all'autorità amministrativa o giudiziaria» per ottenere adeguate garanzie, e dimostrare «in modo credibile, che la fusione proposta compromette i loro crediti e che la società non ha fornito loro adeguate garanzie» (art. 12, paragrafo 2 della direttiva 82/891/CEE). Questa inversione dell'onere della prova avrebbe dovuto indurre a riflettere sull'opportunità di introdurre questa modifica, considerando che essa comporterà notevoli difficoltà per operazioni di mercato altrimenti semplici, e, forse, un aumento delle operazioni caratterizzate da garanzie con effetto esecutivo.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> Direttiva 2004/109/CE, trasparenza relativa alle informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE**

COM(2008) 627 def. — 2008/0190 (COD)

(2009/C 218/06)

Il Consiglio, in data 30 ottobre 2008, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 47, paragrafo 2, prima e terza frase, 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 riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE»*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 febbraio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore MORGAN.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 156 voti favorevoli, 1 voto contrario e 10 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 A giudicare dalla progressiva applicazione del trattamento elettronico dei dati ai servizi finanziari si potrebbe pensare di essere già nell'era della moneta elettronica. Gli assegni vengono letti e smistati elettronicamente e le carte di credito e di debito vengono lette elettronicamente dai distributori automatici di banconote (ATM), dai terminali dei punti di vendita (*Point of sales* - POS) e da altri strumenti di pagamento. Queste applicazioni si basano tutte su un credito disponibile su un conto corrente bancario, credito che può essere limitato in funzione dei depositi oppure prestabilito dalla banca (ad es. per le carte di credito). In tutti i casi la banca verifica la solvibilità e le credenziali del cliente prima di rilasciare carnet di assegni e carte di debito o di credito. L'accesso a questo sistema di credito elettronico dipende quindi dalla solvibilità. Ne restano pertanto escluse molte categorie sociali, che comprendono tutti i soggetti che non hanno accesso (o non hanno un accesso sufficientemente ampio) ai servizi bancari.

1.2 Diverso è invece il sistema su cui si basa la moneta elettronica (e-M), che non dipende dal credito ma richiede un prepagamento, successivamente convertito in un sostituto elettronico del contante, memorizzato su un dispositivo elettronico gestito da un emittente di moneta elettronica. Tale dispositivo può essere portatile, assumendo generalmente la forma di una carta prepagata, oppure può essere memorizzato on line ed accessibile tramite Internet. La moneta elettronica consente di effettuare pagamenti scritturali di valore (generalmente) ridotto in diversi contesti quali i punti di vendita (POS) oppure on line tramite le comunicazioni mobili o Internet. Il possesso della moneta elettronica non è direttamente legato alla solvibilità. La sola condizione necessaria è infatti la capacità di effettuare il prepagamento.

1.3 Anche se la moneta elettronica non sarà mai in grado di soddisfare tutte le necessità che può soddisfare il contante ed è improbabile che possa sostituirsi alle banconote da 500 euro nascoste sotto il materasso, essa dovrebbe comunque consentire il pagamento degli acquisti per far fronte ai quali si hanno generalmente nel portafoglio banconote e monete. Ciononostante, il suo ritmo di diffusione finora è stato molto lento. Le iniziative riuscite sono tutte legate agli sviluppi della società dell'informazione. La moneta elettronica dovrebbe progredire parallelamente alla società dell'informazione e, in effetti, dovrebbe diventare la moneta in uso in una società del genere. La sua futura adozione pertanto dipenderà dalle iniziative imprenditoriali e dal grado di innovazione tecnica nella società dell'informazione. Lo scopo della presente direttiva, sostenuto anche dal CESE, è rimuovere ogni ostacolo all'invenzione e all'innovazione.

1.4 Alla fine degli anni '90, la Commissione europea dopo aver rilevato che l'emissione di moneta elettronica era un'attività limitata solo agli enti creditizi, ha cercato di ampliare il numero di imprese in grado di offrire questi servizi. Per favorire lo sviluppo del mercato, ha adottato la direttiva sulla moneta elettronica (2000/46/CE) (di seguito: «la direttiva»), intesa a facilitare l'accesso al mercato della moneta elettronica da parte degli enti non creditizi (istituti di moneta elettronica).

1.5 L'obiettivo della direttiva era introdurre una regolamentazione adeguata al livello di rischio rappresentato dai nuovi istituti di moneta elettronica e in grado di promuovere lo sviluppo della tecnologia e delle innovazioni. Tuttavia i risultati non sono stati confortanti: la moneta elettronica è ben lungi dall'esprimere tutti i potenziali benefici che se ne attendevano e non è ancora considerata un sostituto credibile del denaro liquido.



1.6 La Commissione ha quindi avviato un riesame globale degli sviluppi della moneta elettronica, dal quale è emerso che alcune disposizioni della direttiva hanno impedito lo sviluppo del mercato della moneta elettronica, ostacolando l'innovazione tecnologica. Il processo di consultazione e di valutazione ha individuato due problemi principali, che riguardano da un lato la mancanza di chiarezza della definizione di moneta elettronica e il campo di applicazione della direttiva, e dall'altro il quadro giuridico caratterizzato dal regime prudenziale e dall'applicazione della normativa antiriciclaggio ai servizi di moneta elettronica. Poiché in conclusione è emersa la necessità di modificare la maggior parte delle disposizioni della direttiva esistente, è stato deciso di sostituire quest'ultima con una nuova direttiva; la relativa proposta di direttiva (COM(2008) 627 def.) è oggetto del presente parere.

1.7 La nuova direttiva mira a permettere lo sviluppo di nuovi servizi di moneta elettronica innovativi e sicuri, ad aprire il mercato a nuovi operatori e a promuovere una concorrenza reale ed efficace tra tutti i partecipanti al mercato. Secondo il parere del CESE, questa iniziativa giunge al momento opportuno in quanto la partecipazione dei consumatori alla società dell'informazione è cresciuta in maniera esponenziale dalla fine dell'ultimo decennio e vi è attualmente una domanda non manifesta e insoddisfatta di dispositivi di moneta elettronica rispondenti alle esigenze dei consumatori. La direttiva quindi si prefigge di rimuovere gli ostacoli alle iniziative imprenditoriali in grado di soddisfare tale domanda.

1.8 Un potenziale problema riguarda l'introduzione di una nuova regolamentazione nel settore finanziario, tenuto conto della crisi del sistema bancario e dei timori generali per l'inefficienza della normativa bancaria. Nonostante questi timori il CESE è soddisfatto in quanto il regime proposto risulta idoneo e proporzionato. La nuova regolamentazione non si applica alle banche che sono state gli istituti responsabili della crisi del credito; la riduzione del capitale iniziale richiesto serve esclusivamente a ridurre gli ostacoli all'entrata sul mercato; le riserve di capitale degli istituti di moneta elettronica saranno proporzionali a quelle delle banche; i fondi corrispondenti ai crediti degli utenti saranno specificamente protetti impiegandoli in un ventaglio ristretto di investimenti; gli importi monetari previsti sono di modesta entità. Nel caso in cui gli istituti di moneta elettronica divengano una forza reale nel mercato dei pagamenti, le disposizioni della proposta di direttiva prevedono la possibilità di apportare modifiche alla luce delle esperienze maturate.

1.9 Il CESE nutre alcune preoccupazioni riguardo alla tutela dei consumatori e invita la Commissione a modificare la direttiva in relazione ai seguenti aspetti: limitazioni agli investimenti dei fondi ricevuti, conversione immediata in moneta elettronica degli importi ricevuti, protezione dei fondi ricevuti nel caso degli istituti ibridi ed eliminazione delle spese in caso di risoluzione anticipata dei contratti di moneta elettronica.

1.10 Il contante è anonimo: le operazioni in contanti non rivelano l'identità di chi effettua il pagamento; i sistemi di moneta elettronica invece possono essere anonimi o nominativi. L'innalzamento a 500 euro del limite massimo memorizzabile dovrebbe rendere la moneta elettronica più attraente per i potenziali utenti, soprattutto per coloro che non hanno accesso (o non hanno un accesso sufficientemente ampio) ai servizi bancari. Sebbene razionalmente tali limiti non dovrebbero comportare rischi di attività di riciclaggio sproporzionati rispetto a quelli che si possono correre con ingenti importi di contante, restano comunque alcune riserve riguardo ai limiti proposti.

1.11 Sia le banconote che le monete comportano costi di produzione e di gestione per le banche e per gli esercenti. È evidente che i cittadini europei restano affezionati al contante come mezzo di pagamento e come riserva di valore. Inoltre, questo periodo di incertezza è caratterizzato da un massiccio aumento del numero di banconote in circolazione.

1.12 La direttiva da sola non sarà sufficiente a invertire la tendenza in atto. Essa comunque rimuoverà gli ostacoli agli scambi economici e all'innovazione tecnologica. Nessuna autorità può costringere i cittadini a utilizzare la moneta elettronica. Le banche hanno la possibilità di svolgere un ruolo guida, ma ad eccezione del Belgio dove hanno introdotto la carta Proton, esse non hanno compiuto grandi progressi. La diffusione delle carte viaggio, delle schede telefoniche e del commercio elettronico mostra la chiara tendenza delle applicazioni della società dell'informazione ad ampliare l'utilizzo della moneta elettronica. Quest'ultima, inoltre, è non di rado il prodotto di un'altra attività imprenditoriale, cosicché può succedere che l'emittente sia spesso un'impresa ibrida, che non si occupa cioè in maniera esclusiva di moneta elettronica. Questo legame tra moneta elettronica e altri modelli di impresa è considerato essenziale per la diffusione della moneta elettronica. La direttiva è stata redatta proprio per favorire gli sviluppi sopradescritti e in questo senso può contare sul sostegno del CESE.

1.13 Una preoccupazione fondamentale riguarda lo sviluppo di una normativa antiriciclaggio. Il CESE non può accettare che due direttive stabiliscano limiti contraddittori, perché ciò crea un'inammissibile incertezza giuridica. Pertanto, se verranno mantenuti i limiti stabiliti dalla direttiva in esame allora dovrà essere riveduto il regime previsto dalla direttiva sulla lotta contro il riciclaggio dei proventi di attività criminose.

1.14 Il CESE raccomanda a tutti gli Stati membri di adottare politiche positive durante l'attuazione della nuova direttiva. È importante che la normativa sia concordata con le imprese del settore e sia concepita in modo da non gravare eccessivamente sugli emittenti di moneta unica o sui loro clienti, quando gli importi monetari coinvolti sono in realtà minimi. A seconda della strategia che adotteranno, le autorità nazionali potranno scegliere di sostenere oppure di impedire lo sviluppo di questo settore emergente. Il Comitato da parte sua ritiene che esso debba essere sostenuto nell'insieme degli Stati membri.

1.15 La direttiva sulla moneta elettronica è un atto importante che potenzialmente ha profonde implicazioni. Pertanto il CESE esorta i soggetti che già operano nel settore della moneta elettronica o i potenziali operatori a riesaminare i propri punti di forza e di debolezza, così come i rischi e le opportunità, alla luce della proposta di direttiva. Al mercato viene concessa una seconda opportunità.

## 2. Introduzione

2.1 Nei paragrafi 2.2, 2.3 e 2.4 vengono descritte le caratteristiche principali della moneta elettronica (e-M) e il relativo legame con la società dell'informazione. Si possono citare diversi esempi per illustrare come la partecipazione dei consumatori alla società dell'informazione stia contribuendo alla diffusione della moneta elettronica.

2.2 Un caso tipico è quello della carta viaggio RFID <sup>(1)</sup> sul cui chip possono essere registrati valori monetari rendendola comunemente utilizzabile per il pagamento dei mezzi di trasporto. A Hong Kong, dal 1997 viene utilizzata la carta *Octopus*, una carta intelligente ricaricabile con validazione di prossimità (*contactless*), che consente la memorizzazione di valori. Essa è utilizzata come sistema di pagamento per la quasi totalità dei trasporti pubblici di Hong Kong, ma anche per effettuare acquisti in negozi di prossimità, supermercati e fast food, nonché per i parchimetri, i distributori automatici, ecc. A Hong Kong, le carte RFID sono utilizzate dal 95 % della popolazione di età compresa tra i 16 e i 65 anni. Questo esempio dimostra come la scelta da parte dei consumatori di utilizzare un'applicazione della società dell'informazione possa tradursi in un più ampio sviluppo della moneta elettronica. A Londra si è diffusa la carta *Oyster*, una carta RFID con validazione di prossimità, generalmente usata per il pagamento dei trasporti pubblici, anche se gli utenti ne anticipano già l'utilizzo in edicole, negozi di prossimità e fast food, ubicati attorno ai nodi della rete di trasporto e alle stazioni. Si tratta di sviluppi che avverranno sicuramente, sia nel Regno Unito che in altri Stati membri, e che coincideranno con la diffusione su ampia scala delle carte RFID.

2.3 Un altro esempio, più diffuso, è il conto prepagato per la telefonia mobile, già abilitato al pagamento di svariati servizi, quali assistenza informatica telefonica, giochi a premi, donazioni, giochi interattivi, programmi di intrattenimento per adulti, notizie e servizi d'informazione. Come nel caso delle carte viaggio prepagate, i conti telefonici prepagati vengono considerati come moneta elettronica a partire dal momento in cui il valore memorizzato inizia ad essere accettato dalle imprese che operano in settori diversi da quello dei trasporti o della telefonia.

<sup>(1)</sup> Il sistema RFID (identificazione a radiofrequenza) utilizza un chip elettronico che può essere incorporato in diversi supporti come le etichette dei prodotti o le carte di identità personali. Affinché il chip venga riconosciuto basta avvicinare la carta ad un apposito lettore senza fili: l'applicazione è infatti definita *contactless* («senza contatto»). I badge per accedere agli edifici, come quelli utilizzati dal CESE, sono esempi di carte RFID.

2.4 Anche Internet promuove la moneta elettronica perché questa è in grado di soddisfare due importanti esigenze. La maggior parte delle applicazioni che mettono in relazione imprese e consumatori su Internet comportano un'operazione di credito. I soggetti che non hanno accesso ai servizi bancari sono tuttavia automaticamente esclusi da tali opportunità, non possedendo carte di debito o di credito. Invece, utilizzando una carta di moneta elettronica possono approfittare dei vantaggi offerti da Internet. In Internet si è altresì assistito a una forte crescita delle operazioni da consumatore a consumatore (C to C), alimentate dalle vendite all'asta, ad es. tramite E-Bay. Tali operazioni non possono tuttavia essere effettuate mediante carte di credito o di debito. I pagamenti infatti devono essere eseguiti mediante sistemi sicuri di moneta elettronica. E questo spiega la diffusione di metodi di pagamento come PayPal <sup>(2)</sup>, che mantiene una relazione di simbiosi con E-Bay.

2.5 La diffusione delle carte viaggio, delle schede telefoniche e del commercio elettronico mostra che le applicazioni della società dell'informazione contribuiscono ad ampliare l'utilizzo della moneta elettronica e che quest'ultima può essere il sottoprodotto di un'altra attività imprenditoriale, cosicché spesso l'emittente di moneta elettronica può essere un'impresa ibrida. Questo legame tra moneta elettronica e altri modelli di impresa è considerato essenziale per la diffusione della moneta elettronica. La direttiva è stata redatta tenendo conto di tali aspetti.

2.6 Gli istituti di credito, come le banche, possiedono tutti i requisiti necessari per divenire emittenti di moneta elettronica, oltre ad operare già in un regime normativo adeguato. Alcuni enti creditizi hanno adottato iniziative in tal senso: ad esempio, la carta *Proton* in Belgio è il prodotto di un consorzio di banche. Essa combina le funzioni di una carta di debito con quelle di una carta prepagata (*money card*) ed è ampiamente utilizzata dai clienti delle banche in Belgio. È probabile che in futuro vengano messe in circolazione altre carte combinate di questo tipo con validazione di prossimità basate sulla tecnologia RFID. Nonostante ciò, vi è un evidente conflitto di interessi tra la moneta elettronica e le altre linee di prodotti degli enti creditizi, come le carte di credito e le carte di debito.

2.7 I dati sul numero limitato di istituti di moneta elettronica autorizzati (20 istituti di moneta elettronica e 127 istituti con deroga) o sul basso volume di moneta elettronica emessa (attualmente la moneta elettronica in circolazione nell'UE rappresenta solo 1 miliardo di euro, contro gli oltre 600 miliardi di contante in circolazione) dimostrano che essa non ha ancora preso piede nella maggior parte degli Stati membri. La quantità di contante in circolazione, inoltre, ha subito un aumento costante dall'introduzione dell'euro nel 2002.

<sup>(2)</sup> PayPal è nato come istituto di moneta elettronica regolamentato dall'Autorità per i servizi finanziari (FSA, *Financial Services Authority*) del Regno Unito. Successivamente, è stato convertito in ente creditizio con sede in Lussemburgo.

2.8 La Commissione ha quindi avviato un riesame globale degli sviluppi della moneta elettronica. Il processo di consultazione e valutazione ha individuato due problemi principali, che riguardano da un lato la mancanza di chiarezza della definizione di moneta elettronica e il campo di applicazione della direttiva, e dall'altro il quadro giuridico caratterizzato dal regime prudenziale e dall'applicazione della normativa antiriciclaggio ai servizi di moneta elettronica.

2.9 Inoltre, nel novembre 2009 entrerà in vigore la direttiva sui servizi di pagamento (2007/46/CE), la cui importanza è dovuta al fatto che essa introduce per gli istituti di pagamento una regolamentazione speciale, analoga a quella prevista per gli istituti di moneta elettronica. Ma la direttiva sui servizi di pagamento non è compatibile con la direttiva sulla moneta elettronica e, a meno che non venga riveduto il regime attualmente previsto dalla direttiva sulla moneta elettronica, questo creerà, nel tempo, un'ulteriore incertezza giuridica.

2.10 Da tutto quello che precede è emersa la necessità di modificare la maggior parte delle disposizioni della direttiva esistente ed è stato quindi deciso di sostituire quest'ultima con una nuova direttiva; la relativa proposta di direttiva è oggetto del presente parere.

### 3. Contenuto della direttiva

3.1 La direttiva mira a permettere lo sviluppo di nuovi servizi di moneta elettronica innovativi e sicuri, ad aprire il mercato a nuovi operatori e a promuovere una concorrenza reale ed efficace tra tutti i partecipanti al mercato. L'innovazione sul mercato dei pagamenti dovrebbe portare benefici concreti per i consumatori, le imprese e per tutta l'economia europea, mentre soluzioni creative dovrebbero rendere i pagamenti più rapidi, migliorare la facilità d'uso e creare nuove funzionalità per la società elettronica del 21° secolo.

3.2 La *moneta elettronica* viene definita in maniera più chiara, ossia come «un valore monetario rappresentato da un credito nei confronti dell'emittente che sia memorizzato elettronicamente ed emesso dietro ricevimento di fondi» (articolo 2, paragrafo 2). La presente direttiva non si applica ai servizi basati su strumenti prepagati (sistema a circuito chiuso - *closed loop*) che hanno possibilità d'uso limitate (articolo 1, parr. 3 e 4).

3.3 Il campo di applicazione della nuova direttiva facilita l'entrata sul mercato poiché comprende gli emittenti di buoni elettronici multiuso (circuito aperto - *open loop*), quali le carte RFID e le schede di telefonia mobile, e la moneta elettronica basata su server.

3.4 Le attività degli istituti di moneta elettronica sono definite in maniera più ampia agli articoli 8 e 9. Vengono individuate due dimensioni. Nel quadro della prima gli istituti sono autorizzati a prestare una più ampia gamma di servizi di pagamento, indicati nell'allegato della direttiva 2007/64/CE, quali la concessione di crediti, la prestazione di servizi accessori e la

gestione dei sistemi di pagamento. Nell'ambito della seconda, viene riconosciuto che gli emittenti di moneta elettronica, nell'ambito della normale attività, possono esercitare attività diverse, ad esempio nel settore della vendita di dettaglio o delle telecomunicazioni. In questi ultimi casi non sarà più necessario creare un istituto di moneta elettronica separato. Occorrerà invece tutelare i fondi di moneta elettronica in conformità delle disposizioni della direttiva sui servizi di pagamento. L'autorizzazione di questi istituti ibridi di moneta elettronica dovrebbe incentivare l'aumento delle emissioni.

3.5 Il diritto al rimborso è uno strumento di tutela del consumatore. L'applicazione di tale diritto viene chiarita dall'articolo 5 della direttiva, in base al quale gli Stati membri assicurano che gli emittenti di moneta elettronica rimborsino su richiesta del detentore, in qualsiasi momento e al valore nominale, il valore monetario della moneta elettronica che detengono. Questa disposizione ha creato problemi agli operatori di telefonia mobile, nel caso di prepagamenti per servizi telefonici, che prevedevano anche la possibilità di effettuare acquisti al dettaglio, ma questi vengono ora disciplinati dalle disposizioni dell'articolo 5.

3.6 Il regime prudenziale si basa in linea di massima sulle norme contenute negli articoli pertinenti della direttiva sui servizi di pagamento. Sono comunque previste alcune disposizioni specifiche intese a rendere il regime proporzionato ai rischi connessi. Vengono presi in considerazione diversi aspetti.

3.6.1 La direttiva sulla moneta elettronica prevedeva per gli istituti di moneta elettronica un capitale iniziale di 1 milione di euro. Tale importo è ora giudicato eccessivo in rapporto ai rischi del servizio ed è considerato un ostacolo che impedisce la costituzione di PMI innovative nel settore della moneta elettronica. Pertanto, il nuovo progetto di direttiva prevede un abbassamento del capitale iniziale a 125 000 euro.

3.6.2 Oltre al capitale iniziale, gli istituti di moneta elettronica devono disporre di fondi propri, in misura proporzionale alle loro passività in essere. Il requisito, inizialmente fissato al 2 %, viene aumentato al 5 %, a scalare man mano che aumenta il volume di moneta elettronica, e si applica sul valore più alto tra quello della moneta elettronica in circolazione e quello del volume mensile dei pagamenti.

3.6.3 Sono previste limitazioni agli investimenti dei fondi ricevuti corrispondenti al valore della moneta elettronica in circolazione, ma solo nel caso in cui l'emittente svolga attività diverse dai servizi di pagamento (articolo 9).

3.6.4 Le proposte di modifica delle norme antiriciclaggio contenute nella terza direttiva sul riciclaggio di denaro sono coerenti con le necessità delle imprese e con le pratiche industriali. I limiti relativi all'importo massimo di moneta elettronica acquistabile, in qualsiasi momento, in cambio di contante vengono innalzati da 150 a 500 euro (articolo 16).

3.6.5 La direttiva in vigore ha permesso agli Stati membri di derogare a molti dei requisiti in materia di autorizzazione, per facilitare l'innovazione e l'entrata sul mercato di nuovi operatori. Tuttavia le deroghe non sono state applicate in modo coerente dagli Stati membri, creando in tal modo condizioni di disparità tra gli operatori del mercato. Con il nuovo regime proposto le deroghe vengono mantenute (articolo 10) ma, come precisato negli articoli pertinenti della direttiva sui servizi di pagamento, gli istituti di moneta elettronica che possono beneficiare di tali deroghe non sono autorizzati a operare al di fuori del proprio Stato membro. In altre parole, il regime del passaporto non è previsto laddove si applicano le deroghe.

#### 4. La prospettiva economica e sociale

4.1 Per il CESE i progressi verso la realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona rivestono un notevole interesse. E la proposta di direttiva in oggetto merita il nostro sostegno poiché essa sostiene gli obiettivi di Lisbona in materia di crescita e occupazione, obiettivi da conseguire, tra l'altro, attraverso l'innovazione tecnologica, le iniziative imprenditoriali, la creatività in Internet, la costituzione di PMI e lo sviluppo della società elettronica del 21° secolo.

4.2 Un potenziale problema riguarda l'introduzione di una nuova regolamentazione del settore finanziario, tenuto conto della crisi del sistema bancario e dei timori generali per l'inefficacia della normativa bancaria. Nonostante questi timori il CESE è soddisfatto in quanto il regime proposto risulta idoneo e proporzionato, per i seguenti motivi:

— le norme sono concepite per le PMI innovative del settore dei pagamenti. La recente crisi nel settore bancario ha avuto origine dall'esposizione creditizia delle banche. Gli istituti di moneta elettronica non saranno autorizzati a concedere crediti basandosi sui fondi degli utenti; in tal modo non si correranno rischi.

— L'obbligo di disporre di fondi propri (cfr. paragrafi 3.6.1 e 3.6.2) fa crescere il capitale iniziale di 125 000 euro al crescere della quota di moneta elettronica. La riduzione del capitale iniziale richiesto serve esclusivamente a ridurre gli ostacoli all'entrata nel mercato. La direttiva prevede requisiti patrimoniali significativi se la quota di moneta elettronica risulta più consistente.

— Le riserve di capitale degli istituti di moneta elettronica saranno proporzionali a quelle delle banche e i fondi corrispondenti ai crediti degli utenti saranno specificamente protetti mediante il loro impiego in un ventaglio ristretto di investimenti.

— Gli importi monetari previsti sono de minimis; nel caso in cui gli istituti di moneta elettronica divengano una forza reale del mercato dei pagamenti, le disposizioni della proposta di direttiva prevedono la possibilità di apportare modifiche alla luce delle esperienze maturate.

4.3 Il CESE nutre alcune preoccupazioni riguardo alla tutela dei consumatori e invita la Commissione a modificare la direttiva in relazione ai seguenti aspetti:

4.3.1 Attualmente le limitazioni agli investimenti dei fondi ricevuti si applicano solo agli istituti di moneta elettronica ibridi. Per una maggiore sicurezza dei clienti, tali disposizioni dovrebbero essere invece applicabili all'insieme degli istituti di moneta elettronica.

4.3.2 Gli istituti di moneta elettronica non possono utilizzare il denaro dei clienti per raccogliere depositi. Gli importi ricevuti, infatti, devono essere immediatamente convertiti in moneta elettronica. Questa garanzia però non è chiaramente specificata nella direttiva.

4.3.3 L'articolo 9 dovrebbe essere modificato per rendere esplicito un obbligo di tutela da parte degli istituti ibridi dei fondi ricevuti corrispondenti al valore della moneta elettronica in circolazione.

4.3.4 L'articolo 5, paragrafo 4, non prevede alcuna spesa in caso di rimborso alla data di scadenza del contratto, mentre il paragrafo 5 dello stesso articolo contempla la possibilità di addebitare spese in caso di rimborso prima della scadenza del contratto. Quest'ultima disposizione andrebbe eliminata poiché non vi è alcuna distinzione tra rimborso prima e dopo la scadenza del contratto ed è probabile che ciò si traduca in una serie di risoluzioni di contratti che atteneranno i requisiti prudenziali di conoscenza dei clienti.

4.4 L'atteggiamento nei confronti del contante, così come della tecnologia, varia da cultura a cultura all'interno dell'UE. Il tasso di utilizzo della posta elettronica e di Internet possono fornire un'idea del probabile grado di accettazione della moneta elettronica. Un altro fattore determinante sarà la demografia della grande distribuzione e delle imprese di servizi. Le aziende più grandi hanno maggiori probabilità di essere tra i primi utilizzatori della moneta elettronica. Per questi e per altri motivi connessi con le caratteristiche mentali o psicologiche di uno Stato membro, non sarebbe sensato attendersi per la moneta elettronica un tasso di diffusione uniforme nell'insieme dell'UE.

4.5 Dei circa 20 istituti di moneta elettronica attualmente accreditati, circa 15 si trovano nel Regno Unito. A questo risultato ha contribuito la politica positiva verso la moneta elettronica adottata dall'Autorità per i servizi finanziari (*Financial Services Authority*) del Regno Unito. In particolare, detta autorità ha consultato le imprese del settore per assicurare che la normativa britannica fosse concretamente applicabile. I risultati in questo senso sono stati positivi. Il CESE quindi invita tutti gli Stati membri ad adottare politiche parimenti positive durante l'attuazione della nuova direttiva, che contribuiscano a migliorare l'accettazione della moneta elettronica nell'insieme dell'UE.

4.6 Un timore fondamentale riguarda lo sviluppo di una normativa antiriciclaggio. La terza direttiva sulla lotta contro il riciclaggio dei proventi di attività criminose contiene un articolo che concede agli Stati membri la libertà di non applicare o di posporre l'applicazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela previsti per la moneta elettronica (regime di obblighi semplificati), nel caso in cui l'importo massimo memorizzato sul dispositivo non ecceda 150 euro se il dispositivo non è ricaricabile, oppure nel caso in cui, sia imposto un limite di 2 500 euro in un anno civile se il dispositivo è ricaricabile. I limiti previsti dalla direttiva sui servizi di pagamento e dal progetto di direttiva sono invece rispettivamente pari a 500 e a 3 000 euro. Il CESE non può accettare che due direttive stabiliscano limiti contraddittori. Ciò infatti crea un'inammissibile incertezza giuridica. Pertanto, se verranno mantenuti i limiti stabiliti dalla direttiva in esame allora dovrà essere riveduto il regime previsto dalla direttiva sulla lotta contro il riciclaggio dei proventi di attività criminose.

4.7 Il contante è anonimo: le operazioni in contanti non rivelano l'identità di chi effettua il pagamento; i sistemi di mo-

netta elettronica invece possono essere anonimi o nominativi. Uno dei problemi incontrati dagli Stati membri nell'applicazione della direttiva sulla moneta elettronica è che l'obbligo di «conoscere i propri clienti» (KYC) è stato spesso portato all'estremo. Per le operazioni di ridotto valore molti utenti preferiranno mantenere l'anonimato. Una delle condizioni relative all'attuazione della direttiva sulla moneta elettronica nel Regno Unito prevedeva, ad esempio, che l'obbligo di conoscere i propri clienti sarebbe scattato soltanto dopo che questi avessero effettuato una quantità consistente di operazioni. Quindi l'innalzamento a 500 euro del limite massimo memorizzabile dovrebbe rendere la moneta elettronica più attraente per i potenziali utenti, soprattutto per coloro che non hanno accesso (o non hanno un accesso sufficientemente ampio) ai servizi bancari. Sebbene razionalmente tali limiti non dovrebbero comportare rischi di attività di riciclaggio sproporzionati rispetto a quelli che si possono correre con ingenti importi di contante, restano comunque alcune riserve riguardo ai limiti proposti.

4.8 La moneta elettronica facilita l'inclusione finanziaria. In una società che sempre più spesso si aspetta che i pagamenti vengano effettuati con carte di credito o di debito, la possibilità di disporre di una carta utilizzabile in entrambe le modalità è potenzialmente molto interessante. Da questo strumento potrebbero trarre particolare vantaggio alcune categorie sociali, quali gli immigrati, i soggetti che non hanno accesso (o non hanno un accesso sufficientemente ampio) ai servizi bancari e, in talune circostanze, i giovani e i disabili. Il CESE nota con preoccupazione che tali gruppi sono anche i più vulnerabili, dal punto di vista della tutela dei consumatori. Pertanto, invita gli Stati membri a tenere conto di queste vulnerabilità al momento dell'attuazione della direttiva.

Bruxelles, 26 febbraio 2009

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sulle soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA)**

COM(2008) 583 def. — 2008/0185 (COD)

(2009/C 218/07)

Con lettera datata 14 ottobre 2008, il Consiglio ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 156 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sulle soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA)»

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 29 gennaio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEZZINI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli e una astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato appoggia l'iniziativa della Commissione di lancio del programma ISA nella convinzione che esso possa continuare a garantire e rafforzare un'effettiva ed efficace interoperabilità nei complessi e nuovi sistemi del mercato unico europeo.

1.2 Il CESE ritiene essenziale, per il concreto esercizio delle libertà previste dal Trattato, la messa in opera integrale di meccanismi di interoperabilità, a beneficio non solamente delle amministrazioni e delle istituzioni, ma anche dei cittadini, delle imprese e, in generale, della società civile organizzata.

1.3 È evidente la necessità di attuare una strategia specifica, mirata alla sicurezza dei dati personali ed economici, come più volte ribadito dal CESE nei suoi pareri<sup>(1)</sup>: «L'aspetto della sicurezza informatica non può, in alcun modo, essere disgiunto dalla protezione dei dati personali e dalla tutela delle libertà, che sono diritti garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

1.4 Il Comitato sottolinea la necessità che gli utilizzatori dispongano di sistemi interconnessi, messi in vendita già con la garanzia di protezione dei dati, siano essi individuali, industriali o amministrativi. Occorre stabilire, da subito, sul piano giuridico, un sistema europeo di incriminazione/sanzione per gli utilizzatori abusivi delle reti e dei dati, e per far ciò lavorare anche sull'interoperabilità delle procedure giuridiche dell'Unione.

1.5 Il Comitato ritiene ancora insufficienti le misure intraprese per evitare la frammentazione del mercato ed assicurare

una dimensione paneuropea effettiva ad un sistema di amministrazioni pubbliche interconnesse, interattive e accessibili.

1.6 Il Comitato chiede che la proposta di programma ISA sia accompagnata da una forte iniziativa comunitaria, che impegni gli Stati membri e la Commissione su strumenti vincolanti, che diano nuove certezze e vigore a un quadro comune di interoperabilità rafforzato.

1.7 È indispensabile che la nuova strategia europea di interoperabilità definisca, insieme al quadro comune, le priorità di politiche comunitarie, che implicano sforzi accelerati di strumenti, di quadri e di servizi comuni, oltre a chiare previsioni di bilancio.

1.8 Occorre, secondo il CESE, arrivare ad una convergenza digitale che garantisca:

— una piena interoperabilità delle apparecchiature, delle piattaforme e dei servizi,

— requisiti di sicurezza e affidabilità,

— gestione dell'identità e dei diritti,

— accessibilità e facilità d'utilizzo,

— uso di sistemi informatici ed architetture tecniche neutrali, anche sotto il profilo linguistico,

<sup>(1)</sup> Cfr. parere del CESE sul tema *Società dell'informazione sicura*, relatore: PEZZINI, GU C 97 del 18.4.2007, pag. 21.

— un grande sforzo di assistenza e formazione permanente sul territorio dell'utenza, specie di quella più debole <sup>(1)</sup>,

per evitare fenomeni di «esclusione digitale» e per assicurare alti livelli di affidabilità e di fiducia tra utenti e *provider* dei servizi.

1.9 Il CESE ritiene necessari un maggiore coordinamento e una migliore cooperazione con gli altri programmi comunitari, che concorrono ad esprimere nuove idee e soluzioni, in tema di interoperabilità paneuropea.

1.10 Il Comitato ribadisce l'importanza dei software aperti, soprattutto nel campo dell'*e-government*, per garantirne la sicurezza e la perennità, nonché assicurare la riservatezza delle informazioni e dei pagamenti e la disponibilità del «codice sorgente». Ritiene inoltre che debba essere incoraggiato l'uso di *open-source software*, che permette di studiare, cambiare, ridistribuire e riutilizzare soluzioni di software di grande valore per le pubbliche amministrazioni.

1.11 Occorre, a parere del Comitato, rafforzare il quadro di interoperabilità europeo di riferimento nell'ottica multidimensionale che comprende gli aspetti politici di visione comune su priorità condivise, gli aspetti legali di sincronizzazione legislativa, insieme con quelli tecnici, semantici e organizzativi.

1.12 Secondo il Comitato, occorrerebbe porre in essere un metodo europeo di calcolo del *value for money* dei servizi interoperabili - PEGS, posti in essere dalle amministrazioni pubbliche.

1.13 Una campagna di informazione e formazione in proposito è ritenuta una condizione fondamentale dal Comitato per il successo dell'iniziativa. Anche l'organizzazione di un dialogo sociale e civile, a livello europeo, e periodiche conferenze paneuropee dei servizi on-line sono fondamentali, per diffondere, sostenere e orientare i lavori delle amministrazioni, nei vari paesi, in un quadro comune di sviluppo.

## 2. Introduzione

2.1 I rapidi sviluppi che si sono realizzati dall'inizio degli anni '90 nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno trasformato profondamente il contesto

<sup>(1)</sup> Per utenza debole si intendono: sia le fasce di utenza dei giovani e degli anziani, poco preparati all'utilizzo dei dati della rete; sia coloro che non possono disporre di sufficienti mezzi economici, necessari per l'accesso alla rete.

interattivo nel quale operano le amministrazioni pubbliche, il mondo delle imprese e del lavoro ed i cittadini. I livelli di integrazione raggiunti nel mercato interno europeo hanno dato un impulso senza precedenti agli aspetti transfrontalieri dei servizi di *e-government*.

2.2 Il Comitato ha avuto modo di sottolineare, anche di recente, come «l'adeguamento delle amministrazioni pubbliche ai servizi digitali favorirà la loro modernizzazione, sotto forma di un miglioramento della qualità, dell'agilità e del rendimento dei servizi al cittadino, dell'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche, della riduzione dei costi, della soddisfazione degli utenti, dell'integrazione tra amministrazioni pubbliche, e della semplificazione amministrativa <sup>(2)</sup>».

2.3 I temi della convergenza e dell'interoperabilità costituiscono uno dei principali aspetti di una strategia europea di *e-government*, come è stato sottolineato nella Dichiarazione di Manchester del 2005 <sup>(3)</sup>.

2.4 Su tali tematiche il Comitato ha avuto modo di pronunciarsi a più riprese <sup>(4)</sup> così come su numerose iniziative legislative che richiedono necessariamente strutture di interoperabilità, quali la direttiva 2006/123/CE (Servizi), la direttiva 2004/18/CE (Appalti pubblici), la direttiva 2007/2/CE (*Inspire*) e la direttiva 2003/98/CE (PSI - *Public Sector Information*).

2.5 Il Comitato ha poi appoggiato, in diverse occasioni <sup>(5)</sup>, le iniziative specifiche della Commissione che hanno varato i programmi relativi all'interscambio elettronico di dati tra amministrazioni: IDA I (1995-1999), IDA II (1999-2004) e IDABC (2005-2009), che rappresentano le fasi antecedenti all'attuale proposta di decisione del nuovo programma: *Soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA)* (2010-2015).

<sup>(2)</sup> Cfr. parere del CESE sul tema *Piano d'azione eGovernment per l'iniziativa i2010*, relatore: HERNÁNDEZ BATALLER, GU C 325 del 30.12.2006, pag. 78.

<sup>(3)</sup> Cfr. <http://archive.Cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>

<sup>(4)</sup> Cfr. parere del CESE sul tema *Modinis*, relatore: RETUREAU, GU C 61 del 14.3.2003, pag. 184; parere del CESE sul tema *Prolungamento del programma TIC - Modinis*, relatore: RETUREAU, GU C 28 del 3.2.2006, pag. 89; parere del CESE sul tema *Relazione definitiva eEurope 2002*, relatore: KORYFIDIS, GU C 220 del 16.9.2003, pag. 36; parere del CESE sul tema *Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione*, relatore: LAGERHOLM, GU C 220 del 16.9.2003, pag. 33; parere del CESE sul tema *i2010 - Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione*, relatore: LAGERHOLM, GU C 110 del 9.5.2006, pag. 83; parere del CESE sul tema *L'e-accessibilità*, relatore: CABRA DE LUNA, GU C 110 del 9.5.2006, pag. 26; parere del CESE sul tema *E-business/Go Digital*, relatore: MCDONOGH, GU C 108 del 30.4.2004, pag. 23; parere del CESE sul tema *Quadro normativo comunitario per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica*, relatore: MCDONOGH, GU C 97 del 28.4.2007, pag. 27.

<sup>(5)</sup> Cfr. parere del CESE sul tema *Scambio elettronico di dati fra amministrazioni (IDA)*, relatore: BENTO GONÇALVES, GU C 214 del 10.7.1998, pag. 33; parere del CESE sul tema *Modifiche/IDA*, relatore: BERNABEI, GU C 80 del 3.4.2002, pag. 21; parere del CESE sul tema *Servizi paneuropei di e-government*, relatore: PEZZINI, GU C 80 del 30.3.2004, pag. 83.

2.6 Il Comitato ha ribadito che «l'interoperabilità dei sistemi informativi, la condivisione e il riutilizzo dell'informazione e l'unificazione dei processi amministrativi sono essenziali per l'erogazione di servizi interattivi di *e-government*, di elevata e costante qualità, incentrati sull'utente»<sup>(1)</sup>, sottolineando in particolare gli elementi seguenti:

- l'importanza di un rafforzamento delle iniziative europee a beneficio, non solamente delle amministrazioni e delle istituzioni, ma anche dei cittadini, delle imprese e, in generale, della società civile organizzata,
- la necessità della presenza di un'efficace autorità di certificazione a livello europeo, al fine di garantire adeguati livelli di sicurezza per l'accesso e lo scambio di informazioni,
- l'importanza di assicurare la massima visibilità, accessibilità ed interoperatività delle reti, per gli utenti finali delle stesse,
- la necessità di promuovere iniziative ai vari livelli, per garantire la formazione permanente degli utenti e consentire l'uso delle infrastrutture di rete anche per attività di formazione permanente,
- l'esigenza, data la sensibilità dei dati trattati, di assicurare elevati livelli di sicurezza delle reti, attraverso idonei strumenti di salvaguardia e protocolli di trasmissione garantiti, ove necessario, a livello sia centrale che periferico.

2.7 Peraltro, nell'ambito dei documenti di lavoro che accompagnano la comunicazione su *Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo* del 20 novembre 2007 - in merito alla quale il Comitato<sup>(2)</sup> si è pronunciato - sono numerosi i richiami agli strumenti di interoperatività nell'interscambio elettronico dei dati: la rete on-line Solvit; il sistema di informazione del mercato interno (IMI: *Internal Market Information System*); il sistema RAPEX di allerta sui prodotti pericolosi; il sistema *Traces* sulla tracciabilità sugli animali vivi e sulla reazione di allerta rapida in caso di loro malattie.

2.8 Vari studi<sup>(3)</sup> hanno, tuttavia, messo in luce l'esistenza di numerosi ostacoli alla realizzazione di una piena interoperabilità transfrontaliera e transettoriale per le pubbliche amministrazioni: mancanza di coordinamento, scarsa flessibilità organizzativa, differenze di responsabilità istituzionali, difformità di quadro giuridico, differenze di approccio culturale e politico, insufficiente dialogo con l'industria, insufficiente valorizzazione dei risultati ottenuti, barriere fraposte dal multilinguismo.

(1) Cfr. parere del CESE sul tema *Servizi paneuropei di e-government*, relatore: PEZZINI, GU C 80 del 30.3.2004, pag. 83.

(2) Cfr. parere del CESE sul tema *Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo*, relatore: CASSIDY, correlatori: HENCKS e CAPPELLINI, non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale.

(3) Cfr. [www.egovbarriers.org](http://www.egovbarriers.org)

2.8.1 A questi ostacoli si aggiungono i problemi legati alla sicurezza e al rispetto della privacy, oltre a una insufficiente integrazione delle procedure amministrative fra gli Stati membri. Anche il sistema delle dogane dovrebbe essere meglio collegato in rete, come più volte richiesto anche dal Comitato.

2.9 Il Comitato ritiene, quindi, che siano ancora da intensificare gli sforzi di coordinamento per promuovere l'interconnettività, l'interoperabilità e l'accessibilità, al fine di poter beneficiare appieno dello spazio economico europeo senza frontiere, con un minimo comune denominatore di specifiche e soluzioni comuni e l'utilizzo efficace di standard aperti.

### 3. La proposta della Commissione

3.1 La proposta della Commissione mira a favorire - attraverso il lancio di un programma *Soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA)* - un'efficiente ed efficace interazione elettronica, transfrontaliera e intersettoriale, tra le pubbliche amministrazioni europee, in modo da consentire l'erogazione di servizi pubblici elettronici a sostegno dell'attuazione di politiche e attività comunitarie, con particolare riguardo al mercato unico, scongiurando l'emergere di barriere elettroniche differenti all'interno degli Stati.

3.2 Il programma ISA sarebbe volto a promuovere e sostenere:

- l'istituzione e il perfezionamento di quadri comuni, a sostegno dell'interoperabilità transfrontaliera e intersettoriale,
- la valutazione delle implicazioni in termini di TIC dei provvedimenti legislativi comunitari proposti o adottati, nonché la pianificazione dell'attuazione dei sistemi TIC, a sostegno dell'attuazione di tali provvedimenti legislativi,
- il funzionamento e il perfezionamento dei servizi comuni già esistenti, nonché l'istituzione, l'industrializzazione, il funzionamento e il perfezionamento di nuovi servizi comuni,
- il perfezionamento di strumenti generici riutilizzabili già esistenti, nonché l'istituzione, la fornitura e il perfezionamento di nuovi strumenti generici riutilizzabili.

3.3 La dotazione finanziaria proposta per l'applicazione del programma ISA per il periodo 2010-2015 è fissata a 164,1 milioni di euro, di cui 103,5 milioni destinati al periodo fino al 31 dicembre 2013, come previsto dalla programmazione finanziaria 2007-2013, e 60,6 milioni per il biennio 2014-2015.



#### 4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato sostiene con convinzione le iniziative volte ad assicurare il pieno ed efficace funzionamento del mercato unico europeo allargato e ritiene essenziale, per il concreto esercizio delle libertà previste dal Trattato, la messa in opera, integrale, di meccanismi di interoperabilità, a beneficio non solamente delle amministrazioni e delle istituzioni, ma anche dei cittadini, delle imprese e, in generale, della società civile organizzata.

4.2 Il Comitato ritiene che - malgrado la realizzazione di tre programmi pluriennali successivi IDA I, IDA II e IDABC - le misure intraprese siano ancora insufficienti per evitare la frammentazione del mercato ed assicurare una dimensione paneuropea effettiva alle amministrazioni pubbliche interconnesse, in grado di erogare servizi senza intralci e discriminazioni per la preservazione dell'unicità del mercato e il pieno esercizio dei diritti dei cittadini e delle imprese comunitarie, in tutta l'Unione.

4.3 Il Comitato appoggia l'iniziativa della Commissione di lancio del programma ISA, a condizione che non si risolva in un mero prolungamento e rifinanziamento dei programmi che si sono succeduti dal 1993 ad oggi, ma assicuri una effettiva ed efficace «strategia europea di interoperabilità» e un «quadro europeo di interoperabilità<sup>(1)</sup>», essenziali ad un mercato unico integrato, e a una economia europea competitiva e sostenibile, nel quadro dell'agenda di Lisbona rinnovata.

4.4 Il Comitato chiede che la proposta di programma ISA sia accompagnata da una forte iniziativa comunitaria, che impegni gli Stati membri e la Commissione su strumenti vincolanti, che diano nuove certezze e vigore ad una strategia europea ed ad un quadro comune di interoperabilità che garantisca piste comuni certe e trasparenti per gli operatori pubblici e privati e per l'utenza nazionale e transnazionale.

4.5 Secondo il Comitato, è indispensabile che la nuova strategia europea di interoperabilità definisca, insieme al quadro comune, le priorità di politiche comunitarie per dare effettiva applicazione alle proposte di direttive e di regolamento in cantiere.

4.6 Il Comitato ritiene ancora insufficienti gli sforzi di coordinamento e cooperazione con gli altri programmi comunitari, che concorrono ad esprimere nuove idee e soluzioni in tema di interoperabilità paneuropea, ed in particolare con il programma quadro competitività e innovazione (linea ICT PSP) e con il VII programma quadro comunitario di RSTD, e raccomanda

l'istituzione di un comitato interprogrammi finalizzato all'interoperabilità, che riunisca i responsabili della gestione di tutti i programmi cointeressati, per la preparazione di bandi in sinergia.

4.7 Secondo il Comitato, sin dalla concezione di nuovi quadri operativi, da parte delle pubbliche amministrazioni, dovrebbe esserne verificata la piena compatibilità con i principi di interoperabilità paneuropea, secondo meccanismi di notifica preventiva come quelli adottati per l'elaborazione di nuovi standard tecnico-normativi<sup>(2)</sup>. Il principale ostacolo rimane quello culturale di amministrazioni non ancora pronte e convinte della necessità di recepire soluzioni tecnologico-innovative aperte, inserite in un quadro europeo di interoperabilità.

4.8 Una campagna di informazione e di formazione in proposito è, a giudizio del Comitato, una condizione necessaria per il successo dell'iniziativa, come anche l'organizzazione di periodiche conferenze paneuropee dei servizi on-line per assicurare, anche sulla base di azioni di *benchmarking* delle amministrazioni, ai vari livelli, verifiche e riorientamenti costanti del programma di lavoro.

4.9 La convergenza digitale richiede: la interoperabilità delle apparecchiature, delle piattaforme e dei servizi, requisiti di sicurezza e affidabilità, gestione dell'identità e dei diritti<sup>(3)</sup>, accessibilità e facilità d'utilizzo, uso di sistemi informatici ed architetture tecniche neutrali, sotto il profilo linguistico, assieme ad un grande sforzo di formazione permanente sul territorio dell'utenza, specie di quella più debole, per evitare fenomeni di esclusione sociale.

4.10 Il Comitato ribadisce l'importanza, soprattutto nel campo dell'amministrazione elettronica (*e-government*), «dei software aperti, per garantirne la sicurezza e la perennità, nonché la riservatezza delle informazioni e dei pagamenti» e della disponibilità del «codice sorgente, ai fini di manutenzione, stabilità e sicurezza, anche nel caso in cui l'editore non sia più accessibile<sup>(4)</sup>».

4.11 Secondo il Comitato, occorrerebbe porre in essere un metodo europeo di calcolo del *value for money* dei servizi interoperabili PEGS<sup>(5)</sup>, posti in essere dalle amministrazioni pubbliche, che non consideri solamente i ritorni d'investimento, di proprietà, di flessibilità e di livelli di riduzione dei carichi amministrativi, ma anche, e soprattutto, il valore globale in termini di percorribilità ed affidabilità del mercato unico per il cittadino e per l'impresa.

<sup>(1)</sup> Cfr. art. 8 della proposta di decisione COM(2008) 583 def.

<sup>(2)</sup> Cfr. risoluzione del Consiglio 7 maggio 1985 relativa ad una nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione (GU C 136 del 4.6.1985, pag. 1): *Accettazione di una rapida consultazione comunitaria al livello appropriato, conformemente agli obiettivi della direttiva 83/189/CEE*.

<sup>(3)</sup> Cfr. parere del CESE sul tema *Sicurezza reti/comunicazioni elettroniche*, relatore: RETUREAU, GU C 48 del 21.2.2002, pag. 33.

<sup>(4)</sup> Cfr. parere del CESE sul tema *Brevettabilità delle invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici*, relatore: RETUREAU, GU C 61 14.3.2003, pag. 154.

<sup>(5)</sup> PEGS = *Pan-European e-Government Services*.

4.12 Occorre, a parere del Comitato, rafforzare il quadro di interoperabilità europeo di riferimento, nell'ottica multidimensionale, che comprende gli aspetti politici di visione comune su priorità condivise, gli aspetti legali di sincronizzazione legislativa, insieme con quelli tecnici, semantici e organizzativi.

4.13 Il CESE ritiene che sul piano sociale sarebbe di buona prassi per le amministrazioni nazionali aprire un dialogo a livello europeo, nel quadro del dialogo informale EUPAN/TUNED<sup>(1)</sup>, con i rappresentanti del personale delle amministrazioni interessate, per far partecipare i cittadini con la necessaria informazione.

4.14 Per quanto attiene agli strumenti generici già esistenti ed a quelli nuovi, nell'ambito del modello concettuale GPSCM<sup>(2)</sup>, definito dalla Commissione con gli Stati membri, occorre che:

— vengano chiaramente definiti ruoli, diritti e responsabilità dei proprietari dei dati, dei *provider* e degli utenti, in una dimensione comune transfrontaliera, con un approccio comune standardizzato ed uniforme,

— le pubbliche amministrazioni adottino tale modello come parte integrante dei loro sforzi, per configurare i propri sistemi di interoperabilità con sistemi comuni di valutazione delle performance, nei flussi transfrontalieri,

— vengano istituite o rafforzate le infrastrutture nazionali di identificazione, autenticazione e certificazione, per assicurare alti livelli di affidabilità e di fiducia tra utenti e *provider* dei servizi.

4.15 Occorre, a parere del Comitato, che venga definito un quadro comune per gli standard tecnico-normativi aperti in materia, elaborati da CEN, Cenelec e ETSI, che permettano la loro applicazione a tutte le parti interessate.

4.16 Il Comitato ritiene che debba essere incoraggiato l'uso di *open-source* software in quanto quest'ultimo permette di studiare, cambiare, ridistribuire e riutilizzare soluzioni di software di grande valore per le pubbliche amministrazioni, in termini sia di efficienza di costo che di verifica applicativa degli standard, di copertura funzionale al di là di limiti imposti da licenze e copyright, di curabilità nel tempo delle soluzioni adottate e di adattamento alle esigenze locali.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

(<sup>1</sup>) EUPAN: *European Public Administration Network* (rete europea della pubblica amministrazione); attuale denominazione della rete informale dei direttori generali della pubblica amministrazione dell'UE;  
TUNED: *Trade Union Network for European Dialog*.

(<sup>2</sup>) GPSCM (*Generic Public Services Conceptual Model*).

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 87/372/CEE del Consiglio sulle bande di frequenza da assegnare per l'introduzione coordinata del servizio pubblico digitale cellulare paneuropeo di radiotelefonía mobile terrestre nella Comunità**

COM(2008) 762 def. — 2008/0214 (COD)

(2009/C 218/08)

Il Consiglio, in data 5 dicembre 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 recante modifica della direttiva 87/372/CEE del Consiglio sulle bande di frequenza da assegnare per l'introduzione coordinata del servizio pubblico digitale cellulare paneuropeo di radiotelefonía mobile terrestre nella Comunità»

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 2 dicembre 2008, ha incaricato la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451ª sessione plenaria, ha nominato relatore generale HERNÁNDEZ BATALLER e ha adottato il seguente parere con 101 voti favorevoli e 1 astensione.

## 1. Conclusioni

1.1 Il CESE esprime il proprio sostegno alla proposta della Commissione in quanto ritiene che la liberalizzazione nell'utilizzo della banda di frequenze 900 MHz renda necessaria un'iniziativa legislativa a livello comunitario.

## 2. Antecedenti

2.1 Il 25 luglio 2007, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva recante abrogazione della direttiva 87/372/CEE<sup>(1)</sup> per eliminare il vincolo di riservare la banda di 900 MHz ai sistemi di GSM negli Stati membri, vincolo introdotto appunto dalla direttiva 87/372/CEE del Consiglio del 25 giugno 1987 sulle bande di frequenza da assegnare per l'introduzione coordinata del servizio pubblico digitale cellulare paneuropeo di radiotelefonía mobile terrestre nella Comunità.

2.2 La banda 900 MHz è particolarmente preziosa in quanto le sue buone caratteristiche di propagazione permettono di coprire distanze maggiori delle bande di frequenze più elevate e consentono di far arrivare i servizi moderni di telefonía vocale, di dati e di contenuti multimediali nelle zone rurali e meno densamente popolate.

2.3 L'obiettivo cui mira la proposta è stato giudicato necessario per contribuire al successo dell'iniziativa *i2010- Una società*

europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione<sup>(2)</sup> e per ottimizzare la concorrenza aprendo la banda di 900 MHz ad altre tecnologie e assicurando al tempo stesso agli utilizzatori la più grande libertà di scelta possibile in materia di servizi e tecnologie.

2.4 In osservanza di quanto stabilito dalla decisione 676/2002/CE, la Commissione ha affidato alla Conferenza europea delle poste e delle telecomunicazioni (CEPT) l'incarico di fissare una serie di condizioni tecniche meno restrittive. Per rispondere a questo mandato, sono state elaborate delle condizioni basandosi sul principio che nella banda 900 MHz possono coesistere e sono del tutto compatibili il GSM e l'UMTS.

2.5 Il CESE ha elaborato un parere<sup>(3)</sup> su questo tema approvando la proposta e considerando che la sua adozione promuoverebbe l'innovazione e la competitività, incrementerebbe la concorrenza sul mercato delle comunicazioni elettroniche e darebbe ai consumatori una maggiore libertà di scelta.

2.6 Come conseguenza dei dibattiti intercorsi durante l'iter legislativo, la Commissione ha presentato il 19 novembre 2008 una nuova proposta di direttiva che modifica la direttiva 87/372/CEE<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante abrogazione della direttiva 87/372/CEE del Consiglio del 25 giugno 1987 sulle bande di frequenza da assegnare per l'introduzione coordinata del servizio pubblico digitale cellulare paneuropeo di radiotelefonía mobile terrestre nella Comunità (COM(2007) 367 def.).

<sup>(2)</sup> COM(2005) 229 def.

<sup>(3)</sup> Parere del CESE *Abrogazione della direttiva GSM*, GU C 151 del 17.6.2008, pagg. 25-27. Parere adottato nel corso della sessione plenaria del 16 gennaio 2008, relatore: Hernández bataller.

<sup>(4)</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 87/372/CEE del Consiglio sulle bande di frequenza da assegnare per l'introduzione coordinata del servizio pubblico digitale cellulare paneuropeo di radiotelefonía mobile terrestre nella Comunità (COM(2008) 762 def.).

### 3. La proposta della Commissione

3.1 L'attuale direttiva GSM impone agli Stati membri di riservare per intero le bande 890-915 MHz e 935-960 MHz al GSM. Tale vincolo impedisce l'utilizzo di queste bande da parte di sistemi paneuropei diversi dal GSM in grado di fornire servizi interoperabili avanzati di trasmissione a banda larga della voce, dei dati e dei contenuti multimediali. Questi nuovi sistemi paneuropei, come l'UMTS, offrono funzionalità superiori a quelle del GSM e, dall'adozione della direttiva GSM avvenuta vent'anni fa, sono divenuti praticabili grazie ai progressi tecnologici compiuti.

3.2 La liberalizzazione dell'utilizzo della banda di frequenza 900 MHz potrebbe comportare distorsioni della concorrenza. In particolare, eventuali operatori di telefonia mobile a cui non sia ancora stato assegnato uno spettro nella banda 900 MHz, potrebbero trovarsi in una posizione di svantaggio in termini di costi e di efficienza rispetto agli operatori in grado di offrire servizi di terza generazione in tale banda.

3.3 La proposta di direttiva definisce il «sistema GSM» come una rete di comunicazioni elettroniche conforme alle norme GSM pubblicate dall'ETSI, in particolare alle norme EN 301 502 e EN 301 511, e il «sistema UMTS» come una rete di comunicazioni elettroniche conforme alle norme UMTS pubblicate dall'ETSI, in particolare alle norme EN 301 908-1, EN 301 908-2, EN 301 908-3 e EN 301 908-11.

3.4 Conformemente al quadro regolamentare sulle comunicazioni elettroniche, in particolare la direttiva 2002/20/CE<sup>(1)</sup>, gli Stati membri hanno la facoltà di modificare e/o riesaminare i diritti di utilizzo dello spettro e disporre quindi, se necessario, di tutti gli strumenti per far fronte a eventuali distorsioni della concorrenza. Essi applicheranno pertanto le misure adeguate valutando in particolare se l'attuazione della direttiva proposta possa comportare distorsioni della concorrenza nei mercati di telefonia mobile interessati.

### 4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE esprime il proprio sostegno alla proposta della Commissione in quanto ritiene che la liberalizzazione nell'uti-

lizzo della banda di frequenze 900 MHz renda necessaria un'iniziativa legislativa a livello comunitario.

4.1.1 La proposta all'esame da un lato potenzierà la concorrenza nel mercato interno e, dall'altro, incrementerà la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione in quanto consentirà l'introduzione di reti UMTS nelle zone urbane, suburbane e rurali in coesistenza con le reti GSM 900/1800 utilizzando valori adeguati di spaziatura delle portanti.

4.2 La possibilità che gli Stati membri utilizzino le misure «ex ante» del quadro regolamentare sulle comunicazioni elettroniche, giungendo a riesaminare i diritti di utilizzo e a ridistribuirli per combattere le distorsioni della concorrenza, avvalorata la pertinenza di tali disposizioni, come il CESE ha già sostenuto esaminando il quadro concernente le comunicazioni elettroniche. Ai fini della necessaria trasparenza, il CESE riafferma l'esigenza di prevedere, prima dell'adozione di questo tipo di misure, il tempo necessario per informare i cittadini.

4.3 Il regime previsto dalla proposta è destinato ad arrecare benefici all'intero settore delle comunicazioni elettroniche nell'ambito di un sistema di mercati aperti e competitivi, in quanto rende più rapido l'adeguamento dell'industria ai cambiamenti strutturali e promuove la creazione di un ambiente favorevole all'iniziativa e allo sviluppo delle imprese di tutta l'Unione, in particolare delle piccole e medie imprese.

4.4 Anche i consumatori dovrebbero poter godere di una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse dello spettro per le comunicazioni elettroniche senza fili, sulla base dell'approccio WAPECS<sup>(2)</sup>. Tale approccio infatti, come ha affermato il CESE, si basa sulla neutralità rispetto alle tecnologie e ai servizi come obiettivi politici, consentendo un utilizzo più flessibile ed efficiente dello spettro.

4.5 Il CESE spera infine che l'applicazione della proposta contribuisca a promuovere l'occupazione, a migliorare le condizioni di vita e di lavoro per portarle ad un livello più uniforme grazie al progresso, a garantire un'adeguata protezione sociale, ad assicurare il dialogo sociale e a sviluppare le risorse umane al fine di conseguire un livello occupazionale elevato e duraturo.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) GU L 108 del 24.4.2002, pagg. 21-32.

<sup>(2)</sup> *Wireless Access Policy for Electronic Communication Services*.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche**

COM(2008) 324 def. — 2008/0112 (CNS)

(2009/C 218/09)

Il Consiglio, in data 16 luglio 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche»

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 gennaio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore SARRÓ IPARRAGUIRRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 170 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1 Il Comitato considera necessaria la semplificazione cui tende la proposta di regolamento, ma constata che detta semplificazione non è l'unica finalità dell'iniziativa della Commissione. Quest'ultima introduce infatti modifiche delle misure tecniche in vigore a fini di armonizzazione.

1.2 Il CESE ritiene che l'esercizio di armonizzazione che si intende realizzare comporti necessariamente la modifica di alcune delle misure tecniche e vada quindi preceduto da valutazioni scientifiche, sia sul piano biologico che su quello socio-economico.

1.3 Visto il carattere altamente tecnico delle misure contemplate nella proposta di regolamento, il CESE non reputa opportuno pronunciarsi sulle proposte di modifica finché non saranno state eseguite le suddette valutazioni. Al contempo, ritiene che l'efficacia delle nuove misure tecniche debba essere previamente valutata da pescatori professionisti a bordo delle loro imbarcazioni e nelle zone di pesca.

1.4 Il Comitato ritiene opportuno che il regolamento del Consiglio contempli tutte le misure tecniche, evitando così che la disciplina di alcune di esse sia lasciata a successivi regolamenti della Commissione.

1.5 Il CESE appoggia pienamente la proposta di valutazione periodica dell'efficacia delle misure tecniche avanzata dalla Commissione.

## 2. Introduzione

2.1 La proposta ha l'obiettivo di semplificare e di regionalizzare il quadro normativo vigente in materia di conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche.

2.2 Nel quadro della semplificazione i regolamenti (CE) n. 850/98 del Consiglio e n. 2549/2000 del Consiglio verranno sostituiti dalla proposta in esame.

2.2.1 Il regolamento (CE) n. 850/98 del Consiglio del 30 marzo 1998 comprende le norme per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame.

2.2.2 Il regolamento (CE) n. 2549/2000 del Consiglio del 17 novembre 2000 istituisce ulteriori misure tecniche per la ricostituzione dello stock di merluzzo bianco nel Mare d'Irlanda.

2.2.3 La proposta riguarda inoltre altri cinque regolamenti: il n. 2056/2001, il n. 254/2002, il n. 494/2002, il n. 2015/2006 e il n. 40/2008, nonché, con ogni probabilità, anche l'allegato III del regolamento annuale sui totali ammissibili di catture (TAC) e i contingenti.

2.3 La nuova proposta di regolamento del Consiglio presentata dalla Commissione tiene conto:

2.3.1 della richiesta rivolta alla Commissione dal Consiglio nel giugno del 2004, relativa alla revisione delle misure tecniche applicabili alla conservazione delle risorse della pesca nell'Atlantico e nel Mare del Nord, volta a semplificarle e a tenere conto di determinate caratteristiche regionali; e

2.3.2 del piano d'azione della Commissione per la semplificazione della legislazione comunitaria, approvato dal Consiglio nell'aprile del 2006, secondo il quale tutte le misure tecniche contenute in vari regolamenti, compreso il regolamento annuale sulle possibilità di pesca e i piani di ricostituzione per taluni stock, dovranno essere integrate in un unico regolamento.

2.4 La proposta di regolamento del Consiglio presentata dalla Commissione stabilisce pertanto le misure tecniche applicabili alle zone dell'Atlantico nordorientale, dell'Atlantico centro-orientale e delle acque al largo delle coste dei dipartimenti francesi della Guiana, della Martinica, della Guadalupa e della Riunione soggette alla sovranità o alla giurisdizione esclusiva della Francia. Rimangono escluse dal progetto di regolamento le misure tecniche per il Mar Baltico e il Mar Mediterraneo, stabilite rispettivamente dal regolamento (CE) n. 2187/2005 del Consiglio e dal regolamento (CE) n. 1967/2006.

2.5 La proposta di regolamento del Consiglio si applica alla pesca commerciale e alla pesca ricreativa, alla detenzione a bordo, al trasbordo e allo sbarco delle risorse della pesca quando tali attività sono praticate nelle acque comunitarie e nelle acque internazionali delle diverse zone di pesca stabilite nell'Oceano Atlantico, da pescherecci comunitari o da cittadini degli Stati membri, fatta salva la responsabilità primaria dello Stato di bandiera.

2.6 Il campo d'applicazione comprende inoltre il magazzino, l'esposizione e la messa in vendita di prodotti della pesca catturati nelle suddette zone di pesca, nonché l'importazione di prodotti della pesca catturati in qualsiasi altra zona da pescherecci di paesi terzi che non rispettino il requisito della taglia minima di sbarco delle risorse acquatiche viventi stabilito dalla proposta di regolamento del Consiglio.

2.7 Oltre alle misure tecniche applicabili per la conservazione delle risorse della pesca previste dal regolamento (CE) n. 850/98, la proposta di regolamento del Consiglio riprende tutti i piani di ricostituzione, i piani di gestione e i piani a lungo termine per le risorse ittiche che rivestono un interesse per la Comunità, ossia la maggior parte delle specie di merluzzo bianco delle acque comunitarie, due stock di nasello, due stock di scampi, due stock di sogliola e gli stock di passera di mare e di sogliola nel Mare del Nord; per i quali sono state modificate e/o rafforzate le condizioni stabilite dal regolamento (CE) n. 850/98.

### 3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE ritiene che la proposta di regolamento in esame sia prettamente tecnica. L'esercizio di semplificazione è necessario, coerentemente con le misure sulle quali il Comitato si è già espresso in termini positivi nel parere sul piano d'azione per la semplificazione della legislazione comunitaria. In questo caso, tuttavia, non si tratta esclusivamente di una semplificazione: la Commissione infatti propone modifiche alla normativa attuale a fini di armonizzazione, e intende tenere conto delle differenze regionali introducendo disposizioni specifiche per ciascuna delle «zone CCR» (consigli consultivi regionali). Questa regionalizzazione comporterà anche modifiche della normativa attuale.

3.2 Nelle intenzioni della Commissione, la proposta di regolamento deve definire i principi fondamentali comuni a tutte le zone di pesca, lasciando a vari successivi regolamenti della Commissione, adottati attraverso la procedura di comitato, la disciplina degli aspetti puramente tecnici di carattere regionale.

3.3 Benché sia necessario, nella regolamentazione delle misure tecniche, tenere conto delle caratteristiche specifiche delle diverse regioni dell'UE, il Comitato ritiene che l'approccio proposto non sia il più adatto, e reputa preferibile includere tutte le suddette misure nel regolamento del Consiglio in oggetto e non in successivi regolamenti della Commissione.

3.4 A giudizio del CESE, in questo modo le misure tecniche potranno essere adeguate meglio al contesto della nuova politica

comune della pesca adottata nel 2002, segnatamente per quanto riguarda la creazione dei consigli consultivi regionali (CCR) istituiti dalla decisione del Consiglio del 19 luglio 2004, e alle esigenze di tutela ambientale, quali la protezione degli habitat marini e la riduzione dei rigetti. Si tratta di misure specifiche applicabili a livello regionale in base alle zone di competenza dei consigli consultivi regionali (CCR).

3.5 Il Comitato ritiene che per evitare di ripetere gli errori commessi in passato l'efficacia delle nuove misure tecniche debba essere valutata, prima della loro adozione, da pescatori professionisti a bordo delle loro imbarcazioni e nelle zone di pesca.

3.6 Vista la complessità del testo e delle misure tecniche proposte, secondo il CESE la proposta di regolamento dovrebbe includere un allegato contenente grafici che ne agevolino la comprensione.

### 4. Osservazioni particolari

4.1 Il testo della proposta di regolamento riprende le misure tecniche finalizzate a conseguire un'ampia gamma di obiettivi, tra cui la protezione del novellame, che avviene essenzialmente limitando le catture attraverso un aumento della selettività degli attrezzi da pesca o istituendo periodi e zone di divieto. Altre misure mirano a proteggere determinati ecosistemi o specie limitando lo sforzo di pesca, ad esempio attraverso provvedimenti di chiusura di certe zone, e altre ancora hanno l'obiettivo di ridurre i rigetti.

4.2 Oltre a definire il campo d'applicazione, la proposta di regolamento riprende tutte le disposizioni relative alla taglia minima di sbarco per ciascuna delle specie delle risorse acquatiche viventi. Per quanto riguarda il campo di applicazione e l'inclusione delle importazioni, il CESE auspica che vi sia maggiore chiarezza su quanto accadrà nel caso in cui le taglie minime legali dei prodotti importati siano inferiori a quelle stabilite dall'UE. Secondo il CESE, sarebbe ragionevole vietare la commercializzazione nell'UE di prodotti della pesca provenienti da paesi terzi di taglia inferiore a quella comunitaria.

4.3 Gli attrezzi da pesca sono elencati in modo esauriente, e per ciascuno di essi si stabiliscono le dimensioni minime della rete e del sacco e la profondità massima alla quale possono essere calati. Viene inoltre vietato di utilizzare sacchi che non rispettino le dimensioni o la forma indicate, ossia sacchi in cui il numero di maglie della stessa dimensione intorno a qualunque circonferenza aumenti dall'estremità anteriore a quella posteriore, o sacchi che non siano fabbricati con i materiali o gli spessori consentiti.

4.4 Il Comitato considera opportune e necessarie le semplificazioni proposte dalla Commissione europea, ma ritiene che l'armonizzazione che si intende realizzare, in quanto comporta la modifica di alcune delle misure tecniche, vada preceduta da valutazioni scientifiche, di carattere sia biologico che socio-economico.

4.5 In tal senso, visto il carattere altamente tecnico delle misure contemplate nella proposta di regolamento, il CESE non reputa opportuno pronunciarsi sulle proposte di modifica finché non saranno state eseguite le suddette valutazioni.

4.6 Le risorse acquatiche viventi catturate sotto taglia non potranno essere conservate a bordo, trasbordate, sbarcate, trasportate, immagazzinate, vendute, esposte o messe in vendita, ma dovranno essere immediatamente rigettate in mare. Il CESE richiama l'attenzione della Commissione europea sull'effetto che questa disposizione potrebbe avere sui rigetti. Sembra contraddittorio che, da un lato, si tenti di proibire i rigetti e, dall'altro, si vieti di tenere a bordo determinate catture.

4.7 Per quanto riguarda la norma della rete unica, il CESE esprime preoccupazione per gli effetti che essa può causare. La Commissione dovrebbe tenere conto del fatto che, nel caso di attività di pesca che riguardino diverse specie e che quindi necessitino dell'utilizzo di più di una maglia, i pescatori dovranno rientrare in porto per cambiare gli attrezzi da pesca più spesso di quanto non facciano ora, il che comporterà costi di esercizio aggiuntivi che incideranno sulla già scarsa redditività delle flotte.

4.8 La proposta di regolamento del Consiglio stabilisce che, qualora le catture di pesci sotto taglia superino il 10 % del quantitativo totale delle catture effettuate in una retata, la nave dovrà spostarsi di almeno 5 o 10 miglia nautiche dalla zona di pesca iniziale, a seconda delle dimensioni di maglia autorizzata per ciascuna specie, e, nel corso di tutta la cala successiva, tenere una distanza minima di 5 o, rispettivamente, 10 miglia nautiche dal luogo della cala precedente.

4.9 Il Comitato esprime preoccupazione in merito a questa misura, in quanto la Commissione, generalizzando, non tiene conto delle caratteristiche specifiche delle diverse zone e modalità di pesca. Ciò rischia di provocare incertezza giuridica in taluni casi, in particolare perché non viene specificato se si tratti di catture obiettivo o accessorie. Il CESE ritiene che misure di altro tipo, come i divieti spazio-temporali, possano avere effetti migliori rispetto a quelle proposte.

4.10 Con l'obiettivo primario di difendere l'ambiente, si stabilisce il divieto di catturare, detenere a bordo, trasbordare,

immagazzinare, sbarcare, vendere, esporre o mettere in vendita organismi marini catturati con metodi che prevedano l'impiego di esplosivi, di veleni o narcotici, di corrente elettrica o di qualsiasi tipo di proiettile. È inoltre vietato effettuare a bordo di un peschereccio qualsiasi trasformazione fisica o chimica di pesci per produrre farina o olio di pesce, o trasbordare catture di pesce tra pescherecci a tal fine.

4.11 Il CESE esprime soddisfazione per l'imposizione di queste misure di protezione dell'ambiente, che derivano dall'applicazione della nuova politica comune della pesca adottata nel 2002, e invita la Commissione a verificarne l'effettiva e rigorosa applicazione all'intera flotta da pesca della Comunità.

4.12 Il Comitato concorda con le procedure proposte dalla Commissione per l'approvazione di misure urgenti di conservazione adottate dagli Stati membri, che riguardino tutti i pescherecci comunitari o soltanto quelli battenti la bandiera dello Stato membro in questione. Ciononostante, e al fine di evitare possibili abusi da parte di determinati Stati membri, dovrebbe essere prevista la possibilità che attori od organismi indipendenti verifichino l'adeguatezza e la necessità delle misure stesse.

4.13 Analogamente, il Comitato reputa opportuno che gli Stati membri e/o i consigli consultivi regionali possano presentare alla Commissione proposte su questioni connesse all'elaborazione di piani intesi a ridurre o a eliminare i rigetti in mare e a migliorare la selettività degli attrezzi da pesca.

4.14 Il CESE approva inoltre che la proposta di regolamento escluda dal proprio campo d'applicazione le operazioni di pesca effettuate esclusivamente a fini di ricerca scientifica, purché condotte con il permesso dello Stato membro di bandiera. Non ritiene però necessario l'obbligo di accogliere a bordo un osservatore dello Stato membro costiero durante le operazioni di pesca a fini di ricerca scientifica condotte nelle sue acque.

4.15 Infine, la proposta introduce un nuovo elemento, una valutazione dell'efficacia delle misure tecniche, misura che il Comitato approva pienamente. Sulla base dei dati che emergeranno da detta valutazione, da realizzarsi con cadenza quinquennale, la Commissione proporrà al Consiglio tutte le modifiche eventualmente necessarie.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

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 sul piano d'azione «Produzione e consumo sostenibili» e «Politica industriale sostenibile»**

COM(2008) 397 def.

(2009/C 218/10)

La Commissione europea, in data 16 luglio 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:

*«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile"»*

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 gennaio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore ESPUNY MOYANO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 104 voti favorevoli, nessun voto contrario e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE accoglie con favore il piano d'azione «Produzione e consumo sostenibili» e «Politica industriale sostenibile» presentato dalla Commissione, che prevede l'introduzione di una serie di misure nuove e la modifica di varie disposizioni legislative. Già in precedenti occasioni il Comitato ha affermato il suo impegno per lo sviluppo sostenibile come via per il progresso ambientale, economico e sociale dell'Unione europea.

1.2 Il Comitato mette in rilievo la vulnerabilità delle imprese, in particolare le piccole e medie imprese (PMI), in questo periodo di crisi economica e finanziaria, e la necessità di garantire che il piano d'azione si applichi in modo tale da potenziare l'efficienza e la competitività delle aziende e da contribuire al rilancio dell'economia e al tempo stesso promuovere una produzione e un consumo sostenibili.

1.3 Il piano d'azione proposto dalla Commissione appare in una certa misura indefinito per quanto riguarda i contenuti e la portata. Si tratta di elementi che vanno chiariti quanto prima per facilitare l'attuazione del piano stesso e perché i settori economici interessati possano valutarlo correttamente. In questo senso, il CESE chiede che la Commissione, nella realizzazione dei suoi piani, si avvalga della collaborazione dei settori interessati e tenga sempre presenti criteri scientifici e tecnici solidi, chiari e applicabili nella pratica.

1.4 Il CESE difende fermamente, come misura complementare allo sforzo che dovranno compiere i settori economici, la messa a punto di misure di sostegno, in particolare nell'ambito dell'R+S+i, e ricorda che queste attività devono essere potenziate in modo particolare nei momenti di crisi.

1.5 È molto importante che, nell'elaborazione del piano d'azione, la Commissione accetti la partecipazione di tutti i settori interessati. In questo senso il CESE esprime la sua preoccupazione riguardo al forum sul commercio, un'iniziativa parziale che va respinta in quanto comporterebbe per i fornitori l'obbligo di accettare, loro malgrado, condizioni dovute alla forza della posizione nel mercato. L'unica soluzione accettabile e valida sarebbe la sostituzione del forum del commercio con una piattaforma cui partecipino, in condizioni di uguaglianza, tutti i settori interessati.

1.6 Per quanto riguarda la progettazione ecocompatibile, il CESE richiama l'attenzione sul fatto che i requisiti ambientali devono essere definiti in funzione degli obiettivi che intendono conseguire, più che delle soluzioni tecniche che possano essere introdotte attraverso la progettazione ecocompatibile. Il continuo progresso delle prestazioni ambientali dei prodotti va conseguito attraverso l'analisi del loro ciclo di vita, che a sua volta deve riferirsi a una serie di indicatori quali: emissioni di gas a effetto serra, consumo di acqua, utilizzazione di energie non rinnovabili, riduzione della biodiversità, inquinamento dell'aria e del suolo, ecc. Solo tenendo ampiamente conto di tutti questi fattori, attraverso la metodologia e il sostegno scientifico adeguato, sarà possibile pervenire a una soluzione idonea.

1.7 In materia di etichettatura, il CESE ricorda che l'etichetta, pur essendo uno strumento importante, non è l'unico mezzo esistente per informare i consumatori, che è opportuna un'armonizzazione delle disposizioni in materia per agevolare il conseguimento degli obiettivi e che in determinati settori, come quello alimentare, già esistono severi requisiti in materia. Il CESE ritiene che l'educazione dei consumatori costituisca la soluzione ideale per sensibilizzarli, renderli più consapevoli e modificare i loro modelli di consumo.



1.8 Infine, il CESE ribadisce che tutti gli oneri imposti agli operatori economici europei in applicazione del piano d'azione della Commissione devono essere applicati anche ai prodotti importati, cosicché non si crei un sistema discriminatorio e gravoso per i produttori europei nel loro stesso mercato interno.

## 2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1 L'UE ha fatto significativi passi in avanti verso la realizzazione degli obiettivi di crescita e di occupazione stabiliti nella strategia di Lisbona. L'obiettivo attualmente perseguito è integrare questi avanzamenti economici in un quadro di sostenibilità; la Commissione ritiene che in questo campo si debba agire immediatamente.

2.2 La comunicazione della Commissione COM(2008) 397 def., oggetto del presente parere, è intesa a promuovere una visione integrata a livello comunitario nell'ottica di incoraggiare la produzione e il consumo sostenibili e una politica industriale sostenibile. Questa strategia integra quella già esistente in materia di uso dell'energia, e in particolare il pacchetto di misure su energia e clima, adottato dalla Commissione nel 2008.

2.3 La comunicazione in esame presenta un piano di azione rivolto a migliorare le caratteristiche energetiche e ambientali dei prodotti e a promuoverne l'accettazione da parte dei consumatori. L'obiettivo ultimo è migliorare le prestazioni ambientali dei prodotti lungo l'intero ciclo di vita, concentrandosi sui prodotti con maggiori possibilità di riduzione dell'impatto ambientale. La sfida consiste quindi nel creare un circolo virtuoso, migliorando il comportamento dei prodotti lungo l'intero ciclo di vita, promuovendo e stimolando la domanda di prodotti e di tecnologie di produzione migliori e aiutando i consumatori a orientare le proprie scelte mediante un sistema di etichettatura più semplice e coerente, senza tuttavia dimenticare l'esigenza di migliorare la competitività dell'economia europea.

2.4 Il piano di azione comprende le seguenti otto misure:

2.4.1 **Estensione della progettazione ecocompatibile ad un maggior numero di prodotti:** attualmente la direttiva sulla progettazione ecocompatibile prevede requisiti minimi solo per i prodotti che consumano energia, come i computer, i dispositivi di riscaldamento, i televisori o i ventilatori industriali; col piano di azione in esame la Commissione vuole estendere l'applicazione della direttiva ai prodotti che, anche se il loro uso non comporta un consumo di energia, hanno un'influenza indiretta su tale consumo, come per esempio le finestre. Oltre ai requisiti minimi in questo campo, la direttiva dovrà definire i livelli di riferimento delle prestazioni ambientali, cui si conformeranno, su base volontaria, i prodotti maggiormente compatibili con l'ambiente.

2.4.2 **Miglioramento dell'etichettatura energetica e ambientale:** grazie alle indicazioni relative al consumo energetico o alle prestazioni ambientali del prodotto, l'etichettatura garantisce la trasparenza nei confronti dei consumatori. Per tale ragione la Commissione propone di estendere il relativo obbligo a una gamma più ampia di prodotti, inclusi quelli che consumano

energia e altri prodotti connessi all'energia. Da un lato, l'elenco di prodotti assoggettati alla direttiva 92/75/CEE sull'etichettatura energetica dei prodotti, che attualmente impone di specificare il consumo energetico degli elettrodomestici, sarà esteso ad altri prodotti, come le finestre, per indicarne la capacità di isolamento. Dall'altro l'attuale sistema volontario del marchio di qualità ecologica, che contrassegna i prodotti più rispettosi dell'ambiente, verrà semplificato e la sua applicazione si estenderà a servizi e a prodotti tra cui alimenti e bevande.

2.4.3 **Incentivi:** il piano di azione prevede che solo i prodotti che raggiungono un certo livello di prestazioni energetiche e ambientali siano ammessi a beneficiare di incentivi e possano essere acquistati dagli Stati membri e dalle istituzioni comunitarie. Per un certo numero di prodotti è obbligatoria la classificazione in differenti categorie, che viene attestata dall'etichettatura, mentre l'assegnazione degli incentivi rimane di competenza degli Stati membri.

2.4.4 **Promuovere l'ecologia negli appalti pubblici:** le pubbliche amministrazioni acquistano beni e servizio per un ammontare pari al 16 % del PIL comunitario. Acquistando prodotti e servizi con una maggiore compatibilità ambientale si potrebbe dare un segnale chiaro al mercato, e sviluppare la domanda di tali beni e servizi. La Commissione prevede pertanto di presentare una nuova comunicazione sugli appalti pubblici verdi, per sensibilizzare le pubbliche amministrazioni riguardo alla suddetta finalità e per definire criteri comuni, obiettivi e specifiche tecniche per le gare.

2.4.5 **Dati e metodi coerenti:** solo grazie a tali dati e metodi si potranno analizzare le prestazioni ambientali dei prodotti e la loro penetrazione nei mercati, e si potranno valutare i progressi conseguiti.

2.4.6 **Operare con i dettaglianti e i consumatori:** il piano di azione prevede la costituzione di un forum sul commercio al dettaglio per promuovere l'acquisto di prodotti più sostenibili, ridurre l'impatto ambientale della distribuzione e della sua catena di rifornimento, e migliorare l'informazione dei consumatori.

2.4.7 **Promuovere l'utilizzazione efficiente delle risorse, l'ecoinnovazione e il miglioramento del potenziale ambientale dell'industria.** La Commissione ritiene che l'utilizzazione efficiente delle risorse consenta di creare più valore con meno risorse e propone di incoraggiare gli sforzi attuali mediante azioni di monitoraggio, promozione e confronto con determinati valori di riferimento. Strumenti analoghi saranno elaborati per sostenere il ruolo dell'ecoinnovazione nella politica europea di innovazione. La Commissione propone di istituire, su base volontaria e con il sostegno pubblico, un sistema europeo di valutazione delle tecnologie ambientali, che permetterà di instaurare la fiducia nelle nuove tecnologie che emergono sul mercato. Infine la Commissione propone di riconsiderare l'attuale sistema di gestione e audit ambientale dell'UE (EMAS) per aiutare le imprese ad ottimizzare i processi e a migliorare l'uso delle risorse. L'obiettivo è incrementare la partecipazione delle imprese e ridurre gli oneri per le PMI.

2.4.8 **Azioni in ambito globale:** le ambizioni della Commissione si estendono all'ambito internazionale, a tal fine la proposta menziona la promozione di accordi settoriali nel quadro dei negoziati internazionali sul clima, la promozione e la collaborazione in materia di buone prassi e la promozione degli scambi internazionali di beni e servizi.

2.5 Questi obiettivi, esposti nel piano d'azione, sono accompagnati da tre proposte legislative, concernenti rispettivamente:

- l'estensione della direttiva sulla progettazione ecocompatibile,
- la revisione del regolamento sull'etichettatura ambientale e
- la revisione del regolamento EMAS,

nonché da una comunicazione sugli appalti pubblici verdi.

### 3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE accoglie con grande favore l'ambiziosa iniziativa della Commissione europea, che costituisce un passo in avanti in direzione di un modello comunitario di sostenibilità; ricorda di avere già dedicato al tema della sostenibilità del modello comunitario differenti studi e pareri, tra i quali in particolare:

- il parere in merito alla *Relazione biennale sulla strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile* <sup>(1)</sup>,
- il parere sul tema *Impatto delle norme ambientali europee sulle trasformazioni industriali* <sup>(2)</sup>,
- il parere sul tema *Per una produzione rispettosa dell'ambiente* <sup>(3)</sup>.

3.2 La sostenibilità richiede l'integrazione di tre pilastri basilari: quello ambientale, quello sociale e quello economico. Il CESE condivide l'obiettivo contenuto nel piano di azione, di migliorare l'impatto ambientale dei prodotti durante l'intero ciclo di vita, ma ricorda che se si vuole migliorare realmente la sostenibilità del modello non bisogna trascurare gli altri due pilastri, quello sociale e quello economico.

#### 3.3 Il contesto attuale

3.3.1 Al termine di un lavoro interno di analisi durato alcuni anni, la Commissione ha pubblicato nel luglio 2008 la comunicazione in esame, dedicata al consumo e alla produzione sostenibili e al piano d'azione per una politica industriale sostenibile.

3.3.2 Indubbiamente la proposta comporta una sfida eccezionale per l'economia industriale europea e definisce un nuovo modello di produzione e di consumo, orientato alla sostenibilità. La sua ambizione, tuttavia, non deve far dimenticare che la

strategia in questione e le misure legislative che l'accompagnano vedono la luce in un momento molto particolare. Le economie di tutto il mondo sono interessate da una crisi finanziaria, in risposta alla quale si stanno adottando misure nazionali, comunitarie e multilaterali che richiederanno comunque del tempo prima di avere effetto.

3.3.3 In questa situazione delicata e ancora non risolta, il Comitato desidera richiamare l'attenzione dei legislatori sui possibili effetti del pacchetto di misure sui soggetti dell'economia reale cui esso è diretto: industria e consumatori. Sia pure senza perdere di vista i lodevoli obiettivi a medio periodo che perseguono, la proposta dev'essere applicata con una certa cautela nel breve periodo, evitando di causare incertezza o oneri non necessari per l'economia industriale.

3.4 Nel caso di un'iniziativa di questa portata è essenziale che la comunicazione sia chiara e precisa. Sarebbe pertanto auspicabile che la Commissione specificasse meglio quali settori economici saranno interessati dalla proposta, e in quali ambiti concreti. Inoltre a giudizio del CESE il piano di azione non dedica la dovuta attenzione alla metodologia e alla base scientifica che devono condurre a un sistema comune di valutazione di impatto evitando una proliferazione di schemi che sarebbe in contrasto con i principi del mercato interno e confonderebbe il consumatore.

3.5 Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione di promuovere con incentivi generosi gli sforzi che le imprese dovranno fare per adeguarsi alle nuove circostanze. In tal modo, analogamente al principio «chi inquina paga», vengono sostenuti coloro che si adoperano per migliorare l'ambiente e, in particolare, la produzione e il consumo sostenibili.

3.6 Se il piano di azione proposto dalla Commissione dovrà effettivamente comportare importanti sforzi di adeguamento e di miglioramento per i produttori europei, il CESE desidera sottolineare l'esigenza di prevedere un'applicazione senza eccezioni dei nuovi obblighi previsti. La Commissione deve pertanto disporre che sul mercato comunitario venga applicato lo stesso trattamento ai prodotti importati e a quelli europei, e che non vi siano discriminazioni e situazioni di svantaggio comparativo che penalizzino ingiustamente i produttori europei. Il Comitato ritiene pertanto che occorra eseguire previamente un'attenta analisi del mercato interno, con l'obiettivo di vigilare sulla piena parità di trattamento tra i prodotti comunitari e quelli provenienti da paesi terzi.

3.7 Uno dei principali aspetti del piano d'azione è il forum sul commercio. Pur condividendo l'obiettivo perseguito (pervenire ad un'utilizzazione sostenibile di risorse naturali limitate) il Comitato non ritiene che il modo migliore per conseguirlo consista nell'organizzare un forum di lavoro dando un ruolo preminente al settore della distribuzione.

<sup>(1)</sup> Relatore: RIBBE; GU C 256 del 27.10.2007.

<sup>(2)</sup> Relatore: PEZZINI; GU C 120 del 16.5.2008.

<sup>(3)</sup> Relatrice: DARMANIN, GU C 224 del 30.8.2008.

3.7.1 Infatti, considerando l'attuale situazione del mercato (i dettaglianti sono pochi di numero ma molto forti, mentre fra i produttori si conta un gran numero di piccole e medie imprese), non si otterrebbe altro effetto che quello di fare pressione sui fornitori e di operare delle discriminazioni tra i vari prodotti. Per garantire un funzionamento agevole ed equilibrato del forum del commercio, sarebbe più logico definire i suoi metodi di lavoro: il forum interesserebbe tutte le parti coinvolte nella catena di approvvigionamento (produttori, distributori, logistica, consumatori, mondo accademico) in condizioni di parità, per garantire che tutte collaborino alla ricerca di soluzioni.

3.7.2 La piattaforma dovrebbe inoltre promuovere azioni volontarie relative per esempio ai metodi di misurazione, e interventi volti ad accrescere la sostenibilità del consumo lungo tutta la catena economica.

3.8 Per quanto riguarda la direttiva sulla progettazione eco-compatibile, il Comitato esprime preoccupazione per la genericità dell'espressione «prodotti connessi all'energia». Bisognerebbe indicare chiaramente cosa si intenda con tale espressione e quali prodotti rientrino nel campo di azione della proposta, solo così infatti la catena economica potrebbe beneficiare del livello indispensabile di certezza giuridica.

3.9 Il piano di azione prevede disposizioni nuove in materia di etichettatura dei prodotti. In tale contesto il CESE richiama l'attenzione sull'opportunità di promuovere meglio l'etichettatura ambientale, in modo da facilitare la sua adozione da parte dell'industria. Sottolinea inoltre l'opportunità di standardizzare

le suddette disposizioni per contribuire ad agevolare il conseguimento degli obiettivi previsti.

3.9.1 Per di più alcuni settori, come quello alimentare e delle bevande, devono già adesso far fronte a precisi requisiti di etichettatura relativa alle caratteristiche dei prodotti, con specifiche regolamentazioni.

3.9.2 Come ha già fatto in altre occasioni, il Comitato ricorda che esistono altre modalità di informazione del consumatore (pagine Internet, numeri telefonici gratuiti) che possono essere utilizzati per le finalità indicate dalla Commissione. Sarà necessario svolgere un lavoro di analisi, sia di merito che formale, sull'etichettatura dei prodotti. Si dovrà inoltre promuovere la standardizzazione dei dati che figurano sulle etichette e sui marchi apposti sui prodotti, in modo da favorire gli scambi, assistere i consumatori e apportare vantaggi agli stessi produttori. Tuttavia il Comitato ritiene che, in generale, l'educazione dei consumatori costituisca il modo ideale di sensibilizzarli e renderli più consapevoli, e quindi per modificare i modelli di consumo.

3.10 Il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe fornire un sostegno più deciso alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione, come misura di sostegno e di promozione del piano di azione. Questo ambito deve essere potenziato in modo particolare nei momenti di crisi, e per questo motivo il CESE chiede che vengano rafforzate le attività di ricerca, sviluppo e innovazione in tutti i campi collegati alla produzione e al consumo sostenibili.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

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 relativo ad un sistema per il marchio comunitario di qualità ecologica (Ecolabel)**

COM(2008) 401 def. — 2008/0152 (COD)

(2009/C 218/11)

Il Consiglio, in data 11 settembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un sistema per il marchio comunitario di qualità ecologica (Ecolabel)»

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 gennaio 2009, sulla base del progetto predisposto dalla relattrice GAUCI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 157 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il marchio comunitario di qualità ecologica dovrebbe rimanere uno strumento volontario. Questo suo carattere volontario consente infatti al sistema di fissare criteri elevati e ambiziosi atti a promuovere soltanto prodotti e servizi con prestazioni ambientali elevate.

1.2 Il CESE insiste sulla necessità di gestire meglio il sistema Ecolabel, consentendone una gestione di tipo più imprenditoriale.

1.3 Il CESE sostiene, al pari della Commissione, che il numero dei gruppi di prodotti e quello delle licenze va aumentato significativamente.

1.4 Il CESE ritiene che un marchio di qualità ecologica per tutti i prodotti alimentari, sia freschi che trasformati, sarebbe il primo passo verso l'applicazione di un approccio autenticamente ecologico alla catena dell'approvvigionamento. Il CESE è però dell'avviso che il marchio di qualità ecologica andrebbe assegnato solo se si tiene conto dell'intero ciclo di vita del prodotto. Nella proposta di regolamento la Commissione non evidenzia chiaramente a quali tipi di alimenti il dispositivo andrebbe applicato.

1.5 Il CESE ritiene che l'imballaggio dovrebbe essere incluso tra i criteri del marchio di qualità ecologica esclusivamente nei casi in cui ciò fosse pertinente per la categoria di prodotti in questione.

## 2. Introduzione

2.1 Nel luglio 2008 la Commissione ha pubblicato la proposta di regolamento relativo a un sistema per il marchio comunitario di qualità ecologica (Ecolabel). La proposta intende sostituire il regolamento (CE) n. 1980/2000, del 17 luglio 2000, relativo al sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica.

2.2 L'argomento in esame non è nuovo per il Comitato economico e sociale europeo (CESE), che si era già espresso in merito alla proposta originaria<sup>(1)</sup>. In altri pareri recenti, esso ha inoltre avanzato diverse proposte riguardo all'evoluzione di questo sistema<sup>(2)</sup>.

2.3 Nella stesura del presente parere il CESE si è avvalso anche dell'apporto degli organi competenti, dei gruppi di interesse europei e delle imprese aderenti al sistema Ecolabel, e in particolare dei contributi presentati da diversi rappresentanti di aziende, ONG del settore ambientale e organizzazioni dei consumatori all'audizione organizzata dal gruppo di studio presso la sede del CESE.

## 3. Osservazioni generali

3.1 La situazione ambientale è motivo di crescente preoccupazione.

I modelli di produzione e di consumo moderni hanno contribuito all'aumento della domanda energetica e a un impiego non sostenibile delle risorse, mettendo così in discussione l'obiettivo di mitigare l'impatto negativo prodotto dall'attività umana sull'ambiente, sulla salute e sulle risorse naturali.

3.2 Attualmente le economie devono pertanto far fronte a una grande sfida, che consiste nel conciliare la sostenibilità ambientale con la crescita e il benessere economici, al fine di rimediare agli errori fatti in passato.

<sup>(1)</sup> GU C 296 del 29.9.1997, pag. 77.

<sup>(2)</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Per una produzione rispettosa dell'ambiente*, GU C 224 del 30.8.2008, pag. 1.

3.3 La crisi finanziaria che ha colpito le economie di tutto il mondo non dovrebbe ottundere gli sforzi volti a mitigare l'impatto del cambiamento climatico e a salvaguardare l'ambiente. L'applicazione di un approccio autenticamente ecologico alla catena dell'approvvigionamento dovrebbe al contrario essere vista come un punto di partenza da estendere via via a tutti i comparti industriali.

3.4 In questo contesto, il consumo e la produzione sostenibili massimizzano la capacità potenziale delle imprese di trasformare le sfide ambientali in opportunità economiche offrendo un vantaggio ai consumatori.

3.5 La sfida consiste nel migliorare le prestazioni ambientali generali dei prodotti nell'arco di tutto il loro ciclo di vita, aumentare la domanda di prodotti e di tecnologie di produzione migliori e aiutare i consumatori a compiere delle scelte informate.

3.6 A tal fine il CESE sostiene il ricorso a un marchio di qualità ecologica basato su molteplici criteri, accreditato da terzi e ispirato al «concetto del ciclo di vita»<sup>(1)</sup> in quanto componente di questo ventaglio di strumenti<sup>(2)</sup>.

3.7 Il CESE è decisamente favorevole all'adozione di iniziative volte a sviluppare una politica comunitaria in materia di produzione e consumo sostenibili che sia completamente integrata nelle altre politiche dell'Unione, nella prospettiva di sviluppare un «mercato verde», assicurando così che tali prodotti e servizi rispondano a definizioni chiare e condivise e che siano effettivamente disponibili in tutti gli Stati membri.

3.8 L'esperienza maturata con l'utilizzo del sistema del marchio di qualità ecologica giustifica l'adeguamento del regolamento attualmente in vigore.

I punti deboli di questo sistema, nella sua forma attuale, si possono così riassumere:

- i. la lentezza dei progressi;
- ii. la scarsa conoscenza del marchio;
- iii. la scarsa diffusione del sistema nell'industria;

<sup>(1)</sup> Per «concetto del ciclo di vita» s'intende il fatto di tener conto, nei limiti del possibile, di tutte le risorse consumate e di tutte le implicazioni ambientali e sanitarie associate al ciclo di vita di un prodotto (bene o servizio che sia), ad esempio prendendo in esame l'estrazione delle risorse, la produzione, l'uso, il trasporto, il riciclaggio, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti. Questo processo evita lo spostamento degli oneri, cioè dell'impatto o del consumo di risorse tra fasi del ciclo di vita, zone geografiche e settori problematici per l'ambiente e la salute, come i cambiamenti climatici, lo smog fotochimico, le piogge acide o il depauperamento delle risorse, per citarne solo alcuni. La valutazione del ciclo di vita (LCA) è il metodo quantitativo standard utilizzato per la compilazione e la valutazione dei fattori di produzione, dei prodotti finali e dell'impatto ambientale potenziale di un sistema di produzione nell'arco dell'intero ciclo di vita (ISO 14040 ff.).

<sup>(2)</sup> L'importanza di un sistema basato sul marchio di qualità ecologica è già stata sottolineata in precedenti documenti, come la comunicazione della Commissione sulla politica integrata dei prodotti e il Sesto programma d'azione per l'ambiente.

iv. il carattere eccessivamente burocratico delle procedure per la definizione dei criteri e la relativa gestione;

v. il fatto che i prodotti e i servizi con l'impatto ambientale maggiore e il potenziale più alto di miglioramento non siano compresi negli attuali gruppi di prodotti;

vi. la diversità delle condizioni di mercato all'interno della Comunità;

vii. la proliferazione dei sistemi di marchi di qualità ecologica.

Il CESE si esprimerà su questi punti deboli nella parte del documento dedicata alle osservazioni specifiche, in cui vengono discusse le misure proposte dalla Commissione per migliorare l'attuale sistema.

3.9 L'attuazione del sistema europeo Ecolabel riveste infine un'importanza particolare, dato che si tratta dell'unico strumento di intervento di tipo volontario, relativo al prodotto e determinato dalla domanda al servizio della causa della sostenibilità.

#### 4. Osservazioni specifiche

4.1 Il marchio comunitario di qualità ecologica è uno strumento volontario e tale dovrebbe rimanere. Il carattere volontario consente al sistema di fissare criteri elevati e ambiziosi atti a promuovere soltanto prodotti e servizi con prestazioni ambientali elevate, escludendo invece prodotti e servizi che non tengono conto della necessità di ridurre l'impatto ambientale.

Il marchio Ecolabel è inteso a fornire ai consumatori finali informazioni ambientali specifiche in merito al prodotto finale per consentire loro di compiere facilmente scelte informate. Il CESE sottolinea tuttavia che esso non dovrebbe diventare o essere usato come pretesto per erigere nuove barriere agli scambi di prodotti che hanno le stesse funzioni e danno gli stessi risultati.

4.2 Il CESE insiste sulla necessità di gestire meglio il sistema Ecolabel. I processi burocratici in esso integrati vanno razionalizzati, consentendo una gestione di tipo più imprenditoriale.

In altri termini: si devono definire meglio le competenze rispettive dei soggetti interessati.

4.3 Il ruolo delle autorità nazionali dovrebbe concentrarsi il più possibile sulla corretta attuazione del regolamento e introdurre attività di vigilanza del mercato in conformità con le proposte della Commissione.

4.4 Il carico burocratico correlato all'elaborazione dei criteri relativi ai gruppi di prodotti e alle procedure di domanda va ridotto, mantenendo comunque obiettivi elevati. I criteri Ecolabel dovrebbero inoltre garantire che i prodotti che utilizzano il marchio di qualità ecologica non compromettono la salute e la sicurezza, o qualunque altro aspetto sociale.

4.5 Il CESE chiede criteri chiari e requisiti minimi uniformi in tutto il mercato interno per quanto riguarda i sistemi di etichettatura ecologica. Ciò è necessario per garantire l'equità delle scelte del consumo ecologico, l'uniformità dei controlli in tutto il territorio comunitario e il rispetto del principio di libera circolazione per i prodotti ecologici degni di questo nome. L'etichetta ecologica dell'UE (il *Fiore*) dovrebbe essere maggiormente pubblicizzata ed essere in grado di coesistere con sistemi di etichettatura nazionali e settoriali, purché tali sistemi poggino anch'essi su valide basi scientifiche e siano coerenti con il resto del quadro regolamentare europeo.

4.6 I criteri relativi alle sostanze dovrebbero inoltre basarsi sulla valutazione dei rischi.

Un semplice elenco delle sostanze chimiche da preferire o da evitare basata esclusivamente sulla classificazione dei pericoli, senza riferimenti scientifici o normativi, ingenera molto spesso confusione e discriminazione. Criteri come quello di «sostanza pericolosa» non dovrebbero forse nemmeno essere considerati per i marchi di qualità ecologica, in quanto questi ultimi non sono sostitutivi della legislazione UE vigente in materia, come la direttiva 67/548/CEE<sup>(1)</sup>.

4.7 Il CESE ritiene inoltre che talvolta la scelta dei criteri generali sia stata influenzata da considerazioni di carattere locale. Non sempre i criteri in uso, considerati nel quadro di un marchio specifico di qualità ecologica e definiti a livello europeo o nazionale, sono quelli che esercitano l'impatto ambientale minore in una data situazione locale.

L'uso dell'acqua, ad esempio, può avere un impatto maggiore nell'Europa meridionale rispetto a quella settentrionale.

Il CESE è pertanto favorevole alla definizione di criteri che non siano soggetti a forti variazioni legate all'impatto locale.

(1) Direttiva 67/548/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose.

4.8 La documentazione relativa ai criteri deve essere molto più semplice da utilizzare e in formato standardizzato. Il CESE ritiene quindi che la Commissione europea dovrebbe proporre un modello per una maggiore standardizzazione e semplicità d'uso di tali documenti, consentendo così alle imprese e ai responsabili degli acquisti del settore pubblico di risparmiare tempo e risorse nell'elaborazione di specifiche conformi ai criteri Ecolabel.

4.9 La Commissione sostiene che i gruppi di prodotti e le licenze vadano aumentati significativamente di numero, concentrandosi su quegli ambiti che hanno il maggiore impatto ambientale e in cui le possibilità di conseguire miglioramenti sono maggiori.

Il CESE, pur concordando in linea di principio con questa idea, ritiene che il campo di applicazione dell'Ecolabel non andrebbe esteso all'infinito.

4.9.1 Molte industrie europee si sono sentite nell'obbligo di fornire informazioni ambientali alle parti interessate. Una certa pressione in questo senso è esercitata dall'UE e dai singoli Stati membri e si concretizza nella richiesta di prodotti muniti di un marchio ambientale o almeno di indicazioni circa le loro credenziali ambientali. Queste industrie rispondono così alla maggiore consapevolezza e alla domanda di informazioni ambientali da parte di utenti professionali e di consumatori. Il concetto di marchio di qualità ecologica<sup>(2)</sup> è senza dubbio adatto per mercati con consumatori generalmente disinformati o inesperti e per prodotti concorrenti ben definiti.

4.10 Per migliorare l'efficacia dell'Ecolabel occorre innanzitutto aumentare sostanzialmente il bilancio destinato al marketing, contribuendo così a diffondere le informazioni importanti sia presso le imprese che presso i consumatori.

4.10.1 Come si è già osservato, il sistema Ecolabel è penalizzato da una scarsa conoscenza del marchio da parte dei consumatori.

Il consumatore medio non sa nemmeno dell'esistenza di tale sistema o non è sufficientemente informato dei parametri presi in considerazione per assegnare il marchio Ecolabel. Ciò significa che le scelte ambientali dei consumatori non sono per ora incoraggiate in modo adeguato mediante campagne di informazione.

(2) Il marchio comunitario Ecolabel è un'etichettatura ambientale di tipo 1, indicante la conformità alla norma ISO 14024.

4.10.2 Le imprese, da parte loro, vanno informate meglio sui vantaggi legati all'uso del marchio di qualità ecologica. Ciò consentirà di rafforzare il sistema e di far risparmiare tempo e risorse alle imprese, che non dovranno andare alla ricerca delle informazioni relative alle modalità di conseguimento dell'Ecolabel.

4.11 Considerata la recente entrata in vigore del regolamento, il CESE continua a ritenere che il numero di criteri per gruppi di prodotti adottati e il numero di Ecolabel assegnati finora non vadano giudicati negativamente. L'*Angelo azzurro* tedesco e il *Cigno* dei Paesi nordici, marchi creati rispettivamente nel 1977 e nel 1989 e oggi riconosciuti sui mercati nazionali e in una certa misura anche all'estero, avevano dovuto affrontare inizialmente delusioni ed insuccessi analoghi. Anche loro ci hanno messo un po' ad «ingranare».

4.12 Il CESE è inoltre convinto che il futuro dell'Ecolabel dipenda dal rafforzamento del sistema comunitario, visto che i sistemi nazionali comportano ostacoli per gli scambi. Per realizzare tale rafforzamento occorre compiere uno sforzo al fine di armonizzare al massimo i criteri previsti dai sistemi nazionali di marchi di qualità ecologica.

## 5. Alcune considerazioni sugli articoli della proposta di regolamento

5.1 Per quanto riguarda la procedura di valutazione in quanto tale, la Commissione ritiene che l'articolo 7, paragrafo 2, che prevede una «procedura abbreviata per l'elaborazione dei criteri», possa consentire l'ingresso non legittimato nel sistema di criteri meno rigorosi. È essenziale garantire alle parti interessate altrettanto rigore per quanto riguarda la trasparenza e la consultazione delle parti stesse.

5.2 Gli alimenti e le bevande (insieme ai prodotti farmaceutici e ai dispositivi medici) sono esclusi dal campo di applicazione del regolamento esistente (CE) n. 1980/2000 e ciò al fine di evitare potenziali conflitti con la legislazione alimentare comunitaria in vigore, la quale disciplina, tra l'altro, aspetti come la sicurezza degli alimenti, l'igiene e l'etichettatura dei prodotti alimentari.

5.3 La Commissione propone ora di estendere il campo di applicazione del regolamento Ecolabel a una parte limitata di prodotti alimentari e di bevande, vale a dire i prodotti alimentari trasformati, i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, mentre a maggior parte dei prodotti alimentari e delle bevande continuerebbe ad esserne esclusa<sup>(1)</sup>.

(1) L'articolo 2 (campo di applicazione) della proposta CE recita: «Per gli alimenti definiti all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, esso si applica solo ai prodotti alimentari trasformati e ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura».

5.4 L'articolo 7, paragrafo 3, e l'articolo 9, paragrafo 10, stabiliscono inoltre che, per quanto riguarda i prodotti alimentari trasformati, il marchio di qualità ecologica si riferisce «solo alle prestazioni ambientali delle operazioni di trasformazione, trasporto o imballaggio del prodotto». In altri termini, la valutazione ambientale per tali prodotti alimentari e bevande si limita ad alcune fasi circoscritte del loro ciclo di vita, ovvero la trasformazione, l'imballaggio e il trasporto.

5.5 Il CESE non condivide questa proposta frammentaria della Commissione per due motivi.

5.5.1 Innanzitutto, esso teme che il mancato rispetto del principio del ciclo di vita - principio fondamentale della legislazione comunitaria sull'Ecolabel e di tutti gli standard internazionali relativi alla valutazione del ciclo di vita - comporterà valutazioni parziali, fornendo quindi informazioni ingannevoli ai consumatori.

Svariate ricerche scientifiche, tra cui gli studi EIPRO e IMPRO realizzati per conto della Commissione, arrivano alla conclusione che alimenti e bevande esercitano un impatto critico sull'ambiente sia nella fase della produzione agricola che in quella del consumo.

C'è dunque da chiedersi come mai queste due fasi estremamente importanti del ciclo di vita siano escluse dalla valutazione.

5.5.2 In secondo luogo, non è comprensibile perché i prodotti alimentari lavorati dovrebbero rientrare nel campo di applicazione del sistema Ecolabel riesaminato, mentre gli alimenti freschi ne sarebbero esclusi.

5.5.3 Il CESE teme che i consumatori sarebbero confusi e indotti in errore da una tale congerie di informazioni incongruenti su alimenti e bevande.

5.5.4 Il CESE reputa che l'estensione del marchio di qualità ecologica a tutti i prodotti alimentari, sia freschi che trasformati, sarebbe il primo passo verso l'applicazione di un approccio autenticamente ecologico alla catena dell'approvvigionamento. La produzione di alimenti e bevande lascia infatti una forte impronta ambientale, che i criteri dell'Ecolabel possono contribuire ad attenuare.

Inoltre, dal punto di vista commerciale, l'estensione del marchio comunitario di qualità ecologica a tutti i prodotti alimentari contribuirebbe alla libera circolazione dei prodotti recanti il marchio. Di fatto, anche i produttori del resto del mondo che si conformino ai criteri del marchio comunitario saranno in grado di commercializzare i loro prodotti senza essere ostacolati dalle etichette ecologiche locali che coesistono con il marchio comunitario. Questo fornirà un'adeguata garanzia circa le prestazioni ambientali di un prodotto alimentare che, senza mettere in discussione le preferenze locali, promuoverà uno standard paneuropeo di scarso impatto ambientale.

5.5.5 Nella proposta di regolamento non è chiaro a quali tipi di alimenti andrà applicato il suo dispositivo. All'art. 2, secondo comma, della proposta il riferimento al regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare non aiuta a chiarire questo punto, visto che il regolamento citato non definisce che cosa s'intenda per «prodotti alimentari trasformati». Una definizione dei prodotti rispettivamente trasformati e non trasformati figura nel regolamento (CE) n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari (art. 2, lettere n) e o)) ed è prevista nel regolamento (CE) n. 853/2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Inoltre, nella proposta ora in esame non è nemmeno chiaro che cosa s'intenda per «prodotti della pesca e dell'acquacoltura».

C'è il serio rischio che una proposta come questa comprometta la credibilità dell'Ecolabel, e comunque non è opportuno applicare la proposta agli alimenti, come previsto dal testo attuale.

5.5.6 Non è opportuno collegare il regolamento (CE) n. 834/2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici con quello sull'Ecolabel. L'attuale formulazione dell'art. 9, par. 10, della proposta di regolamento in esame rischia di confondere i consumatori anziché aiutarli a scegliere a ragion veduta e in maniera ecologicamente responsabile. C'è veramente il pericolo di pregiudicare la credibilità di entrambi i tipi di etichettatura. Infatti, non ha senso poter applicare a un determinato prodotto (1) l'etichettatura per i prodotti biologici insieme all'Ecolabel (il Fiore), oppure (2) l'etichettatura per i prodotti biologici, o ancora (3) l'Ecolabel (il Fiore) accompagnato dalla precisazione che esso vale unicamente per la trasformazione, l'imballaggio e il trasporto.

5.5.7 L'art. 6, par. 4, afferma che i requisiti dell'Ecolabel sono definiti tenendo conto non solo del «saldo ambientale», ma anche degli «aspetti inerenti alla salute e alla sicurezza». È essenziale chiarire che cosa s'intenda per «salute» nel regolamento in esame. In effetti, nel caso degli alimenti si pone tutta una serie di problemi riguardanti la salute e l'alimentazione, per i quali sono indispensabili prese di posizione concrete, fra l'altro nelle modalità di comunicazione con i consumatori.

I problemi testé illustrati vanno risolti prima di decidere se o come utilizzare l'Ecolabel per gli alimenti.

5.5.8 A questo proposito, il CESE è dell'avviso che, tra i criteri del marchio di qualità ecologica, debba essere compreso anche l'imballaggio nei casi in cui per la categoria di prodotti in questione ciò fosse pertinente: in questi casi, infatti, l'imballaggio non va visto come un «prodotto» in sé, non potendo essere considerato separatamente dal prodotto che contiene.

Bruxelles, 26 febbraio 2009

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 sul commercio dei prodotti derivati dalla foca**

COM(2008) 469 def. — 2008/0160 (COD)

(2009/C 218/12)

Il Consiglio, in data 25 settembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 251 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 sul commercio dei prodotti derivati dalla foca»

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 gennaio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore NARRO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 95 voti favorevoli, 59 voti contrari e 30 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore l'iniziativa della Commissione europea volta a regolamentare in modo armonizzato il commercio di prodotti derivati dalla foca. La situazione attuale di tale commercio non è sostenibile, ed è opportuno promuovere cambiamenti sostanziali su scala internazionale.

1.2 Dato che il Trattato CE non contiene una specifica base giuridica sul benessere animale, il Comitato considera opportuno il ricorso all'articolo 95, sulla frammentazione del mercato interno, al fine di intervenire per via legislativa su tale questione. La giurisprudenza comunitaria conferma la legittimità di questa decisione.

1.3 Il Comitato propone di posticipare l'entrata in vigore del sistema di deroghe e invita la Commissione a presentare nel 2012 un rapporto particolareggiato sull'evoluzione delle disposizioni in materia di caccia alla foca, che serva da base per l'eventuale concessione di deroghe a partire dal 2012.

1.4 Durante i primi tre anni di applicazione del nuovo regime, il divieto dovrebbe essere assoluto, con l'unica eccezione della caccia praticata dalle comunità eschimesi Inuit a fini di sostentamento.

1.5 Per garantire l'attuabilità delle misure incluse nella proposta legislativa è indispensabile che la Commissione possa definire dei sistemi di controllo efficaci. L'attività di controllo non può essere gestita in esclusiva dallo Stato che richiede una deroga. La Commissione deve sorvegliare la corretta applicazione sul campo delle disposizioni legislative previste.

1.6 Il Comitato invita la Commissione ad eseguire degli studi per determinare i possibili effetti dei cambiamenti climatici sulla conservazione delle specie in oggetto.

## 2. Introduzione

2.1 Il sottordine dei pinnipedi comprende 33 specie di foche, leoni marini, otarie, elefanti marini e trichechi. Si tratta di mammiferi marini di varie dimensioni, che si riuniscono in grandi gruppi, sulla terraferma o su superfici ghiacciate, per riprodursi.

2.2 Sebbene le organizzazioni ecologiste<sup>(1)</sup> comincino a segnalare una forte riduzione delle popolazioni di foche, dovuta tra l'altro agli effetti dei cambiamenti climatici, le associazioni di cacciatori e i governi degli Stati dove si riproducono le foche affermano che non ci sono problemi di conservazione della specie e sottolineano la presenza di circa 15 milioni di esemplari che potrebbero essere oggetto di caccia. Negli ultimi anni il dibattito sulla caccia alla foca si è concentrato sulla questione del benessere animale, lasciando in secondo piano gli aspetti relativi alla conservazione della specie. L'UE ha varato disposizioni specifiche sulla conservazione delle foche<sup>(2)</sup>.

2.3 La caccia commerciale alla foca viene praticata in Canada, Groenlandia, Namibia, Norvegia e Russia. Tutti questi paesi hanno disciplinato tale caccia per via legislativa. L'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) ha constatato che mancano dati attendibili sulla popolazione di foche e sul numero di esemplari abbattuti ogni anno. Stando ai dati forniti dalle autorità nazionali competenti, il paese in cui la caccia è più intensa è il Canada, dove le catture sono circa 300 000 all'anno.

<sup>(1)</sup> IFAW technical briefing 2008/01.

<sup>(2)</sup> Direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992.

Da una relazione del governo canadese <sup>(1)</sup> risulta che in tale paese nel 2008 sono state concesse 17 000 licenze di caccia e sono state abbattute 275 000 foche. Seguono a grande distanza la Groenlandia <sup>(2)</sup> e la Namibia <sup>(3)</sup>, con 160 000 e 80 000 catture annue rispettivamente.

2.4 In due Stati membri dell'UE, Finlandia e Svezia, si praticano l'uccisione e la scuoiatura delle foche. Nel Regno Unito (Scozia) vengono fabbricati prodotti derivati dalle foche. Nel territorio comunitario quest'attività non ha una dimensione commerciale come in Norvegia o in Canada, ma viene praticata a scopo ricreativo e per tenere sotto controllo la popolazione di animali piscivori.

2.5 Le foche vengono uccise al fine di utilizzarne le pelli per produrre indumenti, il grasso per produrre oli, la carne come cibo per animali, e i genitali, sempre più richiesti in Asia, per produrre afrodisiaci.

2.6 Le modalità di uccisione sono varie: gli strumenti più usati sono il fucile e una mazza terminante da un lato a punta e dall'altro a martello, denominata *hakapik*. Quest'ultimo strumento, in apparenza rozzo e primitivo, è ritenuto dagli scienziati il più efficace per stordire e uccidere rapidamente le foche.

2.7 In un parere scientifico <sup>(4)</sup> del dicembre 2007, l'EFSA osserva che è possibile uccidere rapidamente ed efficacemente una foca, senza causarle dolore o sofferenze evitabili, ma riconosce che nella pratica l'uccisione non viene sempre attuata in modo compassionevole ed efficace. Le varie legislazioni nazionali disciplinano la forma e l'utilizzazione dell'*hakapik*, il calibro dei fucili e la velocità dei proiettili usati.

### 3. Sintesi della proposta della Commissione

3.1 Il 26 settembre 2006, il Parlamento europeo ha adottato una dichiarazione <sup>(5)</sup> in cui invitava la Commissione a elaborare proposte legislative miranti a regolamentare l'importazione, l'esportazione e la vendita di prodotti derivati da due specie di foca: la foca groenlandica e la cistofora crestata. Nella dichiarazione si chiedeva anche un trattamento specifico per la caccia tradizionale di foche praticata dalla comunità Inuit.

3.2 L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato una raccomandazione sulla caccia alla foca in cui invita i suoi membri a vietare le forme di caccia crudeli che non garantiscono una morte istantanea dell'animale.

3.3 Negli ultimi anni il Belgio, l'Olanda e la Slovenia hanno varato disposizioni nazionali volte a vietare la fabbricazione e la commercializzazione di prodotti derivati dalla foca. Anche altri Stati membri hanno deciso di regolamentare la materia e stanno attualmente elaborando disposizioni nazionali.

3.4 All'inizio del 2007 la Commissione europea ha avviato una consultazione delle parti interessate, che si è conclusa con il parere scientifico presentato dall'EFSA <sup>(6)</sup>. Nell'aprile 2008 la DG Ambiente della Commissione ha pubblicato uno studio sul possibile impatto di un divieto dei prodotti derivati dalla foca.

3.5 Il 23 luglio 2008, la Commissione ha pubblicato una proposta di regolamento <sup>(7)</sup> sul commercio dei prodotti derivati dalla foca. La base giuridica scelta per tale documento è costituita dagli articoli 95 e 133 del TCE. L'articolo 95 concerne la frammentazione del mercato interno, l'articolo 133 riguarda la politica commerciale comune. La scelta di ricorrere all'articolo 95 si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia.

3.6 La proposta di regolamento della Commissione vieta l'immissione sul mercato, l'importazione, il transito e l'esportazione dalla Comunità dei prodotti derivati dalla foca. È previsto tuttavia un sistema di deroghe che consentirà di applicare delle eccezioni quando siano rispettati una serie di requisiti di benessere animale indicati nel regolamento <sup>(8)</sup>. Tali requisiti sono volti a garantire che le foche siano state uccise e scuoiate evitando di infliggere loro dolore, angoscia e altre forme di sofferenza evitabili.

3.7 La Commissione ha previsto un'esonazione automatica per la caccia alla foca praticata tradizionalmente come mezzo di sussistenza dalle popolazioni Inuit. Nelle norme di applicazione saranno definite le misure adeguate per accertare l'origine dei prodotti derivati dalla foca.

3.8 Ogni cinque anni gli Stati membri trasmetteranno alla Commissione una relazione concernente le azioni intraprese per dare applicazione al regolamento.

### 4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE accoglie con grande soddisfazione l'iniziativa della Commissione volta a regolamentare in maniera armonizzata i metodi accettabili di caccia alla foca e la commercializzazione dei prodotti ricavati dalla foca.

<sup>(1)</sup> *Seals and sealing in Canada, Facts about seals 2008* (Foche e caccia alla foca in Canada, dati sulle foche 2008).

<sup>(2)</sup> *Groenlandia home Rule 2006*.

<sup>(3)</sup> Relazione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare *Animal welfare aspects of the killing and skinning of seals* (Aspetti relativi al benessere animale nell'uccisione e nella scuoiatura delle foche) dicembre 2007.

<sup>(4)</sup> Parere scientifico dell'EFSA del 6 dicembre 2007, *The EFSA Journal* (2007) 610, 1-122.

<sup>(5)</sup> Dichiarazione scritta n. 38/2006 del Parlamento europeo.

<sup>(6)</sup> Parere scientifico dell'EFSA del 6 dicembre 2007, *The EFSA Journal* (2007) 610, 1-122.

<sup>(7)</sup> COM(2008) 469 def.

<sup>(8)</sup> Articolo 4, primo paragrafo, della proposta di regolamento.

4.2 La proposta di regolamento è incentrata sul benessere animale e non affronta la questione della conservazione delle specie. Le organizzazioni ecologiste europee hanno sottolineato la necessità di inserire nel regolamento considerazioni relative alla conservazione delle specie. Tuttavia l'Unione vanta una solida normativa in materia di conservazione e dispone di strumenti specifici sulla protezione delle foche, che sono complementari alle misure inserite nella proposta in esame.

4.3 I cambiamenti climatici, e in particolare il fenomeno dello scioglimento dei ghiacci, avranno evidentemente ripercussioni dirette sulle condizioni di vita e di riproduzione delle foche. Il Comitato invita pertanto la Commissione ad eseguire le valutazioni e gli studi scientifici del caso al fine di ottenere dati concreti sulle possibili ripercussioni negative dei cambiamenti climatici sulle popolazioni di foche ed eventualmente a rivedere e ad adottare gli strumenti giuridici comunitari in materia di conservazione.

4.4 Il Trattato CE non contiene una base giuridica specifica sul benessere animale. L'UE colma tale lacuna ricorrendo ad altre basi giuridiche, che rendono comunque legittimo affrontare tale questione. Nel caso in oggetto, il controverso articolo 95, relativo alla frammentazione del mercato interno, offre all'UE la possibilità di armonizzare disposizioni concernenti il benessere animale, concetto questo che viene definito di interesse generale nella giurisprudenza comunitaria. Nel parere in merito alle pellicce di cane e di gatto <sup>(1)</sup> il CESE ha valutato favorevolmente la scelta dell'articolo 95 come base giuridica per le misure miranti a garantire il benessere animale e ha sottolineato che tale base giuridica è conforme alle regole in materia commerciale elaborate nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio.

4.5 L'assenza di un controllo comunitario in questo campo, la mancanza di dati (riconosciuta ufficialmente dall'EFSA) e gli interessi economici in gioco rendono difficile avere una visione realistica e non distorta della caccia alla foca praticata fuori del territorio comunitario. Le modifiche legislative che i paesi dove si pratica la caccia alla foca potrebbero adottare per adeguarsi ai nuovi criteri comunitari non comporteranno necessariamente, nella pratica, miglioramenti sostanziali delle modalità di abbattimento delle foche.

4.6 Il divieto generale, associato a un sistema di deroghe a posteriori, costituisce uno strumento innovativo e un valido precedente per futuri processi normativi comunitari. Il CESE pertanto non respinge in maniera totale il previsto regime comunitario di deroghe, ma chiede che la sua entrata in vigore venga posticipata, in modo che durante i tre primi anni di applicazione del regolamento il divieto sia generale, con la sola eccezione delle popolazioni Inuit, il cui sostentamento dipende dalla caccia alla foca. Grazie a tale rinvio, l'UE avrebbe la possibilità tecnica di redigere un sistema di deroghe più particolareggiato e rigoroso di quello generale previsto dalla propo-

sta originale. Il rinvio faciliterebbe inoltre i controlli e consentirebbe di acquisire nuovi elementi utili a valutare l'eventuale concessione delle deroghe.

4.7 La presentazione, nel 2012, di un rapporto comunitario sui cambiamenti intervenuti nelle legislazioni nazionali in materia di caccia alla foca, sull'applicazione pratica e sui meccanismi di controllo, potrebbe essere molto utile all'autorità comunitaria per valutare i progressi realizzati a partire da quel momento e considerare l'eventuale concessione di deroghe. Data l'attuale mancanza di dati appare opportuno che la Comunità faccia uno sforzo maggiore per raccogliere tutti i dati pertinenti e necessari.

4.8 Il CESE auspica che la proposta della Commissione incentivi i paesi dove si pratica la caccia alla foca ad adattare le rispettive normative optando per modalità di abbattimento più «umane». La situazione attuale della caccia alla foca non è sostenibile e occorre quindi promuovere le necessarie riforme, sia pur riconoscendo i limiti della competenza dell'UE in questo ambito.

4.9 Il CESE sottolinea la necessità che gli Stati membri adottino un sistema di sanzioni efficace, dissuasivo e proporzionato al fine di garantire la portata e l'efficacia della nuova normativa. Un efficace sistema di sanzioni contribuirà al rafforzamento del mercato interno e alla protezione dei consumatori.

## 5. Osservazioni specifiche

5.1 Anche se la proposta di regolamento non affronta il tema della giustificazione della caccia alla foca, è opportuno che il CESE si pronunci in merito a una serie di questioni che ricorrono nel dibattito su questo argomento. Va anzitutto sottolineato a chiare lettere che l'abbattimento di foche non può essere definito come un'attività di pesca, bensì come una caccia a dei mammiferi. In secondo luogo è discutibile che le foche possano essere considerate responsabili della diminuzione delle risorse ittiche, e in particolare dei banchi di merluzzi. Questa tesi, che in alcuni paesi viene addotta come giustificazione della caccia alla foca, non può essere convalidata da alcuno studio scientifico. Infatti, data la complessità dell'ecosistema marino, è impossibile sostenere in modo netto tale tesi.

5.2 La proposta della Commissione non distingue la caccia alla foca praticata su grande e su piccola scala. Tale scelta è adeguata alla luce dell'obiettivo ultimo della proposta, che è quello di tutelare il benessere animale. L'introduzione di specifiche deroghe per i paesi europei che praticano la caccia alla foca su piccola scala non ha alcuna giustificazione nell'ottica del benessere animale e potrebbe mettere in discussione la legalità internazionale dell'intera proposta.

<sup>(1)</sup> GU C 168 del 20.7.2007, pag. 42.

5.3 I controlli di questa attività sono particolarmente ardui e complessi e vengono eseguiti in condizioni climatiche molto avverse. Tali controlli devono determinare il numero effettivo di animali abbattuti e il grado di attuazione, in loco, delle disposizioni legislative in materia. Affidare totalmente i controlli al paese che chiede una deroga non sembra a prima vista la maniera migliore per garantire l'imparzialità del processo. L'UE dovrebbe costituire una squadra di esperti incaricata di effettuare i controlli sul posto nei paesi che chiedono una deroga. I costi di questo corpo di ispettori europeo dovrebbero essere a carico dei paesi che intendono esportare sul mercato comunitario. In tal modo l'UE disporrebbe di maggiori informazioni per valutare l'efficacia del sistema di certificazione e di etichettatura.

5.4 L'attivazione di un regime di certificazione e di un'etichettatura facoltativa nei paesi che richiedono una deroga risponde alle preoccupazioni più volte espresse dai cittadini europei e raccolte nel corso della consultazione pubblica organizzata dalla Commissione. In ogni caso le iniziative di certificazione e di etichettatura devono essere accompagnate da misure generali che vietano l'immissione sul mercato dei prodotti deri-

vati dalla foca. Se così non fosse ne risulterebbe compromessa la realizzazione degli obiettivi di benessere animale che la Commissione persegue nella sua proposta.

5.5 Le norme di applicazione dovrebbero specificare i requisiti relativi alla certificazione, definendo con esattezza le condizioni di certificazione e di etichettatura. In passato la poca chiarezza di tali requisiti è stata all'origine di un'etichettatura imprecisa, che ha confuso e indotto in errore i consumatori. Sul mercato si trovano frequentemente prodotti elaborati a partire da prodotti derivati dalla foca, contraddistinti da denominazioni come «olio marino» o «olio di pesce». È indispensabile che l'etichetta di tali prodotti indichi non soltanto la specie di foca da cui vengono ricavati, ma anche l'origine dell'animale.

5.6 Il comitato che assisterà la Commissione nella procedura di autorizzazione delle deroghe dovrebbe incoraggiare la partecipazione di tutte le organizzazioni e di tutti gli operatori interessati a tale procedimento.

Bruxelles, 26 febbraio 2009

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 sulla adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)**

COM(2008) 402 def. — 2008/0154 (COD)

(2009/C 218/13)

Il Consiglio, in data 11 settembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)»

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 gennaio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEZZINI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451<sup>a</sup> sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 166 voti favorevoli, 5 voti contrari e 5 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato considera la revisione del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) un'occasione cruciale per il rilancio dello schema comunitario volontario, capace di sancirne la definitiva affermazione come standard d'eccellenza e strumento di comunicazione e marketing delle organizzazioni, delle produzioni e dei cicli di vita dei prodotti, pienamente integrato con gli altri strumenti di politica ambientale.

1.2 Il Comitato ritiene ancora troppo complessa la nuova normativa proposta e che sia necessario un ulteriore sforzo creativo per costituire le condizioni affinché al sistema EMAS possa essere riconosciuto dal mercato un valore aggiunto ecologico d'eccellenza e vantaggi ed oneri proporzionati all'obiettivo, specialmente per le organizzazioni e imprese di minori dimensioni, insieme con una piena valenza internazionale, riducendo procedure, costi tecnici e amministrativi ancora troppo elevati.

1.3 Secondo il Comitato, un passo avanti importante potrebbe essere fatto prendendo coscienza, a livello comunitario, degli obblighi e degli oneri che derivano dall'applicazione delle varie normative di tutela ambientale, per il singolo utente, e di quali vantaggi e sgravi possano derivare dall'adozione del sistema EMAS.

1.3.1 Così come è importante che si sviluppi una cultura positiva, al riguardo, da parte delle autorità pubbliche, con poteri decisionali e di controllo.

1.4 Il Comitato ritiene fondamentale incentivare le organizzazioni, in particolare quelle di piccole dimensioni, a partecipare al sistema EMAS, agevolando l'accesso alle informazioni, ai finanziamenti disponibili e alle istituzioni pubbliche nonché attraverso l'istituzione o la promozione di misure di assistenza tecnica, semplificando procedure e meccanismi e riducendo oneri e costi tecnici di registrazione e gestione.

1.5 Secondo il Comitato, il sistema EMAS deve diventare un vero e proprio «standard di eccellenza» e garanzia di qualità ambientale anche con una valorizzazione più forte dei prodotti, tenendo opportuno conto dei rapporti con la regolamentazione Ecolabel.

1.6 Il Comitato sostiene con forza una chiara assunzione di responsabilità individuale d'organizzazione o d'impresa nella partecipazione volontaria al sistema EMAS e nell'adesione a sottoporsi ad obblighi e controlli con il pieno coinvolgimento del personale, così come nel beneficiare dei vantaggi che ne possono derivare, ed è quindi contrario a qualsiasi forma di responsabilità collettiva di un soggetto, in nome e per conto di altri, mentre sono da incentivare i cluster e network, specie transfrontalieri, di promozione e di facilitazione di EMAS.

1.7 Il Comitato sottolinea l'importanza, per incentivare EMAS, del coinvolgimento continuo e sistematico a livello comunitario, nazionale e regionale degli stakeholder, quale condizione essenziale per la realizzazione di qualsiasi obiettivo ambientale di EMAS, con definiti fini proattivi e non repressivi.

1.8 Il Comitato plaude per l'individuazione, da parte della Commissione, di una serie di indicatori chiave, in rapporto a fattori quali:

- l'efficienza e il risparmio energetico,
- l'uso e la preservazione dei suoli,
- l'acqua e l'aria,
- le emissioni,
- il trattamento dei rifiuti,
- la preservazione della biodiversità,

da attivare con un sistema rafforzato, ma *user-friendly*, e con costi contenuti di rendicontazione ambientale.

1.8.1 Il Comitato ritiene che, nella individuazione dei criteri di semplificazione burocratica e amministrativa da applicarsi alle organizzazioni, si sarebbe potuto imporre agli Stati membri di esentare i siti certificati EMAS da ulteriori prescrizioni ambientali in aggiunta alla dichiarazione EMAS, che sopravvivono talvolta per inutile vessazione, talvolta per inerzia burocratica.

1.8.2 Dal momento che le procedure previste per la certificazione EMAS prevedono un uso più attento dell'ambiente, in tutti i suoi aspetti, il costo di registrazione della certificazione EMAS dovrebbe essere abolito, soprattutto per quelle organizzazioni che operano in zone dove notevole è l'impronta ecologica<sup>(1)</sup>, dove, quindi, è maggiore lo sfruttamento dell'ambiente da parte del sistema produttivo e manifatturiero.

1.9 Il Comitato ritiene importanti una migliore promozione e un maggior sostegno del sistema EMAS, a livello comunitario, attraverso l'attivazione del *Competitiveness and Innovation Framework Programme* (CIP)<sup>(2)</sup>, l'utilizzo dei fondi della BEI e dei fondi strutturali e, a livello nazionale, in termini di appalti pubblici, di agevolazioni fiscali, di contenimento dei diritti di registrazione e di rinnovo e detassazione degli utili reinvestiti.

1.10 Il Comitato chiede un maggiore raccordo tra la normativa proposta e l'insieme di norme e strumenti di politica ambientale con cui deve coesistere e coordinarsi, evitando sovrapposizioni e doppiioni.

<sup>(1)</sup> Ad es. dove il valore (valore aggiunto lordo) dell'industria supera di 10 (?) punti percentuali la media nazionale/comunitaria. A titolo di esempio, in Italia, 16 delle oltre 100 province di livello NUTS III hanno un VAL dell'industria superiore al 35 %, mentre la media nazionale e comunitaria è del 22 % (dati Eurostat).

<sup>(2)</sup> Soprattutto nel 1° asse: Imprenditorialità.

1.11 Il Comitato è fermamente convinto che la certificazione EMAS, diffusa e sostenuta con un'immagine e con contenuti di eccellenza, possa contribuire notevolmente a:

- migliorare la cultura dei lavoratori, degli imprenditori e dei cittadini verso i problemi ambientali,
- incidere su una produzione sostenibile,
- favorire un commercio sostenibile,
- diffondere un consumo sostenibile.

1.12 Il CESE ritiene importante al riguardo che sia valorizzato il ruolo dell'impresa registrata EMAS nella sua promozione e adozione nella catena di clienti e fornitori nel mercato unico europeo, generando un circolo virtuoso di cultura e prassi dello sviluppo sostenibile.

1.13 Il Comitato sottolinea l'importanza del processo di certificazione EMAS avviato per il proprio sito e incoraggia le altre istituzioni europee a fare altrettanto, dando il buon esempio.

## 2. Introduzione

2.1 Lo sviluppo degli strumenti volontari è da ritenersi una importante componente della politica comunitaria dell'ambiente, mentre la stessa Commissione ammette che «Questi strumenti hanno grandi potenzialità ma non sono stati sviluppati appieno»<sup>(3)</sup>.

2.2 Gli strumenti volontari in campo ambientale possono presentare vantaggi importanti quando:

- consentono di realizzare i valori insiti nella «responsabilità sociale delle imprese»,
- riconoscono implicitamente le differenze esistenti tra le imprese e tra le organizzazioni,
- offrono una maggiore flessibilità a imprese e organizzazioni nel conseguimento dei loro obiettivi,
- diminuiscono i costi complessivi da esse sostenuti per conformarsi alla normativa,

<sup>(3)</sup> Cfr. COM(2007) 225 def., concernente la revisione intermedia del Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente.

- semplificano le procedure ed eliminano i *red-tapes*, senza creare od imporre la creazione di nuovi e complessi apparati autoreferenziali di gestione e controllo,
- incitano imprese e organizzazioni all'innovazione tecnologica ad impatto ambientale positivo e ad impatto competitivo ottimale,
- danno una immagine e un messaggio chiaro al mercato, alle autorità e ai cittadini,
- riducono/eliminano altri oneri e obblighi burocratici comunitari/nazionali,
- hanno una valenza positiva accettata sui mercati internazionali.

2.3 Tra gli strumenti volontari elaborati, adottati e perfezionati dall'Unione, si possono evidenziare, accanto al sistema EMAS, il marchio europeo di qualità ecologica<sup>(4)</sup>, certificazioni di prodotto EPD (*Environmental Product Declaration*) e LCA (*Life Cycle Assessment*), gli appalti pubblici ecologici «verdi» GPP (*Green Public Procurement*)<sup>(5)</sup>, il marchio *Energy Star*<sup>(6)</sup> e gli accordi volontari<sup>(7)</sup>, l'Agenda 21, lo Standard EN ISO 14001.

2.4 Le sinergie con altri strumenti di politica ambientale hanno trovato sempre maggiori valenze, come quella con il sistema di gestione ambientale (SGA), definito dalla norma ISO 14001<sup>(8)</sup>, con 35 000 certificazioni, che si basa sul fondamentale impegno dell'alta direzione aziendale verso la conformità legislativa, il miglioramento continuo e la prevenzione dell'inquinamento.

2.5 Del resto, nell'ambito del piano d'azione per un consumo e per una produzione sostenibili e per una politica industriale sostenibile<sup>(9)</sup> - su cui il Comitato sta elaborando un proprio parere -, il sistema EMAS viene presentato come strumento in sinergia con:

- l'Ecolabel,

<sup>(4)</sup> Cfr. regolamento (CEE) n. 880/92 del Consiglio e regolamento (CE) n. 1980/2000.

<sup>(5)</sup> Cfr. comunicazione della Commissione *Appalti pubblici per un ambiente migliore* (COM(2008) 400 def.), direttiva 2004/18/CE e direttiva 2004/15/CE.

<sup>(6)</sup> Cfr. regolamento (CE) n. 106/2008, del 15 gennaio 2008, concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio; *Energy Star* è un marchio facoltativo.

<sup>(7)</sup> Cfr. COM(2002) 412 def. La comunicazione definisce i requisiti minimi che gli accordi volontari devono soddisfare per essere di «interesse comunitario».

<sup>(8)</sup> La versione 1996 della norma è stata rivista nel 2004. La nuova versione EN ISO 14001 contiene importanti miglioramenti e modifiche.

<sup>(9)</sup> Cfr. COM(2008) 397 def.

- la direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento IPPC,

- la direttiva sullo scambio di emissioni,

- la direttiva Seveso II,

- la direttiva 2005/32/CE sull'eco-progettazione dei prodotti che consumano energia e le direttive settoriali, che applicano requisiti specifici di prodotto con schemi EPD e LCA<sup>(10)</sup>.

2.6 Sin dal 1992, il Comitato ha ritenuto che il sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) svolgesse un ruolo significativo di stimolo e di miglioramento nella tutela dell'ambiente, giudicando positivamente il «sistema» previsto per aumentare la tutela ambientale, soprattutto perché gli obiettivi ambientali dovranno essere conseguiti con mezzi organizzativi all'interno delle imprese, con lo stimolo ad una maggiore cura, con una migliore e più diffusa informazione<sup>(11)</sup> e con il coinvolgimento di tutti i lavoratori.

2.7 Il regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, ha sostituito quello del 1993, estendendo la possibilità di certificazione a tutti i «siti», in seguito a una revisione basata «sugli sviluppi della politica comunitaria in campo ambientale che valorizzano gli strumenti volontari e la responsabilità dei differenti attori nell'ambito della promozione dello sviluppo sostenibile»<sup>(12)</sup>, in merito alla quale il Comitato non ha mancato di sottolineare il proprio parere positivo<sup>(13)</sup>.

2.8 In particolare, il Comitato ha riconfermato tra gli elementi essenziali del sistema EMAS:

- la volontarietà,

- la responsabilità condivisa nella tutela ambientale,

- una gestione ambientale continua ed efficace,

<sup>(10)</sup> Schemi LCA = *Life Cycle Assessment* - Valutazione del ciclo di vita di un prodotto; schemi EPD = *Environmental Product Declaration* - Dichiarazione ambientale di prodotto.

<sup>(11)</sup> GU C 332 del 16.12.1992, pag. 44.

<sup>(12)</sup> GU C 209 del 22.7.1999, pag. 14.

<sup>(13)</sup> Cfr. nota 3.

- la produzione di risultati credibili e trasparenti,
- la sua complementarità con altri strumenti della politica ambientale, nell'ambito della promozione dello sviluppo sostenibile,
- il coinvolgimento, il più ampio possibile, di tutti i lavoratori, delle imprese, delle organizzazioni, delle autorità pubbliche e dei cittadini.

2.9 Tra gli obiettivi aggiuntivi, che il sistema EMAS può consentire di raggiungere, si possono evidenziare:

- riduzione dei costi, specie sul piano degli approvvigionamenti, in termini di risparmi di materiali, di consumi energetici e idrici,
- abbassamento dei livelli di rischio dei lavoratori, con potenziali benefici in termini assicurativi e di fiducia, nei confronti degli imprenditori e degli investitori,
- possibili riflessi positivi sulla competitività, in rapporto alla migliore accettazione da parte dei consumatori e del mercato e alla più forte richiesta di prodotti certificati,
- ampliamento dei mercati delle commesse pubbliche, soprattutto su specifiche tecniche d'eccellenza ambientale,
- migliore coinvolgimento delle maestranze e partecipazione allo sviluppo dell'organizzazione a medio-lungo termine,
- maggiore attenzione da parte del sistema creditizio e corsie privilegiate nella richiesta di finanziamenti, soprattutto attraverso cooperative e sistemi di garanzia.

2.10 Il Comitato ritiene che sia quindi positiva l'iniziativa della Commissione di avviare una revisione dell'attuale normativa che regola la partecipazione volontaria al sistema EMAS, affinché ne vengano liberate appieno le potenzialità.

### 3. La proposta della Commissione

3.1 La proposta di revisione del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) mira, attraverso un nuovo regolamento che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e la decisione 2001/681/CE nonché la decisione 2006/193/CE, a:

- aumentare l'impatto ambientale positivo del sistema volontario, migliorando le prestazioni delle organizzazioni partecipanti ad EMAS e incrementandone la diffusione,
- rafforzare gli obblighi per le organizzazioni di rispettare tutte le normative applicabili in materia di ambiente e di riferire sulle proprie prestazioni ambientali in base ad alcuni indicatori di prestazione chiave,
- armonizzare le procedure di accreditamento e verifica,
- ampliare l'ambito geografico di applicazione volontaria alle organizzazioni di paesi terzi,
- ridurre l'onere amministrativo e semplificare le procedure di registrazione,
- diminuire i diritti di registrazione per le PMI,
- stabilire deregolamentazioni, specie per il rinnovo della registrazione EMAS,
- prendere in esame incentivi come agevolazioni fiscali da parte degli Stati membri,
- semplificare le regole che disciplinano l'uso del logo EMAS,
- promuovere EMAS attraverso campagne d'informazione su scala comunitaria e nazionale e altre attività, come l'istituzione di un Premio EMAS,
- realizzare linee guida delle migliori prassi di gestione ambientale.

### 4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato considera la revisione del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) un'occasione cruciale per il rilancio dello schema comunitario volontario, capace di sancirne la definitiva affermazione come standard d'eccellenza e strumento di comunicazione e marketing delle organizzazioni, delle produzioni e del ciclo di vita dei prodotti, pienamente integrato con gli altri strumenti di politica ambientale.



4.2 Il Comitato ritiene che il nuovo pacchetto normativo proposto sia ancora troppo complesso e che uno sforzo creativo ulteriore dovrebbe essere sviluppato per costituire le condizioni affinché i meccanismi di mercato possano riconoscere il valore aggiunto ecologico e le autorità pubbliche semplifichino tutto il contesto amministrativo e incoraggino la progettazione più ecologica dei prodotti, prevedendo nuove forme di tutela, specialmente per le PMI.

4.3 Il Comitato chiede un maggiore coordinamento tra la normativa proposta e l'insieme di norme e strumenti di politica ambientale, evitando sovrapposizioni e doppioni.

4.3.1 Il CESE chiede che sia introdotto un nuovo «considerando» nel regolamento proposto, che identifichi le direttive e i regolamenti per i quali la registrazione EMAS deve essere accettata come valida per ottemperare agli obblighi ivi indicati, senza generare inutili e costose moltiplicazioni di oneri e gravami per organizzazioni e imprese.

4.4 Il Comitato sottolinea l'importanza del coinvolgimento continuo e sistematico degli *stakeholder* quale condizione essenziale per la realizzazione di qualsiasi obiettivo ambientale. Tale coinvolgimento deve essere inteso nel senso più globale, riguardando tutti i decisori, dall'inizio del processo al suo termine, e tutte le forme e gli strumenti possibili per la formazione e l'educazione di autorità, imprese, sindacati, associazioni di categoria e di consumatori, nonché dei cittadini coinvolti.

4.4.1 Secondo il Comitato, interiorizzando la dimensione ambientale come valore e favorendo le azioni di tutela ambientale, i comportamenti si sposteranno verso produzioni e modelli più sostenibili.

4.5 A tal proposito, il Comitato ritiene che il sistema EMAS debba essere oggetto di campagne di informazione e comunicazione, mirate ai vari gruppi di soggetti interessati, a cominciare dalle autorità, dagli enti pubblici a livello centrale e periferico, fino alle organizzazioni e alle imprese di minori dimensioni, ai cittadini, ai consumatori e al sistema educativo di ogni ordine e grado.

4.6 In particolare, occorre incentivare le organizzazioni, specie quelle di piccole dimensioni, a partecipare a EMAS, agevo-

lando l'accesso alle informazioni, ai finanziamenti disponibili, alle istituzioni pubbliche e agli appalti pubblici «verdi», nonché attraverso l'istituzione o la promozione di misure di assistenza tecnica, semplificando procedure e meccanismi, riducendo oneri e costi tecnici di valutazione, registrazione e gestione.

4.6.1 Il Comitato ritiene che la proposta della Commissione sia ancora insufficiente al riguardo.

4.7 Secondo il Comitato, gli oneri e i costi di valutazione, registrazione e gestione del sistema EMAS dovrebbero essere molto più contenuti, specie per i soggetti minori, e meriterebbero di poter essere oggetto di finanziamento nell'ambito di progetti di fattibilità del programma quadro CIP e di finanziamenti da parte della BEI e/o del Fondo europeo di sviluppo regionale.

4.7.1 Gli organismi che operano in territori con forte sviluppo industriale o in zone con una forte impronta ecologica dovrebbero essere incentivati ad aderire ad EMAS, attraverso una registrazione senza oneri e con procedure amministrative semplificate<sup>(14)</sup>, mantenendo inalterate le fasi tecniche di controllo e di monitoraggio.

4.8 Il Comitato sottolinea l'importanza che il sistema EMAS sia riconosciuto come standard d'eccellenza di organizzazione e d'impresa, anche per una valorizzazione dei prodotti sul piano del mercato interno e internazionale, tenendo opportuno conto dei rapporti con la regolamentazione Ecolabel.

4.9 Il Comitato sostiene una chiara assunzione di responsabilità individuale, d'organizzazione o d'impresa nella partecipazione volontaria al sistema EMAS, sia nell'adesione a obblighi e a controlli, sia nel beneficiare dei vantaggi che ne possono derivare.

4.10 Il CESE è quindi contrario a qualsiasi forma di attribuzione collettiva di responsabilità ad un organismo in nome e per conto di altri soggetti da esso raggruppati, perché tale procedura diminuirebbe il livello di standard d'eccellenza che il sistema EMAS deve preservare, mentre sono da incentivare le attività di promozione, facilitazione e assistenza EMAS da parte di *cluster* e *network*, specie transfrontalieri.

<sup>(14)</sup> Ad esempio: spostare, quando non necessaria, la dichiarazione ambientale da uno a tre anni; esentare l'organismo dalle dichiarazioni ambientali richieste dagli uffici d'igiene degli enti locali; ridurre gli oneri dovuti ad alcuni enti infortunistici.

4.11 Il Comitato ritiene importante al riguardo l'individuazione di una serie di indicatori chiave in rapporto a fattori quali l'efficienza e il risparmio energetico, l'uso e la preservazione dei materiali, dell'acqua e dell'aria, le emissioni, il trattamento dei rifiuti e la preservazione della biodiversità, con un sistema rafforzato - ma *user-friendly* e *cost-efficient* - di rendicontazione ambientale, che potrebbe avvenire direttamente per via informatica - su portale web - per abbatterne costi e gravami, specie per le entità minori <sup>(15)</sup>.

4.12 Per il Comitato sono altresì importanti una migliore promozione e un maggior sostegno del sistema EMAS. A livello comunitario: attivazione del programma CIP, della BEI e dei fondi strutturali; a livello nazionale: in termini di agevolazioni fiscali, obbligo d'adozione dei parametri di GPP (*Green Public Procurement*) da parte delle stazioni appaltanti, riduzione dei diritti di registrazione e di rinnovo, detassazione degli utili reinvestiti in innovazioni tecnologiche legate al sistema EMAS.

4.13 Il Comitato è preoccupato per il numero eccessivo delle strutture nazionali/regionali, la cui autorizzazione è di competenza degli Stati membri:

- organismi competenti per la registrazione,
- organismi di accreditamento,
- autorità responsabili di controllo normativo,
- verificatori ambientali.

Il CESE riterrebbe opportuna la predisposizione di linee guida comunitarie di semplificazione al riguardo.

4.14 Oltre a condividere l'utilizzo delle strutture competenti, già in essere ai sensi delle disposizioni per la commercializzazione dei prodotti sul mercato interno <sup>(16)</sup>, il Comitato racco-

manda il ricorso a meccanismi già in essere per la standardizzazione tecnica CEN-ISO e per l'efficienza energetica degli edifici, senza creare nuove e dispendiose figure e strutture che tendono ad allontanare sempre più il cittadino dalla costruzione europea.

4.15 Il Comitato ritiene comunque più che opportuno un rafforzamento delle risorse comunitarie destinate alla formazione e assistenza alle autorità nazionali/regionali e all'utenza potenziale del sistema EMAS, nonché a guide pratiche *user-friendly* aggiornate, specie per le entità di minori dimensioni.

4.16 Secondo il Comitato, diffondere e sostenere la certificazione EMAS, con un'immagine di eccellenza e attraverso una procedura diffusa e condivisa, significa dare notevoli e concrete possibilità alla realizzazione di:

- una produzione sostenibile,
- un commercio sostenibile,
- un consumo sostenibile.

4.17 Il Comitato raccomanda azioni di valorizzazione e sostegno del ruolo dell'impresa e dell'organizzazione registrata EMAS nella promozione e adozione di percorsi volontari di adesione al sistema comunitario di ecogestione e audit nelle filiere produttive orizzontali e verticali, verso clienti e fornitori del mercato unico europeo, generando un circolo virtuoso di cultura e prassi dello sviluppo sostenibile.

4.18 Il CESE sta attualmente preparandosi con grande impegno per attivare la certificazione EMAS del proprio sito e vuole incoraggiare le altre istituzioni europee a fare altrettanto, al fine di proporre realizzazioni esemplari durevoli ed emblematiche per tutti i soggetti dell'Unione europea potenzialmente interessati all'ottenimento della certificazione EMAS.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

<sup>(15)</sup> A tal proposito potrebbe essere utile l'uso di programmi di *e-government*.

<sup>(16)</sup> Cfr. decisione n. 768/2008/CE del 9 luglio 2008 relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti, regolamento (CE) n. 765/2008 del 9 luglio 2008.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento**

COM(2008) 553 def. — 2008/0180 (CNS)

(2009/C 218/14)

Il Consiglio, in data 19 novembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento»

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 gennaio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore ALLEN.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 161 voti favorevoli, 5 voti contrari e 8 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1 Il CESE accoglie con favore la proposta di regolamento avanzata dalla Commissione. Ritiene infatti che essa rappresenti un significativo passo avanti nella direzione giusta e consenta di migliorare il benessere degli animali durante il processo di macellazione.

1.2 Per quanto concerne il contenuto delle singole proposte, il Comitato accoglie con favore l'attribuzione all'operatore del macello della piena responsabilità del benessere degli animali durante la macellazione, nonché l'obbligo di seguire procedure operative standard, l'introduzione di certificati di idoneità e l'obbligo di designare un «responsabile della tutela del benessere animale».

1.3 Il Comitato pone l'accento sulla necessità che l'ufficiale veterinario svolga un ruolo fondamentale di supervisione per garantire la piena osservanza delle procedure corrette di tutela del benessere animale durante la macellazione. L'ufficiale veterinario dovrebbe essere informato immediatamente di qualsiasi modifica delle procedure operative standard.

1.4 In particolare dovrebbe incombere all'ufficiale veterinario la responsabilità di effettuare con regolarità le verifiche necessarie a garantire che le procedure di macellazione siano osservate correttamente.

1.5 La proposta di consentire deroghe nei casi di macellazione rituale è del tutto incoerente con gli obiettivi di tutela del benessere animale durante la macellazione enunciati dal regolamento stesso.

1.6 Il Comitato accoglie con grande favore le nuove procedure di spopolamento e abbattimento di emergenza. In tale contesto, è estremamente importante l'obbligo di elaborare, prima dell'inizio dell'operazione di spopolamento, un piano d'azione per garantire il rispetto delle norme stabilite dal regolamento. Inoltre, è senz'altro da condividere la proposta di pub-

blicare una relazione di valutazione entro un anno dal termine dell'operazione stessa.

## 2. Introduzione

2.1 Nell'Unione europea le considerazioni relative al benessere animale hanno assunto maggiore rilievo: si tratta di un aspetto significativo in una società come la nostra, che si considera avanzata e civile.

2.2 In due pareri scientifici (rispettivamente del 2004 e del 2006) l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (*European Food Safety Authority* - EFSA) ha raccomandato di rivedere l'attuale direttiva 93/119/CE relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento.

2.3 Nella normativa comunitaria sono stati individuati problemi specifici quali la mancanza di armonizzazione fra i nuovi metodi di stordimento e l'assenza di chiare responsabilità degli operatori e dei gestori dei macelli. Si ravvisa inoltre la necessità di una formazione adeguata per il personale addetto alla macellazione degli animali.

2.4 È necessario fare chiarezza riguardo alle condizioni di benessere da applicare agli animali abbattuti a fini profilattici. Le norme a garanzia del benessere dovrebbero applicarsi, nella misura del possibile, anche agli animali che devono essere abbattuti in situazioni di emergenza, in modo da evitare ritardi e inutili sofferenze degli animali stessi.

2.5 Bisogna garantire una migliore comprensione del benessere animale e integrare questo aspetto nella preparazione e nel trattamento degli animali prima dell'abbattimento.

2.6 La direttiva 93/119/CE verrà abrogata e sostituita dal regolamento proposto, ma l'ambito di applicazione della normativa comunitaria rimarrà immutato.

2.7 Sostituendo una direttiva con un regolamento, la proposta in esame mira a un'applicazione uniforme e simultanea in tutta l'UE, coerentemente con il mercato unico.

### 3. La proposta della Commissione

3.1 Il regolamento proposto mira a disciplinare l'abbattimento degli animali allevati per la produzione di alimenti, lana, pelli, pellicce o altri prodotti, nonché le operazioni ad esso correlate.

3.2 Sarà possibile derogare alle norme del regolamento nei casi di abbattimento di emergenza, onde risparmiare all'animale dolore e sofferenze inutili, oppure qualora l'osservanza di tali norme comporti un rischio immediato per la salute o la sicurezza delle persone.

3.3 Il regolamento non si applicherà qualora gli animali siano abbattuti:

- a) nel corso di esperimenti scientifici eseguiti sotto il controllo dell'autorità competente;
- b) durante attività venatorie;
- c) durante eventi culturali o sportivi;
- d) da un veterinario nell'esercizio della sua attività;
- e) dai loro proprietari per il proprio consumo, nel caso di volatili da cortile o di lagomorfi.

3.4 A norma del regolamento, durante l'abbattimento e le operazioni correlate saranno risparmiati agli animali dolori, ansia o sofferenze evitabili. Gli operatori adotteranno infatti tutte le misure necessarie per garantire che gli animali siano accuditi e maneggiati in modo tale da procurare loro il minimo stress possibile prima della macellazione.

3.5 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento, gli animali saranno abbattuti esclusivamente utilizzando un metodo che garantisca la morte istantanea, oppure previo stordimento.

3.6 In deroga a tale disposizione, gli animali potranno essere abbattuti senza previo stordimento ove ciò sia previsto nell'ambito di una macellazione rituale, a condizione che l'abbattimento abbia luogo in un macello. Gli Stati membri potranno tuttavia decidere di non applicare tale deroga.

3.7 Un elenco dei metodi di stordimento, accompagnato da una serie di specifiche prescrizioni tecniche relative ad alcuni di essi, è contenuto nell'allegato I del regolamento, e lo stordimento deve essere effettuato in conformità a questi metodi. Inoltre, al fine di garantire che il processo di stordimento si svolga costantemente in maniera appropriata, la sua efficacia

dovrà essere verificata regolarmente su un campione di animali sufficientemente rappresentativo.

3.8 In relazione ai metodi di stordimento di cui al citato allegato I, potranno essere adottati codici comunitari di buone prassi, secondo la procedura di cui all'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento. Tale procedura è quella di regolamentazione stabilita dalla decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999: in base ad essa, nell'esercizio delle competenze di esecuzione ad essa conferite la Commissione è assistita da un comitato di regolamentazione, composto da un rappresentante per ciascuno Stato membro e presieduto dal rappresentante della Commissione.

3.9 Gli operatori dovranno elaborare e applicare procedure operative standard al fine di garantire che l'abbattimento e le operazioni correlate siano effettuati in conformità dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento. Tali procedure dovranno essere messe a disposizione dell'autorità competente ogni qualvolta essa ne faccia richiesta. Per quanto riguarda lo stordimento, le procedure operative standard dovranno tener conto delle raccomandazioni del fabbricante e delle istruzioni per l'uso del dispositivo utilizzato. Inoltre, un dispositivo di riserva dovrà essere immediatamente disponibile per l'uso in sostituzione del dispositivo iniziale in caso di mancato funzionamento di quest'ultimo.

3.10 A norma del regolamento proposto, solo le persone in possesso del pertinente certificato di idoneità potranno eseguire le seguenti operazioni di macellazione:

- a) il maneggiamento e la cura degli animali prima della loro immobilizzazione;
- b) l'immobilizzazione degli animali in vista dello stordimento o dell'abbattimento;
- c) lo stordimento degli animali;
- d) la valutazione dell'efficacia dello stordimento;
- e) la sospensione o il sollevamento di animali vivi;
- f) il dissanguamento di animali vivi;
- g) l'abbattimento di animali da pelliccia.

3.11 Inoltre, i prodotti commercializzati come dispositivi per l'immobilizzazione o lo stordimento non potranno essere immessi sul mercato senza le adeguate istruzioni relative al loro uso e alla loro manutenzione, in modo da garantire il massimo benessere degli animali. Tali istruzioni dovranno specificare in particolare le categorie e il peso degli animali cui è destinato l'uso del dispositivo e un metodo appropriato di controllo della sua efficacia.

3.12 L'allegato II del regolamento enuncia con chiarezza i requisiti per la costruzione, la configurazione e le attrezzature dei macelli. Ai fini del regolamento proposto, ciascun macello potrà operare solo previo riconoscimento della sua conformità ai requisiti pertinenti da parte dell'autorità nazionale di cui all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 853/2004.

3.13 Gli operatori dovranno garantire la conformità alle norme operative relative ai macelli di cui all'allegato III del regolamento. Fatto salvo l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento, saranno vietati i seguenti metodi di immobilizzazione:

- a) la sospensione o il sollevamento degli animali per le zampe o gli arti;
- b) la costrizione meccanica degli arti o delle zampe dell'animale;
- c) la rottura degli arti, la recisione dei relativi tendini o l'accecamento dell'animale;
- d) la recisione del midollo spinale, ad esempio per mezzo di un pugnale o di una daga;
- e) l'utilizzo di scariche elettriche che non stordiscano o uccidano l'animale in circostanze controllate, in particolare quando la corrente elettrica non sia applicata intorno al cervello.

Tuttavia, i divieti di cui alle lettere a) e b) non si applicheranno ai dispositivi di sospensione utilizzati per i volatili da cortile.

3.14 Gli operatori dovranno applicare procedure di controllo - che prevedano tra l'altro l'indicazione nominativa del responsabile della procedura - per verificare e confermare l'effettivo stordimento degli animali da macellare nel periodo compreso tra la fine del processo di stordimento e la conferma della morte. Se nelle varie linee di macellazione vengono utilizzati dispositivi di stordimento diversi, per ciascuna di esse dovrà essere adottata una procedura di controllo.

3.15 Per ogni macello, gli operatori dovranno designare un «responsabile della tutela del benessere animale» incaricato di garantire la corretta applicazione delle disposizioni del regolamento. Tale norma, tuttavia, non si applicherà ai macelli in cui vengano macellati annualmente meno di 1 000 mammiferi o di 150 000 volatili da cortile.

3.16 In materia di abbattimento di animali a fini profilattici (ad esempio in caso di influenza aviaria o afta epizootica), la proposta in esame mira ad accrescere la responsabilità delle autorità competenti nei confronti dei cittadini per quanto concerne il benessere degli animali abbattuti. In particolare, essa

imporrà una migliore pianificazione, supervisione e rendicontazione di tali operazioni.

3.17 Nel caso di abbattimenti di emergenza, la persona responsabile degli animali interessati dovrà adottare tutte le misure necessarie per abbatterli nel più breve tempo possibile.

3.18 Ciascuno Stato membro dovrà designare un «centro di riferimento» nazionale incaricato tra l'altro di offrire sostegno permanente e competente agli ispettori ufficiali e di fornire assistenza scientifica e tecnica.

#### 4. Osservazioni specifiche

4.1 La deroga prevista dall'articolo 14 del regolamento è una misura appropriata, necessaria per garantire che i macelli di piccole dimensioni possano continuare a operare e a servire i mercati locali.

4.2 Il ruolo degli ufficiali veterinari dovrebbe essere ampliato in modo da includere compiti di supervisione riguardo all'applicazione delle norme di tutela degli animali poste dal regolamento, e in particolare all'operato del «responsabile della tutela del benessere animale». Qualsiasi modifica delle procedure operative standard dovrebbe immediatamente essere comunicata all'ufficiale veterinario.

4.3 Inoltre, andrebbe istituito un gruppo di esperti scientifici incaricato di esaminare e di redigere codici di buone prassi riguardo ai metodi di stordimento di cui all'allegato I.

4.4 L'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento proposto, che consente agli Stati membri di non applicare le norme del regolamento alle macellazioni rituali, è in contraddizione con l'obiettivo generale della proposta, che è quello di migliorare la tutela degli animali durante l'abbattimento. Tecnologie innovative quali lo *Stun Assurance Monitor* (SAM), che registra ogni scarica elettrica somministrata all'animale e il relativo voltaggio, consente agli operatori che intendono macellare previo stordimento in conformità alle regole della macellazione islamica di monitorare accuratamente l'efficacia di ciascuna di tali scariche, garantendo l'appropriato stordimento e nel contempo la sopravvivenza dell'animale fino all'abbattimento. Si tratta dunque di un contributo effettivo al benessere animale. L'utilizzo del SAM sarebbe inoltre incoraggiato dall'introduzione di un sistema di etichettatura delle carni che indicasse il metodo di macellazione. È importante che la Commissione sostenga attivamente la ricerca volta a mettere a punto sistemi di stordimento pienamente accettabili per i gruppi religiosi, tutelando così il benessere degli animali anche nei casi di macellazione rituale.

4.5 Infine, è importante che i codici di buone prassi siano elaborati di concerto con le diverse parti interessate e con l'approvazione della Commissione.

4.6 Negli ultimi tempi i macelli di piccole dimensioni hanno dovuto sostenere notevoli spese per adeguare le loro strutture al fine di ottemperare agli obblighi del «pacchetto igiene». Pertanto, onde evitare di compromettere la solidità finanziaria di tali macelli, bisognerebbe mettere a loro disposizione dei fondi in vista del futuro adeguamento al regolamento ora proposto.

4.7 L'istituzione dei «centri di riferimento» dovrebbe avvenire compatibilmente e in collegamento con le strutture scientifiche e di ricerca già esistenti nei singoli Stati membri. Per garantire l'effettivo funzionamento di questo sistema, è importante evitare duplicazioni e assicurare risorse finanziarie adeguate. I programmi di formazione andrebbero armonizzati a livello europeo.

4.8 Nel redigere codici di buone prassi sul maneggiamento e sulla cura degli animali, è necessario prendere nella dovuta considerazione i punti di vista di chi può vantare almeno cinque anni di esperienza pratica continuativa in questo campo, coniugandoli con quelli accademici in ordine ai modi in cui gli animali andrebbero maneggiati e curati. Di tali punti di vista, inoltre, bisognerebbe tener conto anche nell'organizzare i corsi di formazione da seguire per poter ottenere il certificato di idoneità in questo campo.

4.9 Fino al 31 dicembre 2014 gli Stati membri dovrebbero rilasciare i certificati di idoneità a chi dimostri di aver maturato un'esperienza professionale continuativa di almeno cinque anni senza bisogno di alcun esame formale: a tal fine, infatti, dovrebbe bastare la valutazione positiva da parte dell'ufficiale veterinario.

4.10 Il Comitato accoglie con particolare favore la disposizione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento proposto, che giudica estremamente importante. Tale norma precisa che gli animali devono essere abbattuti esclusivamente utilizzando un metodo che garantisca la morte istantanea, oppure previo stordimento.

4.11 Il Comitato accoglie con favore la norma di cui all'articolo 8 del regolamento proposto, secondo cui i dispositivi per lo stordimento non possono essere immessi sul mercato senza le adeguate istruzioni relative al loro uso e alla loro manutenzione, in modo da garantire condizioni ottimali per il benessere degli animali. Occorre effettuare ricerche che assicurino la disponibilità di un sistema automatico di monitoraggio. Esso osserva tuttavia che il regolamento non specifica quali sistemi di autorizzazione vadano applicati per garantire che i dispositivi immessi sul mercato siano controllati da soggetti indipendenti che convalidino le dichiarazioni dei fabbricanti.

4.12 Il Comitato è dell'avviso che, onde evitare di distorcere la concorrenza, i prodotti importati dai paesi terzi debbano soddisfare standard equivalenti a quelli comunitari. La questione è accennata nell'articolo 10 del regolamento proposto, ma deve essere affrontata in maniera più efficace e più chiara. Inoltre, è necessario inserire una dichiarazione di intenti in merito all'attuazione di una siffatta politica.

4.13 In generale, il Comitato accoglie comunque con favore i principi fondamentali sanciti nel regolamento proposto.

Bruxelles, 25 febbraio 2009.

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 — Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti**

COM(2008) 359 def.

(2009/C 218/15)

La Commissione, in data 17 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:

«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti»

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 dicembre 2008 sulla base del progetto predisposto dal relatore PARIZA CASTAÑOS e dalla correlatrice BONTEA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

## 1. Conclusioni: la gestione dei flussi migratori

1.1 Il CESE ha proposto l'abbandono da parte del Consiglio dell'Unione europea della regola dell'unanimità per quanto concerne la politica d'immigrazione e l'adozione delle decisioni a maggioranza qualificata e in codecisione con il Parlamento. Inoltre, approva l'inclusione, prevista nel Trattato di Lisbona, della normativa sull'immigrazione nell'ambito della procedura ordinaria. Considerate le attuali circostanze, che potrebbero ritardare l'adozione di detto Trattato, il CESE ribadisce la propria proposta di adottare la procedura «transitoria» in seno al Consiglio per velocizzare l'entrata in vigore del regime della maggioranza qualificata e di codecisione.

1.2 Nei suoi pareri, il CESE afferma che la politica e la legislazione in materia d'immigrazione devono essere basate sul pieno rispetto dei **diritti dell'uomo** di tutte le persone, sulla parità di trattamento e sulla non discriminazione. Per rafforzare tale obiettivo, **il CESE propone di inserire due nuovi principi comuni: i diritti fondamentali, e lo Stato di diritto e le libertà fondamentali.**

1.3 Il CESE sottolinea la necessità di istituire e sviluppare a livello di Commissione europea e di Stati membri un meccanismo di **consultazione di tutte le parti interessate**, in primo luogo delle parti sociali (sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro), ma anche della società civile, delle associazioni di immigrati, degli specialisti del mondo accademico e delle organizzazioni internazionali. Per strutturare tale partecipazione e raf-

forzare il ruolo del CESE, quest'ultimo ha adottato un parere <sup>(1)</sup> sull'istituzione del **Forum europeo dell'integrazione.**

1.4 Sono trascorsi parecchi anni dalla proposta della Commissione di istituire un **metodo di coordinamento aperto (MCA)**, iniziativa sostenuta dal CESE <sup>(2)</sup> e dal Parlamento, che però il Consiglio non ha approvato. Il CESE appoggia la proposta della Commissione di sviluppare una **metodologia comune** perché la considera un primo passo verso l'istituzione di un **metodo di coordinamento aperto**. Il CESE è del parere che i principi comuni debbano dar luogo a **indicatori comuni** da inserire nei **profili migratori nazionali**. Ciascuno Stato membro presenterà una relazione annuale e la Commissione redigerà una relazione annuale di sintesi, che sarà trasmessa al Parlamento europeo. **Il CESE ritiene di dover essere anch'esso consultato nell'ambito di tale processo.** Sulla base della relazione della Commissione, il **Consiglio europeo di primavera** effettuerà una valutazione politica della situazione e formulerà raccomandazioni.

1.5 All'elaborazione delle relazioni annuali dei vari Stati membri parteciperanno le parti sociali, le organizzazioni della società civile e i parlamenti nazionali, secondo le procedure previste in ciascuno Stato membro. Il CESE sottolinea la necessità di pubblicare e promuovere le relazioni annuali e di portarle all'attenzione dei cittadini.

<sup>(1)</sup> Parere CESE 1208/2008 sul tema *Elementi per la struttura, l'organizzazione e il funzionamento di una piattaforma per un maggior coinvolgimento della società civile nella promozione delle politiche d'integrazione di cittadini dei paesi terzi*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 27 del 3.2.2009).

<sup>(2)</sup> Parere CES 684/2002 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia d'immigrazione e alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla politica comune in materia d'asilo recante un metodo aperto di coordinamento*, relatrice: ZU EULENBURG (GU C 221 del 17.9.2002).

1.6 Il CESE reputa che il metodo di coordinamento aperto sia uno strumento idoneo a garantire la coerenza tra le politiche nazionali e che esso dovrebbe servire a far avanzare gli Stati membri insieme verso gli obiettivi fissati a Tampere per arrivare così alla creazione di uno Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Il metodo di coordinamento aperto deve essere applicato senza **ritardare l'attuazione del quadro giuridico** definito nel Trattato e confermato ai Consigli di Tampere e dell'Aia.

1.7 A parere del CESE sarebbe auspicabile che l'UE disponesse di una legislazione adeguata e sufficientemente armonizzata per poter incanalare l'immigrazione mediante procedure giuridiche flessibili e trasparenti che applichino un trattamento equo ai cittadini dei paesi terzi, con diritti e obblighi comparabili a quelli dei cittadini dell'UE.

1.8 Il CESE è del parere che attraverso la cooperazione tra le autorità e le parti sociali un notevole numero di persone oggi impiegate illegalmente può regolarizzare la propria situazione amministrativa per trasformare la propria occupazione in posto di lavoro legale.

1.9 È necessario migliorare la cooperazione e incrementare la solidarietà tra gli Stati membri, includendovi una forte componente finanziaria. Di conseguenza, occorre utilizzare in modo efficace i finanziamenti disponibili nel quadro del programma generale *Solidarietà e gestione dei flussi migratori (2007-2013)*, per ripartire gli oneri e integrare le risorse di bilancio nazionali.

## 2. Introduzione

2.1 La comunicazione in esame ha lo scopo di invitare il Consiglio ad adottare una serie di principi comuni per guidare il futuro sviluppo della politica comune d'immigrazione e si inserisce nel quadro del più ampio processo di creazione delle basi politiche per l'approvazione del nuovo programma pluriennale di politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che sostituirà il programma dell'Aia e sarà adottato durante la presidenza svedese nel secondo semestre del 2009.

2.2 La presidenza francese ha promosso l'adozione, da parte del Consiglio, del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo<sup>(1)</sup>, al fine di dare nuovo impulso a tali politiche e migliorare la cooperazione intergovernativa.

## 3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE accoglie con favore la comunicazione della Commissione in esame, volta a migliorare la cooperazione e il co-

ordinamento nell'UE in materia di politica d'immigrazione e ritiene importante accrescere il valore aggiunto di una politica europea d'immigrazione comune e del ruolo proattivo che la Commissione deve svolgere.

3.2 La presidenza francese avrebbe dovuto consultare il CESE in merito al Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo. Il CESE ritiene che l'approccio della Commissione metta in risalto l'importanza di rafforzare il metodo comunitario e che le conclusioni del Consiglio sottolineino la cooperazione intergovernativa. Il CESE accoglie favorevolmente il miglioramento della collaborazione tra i governi e propone al Consiglio di sostenere il potere d'iniziativa della Commissione nello sviluppo delle politiche in materia di immigrazione. Propone inoltre un ruolo più attivo per sé e per il Parlamento.

3.3 Nella comunicazione si afferma che una politica d'immigrazione comune costituisce una priorità fondamentale per l'UE. Tale politica deve essere improntata a un approccio coordinato e integrato a livello europeo, nazionale e regionale e va sviluppata in partenariato e in modo solidale tra gli Stati membri e la Commissione. Nella comunicazione si propone inoltre di adottare una serie di **principi comuni politicamente vincolanti** da concordare a livello del Consiglio e da attuare con l'attuazione di misure specifiche. Si propone inoltre che questo processo venga accompagnato da **un meccanismo di monitoraggio e da una metodologia comune**.

3.4 Il CESE condivide ampiamente tali obiettivi.

3.5 Il CESE ha proposto<sup>(2)</sup> l'abbandono da parte del Consiglio dell'Unione europea della regola dell'unanimità per quanto concerne la politica d'immigrazione e l'adozione delle decisioni a maggioranza qualificata e secondo la procedura di codecisione.

3.6 Nei suoi pareri, il CESE afferma che la politica e la legislazione in materia d'immigrazione devono essere basate sul pieno rispetto dei **diritti dell'uomo** di tutti, sulla parità di trattamento e sulla non discriminazione e pertanto condivide l'opinione della Commissione, secondo cui la politica d'immigrazione «deve fondarsi sui **valori universali** di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà a cui si ispira l'UE, nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo».

<sup>(1)</sup> Cfr. le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo 14368/08.

<sup>(2)</sup> Parere CESE 1504/2005 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni - Un partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 65 del 17.3.2006).



3.7 Quando il Trattato di Lisbona entrerà in vigore, per la prima volta nella storia dell'integrazione europea la Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo saranno ufficialmente riconosciute giuridicamente vincolanti per gli Stati membri e le istituzioni dell'UE in sede di adozione e attuazione del diritto comunitario. Sia le istituzioni dell'UE che gli Stati membri saranno tenuti a garantire che tutte le politiche, comprese quelle relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, rispettino i diritti fondamentali.

3.8 Inoltre, l'articolo 47 del Trattato sull'Unione europea, ripreso nel Trattato di Lisbona, riconosce che «L'Unione ha personalità giuridica»; e l'articolo 6, paragrafo 2, dello stesso Trattato sancisce che, sulla base della sua nuova personalità, «l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

3.9 Il CESE ha proposto <sup>(1)</sup> la promozione, da parte della Commissione, del Parlamento e del Consiglio dell'UE, nel contesto della politica esterna, di **un quadro giuridico internazionale per la migrazione** sulla base della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali. Tale quadro giuridico internazionale deve includere le principali convenzioni dell'OIL e la Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, non ancora ratificata dagli Stati membri dell'UE, nonostante il parere d'iniziativa del CESE <sup>(2)</sup> che ne raccomandava la ratifica.

3.10 Per rafforzare tale obiettivo, **il CESE propone di inserire due nuovi principi comuni: i diritti fondamentali e lo Stato di diritto e le libertà fondamentali.**

#### 4. Osservazioni specifiche in merito ai principi di base

4.1 La Commissione propone **dieci principi comuni** per lo sviluppo di una politica d'immigrazione comune, raggruppati intorno a tre assi: **prosperità, solidarietà e sicurezza.**

4.2 Il CESE osserva, tuttavia, che mancano i principi risultanti dai diritti fondamentali; poiché la politica e la legislazione in materia d'immigrazione (ammissione, ingresso, confini, visti, rimpatrio, condizioni per il soggiorno ecc.) dell'UE e dei suoi Stati membri devono rispettare la dignità umana e i diritti fon-

damentali, il CESE suggerisce di aggiungere un nuovo asse dal titolo **Diritti umani, che include due nuovi principi.**

#### Principio A: diritti fondamentali

4.3 Nelle politiche d'immigrazione l'UE e i suoi Stati membri devono rispettare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al fine di lottare contro il razzismo e la discriminazione e rafforzare il principio della parità di trattamento. Il rispetto di tali principi deve costituire la base per la redazione della legislazione comunitaria in materia d'immigrazione.

4.4 In un recente parere <sup>(3)</sup>, il CESE ha affermato che i diritti e gli obblighi dei cittadini dei paesi terzi - definiti nella proposta di direttiva relativa a una procedura unica (COM(2007) 638 def.) - riguardanti la parità di trattamento salariale, le condizioni di lavoro, la libertà di associazione, l'istruzione e la formazione professionale, costituiscono una buona base di partenza per la futura legislazione comune sull'immigrazione.

#### Principio B: Stato di diritto e libertà fondamentali

4.5 Il CESE ritiene che, dato che vi è accordo tra gli Stati membri sul fatto che l'UE debba siglare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le garanzie giuridiche contenute in detta Convenzione debbano essere incluse nei principi comuni della politica d'immigrazione, al fine di garantire a tutti gli immigrati un reale accesso ai diritti e alle garanzie previsti dallo Stato di diritto durante il loro soggiorno nell'UE.

#### 5. Principi di base comuni per il futuro sviluppo di una politica d'immigrazione comune (proposta della Commissione europea)

5.1 **Prosperità:** il contributo dell'immigrazione legale allo sviluppo socioeconomico dell'UE.

5.2 La comunicazione sottolinea il contributo dell'immigrazione legale allo sviluppo socioeconomico dell'UE. Il CESE ha ricordato in varie occasioni gli effetti positivi dell'immigrazione per le società di accoglienza in Europa, in considerazione delle sfide della strategia di Lisbona. In tale contesto, il CESE auspica che si ponga presto un termine alle limitazioni transitorie riguardanti i cittadini dei nuovi Stati membri.

<sup>(1)</sup> Parere CESE 1461/2007 sul tema *Politica comunitaria di immigrazione e di cooperazione con i paesi d'origine per promuovere lo sviluppo*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 44 del 16.2.2008).

<sup>(2)</sup> Parere CESE 960/2004 sul tema *La convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti* (GU C 302 del 7.12.2004).

<sup>(3)</sup> Cfr. parere CESE 1212/2008 in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 27 del 3.2.2009).

5.3 La sezione sulla **prosperità** contiene tre principi.

#### Principio 1: regole chiare e condizioni di parità

5.4 A parere del CESE sarebbe auspicabile che l'UE disponesse di una legislazione adeguata e sufficientemente armonizzata per poter incanalare l'immigrazione mediante procedure giuridiche flessibili e trasparenti che applichino un trattamento equo ai cittadini dei paesi terzi, con diritti e obblighi comparabili a quelli dei cittadini dell'UE.

5.5 È essenziale che l'UE cooperi con i paesi d'origine per gestire i flussi migratori. Il Comitato ha emesso recentemente due pareri<sup>(1)</sup> suggerendo di migliorare la collaborazione tra paesi d'origine e paesi di accoglienza europei.

5.6 La politica comune dei visti deve essere applicata in modo più flessibile, poiché spesso ostacola la gestione dei flussi migratori legali.

#### Principio 2: incontro tra qualifiche e fabbisogno

5.7 Come previsto dalla strategia di Lisbona, l'immigrazione per motivi economici deve rispondere a una valutazione comune dei bisogni dei mercati del lavoro dell'UE per tutti i livelli di qualificazione e tutti i settori, al fine di rafforzare il principio della preferenza comunitaria.

5.8 Per quanto concerne la valutazione del bisogno di «lavoratori qualificati» nell'UE e negli Stati membri fino al 2020, in un recente parere<sup>(2)</sup> il CESE ha formulato una serie di proposte in merito alla direttiva che istituisce la «carta blu».

5.9 Per quanto concerne lo sviluppo di «profili migratori», che forniscano informazioni sulla partecipazione degli immigrati al mercato nazionale del lavoro, il CESE ritiene che sia necessario migliorare le informazioni a livello nazionale e comunitario sui flussi migratori e i mercati del lavoro; tuttavia, secondo il CESE il concetto di «profili migratori» dovrebbe essere esteso in modo flessibile tenendo conto dell'adattabilità dei lavoratori.

5.10 Il CESE sottolinea l'importanza delle conoscenze linguistiche e della formazione professionale per i lavoratori immigrati - essenziali per accedere all'occupazione e per migliorare le

capacità di adattamento ai cambiamenti nel mercato del lavoro - oltre alla necessità di riconoscere le qualifiche professionali conseguite al di fuori dell'UE.

5.11 Il CESE concorda con la Commissione sull'obiettivo di promuovere l'imprenditorialità tra gli immigrati. Tuttavia, per raggiungere tale obiettivo, le numerose barriere legislative all'immigrazione ancora esistenti a livello nazionale devono essere abbattute.

5.12 Poiché i lavoratori immigrati sono quelli più esposti al rischio di perdere il lavoro, è essenziale sviluppare misure per migliorare l'inclusione nel mercato del lavoro, con una particolare attenzione per le donne e per le persone che soffrono di difficoltà speciali.

5.13 Il CESE ritiene che per lottare contro il lavoro illegale le misure previste dalla direttiva in merito alle sanzioni contro i datori di lavoro debbano essere utilizzate congiuntamente a incentivi e politiche attive per regolarizzare e legalizzare il lavoro degli immigrati. A tal fine, la legislazione in materia d'immigrazione, a livello sia nazionale sia dell'UE, deve essere più flessibile e maggiormente in linea con le tendenze del mercato del lavoro ed è necessario sviluppare e consolidare la consultazione con le parti sociali e un dialogo sociale appropriato.

5.14 Occorre garantire l'osservanza delle norme dell'OIL, in particolare le Convenzioni dell'OIL sui lavoratori migranti (C97 e C143).

#### Principio 3: l'integrazione è la chiave per il successo dell'immigrazione

5.15 Il CESE ha prodotto una serie di pareri<sup>(3)</sup> che promuovono la politica d'integrazione ed è lieto, pertanto, che l'integrazione sia uno dei principi cardine della politica d'immigrazione. I «**principi di base comuni**» adottati dal Consiglio nel

<sup>(1)</sup> Cfr. i seguenti pareri del CESE:

— CESE 1461/2007 sul tema *Politica comunitaria di immigrazione e di cooperazione con i paesi d'origine per promuovere lo sviluppo*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 44 del 16.2.2008),

— CESE 1713/2007 sul tema *Migrazione e sviluppo: opportunità e sfide*, relatore: Sukhdev SHARMA (GU C 120 del 16.5.2008).

<sup>(2)</sup> Cfr. parere CESE 1210/2008 in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, relatore: Pariza CASTAÑOS (GU C 27 del 3.2.2009).

<sup>(3)</sup> Cfr. i seguenti pareri del CESE:

— parere CESE 1208/2008 sul tema *Elementi per la struttura, l'organizzazione e il funzionamento di una piattaforma per un maggior coinvolgimento della società civile nella promozione delle politiche d'integrazione di cittadini dei paesi terzi*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 27 del 3.2.2009),

— parere CESE 365/2002 sul tema *Immigrazione, integrazione e ruolo della società civile organizzata*, relatore: PARIZA CASTAÑOS, (GU C 125 del 27.5.2002),

— parere CESE 1613/2003 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su immigrazione, integrazione e occupazione*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 80 del 30.3.2004),

— parere CESE 1171/2006 sul tema *La partecipazione della società civile alla lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo*, relatori: RODRIGUEZ GARCIA CARO, PARIZA CASTAÑOS e CABRA DE LUNA (GU C 318 del 23.12.2006).

2004 devono costituire la base delle politiche d'integrazione. Il primo di tali principi definisce l'integrazione come un processo bidirezionale o reciproco (tra gli immigrati e la società di accoglienza). Il Comitato condivide l'obiettivo fissato dalla Commissione, secondo la quale le società europee «devono diventare più coese e più capaci di gestire la diversità collegata all'immigrazione».

5.16 Il CESE approva le proposte della Commissione e ritiene che il consolidamento del quadro europeo per l'integrazione richieda un nuovo slancio politico da parte del Consiglio. Il CESE ha proposto la cosiddetta «integrazione civile» la quale si basa sulla «progressiva equiparazione degli immigrati al resto della popolazione, per quanto riguarda diritti e doveri, l'accesso ai beni, ai servizi e alle basi di partecipazione civile in condizioni di parità di opportunità e di trattamento»<sup>(1)</sup>. A tal fine è essenziale incrementare la partecipazione sociale e politica degli immigrati a livello locale, nazionale ed europeo. Per migliorare l'accesso degli immigrati alla cittadinanza, il CESE ha emesso un parere diretto alla Convenzione europea<sup>(2)</sup> in cui proponeva di concedere la **cittadinanza dell'Unione europea** ai cittadini dei paesi terzi residenti di lungo periodo.

5.17 Al momento opera, coordinata dalla Commissione, una rete nazionale di punti di contatto, la quale costituisce un'esperienza altamente positiva. Il CESE sottolinea l'importanza di scambiare e analizzare l'esperienza e le buone prassi delle autorità degli Stati membri e l'istituzione da parte del Consiglio di un **metodo di coordinamento aperto**, il quale richiederà lo sviluppo di **appropriati sistemi statistici e indicatori comuni** che gli Stati membri dovranno utilizzare in sede di valutazione dei risultati delle politiche d'integrazione.

5.18 Si dovranno sviluppare dei «programmi di integrazione» per «gli immigrati appena arrivati» che includano una dimensione linguistica (apprendimento della lingua) e una dimensione culturale e civica (impegno nei confronti dei valori fondamentali europei) nel quadro di «specifiche procedure nazionali», ad esempio «programmi di integrazione, impegni espliciti a integrarsi, programmi di benvenuto, piani nazionali per la cittadinanza e l'integrazione, educazione civica o corsi di orientamento».

5.19 In collaborazione con la Fondazione di Dublino e le parti sociali, il CESE ha analizzato le condizioni di lavoro dei lavoratori immigrati<sup>(3)</sup>, concludendo che la diversità in ambito lavorativo migliora le opportunità sia per le aziende sia per i lavoratori e che la legislazione e le politiche pubbliche in tale ambito devono essere integrate dalla collaborazione delle parti sociali.

5.20 In diversi pareri, il CESE ha proposto di inserire i diritti degli immigrati nella legislazione europea e ha affermato che gli

immigrati devono sapere quali siano i loro diritti e i loro doveri (rispetto delle leggi del paese ospitante).

5.21 Tenendo conto del fatto che negli Stati membri alcuni diritti degli immigrati sono legati alla durata del loro soggiorno, il CESE conviene con la Commissione sul fatto che gli immigrati debbano avere un accesso reale e non discriminatorio alle cure sanitarie, alla protezione sociale e ai diritti pensionistici. Anche nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo si afferma che agli immigrati vanno garantiti alcuni diritti, ad esempio «l'accesso all'istruzione, al lavoro, alla sicurezza e ai servizi pubblici e sociali».

5.22 Anche nel parere sul Libro verde, il CESE ha proposto che vengano riconosciuti i diversi diritti<sup>(4)</sup>.

5.23 Il CESE ha proposto, in una serie di pareri<sup>(5)</sup>, di modificare la direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare, perché è fortemente restrittiva, non rispetta i diritti fondamentali e costituisce un ostacolo all'integrazione.

5.24 Inoltre, occorre istituire, entro il marzo 2009, il **Forum europeo dell'integrazione**, così come proposto dal CESE<sup>(6)</sup> e approvato alla conferenza preparatoria dell'aprile 2008. Gli Stati membri devono assistere i membri del Forum nello svolgimento dei loro compiti.

<sup>(4)</sup> Diritto alla sicurezza sociale, inclusa l'assistenza sanitaria,  
— diritto di accesso a beni e servizi, compreso l'alloggio, alle stesse condizioni dei cittadini degli Stati membri,  
— accesso all'istruzione e alla formazione professionale,  
— riconoscimento dei diplomi, dei certificati e dei titoli nell'ambito della legislazione comunitaria,  
— diritto dei minori all'istruzione, compresi gli aiuti e le borse di studio,  
— diritto ad esercitare l'insegnamento e la ricerca scientifica, conformemente alla proposta di direttiva,  
— diritto all'assistenza giuridica gratuita in caso di necessità,  
— diritto ad accedere ad un servizio gratuito di collocamento,  
— diritto a ricevere l'insegnamento della lingua del paese di accoglienza,  
— rispetto della diversità culturale,  
— diritto di libera circolazione e di residenza nel territorio dello Stato membro.

<sup>(5)</sup> Cfr. i seguenti pareri del CESE:  
— Parere CESE 1613/2003 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su immigrazione, integrazione e occupazione*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 80 del 30.3.2004),  
— Parere CESE 694/2005 merito al *Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 286 del 17.11.2005),  
— Parere CESE 1169/2006 sul tema *L'immigrazione nell'UE e le politiche di integrazione: la collaborazione tra le amministrazioni regionali e locali e le organizzazioni della società civile*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 318 del 23.12.2006),  
— Parere CESE 1210/2008 in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 27 del 3.2.2009).

<sup>(6)</sup> Parere CESE 1208/2008 sul tema *Elementi per la struttura, l'organizzazione e il funzionamento di una piattaforma per un maggior coinvolgimento della società civile nella promozione delle politiche d'integrazione di cittadini dei paesi terzi*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 27 del 3.2.2009).

<sup>(1)</sup> Cfr. parere CES 365/2000 sul tema *Immigrazione, integrazione e ruolo della società civile organizzata*, relatore: PARIZA CASTAÑOS, correlatore: MELICIAS (GU C 125 del 27.5.2002).

<sup>(2)</sup> Parere CESE 593/2003 sul tema *Integrazione nella cittadinanza dell'Unione europea*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 208 del 3.9.2003).

<sup>(3)</sup> Cfr. parere CESE 1169/2006 sul tema *L'immigrazione nell'UE e le politiche di integrazione: la collaborazione tra le amministrazioni regionali e locali e le organizzazioni della società civile*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 318 del 23.12.2006).

5.25 **Solidarietà:** coordinamento tra gli Stati membri e cooperazione con i paesi terzi.

5.26 La Commissione propone di migliorare la solidarietà politica. La sezione dal titolo Solidarietà e immigrazione è imperniata su tre principi.

#### **Principio 4: trasparenza, fiducia e cooperazione**

5.27 La politica d'immigrazione comune deve basarsi su un alto livello di solidarietà politica e operativa, reciproca fiducia, trasparenza, condivisione delle responsabilità e impegno comune dell'Unione europea e degli Stati membri. Il CESE approva tali principi e sottolinea la necessità di andare oltre la sfera intergovernativa per garantire che le istituzioni dell'UE partecipino alla politica d'immigrazione comune.

5.28 Occorre migliorare la comunicazione delle informazioni e la fiducia reciproca e adottare approcci più coordinati, monitorare l'effetto delle misure nazionali al di là delle frontiere nazionali e sviluppare sistemi interoperabili tenendo conto delle attività di Eurosur.

5.29 In un recente parere <sup>(1)</sup>, il CESE ha sostenuto le iniziative della Commissione europea volte a garantire che gli Stati membri migliorino le loro statistiche sull'immigrazione.

#### **Principio 5: uso efficace e coerente dei mezzi disponibili**

5.30 La solidarietà deve avere una forte componente finanziaria, che tenga conto della situazione specifica delle frontiere esterne di alcuni Stati membri. Di conseguenza, occorre utilizzare in modo efficace i finanziamenti disponibili nel quadro del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» (2007-2013), in quanto meccanismo di ripartizione degli oneri e di integrazione delle risorse di bilancio nazionali.

5.31 Il CESE ha emesso un parere <sup>(2)</sup> criticando l'approccio adottato nelle politiche di gestione dei flussi migratori e ha proposto un approccio che tenga conto innanzitutto degli individui in quanto titolari di diritti umani fondamentali.

<sup>(1)</sup> Cfr. parere CESE 587/2006 in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazioni e di protezione internazionale*, relatrice: SCIBERRAS (GU C 185 dell' 8.8.2006).

<sup>(2)</sup> Parere CESE 234/2006 in merito alle seguenti proposte: Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori, Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori, Proposta di decisione del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori e la Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori, relatrice: LE NOUAIL MARIÈRE (GU C 88 dell' 11.4.2006).

5.32 Occorre prestare particolare attenzione alle necessità urgenti, come gli afflussi massicci di immigrati. Al di là di ogni altra considerazione, il CESE fa notare che talvolta si verificano emergenze umanitarie che vanno risolte con la solidarietà dell'UE.

5.33 Il CESE è d'accordo con l'approvazione, da parte della commissione per i bilanci del Parlamento europeo, di un emendamento al bilancio dell'UE per il 2009, in base al quale si prevede di destinare risorse finanziarie alla creazione di un «meccanismo di solidarietà» che consenta di ripartire gli oneri tra gli Stati membri. Questo comprende la messa a disposizione di stanziamenti a favore del Fondo europeo per i rifugiati, la promozione di altri programmi di reinsediamento e l'assegnazione di fondi all'agenzia comunitaria Frontex affinché, a partire dal prossimo gennaio, possa portare avanti in maniera permanente i suoi compiti in campo marittimo anche nell'Europa meridionale.

#### **Principio 6: partenariati con i paesi terzi**

5.34 Il CESE ha elaborato due pareri <sup>(3)</sup> in cui propone un nuovo approccio per le politiche europee: la politica d'immigrazione deve essere gestita in cooperazione con i paesi d'origine, per garantire che la migrazione sia un fattore di sviluppo per tali paesi. Ciò significherebbe riformulare numerosi aspetti di tali politiche, compresi quelli relativi ai criteri di ammissione e alle opportunità di mobilità per i migranti.

5.35 Il CESE accoglie perciò con favore tale principio, poiché la gestione dei flussi migratori richiede il partenariato e la cooperazione con i paesi terzi.

5.36 Occorre limitare la fuga dei cervelli, migliorare la formazione e l'istruzione e rafforzare i mercati del lavoro locali. È necessario promuovere il lavoro dignitoso, ottimizzare il ruolo delle rimesse e prevenire l'immigrazione illegale.

5.37 Insieme agli Stati membri interessati, occorre realizzare dei partenariati di mobilità con i paesi terzi, preparando la strada per l'emigrazione legale verso l'Europa.

5.38 Occorre offrire possibilità di migrazione circolare, introducendo misure giuridiche e operative che garantiscano agli immigrati legali il diritto di beneficiare, in via prioritaria, di ulteriori periodi di soggiorno legale nell'UE.

<sup>(3)</sup> Cfr. i seguenti pareri del CESE:

— Parere CESE 1461/2007 sul tema *Politica comunitaria di immigrazione e di cooperazione con i paesi d'origine per promuovere lo sviluppo*, relatore: PARIAS CASTANOS (GU C 44 del 16.2.2008),  
— Parere CESE 1713/2007 sul tema *Migrazione e sviluppo: opportunità e sfide*, relatore: SHARMA (GU C 120 del 16.5.2008).

5.39 Gli accordi di associazione devono includere disposizioni relative alla sicurezza sociale che contemplino, tra gli altri aspetti, la trasferibilità ai paesi di origine dei diritti sociali acquisiti e dei diritti a pensione in particolare.

5.40 **Sicurezza:** una lotta efficace contro l'«immigrazione illegale»

5.41 In precedenti pareri<sup>(1)</sup>, il CESE avvertiva che «[...] invece, il termine “immigrazione illegale” qualora si riferisca alle persone che emigrano dev'essere precisato. Nonostante non sia legale entrare in uno Stato senza la dovuta documentazione o autorizzazione, queste persone non sono delinquenti. [...] L'immigrante irregolare non è un delinquente, sebbene la sua situazione non sia legale». I veri criminali sono gli individui dediti alla tratta, illecita, degli esseri umani e che sfruttano gli immigrati illegali.

5.42 La sezione sulla **sicurezza** contiene quattro principi.

#### **Principio 7: una politica dei visti al servizio degli interessi dell'Europa e dei suoi partner**

5.43 Il CESE si chiede se la Commissione disponga di dati sufficienti per valutare l'impatto della politica dei visti in termini di riduzione dell'immigrazione illegale. Il requisito previsto per i cittadini di alcuni paesi terzi di disporre di un visto di breve durata può ridurre l'immigrazione illegale da quei paesi, ma può anche far aumentare il numero di persone che cadono vittime delle reti di tratta di esseri umani e dei relativi trafficanti. Inoltre, la politica dei visti può risultare gravemente discriminatoria poiché limita la mobilità, e le autorità consolari devono quindi gestire la questione con cautela, operando in modo trasparente e rapido ed eliminando la corruzione.

5.44 Il CESE condivide la necessità di adottare visti Schengen europei uniformi e di istituire centri consolari comuni che rappresentino più Stati membri.

#### **Principio 8: gestione integrata delle frontiere**

5.45 Al fine di preservare l'integrità di uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne, la Commissione propone di rafforzare e sviluppare la «gestione integrata» delle strategie di controllo alle frontiere esterne dell'UE.

5.46 Occorre rafforzare la dimensione operativa di Frontex; sviluppare un approccio integrato per i controlli frontalieri ricorrendo alle «nuove tecnologie» e sfruttare pienamente il potenziale del Settimo programma quadro della Commissione. È

(<sup>1</sup>) Cfr. segnatamente il parere CES 527/2002 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 149 del 21.6.2002).

fondamentale sviluppare e potenziare ulteriormente il ruolo di coordinamento e di sostegno di Frontex per quanto riguarda le operazioni congiunte e la sua capacità di reagire tempestivamente alle esigenze degli Stati membri alle frontiere esterne. In futuro l'UE deciderà in merito al comando e al controllo operativo di Frontex prendendo in considerazione le implicazioni giuridiche sia a livello delle legislazioni nazionali che del diritto internazionale.

5.47 Occorre rafforzare la cooperazione con i paesi terzi e sostenere lo sviluppo delle loro capacità di gestione e controllo della migrazione.

5.48 Il CESE sottolinea inoltre la necessità di mantenere lo spazio Schengen, senza controlli alle frontiere interne, e di rafforzare la cooperazione e la solidarietà tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne nell'UE.

5.49 Il CESE sostiene altresì la creazione di uno sportello unico ai valichi di frontiera, nel quale ogni viaggiatore sia soggetto a un solo controllo da parte di una sola autorità.

5.50 Il flusso massiccio e costante di immigrati in una determinata regione dell'UE è principalmente un **problema umanitario** che le autorità nazionali non possono risolvere senza l'aiuto e il sostegno dell'UE. Alcune regioni europee, come le isole meridionali (Malta, Lampedusa, Canarie ecc.), devono affrontare problemi specifici, poiché costituiscono dei punti intermedi per l'immigrazione illegale e talvolta ricevono più immigrati di quanti siano in grado di gestire. L'Unione europea, pertanto, deve assolutamente disporre di un sistema di solidarietà che includa la necessità di condividere, combinando e sommando risorse nazionali ed europee, gli oneri operativi derivanti dal fatto che alcuni Stati membri devono affrontare arrivi massicci e ricorrenti di immigrati illegali.

5.51 Il CESE auspicherebbe che all'efficacia dei controlli frontalieri corrispondesse il rispetto del diritto di asilo, poiché molte persone bisognose di protezione internazionale raggiungono le frontiere esterne dell'UE illegalmente. Il CESE sta attualmente elaborando un parere<sup>(2)</sup> sul regime europeo comune di asilo.

5.52 Il CESE ha sostenuto<sup>(3)</sup> la creazione di Frontex e la futura istituzione di una Guardia di frontiera europea, nonché di un'Accademia europea della Guardia di frontiera, poiché i controlli alle frontiere devono essere condotti da funzionari specializzati nel trattare le persone e con un livello di competenze tecniche piuttosto elevato.

(<sup>2</sup>) Parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano strategico sull'asilo: Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea*, relatore: PARIZA CASTAÑOS, correlatrice: BONTEA (Non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

(<sup>3</sup>) Parere CESE 108/2004 in merito alla *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 108 del 30.4.2004).

5.53 Tra i compiti dell'Agenzia deve figurare il coordinamento con i servizi di soccorso - soprattutto in mare - per evitare che le persone ricorrono a rischiose reti d'immigrazione e per aiutare coloro che si trovano in situazione di pericolo per aver utilizzato tali reti.

**Principio 9: intensificare la lotta contro l'immigrazione illegale e tolleranza zero per la tratta di persone**

5.54 La Commissione propone di combattere il lavoro non dichiarato e il lavoro illegale con misure preventive, con l'applicazione della normativa e con sanzioni. Occorre inoltre aumentare la protezione e il sostegno alle vittime della tratta di persone e migliorare la collaborazione con i paesi di origine e di transito.

5.55 Il CESE è del parere che il compito di lottare contro l'immigrazione illegale spetti non solo ai servizi di controllo di frontiera, ma anche ai mercati del lavoro europei, che in taluni settori e in taluni Stati membri offrono lavoro non dichiarato agli immigrati illegali. Il CESE ha adottato di recente un parere <sup>(1)</sup> in cui ha dato il suo appoggio alla direttiva della Commissione che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che assumono immigrati illegali, sottolineando l'importanza delle parti sociali e delle condizioni di lavoro degli immigrati.

5.56 L'immigrazione illegale diminuirà inoltre quando la legislazione dell'UE e degli Stati in materia di ammissione di nuovi immigrati sarà più aperta e flessibile, come proposto dal CESE in vari pareri.

5.57 Il CESE concorda con la Commissione la quale intende «garantire che i cittadini in posizione irregolare abbiano accesso ai servizi essenziali per il rispetto dei diritti umani fondamentali (ad es. l'istruzione, in particolare quella dei bambini, e le cure mediche di base)».

5.58 Il CESE reputa che l'esistenza di centinaia di migliaia di immigrati illegali nell'UE rappresenti una sfida per l'UE e per i suoi Stati membri. Il rimpatrio forzato non può essere l'unica risposta, perché la dignità della persona e il trattamento umano devono sempre essere garantiti. Questa politica non è neppure finanziariamente fattibile. Il CESE, pertanto, ha proposto in altri pareri <sup>(2)</sup> quanto segue: «La Commissione deve convincere gli Stati membri, nel quadro del coordinamento delle politiche, circa l'opportunità di elaborare misure di regolarizzazione, evitando il rischio di considerare l'immigrazione irregolare una porta di servizio per l'immigrazione legale. Per regolarizzare la situazione delle persone coinvolte va considerato il grado d'integrazione sociale e lavorativa.» Il Comitato è del parere che attraverso la cooperazione tra le autorità e le parti sociali un notevole numero di persone oggi impiegate illegalmente può

regolarizzare la propria situazione amministrativa per trasformare la propria occupazione in posto di lavoro legale.

5.59 La mancanza di controlli efficaci alle frontiere esterne viene spesso sfruttata da trafficanti di esseri umani senza scrupoli che mettono a repentaglio la vita delle persone per aumentare i loro profitti illeciti. In un precedente parere <sup>(3)</sup>, il CESE ha osservato che le autorità devono proteggere le vittime, soprattutto le più vulnerabili, come i bambini, e le vittime del traffico a scopo di sfruttamento sessuale, con lo stesso vigore con cui lottano contro le reti criminali dedite alla tratta e allo sfruttamento di esseri umani.

5.60 Il CESE è estremamente preoccupato per quanto concerne l'uso delle tecniche biometriche, le quali possono essere utilizzate in maniera discriminatoria, violando il diritto delle persone alla vita privata.

**Principio 10: politiche di rimpatrio sostenibili ed efficaci**

5.61 La Commissione ritiene che le politiche di rimpatrio siano una componente indispensabile della politica dell'UE in materia di immigrazione illegale e che vadano evitate le regolarizzazioni indiscriminate su larga scala di persone in posizione irregolare, «pur lasciando aperta la possibilità di singole regolarizzazioni basate su criteri equi e trasparenti».

5.62 La Commissione propone di conferire alla politica di rimpatrio una dimensione europea, garantendo il riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio. Nel suo parere in materia <sup>(4)</sup>, il CESE ritiene che, vista la mancanza di una legislazione comune in materia di immigrazione e asilo, il riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio risulti molto difficile se si vuol garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dallo Stato di diritto.

5.63 In tale parere il CESE ha sottolineato che le politiche più efficaci sono quelle di rientro volontario, che prevedono adeguati incentivi, gestiti in collaborazione con l'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) e le ONG specializzate.

5.64 Il CESE non è stato consultato durante la stesura della direttiva sui rimpatri, ma concorda con le organizzazioni per i diritti umani, le quali sostengono che alcune delle disposizioni della direttiva (durata della permanenza nei centri di custodia temporanea, mancanza di protezione giuridica, trattamento inadeguato dei minori ecc.) **non sono compatibili con i diritti fondamentali e lo Stato di diritto.**

<sup>(1)</sup> Cfr. parere CESE 496/2008 in merito alla *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE*, relatrice ROKSANDIĆ, correlatore: ALMEIDA FREIRE (GU C 204 del 9.8.2008).

<sup>(2)</sup> Segnatamente il parere CES 1019/2002 in merito al *Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 61 del 14.3.2003).

<sup>(3)</sup> Cfr. parere CES 690/2002 in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 221 del 17.9.2002).

<sup>(4)</sup> Parere CESE 756/2003 in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio che definisce i criteri e le modalità pratiche per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione della direttiva 2001/40/CE del Consiglio relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 220 del 16.9.2003).

5.65 Va garantito che i paesi terzi riammettano i loro cittadini (sono infatti tenuti a farlo dalle convenzioni internazionali) e si devono inoltre valutare gli accordi di riammissione vigenti per migliorarne l'applicazione e agevolare la negoziazione di accordi futuri.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

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 — Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea**

COM(2008) 360 def.

(2009/C 218/16)

La Commissione europea, in data 17 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:

«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano strategico sull'asilo: Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea»

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 dicembre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore PARIZA CASTAÑOS e dalla correlatrice BONTEA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451 a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 134 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1 Il CESE concorda sugli obiettivi generali presentati dalla Commissione, ma richiama l'attenzione sul divario tra detti obiettivi e la legislazione europea nonché le leggi e le pratiche nazionali.

1.2 Il Comitato ritiene che in questo caso, così come in altre politiche europee, i valori e le aspirazioni si riducano a espressioni retoriche e che, troppo spesso, la pratica e le leggi siano in conflitto con i valori.

1.3 Il CESE ritiene che la seconda fase di costruzione del regime europeo comune di asilo (*Common European Asylum System*, CEAS) debba correggere i difetti della prima fase, ragion per cui è necessario, come passo propedeutico all'avvio della seconda fase, operare una revisione critica della prima fase.

1.4 In considerazione del fatto che nella seconda fase dello sviluppo del CEAS il Consiglio dell'Unione adotta le decisioni in base alla procedura ordinaria e la procedura di codecisione con il PE, il CESE spera e auspica che i progressi siano più rapidi e la legislazione di migliore qualità. Il CESE ha accolto con soddisfazione l'impegno assunto dalla Commissione con questa comunicazione ad avviare in futuro numerose iniziative politiche e legislative.

1.5 Il CESE ritiene che l'armonizzazione delle politiche europee di asilo e la costruzione del regime europeo comune di asilo debbano realizzarsi garantendo un alto livello di qualità, senza indebolire le norme internazionali di protezione. L'armonizzazione assicurerà sempre un certo margine per le legislazioni nazionali, ma non dovrà essere usata in nessun caso per ridurre

i livelli di protezione di cui dispongono attualmente gli Stati membri, bensì servire per migliorare la legislazione di quegli Stati membri che presentano livelli di protezione insufficienti.

1.6 La nuova legislazione deve consentire l'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro e alla formazione.

1.7 Il CESE chiede che si riconosca il ruolo svolto dalle ONG specializzate nelle questioni dell'asilo e dei rifugiati e che si dia loro pieno accesso ai procedimenti e luoghi collegati alle loro attività.

1.8 Il Comitato è lieto che nel Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo <sup>(1)</sup> l'UE abbia dato nuovo impulso allo sviluppo del regime comune europeo in materia di asilo.

## 2. Introduzione

2.1 Per lo sviluppo del regime comune europeo in materia di asilo si sono previste due diverse fasi. La prima fase è iniziata al **Consiglio europeo di Tampere** (1999), dopo l'adozione del Trattato di Amsterdam, che ha conferito alle politiche di immigrazione e asilo una dimensione europea, e si è conclusa nel 2005.

2.2 Durante la **prima fase**, sono stati compiuti progressi per quanto riguarda l'elaborazione di una serie di direttive in materia di asilo, il miglioramento del livello di cooperazione tra gli Stati membri e taluni aspetti della dimensione esterna dell'asilo.

<sup>(1)</sup> Cfr il documento del Consiglio 13440/08.



2.3 Gli strumenti legislativi più rilevanti sono i seguenti: la direttiva 2005/85 sulle procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato; la direttiva 2003/09 sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e la direttiva 2004/83 recante norme sull'attribuzione della qualifica e dello status di rifugiato nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. Sono stati compiuti progressi normativi anche in altri campi, per esempio in relazione alla determinazione dello Stato competente per una domanda di asilo (convenzione e regolamento di Dublino), il sistema Eurodac e la direttiva 2001/55 sulla protezione temporanea.

2.4 Nel settore della cooperazione tra gli Stati membri si è dato avvio a una serie di attività realizzate nel quadro di Eurasil, un gruppo di esperti nazionali presieduto dalla Commissione. È stato inoltre istituito uno strumento di solidarietà finanziaria, con la creazione e il rinnovamento del Fondo europeo per i rifugiati.

2.5 Per quanto attiene alla dimensione esterna dell'asilo, sono stati compiuti progressi in ambiti quali il sostegno ai paesi terzi con un numero ingente di rifugiati (i programmi di protezione regionale in corso sono particolarmente importanti in tal senso) o il reinsediamento dei rifugiati nell'Unione europea.

2.6 La **seconda fase** di costruzione del CEAS è iniziata con il **programma dell'Aia** (adottato nel novembre 2004), che stabilisce la scadenza del 2010 per il raggiungimento dei principali obiettivi del CEAS:

- istituzione di una procedura comune in materia di asilo,
- elaborazione di uno status uniforme,
- miglioramento della cooperazione tra Stati membri,
- conferimento di una dimensione esterna alla politica europea in materia di asilo.

2.7 Come presupposto per nuove iniziative, nel 2007 la Commissione ha pubblicato un **Libro verde** <sup>(1)</sup> allo scopo di avviare un dibattito tra le diverse istituzioni, gli Stati membri e la società civile.

2.8 Il CESE ha formulato un parere importante <sup>(2)</sup> sul Libro verde, rispondendo alle domande poste dalla Commissione e includendo una serie di proposte atte a sviluppare il regime comune europeo in materia di asilo.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 301 def. del 6 giugno 2007.

<sup>(2)</sup> Cfr. il parere del CESE relativo al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, relatrice: Le Nouail Marlière (GU C 204 del 9.8.2008).

2.9 La Commissione si è servita delle osservazioni sul Libro verde per redigere un **piano strategico sull'asilo**. Il presente parere del CESE, pertanto, è complementare a quello elaborato in merito al Libro verde.

### 3. Osservazioni generali

3.1 La Commissione ha presentato la comunicazione sull'asilo contemporaneamente a quella sull'immigrazione. Il Comitato approva che la DG Giustizia, libertà e sicurezza della Commissione disponga da alcuni mesi di servizi distinti, perché questo consente un più alto livello di specializzazione, tenendo conto del fatto che in materia di asilo esistono leggi e convenzioni internazionali vincolanti per gli Stati membri dell'UE.

3.2 Il CESE ritiene che la seconda fase di costruzione del CEAS dovrebbe affrontare le carenze della prima fase. È dunque auspicabile operare una revisione critica della prima fase, come passo propedeutico all'avvio della seconda. Il Comitato condivide la visione critica della Commissione, tuttavia ritiene che gli errori e le carenze della prima fase debbano essere riconosciuti e corretti anche dal Consiglio e dagli Stati membri.

3.3 Il problema principale della prima fase ha riguardato gli strumenti legislativi approvati, che hanno lasciato un margine eccessivo di discrezionalità agli ordinamenti nazionali, consentendo così agli Stati membri di adottare politiche e strumenti legislativi estremamente eterogenei. Non è stato pertanto raggiunto il necessario livello di armonizzazione.

3.4 Sono le autorità dei singoli Stati membri a decidere se accogliere o respingere le richieste di asilo, sulla base di normative nazionali non armonizzate, attenendosi alle proprie, diverse, tradizioni in materia di asilo, analizzando la situazione nel paese di origine con modalità diverse. Mancano pratiche europee comuni. Di conseguenza, il livello di protezione fornito dai diversi Stati membri varia enormemente ed è per questa ragione che vi sono ancora movimenti secondari di rifugiati all'interno dell'Unione europea.

3.5 La Commissione rileva che «le norme minime comuni adottate non hanno portato alla parità di condizioni auspicata» <sup>(3)</sup>. Il CESE ritiene che sia stata la regola dell'unanimità, alla quale il Consiglio ha fatto ricorso fino a poco tempo fa, a condurre a tale deludente situazione. A suo parere, al fine di superare i limiti del Trattato, per la politica comune in materia di asilo dovrebbe essere utilizzata la procedura ordinaria insieme alla procedura di codecisione. L'auspicio è che si facciano maggiori progressi in materia di armonizzazione durante la seconda fase.

<sup>(3)</sup> Punto 3 del piano strategico sull'asilo.

3.6 Il CESE rileva che è necessario migliorare la qualità della protezione concessa dall'Unione. Come affermato nel parere sul Libro verde, la costruzione del CEAS dovrebbe essere guidata dalla «volontà... di fare dell'Unione europea uno spazio di protezione unico per i rifugiati, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni suo aspetto e sui valori umanitari comuni a tutti gli Stati membri»<sup>(1)</sup>.

3.7 Il CESE ritiene pertanto che l'armonizzazione della politica europea in materia di asilo e la costruzione del CEAS dovrebbero avvenire senza ridurre o indebolire le norme di protezione internazionali. L'Unione europea dovrebbe elaborare una normativa comune senza compromettere in alcun modo le norme di protezione: di conseguenza, saranno gli Stati membri con livelli di protezione inadeguati a dover emendare la loro legislazione.

3.8 Esisterà sempre un certo margine per gli Stati membri nell'applicazione della legislazione dell'UE sull'asilo, ma il CESE sosterrà soltanto una legislazione comunitaria che garantisca un alto livello di protezione e riduca i margini di discrezionalità attualmente esistenti che impediscono la sua corretta applicazione. Gli strumenti legislativi della seconda fase di costruzione del CEAS devono stabilire un quadro di norme di qualità in materia di protezione che confermino i principi della convenzione di Ginevra e garantiscano l'accesso al sistema di asilo per tutti coloro che lo necessitano.

#### 4. Osservazioni specifiche sui nuovi strumenti legislativi

##### 4.1 Direttiva sulle condizioni di accoglienza

4.1.1 La direttiva sulle condizioni di accoglienza attualmente in vigore conferisce un considerevole margine agli Stati membri in settori importanti, come rilevato dalla Commissione. Ciò significa che le condizioni di accoglienza nell'Unione sono estremamente eterogenee.

4.1.2 Il CESE approva la proposta della Commissione di conseguire una maggiore armonizzazione per evitare movimenti secondari. Il Comitato fornisce i dettagli di tali proposte nel suo parere sul Libro verde.

4.1.3 Il Comitato, inoltre, accoglie con favore l'inclusione, dell'ambito della nuova direttiva, delle norme relative all'accoglienza per le persone in cerca di protezione sussidiaria e di garanzie procedurali in caso di internamento; apprezza inoltre il fatto che ciò rende più semplice individuare i bisogni delle persone vulnerabili e soddisfarli. L'UE deve proteggere in special modo le persone, in molti casi bambini e donne, che hanno

<sup>(1)</sup> Cfr. il parere del CESE relativo al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, relatrice: Le nouail marlière (GU C 204 del 9.8.2008) punto 1.1.

subito torture, violenza sessuale, maltrattamenti e altre forme di violenza.

4.1.4 In diversi pareri<sup>(2)</sup> il CESE ha proposto che la nuova normativa includesse l'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro e alla formazione. Il CESE sottolinea la particolare importanza di garantire un accesso al mercato del lavoro semplificato e più armonizzato, facendo in modo che l'accesso all'occupazione non sia ostacolato da inutili restrizioni amministrative supplementari, fatte salve le competenze nazionali.

4.1.5 Le parti sociali, nei diversi settori, possono collaborare con i rifugiati e i richiedenti asilo per agevolarne l'accesso all'occupazione e alla formazione; anche le cooperative, le altre forme dell'economia sociale, gli istituti d'istruzione e le ONG specializzate possono fornire un contributo.

4.1.6 Il CESE ha inoltre raccomandato cambiamenti per tutelare il ricongiungimento delle famiglie, migliorare le condizioni per l'accesso soprattutto dei bambini all'istruzione e fornire un accesso pieno alle cure sanitarie<sup>(3)</sup>.

4.1.7 Infine, la direttiva dovrà precisare che le condizioni di accoglienza devono essere garantite in egual misura a tutti i richiedenti asilo, a prescindere dal fatto che essi si trovino in un centro di accoglienza oppure no.

##### 4.2 Direttiva sulle procedure d'asilo

4.2.1 La Commissione ha indicato che proporrà emendamenti alla direttiva sulle procedure d'asilo in quanto essa non è riuscita a creare il livello di armonizzazione tra gli Stati membri auspicato. Il CESE approva la creazione di una procedura di asilo comune e unica che, come afferma la Commissione, non lasci «spazio ad una proliferazione di regimi procedurali disparati negli Stati membri»<sup>(4)</sup>. Sostiene inoltre la definizione di garanzie procedurali obbligatorie.

4.2.2 Tuttavia, il CESE ritiene che le modifiche alla direttiva sulle procedure d'asilo dovrebbero essere sostanziali. Tale direttiva è tra quelle che conferiscono un maggiore grado di discrezionalità agli Stati membri, i quali l'hanno approvata con la chiara intenzione di mantenere il proprio sistema.

<sup>(2)</sup> Cfr. i seguenti pareri del CESE:

— parere in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, relatore: Mengozzi, correlatore: Pariza Castaños (GU C 48 del 21.2.2002),

— parere sul tema *La partecipazione della società civile alla lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo*, relatori: Rodriguez garcia-Caro, pariza castaños e Cabra de luna (GU C 318 del 23.12.2006),

— parere relativo al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, relatrice: Le nouail marlière (GU C 204 del 9.8.2008).

<sup>(3)</sup> Cfr. parere CESE sul tema *La salute nel contesto del fenomeno migratorio* (relatrice: CSER), GU C 256 del 27.10.2007.

<sup>(4)</sup> Punto 3.2 del piano strategico sull'asilo.

4.2.3 La costruzione del CEAS richiede norme procedurali più agili, che offrano migliori garanzie, assicurino decisioni eque e incrementino la sicurezza nei procedimenti di ricorso.

4.2.4 Il CESE ribadisce le posizioni espresse nel suo parere <sup>(1)</sup> in merito al Libro verde:

- i richiedenti asilo devono aver accesso a un interprete,
- devono disporre di un'assistenza legale gratuita ove necessario,
- le decisioni amministrative devono essere debitamente motivate,
- i ricorsi presentati dinanzi ai tribunali contro le decisioni di espulsione devono avere effetto sospensivo e quindi i richiedenti asilo non possono essere espulsi nel corso di procedimenti amministrativi o giudiziari di ricorso,
- le organizzazioni non governative potranno assistere i richiedenti asilo senza limitazioni, durante tutte le fasi del procedimento.

4.2.5 I richiedenti asilo sono ancora tenuti in centri di internamento in alcuni Stati membri, nonostante le riserve espresse dal Comitato e le proteste delle ONG. Il CESE ribadisce di essere contrario al mantenimento in condizioni di detenzione dei richiedenti asilo, dato che il loro internamento in centri di detenzione deve costituire una misura eccezionale. I richiedenti asilo e le loro famiglie devono vivere dignitosamente in contesti sociali adeguati.

4.2.6 Il CESE chiede una maggiore trasparenza in relazione ai centri di internamento e che l'UNHCR (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati) sia informato sulla loro situazione e sulle persone che vi si trovano, le quali devono poter essere assistite dalle ONG.

4.2.7 La convenzione di Ginevra garantisce il diritto di richiedere asilo e il CESE ha sconsigliato il ricorso a elenchi di «paesi di origine sicuri» e «paesi terzi quali paesi di origine sicuri» che possono limitare le possibilità di un esame individuale di ogni richiesta.

4.2.8 Il CESE rileva ancora una volta che il trattamento e le garanzie fornite ai richiedenti asilo ai confini devono essere uguali al trattamento e alle garanzie ottenute dai richiedenti asilo che presentano la loro domanda sul territorio di uno Stato membro.

<sup>(1)</sup> Cfr. il parere del CESE in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, relatrice: Le nouail marlière (GU C 204 del 9.8.2008).

### 4.3 **Direttiva relativa alle norme minime sul contenuto della protezione**

4.3.1 La direttiva sulle norme minime non ha armonizzato né il processo decisionale né il livello di protezione. Permangono ancora molte differenze all'interno dell'Unione e ciò implica che alcune persone, a parità di condizioni, possono essere accettate come rifugiate in alcuni Stati membri e rifiutate in altri. Lo stesso vale per la protezione sussidiaria.

4.3.2 La protezione sussidiaria si sta sostituendo alla concessione dello status di rifugiato. Il Comitato ritiene che l'esistenza di una procedura unica non possa mai comportare che la protezione sussidiaria metta a repentaglio lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra.

4.3.3 Il CESE ritiene che un sistema di «sportelli unici» potrebbe semplificare i procedimenti. Va esaminata in primo luogo la possibilità del riconoscimento dello status di rifugiato e successivamente quella della concessione della protezione sussidiaria.

4.3.4 Il Comitato auspica la creazione di norme minime UE relative allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria, al fine di garantire un livello minimo di protezione in tutti gli Stati membri e di ridurre le attuali disparità.

4.3.5 La protezione sussidiaria è complementare allo status di rifugiato, ma il livello dei diritti deve essere simile e il Comitato si dice pertanto d'accordo sul rispetto del diritto al ricongiungimento della famiglia e sull'accesso al mercato del lavoro e ai benefici finanziari.

4.3.6 Lo status di rifugiato deve realmente essere lo stesso in tutta l'Unione europea, così da ridurre il potere discrezionale degli Stati membri. Le condizioni di accesso alla protezione sussidiaria devono essere definite in modo più chiaro, come propone la Commissione, in modo da utilizzare gli stessi criteri in tutta l'UE per concedere l'uno o l'altro tipo di status. Il Comitato propone un'armonizzazione massima, e si oppone alla riduzione dei livelli di protezione negli Stati membri con le più forti tradizioni umanitarie.

4.3.7 Il CESE, inoltre, sottolinea l'importanza di una migliore definizione delle misure legislative per assistere le persone vulnerabili. Le procedure devono essere adattate in tal senso, in modo da individuare immediatamente le necessità di tali persone, fornire un'assistenza più tempestiva e garantire loro la massima assistenza legale e l'aiuto di ONG specializzate.

4.3.8 Il CESE esprime riserve in merito alla possibilità che gli attori non statali siano considerati responsabili della protezione. Agli Stati membri non dovrebbe essere possibile evitare tale responsabilità o delegarla. Il coinvolgimento e il sostegno degli attori non statali dovrebbe pertanto avvenire con la supervisione degli Stati membri e sotto la loro responsabilità.

4.3.9 Nondimeno, il lavoro delle ONG specializzate e degli altri operatori sociali a favore dei rifugiati e delle loro famiglie deve essere riconosciuto e deve contare con l'appoggio necessario da parte delle istituzioni pubbliche. Il CESE chiede che si riconosca il ruolo svolto dalle ONG specializzate nelle questioni dell'asilo e dei rifugiati e che si dia loro pieno accesso ai procedimenti e luoghi collegati alle loro attività.

## 5. Risolvere le difficoltà

5.1 La Commissione fa riferimento a un accesso effettivo alla possibilità di richiedere asilo sia nel Libro verde che nella sua comunicazione relativa al piano strategico sull'asilo. Il CESE ritiene che questa sia una questione della massima importanza. È necessario far sì che le persone che necessitano protezione internazionale possano presentare richiesta di asilo in uno Stato membro UE.

5.2 Nella sua comunicazione, la Commissione menziona il fatto che gli attuali livelli di domande di asilo sono a un minimo storico. Il CESE ritiene che tale calo non sia dovuto alla soluzione dei conflitti mondiali e al miglioramento della situazione dei diritti umani, bensì a un aumento delle barriere innalzate dall'Unione per impedire alle persone che necessitano protezione internazionale di raggiungere il territorio dell'UE.

5.3 Il CESE richiede un maggior impegno dell'UE nella lotta contro le reti criminali di tratta degli esseri umani, ma ritiene che alcune politiche volte a «combattere l'immigrazione illegale» stiano dando vita a una grave crisi del regime di asilo in Europa. Il sistema Eurodac, il Frontex, le sanzioni imposte alle compagnie di trasporti, gli accordi sulla riammissione con paesi terzi e gli accordi di cooperazione per la lotta all'immigrazione illegale rendono ancor più difficile per le persone che necessitano di protezione presentare una richiesta d'asilo. Il CESE ha affermato in diversi pareri<sup>(1)</sup> che la lotta all'immigrazione illegale non dovrebbe creare nuovi problemi in relazione all'asilo e che i funzionari responsabili dei controlli alle frontiere dovrebbero ricevere una formazione adeguata per poter garantire il diritto di asilo.

<sup>(1)</sup> Cfr. i seguenti pareri del CESE:

- parere in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale*, relatore: Pariza castaños (GU C 221 del 17.9.2002),
- parere in merito alla *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*, relatore generale: Pariza castaños (GU C 108 del 30.4.2004),
- parere in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio recante modifica alla decisione 2002/463/CE che istituisce un programma d'azione finalizzato alla cooperazione amministrativa nel settore delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione (programma ARGO)*, relatore: Pariza castaños (GU C 120 del 20.5.2005),
- parere in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, relatrice: Le nouail marlière (GU C 204 del 9.8.2008).

5.4 Il CESE sostiene le proposte dell'UNHCR di istituire gruppi di esperti in materia di asilo per fornire sostegno in tutte le operazioni di controllo delle frontiere nell'UE.

5.5 Il CESE è contrario alla pratica in base alla quale l'Unione europea o i suoi Stati membri concludono accordi di rimpatrio o di controllo delle frontiere con paesi che non hanno sottoscritto i principali strumenti giuridici internazionali per la difesa dei diritti di asilo. Si oppone altresì a qualunque misura di respingimento o rimpatrio che non sia condotta in condizioni di assoluta sicurezza e dignità.

5.6 Le persone il cui bisogno di protezione non sia stato esaminato da uno Stato membro non dovrebbero essere respinte o espulse a meno che non ci sia una garanzia che i loro bisogni saranno esaminati nel paese terzo con un procedimento equo e in linea con le norme internazionali in materia di protezione.

## 6. Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

6.1 Ai fini della creazione del CEAS, è necessario che l'armonizzazione legislativa sia accompagnata da una sostanziale cooperazione tra Stati membri. Tale cooperazione pratica migliorerà grazie alla creazione dell'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo** (*European Asylum Support Office*, EASO) proposto dalla Commissione e che il CESE appoggia.

6.2 L'Ufficio dovrà essere in grado di individuare con chiarezza le differenze nelle pratiche relative all'asilo esistenti tra gli Stati membri, come pure le differenze nelle loro legislazioni, e proporre i necessari cambiamenti. Dovrà inoltre disporre dell'autorità necessaria per redigere linee guida congiunte sull'interpretazione e l'applicazione dei diversi aspetti, procedurali e sostanziali, dell'*acquis* comunitario in materia di asilo, come proposto dalla Commissione nel suo Libro verde.

6.3 L'Ufficio potrebbe diventare un importante centro di scambio di buone pratiche e di sviluppo di attività di formazione in materia di asilo, in special modo per i funzionari preposti al controllo delle frontiere. Inoltre, potrebbe essere un centro di monitoraggio e analisi dei risultati delle nuove misure di asilo sviluppate dall'UE. Nell'ambito di tale ufficio potrebbero poi essere istituiti e gestiti i gruppi congiunti di esperti in materia di asilo.

6.4 L'Ufficio dovrà partecipare alla pratica di istituzione di reti, collaborare con l'Eurasil e mantenere stretti legami con l'UNHCR e le ONG specializzate. Il Parlamento europeo e il CESE saranno informati e consultati sulle sue attività.

## 7. Solidarietà tra gli Stati membri e dimensione esterna

### 7.1 Solidarietà tra gli Stati membri

7.1.1 Il programma dell'Aia indica che uno degli obiettivi del CEAS è offrire sostegno agli Stati membri i cui sistemi di asilo sono maggiormente sotto pressione, il che comporta migliorare i meccanismi di cooperazione e solidarietà. La Commissione, inoltre, propone di apportare alcuni emendamenti sia al regolamento di Dublino II che al sistema Eurodac. È necessario migliorare l'equilibrio delle domande di asilo e ridurre i movimenti secondari.

7.1.2 Il CESE rileva che il regolamento di Dublino è stato concepito partendo dal presupposto che i regimi di asilo negli Stati membri fossero simili; tuttavia non è ancora così. È inaccettabile trasferire i richiedenti asilo da un paese con migliori garanzie procedurali a un paese con un minor livello di garanzie. Nel suo parere sul Libro verde <sup>(1)</sup>, il Comitato raccomanda che «venga concessa al richiedente asilo la libertà di scelta del paese al quale presentare la domanda e che, in questa prospettiva, si esortino fin d'ora gli Stati membri ad applicare la clausola umanitaria prevista dall'articolo 15, paragrafo 1 del regolamento di Dublino».

7.1.3 In linea con una raccomandazione dell'UNHCR, il regolamento di Dublino dovrebbe contenere nuove disposizioni sulla definizione dei membri della famiglia, sull'effetto sospensivo del ricorso e il termine per i trasferimenti. Inoltre, il lasso di tempo durante il quale un richiedente asilo può essere tenuto in un centro in attesa di trasferimento deve essere drasticamente ridotto.

7.1.4 Il Comitato ha delle riserve in merito alla proposta della Commissione relativa al sistema Eurodac di sbloccare i dati sui rifugiati in possesso delle autorità, dal momento che ciò sarebbe contrario al diritto alla vita privata e ridurrebbe la protezione di cui i rifugiati potrebbero avere bisogno.

7.1.5 Il CESE approva la proposta della Commissione di istituire gruppi di esperti in materia di asilo che potrebbero fornire assistenza temporanea agli Stati membri in determinate circostanze, nonché trattare dossier quando i regimi di asilo degli Stati membri sono sovraccarichi.

7.1.6 Il fondo europeo per i rifugiati deve essere utilizzato per migliorare il sostegno finanziario dell'Unione agli Stati membri particolarmente gravati dall'immigrazione illegale e dalle richieste di asilo.

7.1.7 La solidarietà tra gli Stati membri dell'UE deve migliorare, tenendo conto del fatto che piccoli Stati come Malta registrano un'affluenza elevata di richiedenti asilo che supera le loro capacità di accoglienza.

7.1.8 La solidarietà può esercitarsi attraverso la politica di risistemazione dei rifugiati tra i paesi dell'UE, attraverso la collaborazione dell'EASO e nella gestione del Fondo europeo per i rifugiati.

7.1.9 Il CESE sostiene i progetti pilota presentati al Parlamento europeo per promuovere la risistemazione volontaria dei rifugiati e richiedenti asilo all'interno dell'UE.

### 7.2 Dimensione esterna

7.2.1 La maggior parte dei rifugiati vive in paesi in via di sviluppo (su 8,7 milioni di rifugiati riconosciuti dall'UNHCR, 6,5 milioni vivono nei paesi in via di sviluppo). Il CESE vorrebbe che l'Unione europea si assumesse nuove responsabilità per il sostegno e l'assistenza ai paesi in via di sviluppo e per il miglioramento della loro capacità di protezione.

7.2.2 I **programmi di protezione regionale** sono una modalità che il CESE sta seguendo, ma al momento sono pochi e in fase sperimentale. La valutazione di tali programmi dovrà condurre a nuove proposte per espanderli e a trasformarli in un nuovo meccanismo tramite cui l'UE può agire per migliorare la situazione dei rifugiati in tutto il mondo. Nel suo parere in merito al Libro verde, il Comitato «si interroga sullo scopo effettivo della creazione di centri di accoglienza in alcuni paesi - quali i nuovi Stati indipendenti (Ucraina, Repubblica moldova, Bielorussia) - che appaiono ben lontani dall'offrire le garanzie necessarie quanto all'adeguatezza di tali condizioni. Pone l'accento sul fatto che i programmi in questione, più che prefiggersi di rafforzare la protezione dei rifugiati, sembrano destinati a limitarne la possibilità di presentarsi alle frontiere dell'Unione».

7.2.3 Un altro importante meccanismo cui l'Unione deve far ricorso per dimostrare il suo impegno è il **reinsediamento dei rifugiati**. Reinsediamento significa accogliere le persone cui è stato concesso lo status di rifugiati da paesi terzi come residenti permanenti in uno Stato membro dell'Unione. È stata l'Unione europea, nell'ambito della riunione del Consiglio europeo del novembre 2004, ad auspicare il ricorso al meccanismo di reinsediamento. Da allora sono stati realizzati alcuni reinsediamenti, seppur in numero molto limitato. L'UNHCR ha evidenziato che soltanto il 5 per cento dei posti per il reinsediamento offerti nel 2007 si trovava all'interno dell'Unione e soltanto sette Stati membri disponevano di programmi di reinsediamento.

<sup>(1)</sup> Cfr. il parere del CESE in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, relatrice: Le nouail marlière (GU C 204 del 9.8.2008).

7.2.4 Il CESE invita gli Stati membri a divenire parte attiva nello sviluppo di programmi di reinsediamento e sostiene l'introduzione di un programma congiunto, così che il reinsediamento dei rifugiati nell'Unione non sia un mero atto simbolico ma sia abbastanza ampio da divenire un efficace meccanismo di redistribuzione dei rifugiati nel mondo. I programmi di reinsediamento europei dovranno essere sviluppati in collaborazione con l'UNHCR e le ONG specializzate.

7.2.5 Il Comitato concorda sul fatto che è necessario agevolare l'ingresso nell'Unione europea di persone in cerca di protezione; a tal fine, i sistemi di controllo delle frontiere devono

rispettare il diritto d'asilo e il regime dei visti deve essere applicato in maniera flessibile.

7.2.6 Il Comitato fa osservare che il trattamento congiunto delle richieste al di fuori dell'UE, ad esempio nelle ambasciate o nei servizi consolari degli Stati membri, potrebbe avere in effetti un impatto positivo, nella misura in cui potrebbe contribuire alla lotta contro la tratta di esseri umani e ridurre le conseguenti perdite di vite in mare. Pur non potendo affermare a priori che un trattamento congiunto porterebbe ad un allentamento degli standard relativi al trattamento delle richieste di asilo, è opportuno affrontare seriamente la questione relativa all'eliminazione di qualsiasi rischio che può derivare da tale trattamento.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde — Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei**

COM(2008) 423 def.

(2009/C 218/17)

La Commissione europea, in data 3 luglio 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 al:

«Libro verde — Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei»

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 dicembre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore Mario SOARES.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 142 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

## 1. Introduzione

1.1 Il Libro verde - Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei (COM(2008) 423 def. - SEC(2008) 2173) analizza un problema importante che devono affrontare oggi i sistemi di istruzione, una sfida che, anche se non nuova, si è di recente intensificata ed ampliata: la presenza nelle scuole di un gran numero di bambini provenienti da un contesto migratorio che si trovano in una situazione socioeconomica svantaggiata.

1.2 La Commissione ritiene utile consultare le parti interessate sulle strategie d'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio. Le parti interessate sono dunque invitate a comunicare il loro punto di vista sui seguenti temi:

- le sfide strategiche,
- le misure in grado di rispondere a tali sfide,
- il sostegno che l'UE potrebbe apportare agli Stati membri in questo contesto,
- il futuro della direttiva 77/486/CEE.

1.3 Il CESE ritiene si tratti di un problema complesso e impegnativo, che potrebbe essere affrontato in base a diversi approcci, tutti molto pertinenti e importanti. Tuttavia, per motivi metodologici, si limiterà a cercare di rispondere alle cinque domande formulate nel documento della Commissione, senza però rinunciare ad alcune osservazioni di carattere generale.

## 2. Osservazioni generali

2.1 Il CESE approva totalmente l'approccio del Libro verde che guarda alla presenza nelle scuole europee di numerosi

alunni migranti come a una sfida e non come a un problema. Il documento fa una diagnosi giusta del fenomeno e ne analizza praticamente tutti gli aspetti.

2.2 Tuttavia, una definizione tanto ampia come «bambini provenienti da un contesto migratorio», «figli di migranti» e «alunni migranti», che comprende i figli sia delle persone originarie dei paesi terzi sia di quelle provenienti da altri paesi comunitari ma che non vivono nel loro paese d'origine, rischia di rendere omogeneo qualcosa che invece è sostanzialmente differente.

2.3 In realtà, tutti riconoscono che la situazione dei cittadini europei non è la stessa dei cittadini extracomunitari. La stessa Commissione ammette il rischio di usare questa definizione quando ricorda che i cittadini europei, contrariamente agli extracomunitari, possono circolare liberamente all'interno dell'Unione. La Commissione sembra, comunque, giustificare la sua scelta accettando i criteri utilizzati dalle fonti dei dati (studi PIRLS e PISA) <sup>(1)</sup>.

2.4 Il CESE capisce l'approccio della Commissione che comprende nelle sue preoccupazioni tutti i bambini i cui genitori hanno una nazionalità diversa da quella del paese di accoglienza, nella misura in cui tutti hanno bisogno di un sostegno specifico. Preferirebbe tuttavia che la questione venisse affrontata secondo i due aspetti già segnalati: da un lato i figli dei cittadini europei e dall'altro i figli dei cittadini di paesi terzi.

<sup>(1)</sup> PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study, studio realizzato dalla International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA); PISA: Programme for International Student Assessment (Programma internazionale di valutazione degli alunni), studio coordinato dall'OCSE.

2.5 Oggetto del presente parere non è il fenomeno migratorio in quanto tale, bensì il ruolo dei sistemi d'istruzione nel migliorare l'integrazione dei lavoratori migranti e, più precisamente, dei loro figli. Il parere tiene tuttavia conto di diversi pareri del CESE sull'immigrazione, i quali costituiscono un corpus teorico importante <sup>(1)</sup>.

2.6 L'integrazione riuscita di una popolazione di immigrati è strettamente legata all'istruzione cui i figli degli immigrati stessi hanno accesso e ai loro risultati scolastici. Tale relazione non può essere messa in dubbio perché da essa dipende il successo della politica europea di coesione sociale, la stabilità delle nostre democrazie e addirittura lo sviluppo economico a lungo termine.

2.7 Quanto più rapida e migliore sarà l'integrazione scolastica dei bambini e dei giovani figli di immigrati, tanto maggiore sarà il loro successo scolastico. È opportuno in tale contesto sottolineare l'importanza dell'istruzione prescolastica per il conseguimento degli strumenti necessari per riuscire bene a scuola e nella società.

2.8 Tuttavia, se i dati indicano chiaramente che gli alunni figli di immigrati che frequentano le scuole sin dalla prima infanzia hanno risultati decisamente migliori, questo non significa che essi avranno maggiori opportunità per quanto riguarda l'accesso all'università o l'ottenimento di un lavoro dignitoso.

<sup>(1)</sup> Cfr. tra gli oltre 50 pareri del CESE in materia, in particolare i seguenti: parere in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia d'immigrazione*, e alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla politica comune in materia d'asilo, recante un metodo aperto di coordinamento*, relatrice: ZU EULENBURG (GU C 221 del 17.9.2002); parere in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, formazione professionale o volontariato*, relatore: PARIZA CASTANOS (GU C 133 del 6.6.2003); parere in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo*, relatrice: CASSINA (GU C 32 del 5.2.2004); parere in merito alla *Comunicazione della Commissione su immigrazione, integrazione e occupazione*, relatore: PARIZA CASTANOS (GU C 80 del 30.3.2004); parere sul tema *Integrazione nella cittadinanza dell'Unione europea* (parere d'iniziativa), relatore: PARIZA CASTANOS (GU C 208 del 3.9.2003); parere sul tema *La convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti* (parere d'iniziativa), relatore: PARIZA CASTANOS (GU C 302 del 7.12.2004); parere sul tema *L'immigrazione nell'UE e le politiche di integrazione: la collaborazione tra le amministrazioni regionali e locali e le organizzazioni della società civile* (parere d'iniziativa), relatore: PARIZA CASTANOS (GU C 318 del 23.12.2006); parere sul tema *Politica comunitaria di immigrazione e di cooperazione con i paesi d'origine per promuovere lo sviluppo* (parere d'iniziativa), relatore: PARIZA CASTANOS (GU C 44 del 16.2.2008); parere sul tema *Elementi per la struttura, l'organizzazione e il funzionamento di una piattaforma per un maggior coinvolgimento della società civile nella promozione delle politiche d'integrazione di cittadini dei paesi terzi a livello UE* (parere esplorativo), relatore: PARIZA CASTANOS (GU C 27 del 3.2.2009); parere sul tema *Integrazione delle minoranze - I Rom*, relatrice: SIGMUND, correlatrice: SHARMA (GU C 27 del 3.2.2009); parere in merito alla *Comunicazione della Commissione - Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti*, relatore: PARIZA CASTANOS, correlatrice: Bontea, CESE 342/2009 del 25 febbraio 2009 (Non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

2.9 D'altro canto, quanto più libera e consapevole sarà la scelta di una futura carriera professionale e quanto più si punterà al successo scolastico dei bambini e dei giovani provenienti da un contesto migratorio tanto migliori saranno i risultati sociali, economici e politici.

2.10 La scuola, in quanto primo ambito di socializzazione al di fuori della famiglia, è il luogo privilegiato per conseguire l'integrazione. Se invece di contribuire ad attenuare gli effetti dell'origine socioeconomica delle famiglie dei migranti, la scuola rifiuta, discrimina o segrega, difficilmente il processo d'integrazione avrà un esito positivo e il costo di questo insuccesso ricadrà su tutta la società.

2.11 È dunque da respingere l'esistenza di scuole frequentate soprattutto o esclusivamente dai figli degli immigrati, anche se questo potrebbe essere dettato, a prima vista, da buone intenzioni. La scuola deve rispecchiare la composizione sociale della comunità e non costituire un ghetto per nessuno. La segregazione fisica e sociale degli alunni provenienti da un contesto migratorio in scuole appositamente pensate per loro è generalmente accompagnata e/o è conseguenza di una segregazione residenziale.

2.12 I professori, in quanto attori fondamentali del processo educativo, meritano un'attenzione particolare da parte delle autorità competenti nel campo dell'istruzione, dato che hanno una responsabilità diretta nei risultati scolastici degli alunni. Carriere interessanti e ben remunerate, e soprattutto una formazione iniziale e continua che tenga conto di queste nuove realtà sono elementi essenziali per raggiungere risultati positivi <sup>(2)</sup>.

2.13 A tale proposito, sarebbe interessante puntare su un aumento del numero di professori di origini etniche e culturali più diversificate. Il loro esempio può infatti rappresentare uno stimolo e contribuire a costruire l'autostima dei loro allievi. Per questo bisognerà rivedere i criteri e le procedure di assunzione dei professori, destinando risorse a favore di questo obiettivo.

2.14 La conoscenza della lingua nazionale è una delle condizioni indispensabili del successo scolastico. Il problema non è stato ancora risolto, in quanto si è fatta confusione tra capacità di comunicazione e conoscenze linguistiche. L'esistenza di un sostegno specifico in questo settore, l'integrazione più immediata possibile (a partire dalla prima infanzia) nell'ambiente scolastico, l'interazione della scuola con le madri e i padri, nel senso che anche per questi ultimi devono essere previsti corsi per l'apprendimento della lingua nazionale, sono alcune delle strategie che possono essere adottate per risolvere questo problema, uno dei più spinosi.

<sup>(2)</sup> Cfr. il parere del CESE *Migliorare la qualità della formazione degli insegnanti*, relatore: SOARES (CESE 75/2008, GU C 151 del 17.6.2008).



2.15 Il coinvolgimento delle madri e dei padri migranti in tutto il processo educativo, la loro interazione con le famiglie delle comunità autoctone, la valorizzazione dei loro saperi e delle loro esperienze, sono fattori d'integrazione all'interno della scuola e della comunità, sia per gli alunni sia per le comunità migranti in generale. Per tale motivo, è importante la presenza di personale di supporto e di mediatori culturali (<sup>1</sup>).

### 3. Il contributo del CESE

3.1 Il Libro verde definisce quattro temi in discussione, per i quali ha strutturato una serie di domande, più precisamente:

#### A. Le sfide strategiche

*Quali sono le sfide strategiche principali collegate all'offerta di una buona istruzione ai bambini provenienti da un contesto migratorio? Oltre a quelle che sono state definite nel presente documento, è opportuno prenderne in considerazione altre?*

#### B. Le misure strategiche

*Quali sono le misure strategiche in grado di rispondere a tali sfide? Dovrebbero essere previste altre misure e strategie oltre a quelle esposte?*

#### C. Il ruolo dell'Unione europea

*Quali azioni possono essere intraprese attraverso i programmi comunitari per influenzare positivamente l'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio?*

*Come è opportuno rispondere a queste problematiche nel quadro del metodo aperto di coordinamento per l'istruzione e la formazione? Ritenete che sia opportuno elaborare eventuali indicatori e/o criteri come strumenti per concentrare ulteriormente l'azione dei poteri pubblici sull'attenuazione delle differenze dei risultati scolastici?*

#### D. Il futuro della direttiva 77/486/CEE

*Tenuto conto del modo in cui è stata applicata in passato e tenuto conto dell'evoluzione e della natura dei flussi migratori dal momento della sua adozione, come può la direttiva 77/486/CEE svolgere un ruolo di sostegno nelle politiche degli Stati membri in materia? Raccomandereste il suo mantenimento nella sua forma attuale, la sua modifica o la sua abrogazione? Avete altri approcci da proporre per sostenere le politiche degli Stati membri sulle questioni affrontate?*

(<sup>1</sup>) Questa ed altre proposte figurano nella relazione dell'aprile 2008 intitolata *Education and Migration - Strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for policy-makers* (Educazione e migrazione-Strategie d'integrazione dei minori migranti nelle scuole e nelle società europee. Una sintesi di risultati delle ricerche per i responsabili istituzionali), elaborata dalla rete di esperti NESSE (rete di esperti sugli aspetti sociali dell'istruzione e della formazione, promossa dalla Commissione europea) ([http://www.nesse.fr-ness-ness\\_top-activites-education-and-migration](http://www.nesse.fr-ness-ness_top-activites-education-and-migration)).

### 3.2 Le sfide strategiche

3.2.1 Probabilmente, la maggiore sfida strategica a livello europeo consiste attualmente nel creare una scuola inclusiva in una società che lo è sempre meno, vuoi per l'allargamento del fossato tra ricchi e poveri e il conseguente aumento dell'esclusione sociale, vuoi, nel caso specifico dell'immigrazione, perché si è consolidato l'irrigidimento generalizzato delle politiche migratorie. Una particolare attenzione dovrà essere rivolta alla situazione socioeconomica delle persone provenienti da un contesto migratorio, considerando che una posizione di svantaggio sociale incide fortemente sulle opportunità educative.

3.2.2 La sfida enorme rappresentata dall'integrazione di milioni di immigrati attraverso la scuola non può essere affrontata senza indagare, tra le altre cose, i seguenti aspetti: lo statuto giuridico dei cittadini stranieri, che influenza il loro accesso al sistema generale di istruzione obbligatoria (<sup>2</sup>), i processi di regolarizzazione dei clandestini, gli ostacoli imposti al ricongiungimento familiare, i criteri per la concessione di visti, che possono addirittura pregiudicare i diritti fondamentali della persona (come ad esempio l'esigenza di realizzare test del DNA per provare la parentela).

3.2.3 Al momento di prendere decisioni politiche nel campo dell'istruzione, decisioni che incidono su milioni di bambini e di giovani figli di immigrati, questi problemi di natura globale non devono essere trascurati. La scuola non nasce né si sviluppa isolata dal contesto sociale nel quale si inserisce. La scuola è il riflesso di questa società e può contribuire in modo decisivo al suo cambiamento.

3.2.4 In particolare, le riforme della scuola che trattano l'istruzione come un'attività economica come qualsiasi altra, trasferendo il linguaggio commerciale all'ambito scolastico (alunni e genitori visti come consumatori o utenti e professori visti come fornitori di un servizio) e che promuovono una valutazione basata esclusivamente sul rendimento individuale degli alunni non contribuiscono al successo dell'integrazione. Bisogna tornare a definire l'istruzione innanzi tutto come un diritto umano fondamentale di tutti i bambini e i ragazzi.

3.2.5 Tenendo conto del fatto che l'istruzione resta una competenza del livello nazionale, una sfida di rilievo per l'Unione europea sarà quella di riuscire a coordinare, nella pratica, le politiche necessarie per raggiungere il più alto livello possibile d'integrazione. Il paradosso che consiste, da un lato, nel riconoscere che il fenomeno dell'immigrazione ha ripercussioni sul piano comunitario e, dall'altro, nel continuare a sviluppare le politiche a livello nazionale, potrà essere superato solo quando ci sarà la volontà politica di approfondire il coordinamento di queste stesse politiche.

(<sup>2</sup>) In Germania, lo stato giuridico di «cittadino straniero» comporta di frequente l'esenzione dalla frequenza scolastica obbligatoria. Tuttavia, conformemente al disposto dell'articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea *Ogni individuo ha diritto all'istruzione... Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.*

3.2.6 L'Unione europea deve pertanto affrontare la sfida consistente nel riconoscere che le difficoltà di gestione di un fenomeno migratorio di grande portata difficilmente verranno risolte a livello di singoli Stati membri. Essa dovrà dunque disporre degli strumenti politici necessari per farlo, data la crescente presenza di studenti extracomunitari nei suoi sistemi d'istruzione.

3.2.7 La situazione di svantaggio in cui si trovano le persone che provengono da un contesto migratorio concerne anche il settore dell'istruzione per adulti. Queste persone prendono parte in misura minore alle azioni di formazione continua e i corsi che vengono loro proposti si concentrano in gran parte sull'acquisizione di competenze linguistiche. Gli istituti d'insegnamento che si occupano dell'istruzione degli adulti dovranno garantire una maggiore apertura a tutto questo gruppo della popolazione. L'offerta globale di istruzione dovrà tener conto delle persone che provengono da un contesto migratorio. In tale contesto, sarà necessario ampliare l'istruzione per adulti a settori quali la cultura, la politica, la pianificazione familiare, ma anche la salute, le competenze sociali, ecc.

3.2.8 Un'altra sfida strategica in grado di determinare qualsiasi decisione è quella dovuta all'attuale crisi economica. L'aumento della disoccupazione, le difficoltà relative ai sistemi di sicurezza sociale che in alcuni paesi mettono in discussione gli stessi modelli di previdenza, possono fare emergere fenomeni di razzismo e di xenofobia del tutto contrari ai valori dell'Europa democratica. Sia la scuola sia la comunità in cui si inserisce devono prestare attenzione a tali fenomeni, non solo per prevenirli ma anche per agire se necessario.

### 3.3 Le misure strategiche

3.3.1 Gli Stati membri hanno la responsabilità primaria e fondamentale di onorare l'impegno di integrazione nei confronti degli immigrati. Nel caso dei bambini e dei giovani, questo significa non solo assicurare l'accesso di tutti al sistema educativo, garantendo che non si applichino criteri di selezione basati sulla posizione sociale, ma anche operare affinché il successo scolastico sia considerato un diritto degli alunni figli di immigrati.

3.3.2 Per questo, è necessario che le misure nel campo dell'istruzione si basino su:

- una scuola di qualità e accessibile gratuitamente a tutti,
- una politica che rispetti, tra le altre, le differenze etniche, socioculturali, economiche e di genere e che sappia trarre profitto dalle potenzialità esistenti,
- il rispetto delle caratteristiche di ciascuna comunità di immigrati, caratteristiche di cui tener conto nella elaborazione dei

programmi con l'obiettivo dell'apertura interculturale degli istituti di istruzione,

- un corpo docente in grado di rispondere alle necessità degli alunni stranieri, che goda del sostegno e della formazione continua indispensabili per perseguire gli obiettivi d'istruzione e che possa contare sull'aiuto del personale di sostegno che conosce la lingua e la cultura delle comunità presenti all'interno della scuola. Sarebbe utile in tale contesto rafforzare la presenza di equipe multidisciplinari negli istituti, introducendo ad esempio un ampio programma di azione sociale scolastica,
- un sostegno all'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio attraverso un migliore accesso alla rete Internet (*world wide web*), in quanto strumento essenziale per il successo scolastico nell'UE. A tal fine, il CESE desidera proporre la creazione di circoli giovanili e di centri comunitari con accesso a Internet, l'istituzione di partenariati con biblioteche locali con l'appoggio dei comuni o di partenariati con imprese disposte ad offrire le loro vecchie attrezzature informatiche, ecc.,
- una istruzione «sostenibile». La promozione delle conoscenze linguistiche non si esaurisce nei primi anni di vita o nell'apprendimento prescolare. Essa è un processo scolastico costante che non può limitarsi alla conoscenza della lingua del paese di accoglienza. L'acquisizione del linguaggio tecnico-professionale richiede un approccio multidisciplinare e una adeguata formazione dei docenti di tutte le materie. Parallelamente all'apprendimento della lingua del paese di accoglienza, bisognerà anche garantire l'offerta di corsi delle lingue parlate dalle famiglie degli alunni. La salvaguardia e la promozione del multilinguismo dovrebbero figurare nell'offerta curriculare di tutte le scuole,
- la promozione di un programma di tutoraggio nel quale gli studenti siano invitati ad unirsi a colleghi più grandi e con maggiore esperienza,
- la creazione di una piattaforma di dialogo tra bambini immigrati e autoctoni, in quanto strumento capace di eliminare i preconcetti e di rafforzare l'integrazione,
- la partecipazione dei genitori degli alunni provenienti da un contesto migratorio. I genitori hanno un ruolo particolare da svolgere e dunque devono conoscere meglio il sistema scolastico e le possibilità di formazione professionale e devono essere chiamati a pronunciarsi in materia,
- un'offerta completa di corsi d'istruzione per adulti destinati alle persone che provengono da un contesto migratorio, siano essi genitori di alunni o no, per le ragioni illustrate precedentemente <sup>(1)</sup>,

<sup>(1)</sup> Cfr il punto 3.2.7.

— la promozione di competenze «interculturali», il che comprende l'attribuzione di borse di studio e la concessione di aiuti finanziari al fine di ridurre gli svantaggi nel campo dell'istruzione (misure non limitate agli alunni che provengono da un contesto migratorio).

3.3.3 Oltre alla necessità di dare risposte di carattere globale che devono tener conto delle caratteristiche della popolazione immigrata, ad esempio l'accesso all'assistenza sanitaria e al mercato del lavoro oppure un'abitazione dignitosa, il Comitato sottolinea l'importanza di fornire risposte specifiche al settore dell'istruzione, ad esempio la revisione del materiale scolastico in modo che gli immigrati non vengano presentati sotto una luce negativa, l'esistenza di attività extracurricolari di integrazione, l'accesso al sistema dell'istruzione sin dalla più tenera età, la messa a disposizione delle risorse necessarie per la formazione iniziale e continua dei professori e per l'assunzione di personale ausiliare qualificato, nei limiti del possibile proveniente dai paesi di origine della popolazione scolastica, ecc.

3.3.4 La partecipazione della società civile è non solo auspicabile ma costituisce anche un indicatore sicuro della qualità della democrazia sociale ed educativa nonché un fattore importante per l'integrazione dei lavoratori migranti. Le associazioni di genitori e gli operatori sociali nel campo dell'istruzione possono contribuire alla creazione di una società e di una cittadinanza inclusive, che rispettino le differenze e siano coscienti del valore di una forte coesione sociale.

La concessione del diritto di voto nelle elezioni comunali agli immigrati in posizione regolare, misura adottata da vari paesi, va sostenuta e promossa, nella misura in cui riconosce l'integrazione degli immigrati nella comunità di accoglienza e rafforza il senso di appartenenza.

#### 3.4 Il ruolo dell'Unione europea

3.4.1 Nel processo di adozione e applicazione del nuovo Trattato di Lisbona, l'Unione europea dovrebbe far sì che gli Stati membri continuino a garantire una politica d'integrazione degli immigrati, in particolare il diritto all'istruzione, all'insegnamento della lingua materna e alla partecipazione dei genitori degli alunni immigrati al fine di migliorare le loro capacità e di sostenere i loro figli nelle decisioni e nei processi educativi.

3.4.2 L'Unione europea potrebbe promuovere il ricorso, da parte degli Stati membri, al metodo aperto di coordinamento e, in questo ambito, favorire la realizzazione di studi comparati e di programmi di ricerca che contribuiscano a raccogliere e a diffondere le buone pratiche, e potrebbe sostenere le iniziative innovative volte a mettere in guardia sulle questioni che emergono a livello europeo e che talvolta è difficile riconoscere su scala esclusivamente nazionale. Il Comitato formula, ai punti seguenti, alcune proposte concrete in tal senso.

3.4.3 La definizione di indicatori e di criteri di riferimento, con l'obiettivo di concentrare gli sforzi sull'eliminazione non solo dell'insuccesso scolastico, ma anche delle difficoltà oggettive che un alunno figlio di immigrati può incontrare nel contesto specifico in cui è inserito, può essere una misura strategica particolarmente rilevante. Per evitare l'abbandono scolastico o la mancata frequenza della scuola risultano più che mai necessari programmi che consentano di offrire azioni sociali nelle scuole.

3.4.4 Tra i parametri di riferimento da utilizzare nell'ambito del metodo aperto di coordinamento si propongono per esempio: la situazione socioeconomica degli alunni, provengano o no da un contesto migratorio; la conclusione degli studi (scuola dell'obbligo) da parte degli alunni, siano essi provenienti o no da un contesto migratorio; la quota di insegnanti provenienti da un contesto migratorio; le competenze interculturali del personale docente; la permeabilità sociale del sistema scolastico; la promozione del multilinguismo nel sistema d'istruzione pubblico; l'apertura dei sistemi d'istruzione a tutti i bambini e ai giovani, ecc.

3.4.5 D'altro canto, sarebbe importantissimo coinvolgere direttamente il Parlamento europeo nella definizione, nel monitoraggio e nella valutazione delle proposte e delle azioni volte a garantire l'inammissibilità di episodi di esclusione o emarginazione sul territorio europeo.

#### 3.5 Il futuro della direttiva 77/486/CEE

3.5.1 La direttiva 77/486/CEE è stata un passo importante verso l'inserimento nell'agenda politica del diritto di tutti i bambini provenienti da un contesto migratorio all'istruzione. Se questo è vero - ed è giusto riconoscerlo - è però altrettanto vero che la direttiva riguardava unicamente i figli dei cittadini europei e basava l'integrazione esclusivamente sulla questione dell'uso della lingua. Inoltre, la direttiva non è stata regolarmente applicata e trenta anni dopo la sua entrata in vigore non è stata ancora del tutto recepita nella legislazione degli attuali Stati membri dell'Unione.

3.5.2 La direttiva 77/486 è storicamente e politicamente obsoleta e non risponde alle esigenze attuali di integrazione, ragione per cui deve essere oggetto di importanti adeguamenti che tengano conto della evoluzione dello stesso fenomeno migratorio. Se la questione dell'apprendimento delle lingue deve continuare ad essere al centro di tutta l'attenzione possibile da parte dell'UE e degli Stati membri, il CESE ritiene che una direttiva in materia, che abbia l'ambizione di essere uno strumento di integrazione sociale, economica e politica degli immigrati e dei loro figli, debba andare molto più lontano e comprendere altre dimensioni.

3.5.3 La futura direttiva deve considerare che l'integrazione degli immigrati nelle comunità di accoglienza è un problema molto più complesso rispetto all'integrazione dei loro figli nel sistema d'istruzione, ma che quest'ultima svolge un ruolo centrale per il successo della prima.

3.5.4 Pertanto, la futura direttiva deve non solo prendere in considerazione il problema delle conoscenze linguistiche (che continua ad essere una questione chiave) ma anche affrontare l'integrazione di bambini e giovani nei sistemi d'istruzione in modo più completo e coerente.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Consiglio su un'azione europea nel settore delle malattie rare**

COM(2008) 726 def./3 — 2008/0218 (CNS)

(2009/C 218/18)

Il Consiglio, in data 28 novembre 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 Consiglio su un'azione europea nel settore delle malattie rare»

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 febbraio 2009, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice CSER.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 162 voti favorevoli, 4 voti contrari e 8 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE accoglie con soddisfazione la proposta di raccomandazione del Consiglio e approva il lancio di un'azione coordinata europea nel settore delle malattie rare, volta ad identificare, definire e classificare tali malattie.

1.2 È favorevole all'individuazione di centri di competenza nazionali e regionali per le malattie rare e ritiene opportuno che venga incoraggiata e promossa la partecipazione di tali centri alle reti di riferimento europee.

1.3 Si compiace del sostegno fornito alle ricerche coordinate attualmente in corso nel settore delle malattie rare. Valuta favorevolmente anche la promozione dei progetti di coordinamento miranti ad un impiego ottimale delle modeste risorse disponibili ed apprezza l'intensificazione della cooperazione internazionale.

1.4 Per quanto riguarda la condivisione a livello europeo del know-how in materia di malattie rare, il CESE raccomanda di tenere nella dovuta considerazione anche i diritti di proprietà intellettuale e di offrire appropriate garanzie.

1.5 Il CESE approva l'elaborazione di piani nazionali, ma ritiene che la scadenza prevista, il 2011, sia troppo vicina perché tali piani possano essere definiti con la necessaria precisione.

1.6 Valuta con favore il proposito di individuare entro il 2011 i centri nazionali e regionali, ma constata che ciò sarà subordinato ad un'elaborazione adeguata dei piani nazionali.

1.7 Raccomanda di garantire a livello europeo un ampio coordinamento e la diffusione delle informazioni, nonché di

elaborare una terminologia tecnica comune e informatizzata. Invita inoltre a mettere a punto un trattato pratico di dialogo tra le differenti culture professionali che tenga conto delle particolarità del settore.

1.8 Raccomanda di sviluppare un sistema speciale di comunicazione e di segnalazione, inteso a far funzionare una rete di riferimento e un «servizio mobile» affinché tutte le persone coinvolte possano accedere alle informazioni appropriate.

1.9 Si compiace del fatto che alla ricerca in campo sociale venga riconosciuto un ruolo nell'individuazione delle esigenze che emergono nel contesto delle malattie rare.

1.10 Raccomanda che tutti gli Stati membri istituiscano propri centri per le malattie rare, i quali potrebbero svolgere un ruolo di coordinamento tra, da un lato, gli istituti di ricerca e di cura e i servizi sanitari e, dall'altro, i poteri pubblici.

1.11 Raccomanda inoltre che i centri degli Stati membri per le malattie rare svolgano anche dei compiti concernenti la raccolta di dati, l'accreditamento, la metodologia e il coordinamento.

1.12 Raccomanda di iscrivere le strategie nazionali in materia di malattie rare nei programmi nazionali di sanità pubblica e di sviluppo della salute.

1.13 Raccomanda che, invece di finanziare singoli progetti, vengano create delle fonti di finanziamento a lungo termine per garantire un impiego più efficace e produttivo delle risorse e una migliore tutela dei diritti dei pazienti.

1.14 Raccomanda di esaminare la partecipazione delle associazioni di pazienti, delle organizzazioni professionali, delle organizzazioni della società civile e delle parti sociali, come pure di analizzare e valutare la possibilità di ricorrere ai centri di riferimento di altri Stati membri, tenendo conto degli interessi e dei diritti dei pazienti.

1.15 Raccomanda di analizzare in maniera più approfondita la questione della mobilità degli esperti in materia di sanità, coinvolgendo le organizzazioni professionali, le organizzazioni della società civile e le parti sociali allo scopo di fornire le necessarie garanzie.

1.16 Nell'ottica di ridurre le disuguaglianze in materia di assistenza sanitaria, il CESE raccomanda di esaminare le condizioni che consentono un utilizzo proporzionale delle risorse, dato che il documento in esame si propone di garantire l'accesso alle cure per i pazienti colpiti da tutte le malattie rare.

1.17 Il CESE è favorevole alla creazione di un comitato consultivo dell'Unione europea sulle malattie rare e raccomanda che vi partecipino, oltre ai rappresentanti degli Stati membri, ai soggetti industriali, alle associazioni rappresentative dei pazienti e agli esperti, anche le parti sociali ed altre organizzazioni della società civile, poiché senza di esse non è possibile elaborare strategie nazionali, laddove invece ciò costituisce una delle condizioni dell'attuazione della raccomandazione.

1.18 Raccomanda che la politica sanitaria internazionale sostenga l'iniziativa della giornata europea delle malattie rare proclamando una giornata mondiale delle malattie rare.

1.19 Considera opportuna l'elaborazione di un rapporto sull'attuazione della raccomandazione cinque anni dopo la sua adozione, a condizione di garantire che le correzioni necessarie saranno effettuate nel corso dell'attuazione tenendo conto dei diritti dei pazienti. Il CESE desidera partecipare alla valutazione continua di tale attuazione.

## 2. Osservazioni generali

### 2.1 Contesto

2.1.1 Le malattie rare, comprese le malattie genetiche, sono oggetto di un programma d'azione comunitario che copre il periodo dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2003 (decisione n. 1295/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 1999, che adotta un programma d'azione comunitaria sulle malattie rare nel quadro dell'azione nel settore della sanità pubblica (1999-2003)). Detto programma d'azione definisce come malattia rara una malattia che colpisce meno di cinque persone su 10 000 nell'Unione. Il regolamento (CE) n. 141/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1999, concernente i medicinali orfani, si basa sulla stessa definizione.

2.1.2 Queste malattie, per la loro modesta incidenza e per la loro specificità, richiedono un approccio globale, basato su interventi specifici e combinati volti a prevenire un'elevata mortalità o, laddove sia evitabile, la mortalità precoce e a migliorare la qualità della vita e il potenziale socioeconomico delle persone colpite.

2.1.3 Il gruppo di lavoro sulle reti di riferimento per le malattie rare, istituito dalla Commissione europea, ha il compito di definire i principi di base, i trattamenti e i criteri ai quali devono conformarsi i centri di riferimento europei. Tali questioni sono coperte anche dal Sesto e dal Settimo programma quadro europeo di ricerca e sviluppo.

2.1.4 L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) sta preparando per il 2014 l'11a versione della classificazione internazionale delle malattie, che comprende anche le malattie rare. L'OMS ha invitato la task force dell'UE sulle malattie rare a contribuire, in qualità di gruppo consultivo, alla codificazione e alla classificazione di tali malattie.

2.1.5 L'applicazione di una definizione comune delle malattie rare per tutti gli Stati membri rafforzerebbe sensibilmente il contributo dell'Unione europea nel quadro della cooperazione con l'OMS e permetterebbe all'UE di svolgere un ruolo più incisivo, anche al di fuori delle sue frontiere, nella risoluzione dei problemi sanitari mondiali.

2.1.6 Garantire ai pazienti affetti da una malattia rara l'accesso alla diagnosi, al trattamento e ad informazioni di buona qualità figura tra le principali priorità della strategia sanitaria europea adottata nel 2007.

## 3. Osservazioni specifiche

### 3.1 Definizione e incidenza delle malattie rare

3.1.1 Le malattie rare richiedono un approccio globale, basato su interventi combinati volti a prevenire un'elevata mortalità o, laddove sia evitabile, la mortalità precoce, e a migliorare la qualità della vita e il potenziale socioeconomico delle persone colpite.

3.1.2 I dati relativi all'incidenza attestano che esistono da 5 000 a 8 000 malattie rare diverse che colpiscono il 6 % della popolazione comunitaria in varie fasi della vita. Ciò significa che il numero di cittadini dell'Unione europea che soffrono o soffriranno di una malattia rara va da 27 a 36 milioni.

3.1.3 Gran parte delle malattie rare si caratterizza per un'incidenza molto modesta (meno di una persona su 100 000). I pazienti affetti da tali malattie estremamente rare, come pure le loro famiglie, sono particolarmente isolati e vulnerabili.

3.1.4 Le malattie rare, inoltre, sono caratterizzate da una grande variabilità nell'età d'esordio dei primi sintomi: circa la metà compare alla nascita o durante l'infanzia, l'altra metà insorge in età adulta. Le malattie rare sono in gran parte di origine genetica, ma possono anche essere il risultato dell'esposizione ambientale durante la gravidanza o in altre fasi della vita, spesso in presenza di una suscettibilità genetica. Alcune sono forme rare o complicazioni rare di patologie comuni.

### 3.2 Assenza di riconoscimento e di visibilità delle malattie rare

3.2.1 Le malattie rare variano molto anche per gravità ed espressione clinica. L'aspettativa di vita dei pazienti affetti da malattie rare è significativamente inferiore alla media. Molte sono patologie degenerative complesse e sono debilitanti in maniera cronica, mentre altre sono compatibili con una vita normale, a patto che siano diagnosticate in tempo e gestite e/o curate in modo adeguato. Esse generano disabilità spesso ad espressione multipla con molte conseguenze sul piano della funzionalità. Tali disabilità, oltre ad accentuare il senso di isolamento, potrebbero essere fonte di discriminazione e limitare le opportunità nel campo dell'istruzione e in quello professionale e sociale.

### 3.3 Assenza di politiche riguardanti le malattie rare negli Stati membri

3.3.1 Sebbene contribuiscano in misura considerevole alla morbilità e alla mortalità, le malattie rare sono prive di visibilità all'interno dei sistemi di informazione sanitaria a causa dell'assenza di adeguati sistemi di codifica e classificazione. La mancanza di politiche sanitarie specifiche in materia di malattie rare e la scarsità delle competenze al riguardo si traducono sul piano pratico in diagnosi tardive e difficoltà di accesso alle cure. I servizi erogati dai diversi sistemi sanitari nazionali in materia di diagnosi, terapia e riabilitazione dei pazienti affetti da malattie rare variano molto in termini di disponibilità e di qualità. Ai cittadini residenti nei vari Stati membri e/o nelle diverse regioni degli Stati membri non è garantita la parità di accesso ai servizi specialistici e ai farmaci orfani.

3.3.2 Le risorse destinate alla ricerca sulle malattie rare e alla diagnosi e al trattamento di tali malattie differiscono sensibilmente da uno Stato membro all'altro. La mancata concentrazione delle risorse si traduce in una minore efficacia e quindi in cure tardive o in una totale mancanza di trattamento per numerosi pazienti.

3.3.3 La diagnosi e il trattamento delle malattie rare richiedono una preparazione particolare. A causa della mancanza di risorse sussistono differenze importanti, e numerosi pazienti subiscono le conseguenze di una diagnosi sbagliata o incompleta.

3.3.4 A causa delle specificità delle malattie rare, del numero limitato di pazienti e della carenza di conoscenze e di compe-

tenze in materia, si rivela necessaria una cooperazione internazionale, la quale apporta un valore aggiunto. Probabilmente in nessun altro settore della pubblica sanità una collaborazione tra i 27 approcci nazionali potrebbe risultare altrettanto efficace ed utile come nel settore delle malattie rare. Questo fatto è riconosciuto da soggetti decisionali politici, sia nazionali che europei, e da tutte le parti in causa. Condividendo le limitate risorse disponibili si potranno ottenere risultati migliori. Nei vari Stati membri vengono seguite prassi differenti per quanto riguarda la raccolta dei dati (tipo di rilevazione e cadenza). Si può ad esempio prevedere un obbligo di notifica valido per l'intera popolazione, o limitarsi a raccogliere dati in maniera sporadica. Per elaborare ed applicare politiche sanitarie che siano efficaci in termini di prevenzione e di costi, ma anche ai fini della ricerca a livello sia di Stati membri che di UE, è essenziale raccogliere dati e informazioni uniformi. Anche l'accesso delle persone interessate a dati e a informazioni pertinenti è molto importante.

3.3.5 In particolare bisogna migliorare la qualità della vita dei pazienti che soffrono di malattie rare e delle loro famiglie, e assicurare il loro inserimento nella società e nel mondo del lavoro. Infatti la vita di queste persone rappresenta una continua lotta per superare la loro diversità e per affrontare numerose prove fisiche e morali.

3.3.6 Negli Stati membri sono presenti varie organizzazioni non governative e iniziative della società civile che hanno l'obiettivo di informare i pazienti affetti da malattie rare, diffondere le conoscenze scientifiche e cliniche disponibili, migliorare l'accesso ai trattamenti sanitari e ai medicinali appropriati a prezzo accessibile: in altri termini, per favorire l'integrazione socioeconomica di questi malati. Tali iniziative della società civile risentono di una mancanza di risorse e non ricevono dai governi un sostegno coordinato e armonizzato, né sono inserite in una rete coordinata: tutto ciò comporta un pregiudizio continuo dei diritti dei pazienti. Non è stata predisposta una cooperazione sistematica tra i pazienti, le loro famiglie, le organizzazioni della società civile, gli specialisti e le parti sociali. Si constatano gravi squilibri e una serie di difficoltà concernenti le cure e l'accesso ad esse.

3.3.7 La diagnosi e la cura delle malattie rare sono estremamente costose. Qualora il trattamento richieda il ricorso a nuove tecnologie o cospicue spese specifiche, è indispensabile che ciascuno Stato membro definisca ed applichi la soglia più elevata possibile.

3.3.8 Nel 2008 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione sulle malattie rare; durante l'elaborazione di tale documento essa ha condotto un'ampia consultazione pubblica che si è conclusa nel febbraio dello stesso anno.

3.3.9 I contributi raccolti nel quadro della consultazione hanno confermato che è necessario intervenire a livello comunitario. La proposta di raccomandazione del Consiglio è incentrata su tre settori:

- l'individuazione e la codificazione delle malattie rare, insieme con la creazione di un sistema europeo di codificazione e di classificazione di tali malattie, per contribuire all'individuazione di ciascuna malattia. Nel quadro dell'elaborazione della nuova versione della classificazione internazionale delle malattie, la Commissione collabora con l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) poiché, in tutto il mondo, è l'Unione europea il luogo dove i vari tipi di malattie rare hanno maggiori probabilità di essere individuati,
- la definizione di principi fondamentali e di linee direttrici in questo settore nell'ottica di elaborare dei piani di azione nazionali; il sostegno e l'incoraggiamento dati agli Stati membri nella definizione di politiche sanitarie nazionali concernenti le malattie rare e miranti a garantire a quanti ne sono colpiti un accesso equo alla prevenzione, alla diagnostica, al trattamento e alla riabilitazione e, in generale, l'accessibilità di tali servizi,
- conformemente alla raccomandazione del Consiglio su cui verte il progetto di comunicazione:
  - gli Stati membri devono elaborare i rispettivi piani nazionali relativi alle malattie rare,
  - essi devono inoltre mettere a punto i meccanismi necessari alla definizione, alla codificazione e alla classificazione delle malattie rare,
  - bisogna incoraggiare, anche tramite la cooperazione transfrontaliera, la ricerca sulle malattie rare e sfruttare al massimo il potenziale di cooperazione dell'UE nel campo della ricerca,
  - è necessario individuare i centri di competenza e incoraggiare la loro partecipazione alle reti europee di riferimento,
  - negli Stati membri bisogna costituire una raccolta di dati sintetici in materia di malattie rare messi a punto da esperti del settore,
  - occorre attuare misure che garantiscano la partecipazione dei pazienti e delle organizzazioni che li rappresentano,
  - bisogna rafforzare la cooperazione in tutti i settori in cui l'azione a livello comunitario può conferire un valore aggiunto agli sforzi volti a definire dei grandi orientamenti politici comuni e a garantire a livello europeo il riconoscimento reciproco di tali orientamenti. Potrebbe trattarsi di misure specifiche nel campo della ricerca, dei centri di riferimento, dell'accesso all'informazione, di misure volte a promuovere lo sviluppo di farmaci orfani, di azioni di screening ecc., ossia degli elementi costitutivi di una strategia minima comune in materia di malattie rare

(ad esempio programmi pilota, azioni di ricerca e sviluppo, monitoraggio dell'attuazione del regolamento (CE) n. 141/2000 concernente i medicinali orfani).

3.3.10 La comunicazione è intesa a promuovere l'elaborazione di una strategia globale comune europea per il riconoscimento, la prevenzione, la diagnosi e il trattamento efficaci delle malattie rare e per l'attuazione di attività di ricerca fruttuose in questo campo. Essa si propone inoltre di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri e di sostenere le attività delle reti europee di informazione e delle associazioni di pazienti. Al momento della definizione e dell'attuazione di ciascuna politica o attività comunitaria, occorre garantire un livello elevato di protezione dalla salute umana. Questi sforzi contribuiranno nel loro insieme alla realizzazione dell'obiettivo generale di migliorare la situazione sanitaria e di accrescere il numero di anni di vita in buona salute, che costituisce uno dei più importanti indicatori della strategia di Lisbona. A questo fine occorrerà tuttavia rendere più coerenti tra loro i vari programmi e le iniziative della Comunità, come i programmi di sanità pubblica dell'UE, i programmi quadro di ricerca e sviluppo, la strategia in materia di medicinali orfani, la direttiva sull'assistenza sanitaria transfrontaliera e altre misure attuali o future dell'UE o degli Stati membri.

3.3.11 Il progetto di raccomandazione del Consiglio invita gli Stati membri ad elaborare entro la fine del 2011 delle strategie nazionali complete ed integrate nel settore delle malattie rare e a coinvolgere i pazienti e le organizzazioni che li rappresentano in tutte le fasi del processo di elaborazione delle politiche e di assunzione di decisioni. Le attività di tali organizzazioni devono essere incoraggiate e sostenute attivamente, in particolare in campo finanziario.

3.3.12 Pur essendo favorevole all'elaborazione di strategie nazionali globali e integrate, il CESE considera necessario valutare la possibilità di modificare il calendario per far sì che la strategia globale tenga conto degli interessi dei pazienti. Nella stessa ottica occorrerà istituire, a livello di Stati membri, dei centri specializzati nelle malattie rare che si occupino della metodologia, della raccolta di dati, dell'accreditamento e del coordinamento.

3.3.13 Nell'interesse della circolazione di informazioni a livello dell'UE, della ricerca e della costituzione e designazione di centri di riferimento, è necessario definire e adottare una terminologia tecnica e dei protocolli diagnostici e terapeutici comuni e unici. Il riconoscimento di questi elementi non farà solo l'interesse dei pazienti, ma anche quello del personale sanitario e dei fornitori di servizi in questo settore. Sarebbe pertanto utile redigere un prontuario settoriale, un trattato pratico di dialogo tra le differenti culture professionali sul tema delle malattie rare, della loro diagnosi e del loro trattamento.

3.3.14 Ai fini dello sviluppo della rete di riferimento europea, della sua identificazione e dell'offerta di un «servizio mobile» occorre fare degli specifici sforzi di comunicazione e predisporre un sistema di segnalazione, affinché l'accesso all'informazione venga realmente garantito a tutti.



3.3.15 Dato che la realizzazione di questo nuovo tipo di strutture di ricerca e di servizio darà probabilmente luogo a delle creazioni intellettuali, è essenziale considerare le necessarie misure di tutela giuridica in questo campo.

3.3.16 Il CESE si compiace dell'organizzazione della prima Giornata europea delle malattie rare il 29 febbraio 2008 e sostiene l'iniziativa volta a promuovere una Giornata mondiale delle malattie rare. Tale iniziativa permetterà di avviare un movimento internazionale in grado di contribuire in maniera sostanziale all'efficacia delle ricerche e dei trattamenti. Il CESE considera indispensabile garantire una comunicazione adeguata, promuovere il dialogo interculturale e in particolare eliminare le barriere linguistiche e porre rimedio alle condizioni tecniche insufficienti, in modo che gli interessati (i pazienti, i loro congiunti, i fornitori di servizi sanitari, le organizzazioni della società civile e le parti sociali) possano accedere a un'informazione sufficiente e corretta.

3.3.17 In alcuni precedenti pareri il CESE ha richiamato l'attenzione sul ruolo essenziale della società civile e delle parti sociali nel preservare alcuni valori comuni e nel metterli in pratica per creare un autentico valore aggiunto. Considera quindi importante che gli attori della società civile organizzata e le parti sociali possano svolgere un ruolo adeguato nella realizzazione degli obiettivi della comunicazione in esame. Dal momento che la società civile e le parti sociali producono le risorse necessarie per finanziare la spesa sanitaria, esse dovrebbero avere la possibilità di contribuire alla loro distribuzione.

3.3.18 Nell'ottica di ridurre le disuguaglianze in materia di assistenza sanitaria, il CESE raccomanda di esaminare le condizioni che consentono un'utilizzazione armoniosa delle risorse - in ragione dell'eccezionalità delle spese in questione -, dato che la raccomandazione si propone di garantire l'accesso alle cure per tutti i pazienti colpiti da malattie rare. Le risorse finanziarie disponibili variano da uno Stato membro all'altro, e vi sono differenze considerevoli tra il numero di persone che dovrebbero poter beneficiare di un trattamento e quelle che ne beneficiano realmente.

3.3.19 Il CESE chiede che vengano organizzate delle ricerche coordinate e che vengano istituiti e designati dei centri di riferimento: ciò potrebbe rappresentare per l'Unione europea un'occasione straordinaria per risolvere dei problemi sanitari molto diffusi nel mondo intero. Questa possibilità, ossia un più efficace ruolo internazionale dell'UE, è in linea con l'obiettivo formulato nel Libro bianco *Un impegno comune per la salute: approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-2013*.

3.3.20 La creazione del comitato consultivo dell'Unione europea sulle malattie rare rappresenta un importante passo in avanti verso la realizzazione degli obiettivi. Il Comitato raccomanda di coinvolgervi in modo permanente, oltre ai rappresentanti degli Stati membri, agli esperti, alle organizzazioni rappresentative dei pazienti e ai soggetti dell'industria del settore, anche i rappresentanti della società civile e le parti sociali. Senza la loro collaborazione non sarà infatti possibile elaborare la strategia nazionale che costituisce una delle condizioni dell'attuazione della raccomandazione.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

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 per quanto riguarda le aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto**

COM(2008) 428 def. — 2008/0143 (CNS)

(2009/C 218/19)

Il Consiglio, in data 28 agosto 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 per quanto riguarda le aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto»

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 febbraio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore SANTILLÁN CABEZA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 171 voti favorevoli, nessun voto contrario e 7 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE approva le modifiche tecniche, molte delle quali indispensabili, che la proposta di direttiva apporta alla direttiva 2006/112/CE. Deplora, tuttavia, il fatto che la riforma abbia ambizioni limitate, dovute alla mancanza di consenso politico.

1.2 Un aspetto di cui è necessario tenere conto, come è già stato indicato, è l'applicazione dell'IVA ai servizi e ai materiali che favoriscano il risparmio energetico e la protezione dell'ambiente.

1.3 Per quanto riguarda l'aliquota IVA ridotta per la prestazione di servizi di restauro, riparazione, trasformazione, manutenzione e pulizia di abitazioni, il CESE nutre qualche dubbio sull'opportunità di eliminare il riferimento agli alloggi popolari. In ogni caso, dato che l'applicazione delle aliquote ridotte non è obbligatoria, si tratta di una decisione che spetta a ciascuno Stato membro.

1.4 L'estensione a tutti gli Stati membri della possibilità di applicare un'aliquota IVA ridotta ai servizi di ristorazione e catering, rifiutata da alcuni Stati membri, obbedisce a criteri di equiparazione delle condizioni, dato che con il regime attuale la possibilità di distorsione della concorrenza è limitata. Il CESE approva l'esclusione delle bevande alcoliche dall'applicazione dell'aliquota ridotta.

1.5 Per quanto riguarda le «piccole riparazioni di beni mobili materiali», vista l'ampiezza della categoria, saranno le norme degli Stati membri a dover specificare a quali servizi si applica l'aliquota ridotta.

1.6 Il CESE propone che i prodotti dietetici appropriati per determinate malattie siano considerati esenti da IVA (cfr. il punto 4.8.6 del presente parere).

1.7 Il CESE suggerisce di modificare il criterio usato nella proposta per includere nell'allegato III i servizi di riparazione e manutenzione di veicoli nei termini di cui al punto 4.8.5.1 del presente parere.

1.8 Il CESE è d'accordo sul fatto che si applichino le aliquote ridotte alle categorie ampliate di beni e servizi, in base alle disponibilità di bilancio specifiche degli Stati membri, alla situazione economica e agli interessi del mercato interno degli Stati membri dell'Unione europea.

1.9 Il CESE apprezza gli sforzi della Commissione per progredire verso un'armonizzazione generale dell'IVA, ma al tempo stesso deplora la mancanza di una decisione politica da parte del Consiglio dell'UE.

## 2. Introduzione

2.1 La proposta di direttiva cui si riferisce il presente parere consiste in **modifiche tecniche e integrazioni** della direttiva del 2006, in appresso «direttiva IVA» <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, de 28 novembre 2006, relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto (GU L 347 dell'11.12.2006).

2.2 Secondo la Commissione vanno introdotte alcune riforme urgenti per risolvere «problemi politici e giuridici derivanti da interpretazioni divergenti della direttiva o da una disparità di trattamento fra gli Stati membri per quanto concerne la possibilità di applicare aliquote ridotte nei settori in cui esse non minacciano il buon funzionamento del mercato interno».

2.3 L'intenzione è quella di dare più autonomia e certezza, nonché parità di trattamento, agli Stati membri.

2.3.1 Benché la proposta non riguardi esclusivamente le PMI, uno degli obiettivi primari della strategia di Lisbona, esse ne trarranno beneficio in quanto sono presenti in gran numero nei settori in questione. La proposta apporterà inoltre certezza giuridica per quanto riguarda la continuità dell'applicazione delle aliquote IVA ridotte ai suddetti settori.

2.4 Le modifiche alla direttiva IVA proposte sono di quattro tipi:

- aggiunta di servizi prestati localmente, ivi compresa l'introduzione di disposizioni permanenti e aggiornate per quanto concerne i servizi ad alta intensità di lavoro elencati nell'allegato IV, in relazione ai quali le attuali disposizioni scadono il 31 dicembre 2010. Di conseguenza, il suddetto allegato IV sarà soppresso,
- soppressione di articoli o paragrafi a carattere transitorio o riferiti a situazioni particolari degli Stati membri che non sono più pertinenti,
- miglioramenti redazionali,
- modifiche al testo dell'allegato III, che contiene «l'elenco delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi che possono essere assoggettate alle aliquote ridotte di cui all'articolo 98».

### 3. Il nuovo allegato III

3.1 Modifiche redazionali o aggiunte a determinate categorie.

3.1.1 Categoria 3: **prodotti farmaceutici**. Sono inclusi «i prodotti di protezione igienica assorbenti», ivi compresi gli articoli di protezione dell'igiene femminile e i pannolini per bambini.

3.1.2 Categoria 4: **attrezzature per gli invalidi**. Si aggiungono «materiale e strumenti elettrici, elettronici o di altro tipo e mezzi di trasporto ...», così come l'affitto o la locazione ...». La proposta ora contempla anche attrezzature e materiali concepiti o adattati specificamente per le persone invalide (per es. tastiere in braille, autovetture specialmente adattate, ecc.).

3.1.3 Categoria 6: **libri**. Sono inclusi anche «audiolibri, CD, CD-ROM o qualunque supporto fisico analogo». Estensione a CD, CD-ROM o qualsiasi altro supporto fisico analogo che riproduca essenzialmente le stesse informazioni contenute nei libri stampati.

3.1.4 Categoria 8: servizi radiotelevisivi. Si chiarisce che possono essere assoggettati all'aliquota ridotta i servizi stessi e non la loro ricezione.

3.1.5 Categoria 9: **prestazioni di servizi fornite da scrittori, ecc.** Si chiarisce che la categoria si riferisce anche alle prestazioni «remunerate tramite i diritti d'autore loro dovuti». Il testo è modificato in quanto i diritti d'autore non sono servizi imponibili, ma costituiscono invece la retribuzione per determinati servizi.

3.1.6 Categoria 16: **prestazioni di servizi fornite da agenzie di pompe funebri, ecc.** Con la nuova redazione si intende separare l'oggetto della definizione dalla qualifica del prestatore.

3.1.7 Categoria 18: **pulizia delle strade pubbliche, trattamento dei residui, ecc.** Si eliminano le incongruenze applicando l'aliquota ridotta anche a tre servizi che non sono compresi nella redazione attuale: «la depurazione e il riciclaggio delle acque reflue», «il sistema fognario» e «il riciclaggio dei residui e i servizi che ne consentono il riutilizzo».

3.2 Ampliamento delle prestazioni riferite al settore dell'edilizia abitativa e ad alcuni edifici non commerciali.

3.2.1 Con la modifica della categoria 10 e l'aggiunta della categoria 10 bis si intende:

- dare maggior margine di manovra agli Stati membri, sopprimendo il riferimento alle «abitazioni fornite nell'ambito della politica sociale»,

- aggiungere i servizi di «restauro, riparazione e pulizia di abitazioni (attualmente all'allegato IV), nonché la loro manutenzione»,

- estendere la riduzione ai servizi consistenti nel restauro e nella riparazione, trasformazione, manutenzione e pulizia, prestati «in luoghi di culto e in relazione agli elementi del patrimonio culturale e ai monumenti storici».

3.3 Inclusione di due nuove categorie

3.3.1 Servizi di ristorazione e catering

3.3.2 La categoria 12 dell'attuale allegato III (che non viene modificata) si riferisce a:

«alloggio fornito da alberghi e simili, compresi gli alloggi per vacanze e l'affitto di posti per campeggio e di posti per roulotte».

3.3.3 La nuova categoria (12 bis) include:

«servizi di ristorazione e catering, esclusa la fornitura di bevande alcoliche».

3.3.3.1 Questa inclusione è giustificata in base a due ragioni: a) la necessità di offrire lo stesso trattamento a tutti gli Stati membri, e b) il fatto che questi servizi soddisfano gli stessi criteri applicati agli altri servizi prestati localmente che vengono aggiunti.

3.3.4 Servizi prestati localmente

3.3.4.1 Queste nuove categorie comprendono cinque casi:

«19) prestazioni di servizi di giardinaggio o servizi paesaggistici e di manutenzione dei giardini;

20) piccoli servizi di riparazione di beni mobili materiali, comprese le biciclette e i tricicli di ogni tipo, ad esclusione di ogni altro mezzo di trasporto;

21) servizi di pulizia e di manutenzione di beni mobili materiali;

22) prestazioni di servizi di assistenza domestica quali aiuto domestico e assistenza a bambini, anziani, malati o invalidi;

23) cure personali del tipo fornito nei saloni di parrucchiere e negli istituti di bellezza. »

3.3.4.2 Le suddette categorie comprendono servizi che già figurano nell'attuale allegato IV, che stabilisce un regime transitorio fino al 31 dicembre 2010, ma anche alcuni nuovi servizi di natura analoga.

#### 4. Osservazioni

4.1 Il CESE si è pronunciato in modo esauriente sulla questione oggetto del presente parere nella sua analisi della comunicazione della Commissione europea del 2007 sulle aliquote

IVA diverse dall'aliquota IVA normale<sup>(1)</sup>, a sua volta basata sullo studio presentato da *Copenhagen Economics* il 5 luglio 2007.

4.2 Nel suo parere<sup>(2)</sup>, il CESE ha sottolineato i seguenti aspetti:

— l'IVA risponde a obiettivi esclusivamente fiscali degli Stati membri,

— l'applicazione di aliquote ridotte obbedisce a ragioni politiche e sociali,

— l'armonizzazione dell'IVA non trova riscontro nei fatti, ed è quindi corretto, come intende fare la Commissione, cercare di introdurla nelle attività che abbiano conseguenze transfrontaliere o rispondano a criteri già accettati di politica comunitaria,

— è necessario garantire che qualsiasi riduzione delle aliquote IVA risponda **effettivamente** a ragioni sociali,

— la semplificazione e la trasparenza facilitano il compito delle imprese e il controllo da parte delle autorità,

— senza seguire il «miraggio» di un regime definitivo, va data maggiore autonomia agli Stati membri nel determinare le aliquote ridotte per alcuni **servizi locali**.

4.2.1 Le considerazioni espresse nel succitato parere mantengono tutta la loro validità.

4.3 La proposta di direttiva si limita a introdurre nel regime attuale modifiche parziali, necessarie per motivi urgenti e, come spiega la Commissione, non comporta una revisione approfondita della direttiva attuale, in quanto il dibattito sulla stessa «è solo agli inizi». La proposta, comunque, affronta questioni rilevanti dal punto di vista sociale ed economico, come nel caso dell'IVA per i ristoranti, in settori ad alta intensità di lavoro e nei servizi prestati localmente.

#### 4.4 Modifiche tecniche

In termini generali, il CESE approva le modifiche di carattere puramente tecnico in quanto sono necessarie, migliorano il testo e chiariscono aspetti controversi.

#### 4.5 Modifiche riguardanti il settore dell'edilizia abitativa

<sup>(1)</sup> COM(2007) 380 def. del 5 luglio 2007.

<sup>(2)</sup> Parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle aliquote IVA diverse dall'aliquota IVA normale* (GU C 211 del 19.8.2008, pag. 67).

#### 4.5.1 Cessione e costruzione di abitazioni

4.5.1.1 L'applicazione permanente a ogni tipo di abitazione - non soltanto a quelle che rientrano nel quadro della «politica sociale», come stabilisce l'attuale categoria 10 - amplia notevolmente l'ambito della riduzione dell'IVA. La giustificazione adottata per questa modifica è duplice: il fatto che gli Stati membri hanno dato interpretazioni diverse del concetto di «politica sociale» e le regole sul luogo di imposizione, secondo le quali essa deve avvenire nel luogo in cui si trova l'immobile.

4.5.1.2 Benché in questo modo si ottenga un'armonizzazione, è il caso di chiedersi se questa generalizzazione non vada troppo in là, visto l'impatto che avrà la riforma<sup>(1)</sup>. Applicare un'aliquota ridotta a qualsiasi abitazione, a prescindere dal prezzo e dalla finalità, persegue un obiettivo desiderabile sul piano sociale ed economico?

#### 4.6 Riparazione di abitazioni e altri immobili

4.6.1 Il restauro e la trasformazione erano già compresi nell'allegato III per le abitazioni «fornite nell'ambito della politica sociale», mentre il restauro e la riparazione di abitazioni private, nonché la pulizia delle stesse, già rientravano nell'allegato IV. Si aggiungono, a giusto titolo, «luoghi di culto, elementi del patrimonio culturale e monumenti storici».

4.6.2 Si sopprime inoltre l'esclusione riferita ai «materiali che costituiscono una parte significativa del valore del servizio reso». Si propone pertanto di dare a tutti la possibilità di includere questo servizio tra quelli cui è applicabile un'aliquota ridotta, qualora i beni costituiscano parte del servizio reso.

4.6.2.1 Secondo il CESE entrambe le modifiche sono ragionevoli.

4.7 L'aliquota IVA ridotta per i servizi di ristorazione e catering

4.7.1 Quella della riduzione dell'aliquota nel settore ristorazione e catering è una questione «sensibile» di cui si discute da molto tempo e che ancora vede contrari alcuni Stati membri.

4.7.2 Secondo la relazione di valutazione d'impatto elaborata dalla Commissione<sup>(2)</sup>, il settore dei bar, ristoranti e servizi di catering rappresenta il 6,1 % dei consumi privati<sup>(3)</sup> e l'1,9 % del

valore aggiunto, nonché il 3,3 % dell'occupazione totale<sup>(4)</sup>. Dal canto suo, l'associazione imprenditoriale Hotrec segnala che nell'UE questo settore conta 1 600 000 esercizi commerciali<sup>(5)</sup>.

4.7.3 Come già segnalato dal CESE, l'aliquota d'imposta riferita a questo settore interessa un servizio eminentemente locale ma incide sulla distribuzione del turismo tra gli Stati membri. Questa circostanza, unita al fatto che l'applicazione dell'IVA ai ristoranti ha una grande importanza come fonte di gettito, ha reso finora impossibile l'adozione di un criterio unanime in seno all'UE<sup>(6)</sup>.

4.7.3.1 Per quanto riguarda il turismo, è probabile che nei vari Stati membri gli effetti siano diversi. Inoltre, per il settore alberghiero, che è simile, dal punto di vista del mercato interno, a quello della ristorazione e che attualmente può avvalersi delle aliquote IVA ridotte, alla Commissione non risultano effetti distortivi dovuti all'IVA. I costi di ristorazione, peraltro, non sembrano essere la principale voce di spesa del bilancio di una vacanza.

4.7.4 Il regime attuale, basato sulle disposizioni transitorie della direttiva 2006/112/CE, è caratterizzato da una grande disparità: 11 Stati membri, sulla base di deroghe specifiche, applicano già aliquote ridotte<sup>(7)</sup>, mentre ai restanti 16 tale possibilità è preclusa. La proposta di modifica punta quindi a conseguire in questa materia un'equiparazione generale.

4.7.5 L'esclusione delle bevande alcoliche è obbligatoria se si vuole mantenere la coerenza con il regime previsto per il loro acquisto in uno stabilimento in vista del loro consumo in un momento successivo<sup>(8)</sup>.

4.7.6 È opportuno ricordare, in ogni caso, che l'applicazione di aliquote ridotte non è un obbligo, ma una possibilità a disposizione degli Stati membri.

#### 4.8 I servizi prestati localmente<sup>(9)</sup>

4.8.1 Le nuove categorie da 19 a 23 comprendono un gran numero di servizi, alcuni dei quali già figurano nella direttiva attuale con carattere transitorio. Di conseguenza, se non si modificasse il testo, dal 1° gennaio 2011 detti servizi sarebbero sottoposti alla normale aliquota IVA.

<sup>(4)</sup> UE-27. Aggiungendo gli hotel, si arriva al 4,4 % dell'occupazione totale.

<sup>(5)</sup> «Hotels, Restaurants and Cafes in Europe» (Hotrec). Il dato si riferisce ai tre settori: alberghi, ristoranti e caffè. Hotrec afferma che gli occupati sono in totale 9 000 000.

<sup>(6)</sup> Mentre alcuni Stati membri, come la Francia, sono favorevoli ad applicare la riduzione già esistente in altri Stati, la Germania e altri paesi si oppongono, come si oppongono a qualsiasi estensione del campo d'applicazione delle aliquote IVA ridotte.

<sup>(7)</sup> Grecia, Irlanda, Italia, Cipro, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia e Spagna.

<sup>(8)</sup> Direttiva 2006/112/CE, Allegato III, Categoria 1 riferita a: «Prodotti alimentari (incluse le bevande, ad esclusione tuttavia delle bevande alcoliche) ...».

<sup>(9)</sup> I servizi locali, che comprendono una parte importante dei servizi ad alta intensità di lavoro, rappresentano il 4,8 % dei consumi privati (UE-25, eccetto Bulgaria e Romania) e il 2,1 % del valore aggiunto. Si considera che abbiano un peso ridotto nell'economia, con l'eccezione dei servizi di riparazione di immobili.

<sup>(1)</sup> Nel complesso, il settore dell'edilizia rappresenta il 6,2 % del valore aggiunto (UE-27). L'edilizia abitativa copre la metà di tale percentuale, ossia il 3,1 % del valore aggiunto totale.

<sup>(2)</sup> SEC(2008) 2190, del 7 luglio 2008.

<sup>(3)</sup> UE-25 (tutti gli Stati membri eccetto Bulgaria e Romania).

4.8.2 In termini generali, in servizi di questo tipo, che danno lavoro a un gran numero di persone, non sono possibili distorsioni della concorrenza.

4.8.3 L'inclusione dei servizi di giardinaggio e affini pare giustificata in quanto essi presentano le stesse caratteristiche degli altri.

4.8.4 Riparazione di «beni mobili materiali»:

- a) è mantenuto il criterio secondo cui dette riparazioni devono essere «piccole»;
- b) apportando una modifica concettuale importante, si opta però per una definizione generica che sostituisce il riferimento specifico ad alcuni beni (come biciclette, calzature, ecc.). Sono beni **mobili** quei beni che «possono essere trasportati da un punto a un altro» (definizione del Codice civile spagnolo), e **materiali** va interpretato nel senso di «tangibili» (come stabilito da alcuni sistemi giuridici europei). La nuova categoria è estremamente ampia, e spetterà quindi alle legislazioni nazionali specificare a che tipo di beni si riferisca la direttiva secondo l'*acquis* giuridico di ciascun paese, anche se il CESE suggerisce di non prevedere limitazioni per i diversi tipi di servizi.

4.8.5 Riparazione e manutenzione di automobili:

- tenendo conto dei consistenti sforzi finanziari che l'Unione europea e gli Stati membri stanno compiendo a favore dell'industria automobilistica, sembra necessario che le attività di riparazione e manutenzione di automobili siano esplicitamente incluse tra i servizi prestati in ambito locale, per rafforzare il potere d'acquisto degli automobilisti europei, favorire la qualità e la sicurezza del parco automobili e assicurare la salvaguardia dell'occupazione in questo settore.

4.8.5.1 Di conseguenza, si propone di modificare l'allegato III della proposta come segue:

- (8) 20) dopo «tricicli di ogni tipo»: sostituire «ad esclusione di ogni altro mezzo di trasporto» con «e gli autoveicoli privati e commerciali»,
- (8) 21) aggiungere, dopo «beni mobili materiali», quanto segue: «ivi compresi quelli relativi agli autoveicoli privati e commerciali».

4.8.6 Alimenti specifici per determinate malattie:

- gli alimenti dietetici adatti a chi soffre di determinate malattie come la fenilchetonuria e la celiachia dovrebbero essere considerati esenti da IVA.

4.9 Servizi ad alta intensità di lavoro

4.9.1 Attualmente questi servizi sono già compresi tra i servizi prestati localmente (sezione 4.8).

4.9.2 Si tratta, in generale, di lavori svolti da una proporzione maggiore, rispetto a ciò che avviene nell'economia nel suo complesso, di uomini e donne non specializzati e con impieghi temporanei. Il trattamento fiscale più favorevole può contribuire alla stabilità di questi lavoratori.

4.9.3 Per quanto riguarda gli effetti, *Copenhagen Economics* fornisce alcuni dati sull'aumento stimato del PIL conseguente alla riduzione dell'aliquota IVA sui servizi prestati localmente e sul settore della ristorazione grazie al trasferimento verso l'economia ufficiale di talune attività svolte nel quadro delle attività economiche svolte in ambito domestico o sommerse.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

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 — Il rincaro del petrolio: come affrontare la sfida**

COM(2008) 384 def.

(2009/C 218/20)

La Commissione europea, in data 13 giugno 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:

*«Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Il rincaro del petrolio: come affrontare la sfida»*

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 febbraio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore CEDRONE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 162 voti favorevoli, 6 voti contrari e 12 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide la preoccupazione della Commissione per quanto attiene agli effetti inflazionistici immediati e preoccupanti delle quotazioni del petrolio, su alcuni settori e sulle fasce più deboli della popolazione. I rincari petroliferi, infatti, incidono direttamente sul costo del riscaldamento, sul costo dei trasporti e indirettamente anche sul costo dell'alimentazione: voci queste che costituiscono il grosso della spesa delle famiglie più povere.

1.2 Il problema richiede interventi robusti e urgenti, ma pone anche un quesito delicato, di carattere generale. Il sostegno delle famiglie povere deve necessariamente essere realizzato con interventi di sussidio diretto al reddito, e non con misure, ad esempio, di carattere fiscale (ad es. con una riduzione dell'imposta sui prodotti petroliferi), che incidano sui prezzi di mercato, nel senso di attenuare gli effetti dei rincari petroliferi.

1.3 Il CESE ritiene di grande importanza che il mercato sia posto in condizioni di svolgere la sua funzione, che è quella di registrare il rincaro petrolifero e di determinare le opportune reazioni a tale situazione.

1.4 Gli aumenti di prezzo debbono indurre tutti gli operatori a realizzare le opportune economie di ciò che è diventato più caro, sostituendo i beni aumentati con beni meno costosi e realizzando combinazioni di produzione e di consumo che permettano di risparmiare, ovunque ciò sia tecnicamente possibile. Come detto occorre difendere le famiglie più povere, ma solo con azioni di sussidio diretto, senza distorcere i segnali di

mercato che debbono essere lasciati liberi di svolgere la loro fisiologica funzione riequilibratrice.

1.5 Strategie analoghe, come sostiene la Commissione, debbono essere poste in atto anche a vantaggio dei settori produttivi particolarmente colpiti dai rincari petroliferi. In primo luogo il settore della pesca, ma più in generale tutti i settori finalizzati al soddisfacimento del fabbisogno alimentare della popolazione, nonché il settore dei trasporti.

1.6 Anche in questi casi le misure che si rendessero necessarie per evitare contraccolpi troppo devastanti per l'economia produttiva vanno attuate in forma di aiuti diretti, e non attraverso misure fiscali (riduzione dell'imposta) che diminuissero artificialmente quotazioni che invece è necessario riflettano l'accresciuta scarsità delle risorse petrolifere.

1.7 Per quanto riguarda invece l'impatto macroeconomico sui paesi in via di sviluppo occorrerebbe pensare a organici piani di sostegno soprattutto delle economie più deboli, specialmente con interventi finanziari volti alla realizzazione di politiche di risparmio energetico. Ancora una volta servono misure di sostegno anche molto rilevanti, che però non operino nel senso di sviare i segnali che i mercati debbono in ogni caso esser lasciati liberi di seguire.

1.8 Il Comitato ritiene che occorranò risposte politiche forti da parte dell'Unione europea.

1.9 In primo luogo, in questo come in altri casi, una presenza unitaria di un organismo come l'Unione europea, che rappresenta un quinto della produzione mondiale, può avere un peso e un ruolo di assoluto rilievo. Proposte precise e formulate unitariamente da un soggetto di così grande peso nel quadro mondiale non potrebbero essere facilmente trascurate. Ben diversa è la situazione quando le iniziative europee sono assunte in ordine sparso, e appaiono magari in contraddizione le une con le altre.

1.10 In una vicenda come quella in atto, di possibile forte rincaro di una fondamentale materia prima, una proposta di consultazione e di dialogo a livello mondiale tra tutti i grandi protagonisti sembra essere una premessa indispensabile di ogni altra iniziativa. Si può pensare ad una Conferenza mondiale tra paesi produttori e paesi consumatori.

1.11 In secondo luogo, occorre puntare decisamente alla realizzazione di un mercato unico europeo dell'energia. L'Europa è stata costruita sulla base di grandi progetti di mercato unico: del carbone e dell'acciaio, dell'energia atomica, dell'agricoltura; in seguito, a partire dal gennaio 1993, dei beni, dei servizi e dei capitali; e infine, a partire dal '99, è stata introdotta l'unione monetaria. È il momento di aggiungere una specifica azione riguardante il mercato energetico.

1.12 Ciò servirebbe anche a sottrarre questo fondamentale settore alle spinte distruttive di una speculazione, che, come è noto, entro limiti fisiologici svolge una funzione essenziale di regolazione dei mercati, ma oltre tali limiti introduce elementi di completa disorganizzazione e di assoluta insicurezza.

1.13 Il mercato europeo dell'energia deve essere reso trasparente e controllabile dalle autorità responsabili; si deve ridurre considerevolmente la volatilità delle quotazioni. Ciò si può ottenere anche con un'adeguata opera di informazione e regolazione delle scorte strategiche. Una regolazione adeguata di un mercato importante come quello europeo non mancherebbe di avere effetti di grandissima rilevanza su tutto il quadro mondiale.

## 2. Proposte

2.1 L'UE, perciò, deve tornare al suo spirito originario (Trattati CECA ed Euratom) e deve realizzare finalmente un *mercato interno dell'energia*, una necessità oggi divenuta più che mai urgente per evitare rischi e conseguenze sul piano economico e sociale, e non solo.

2.2 L'UE deve dotarsi degli opportuni strumenti decisionali (rendere «istituzionale» la procedura introdotta di recente dalla presidenza francese in occasione della crisi finanziaria) al fine di

poter guidare la politica energetica all'interno e di intervenire con voce unica nei consessi internazionali dove vengono decise tali politiche, comprese quelle legate al petrolio, a partire dal prezzo di approvvigionamento, sottraendolo dalle mani della speculazione.

2.3 L'Unione deve rendere comune e trasparente la politica delle scorte di petrolio oggi esistenti a livello di singolo paese, rendendo più sicura anche la politica di approvvigionamento.

2.4 Deve applicare misure comuni, come provvedimenti fiscali armonizzati sui prodotti petroliferi, per limitare i danni ai settori economici più colpiti e concordare aiuti diretti al reddito per i cittadini consumatori, in particolare per le fasce più deboli, a favore delle quali può essere devoluta anche una parte degli utili delle compagnie.

2.5 Deve intervenire in maniera più decisa per regolare la concorrenza nel settore (oggi praticamente inesistente, dato che il mercato dell'offerta opera in regime di oligopolio) e valutare la possibilità di ricorrere alla politica dei prezzi amministrati, almeno nei periodi di maggior crisi, o di ricorrere comunque a misure per ridurre la forbice, spesso ingiustificata, tra prezzi alla produzione e prezzi al consumo. Una situazione rispetto alla quale il consumatore è impotente e indifeso.

2.6 Deve favorire e finanziare con un fondo comune la ricerca e lo sviluppo delle fonti alternative di energia, per ridurre la dipendenza dal petrolio, in particolare nel settore dei trasporti, a partire da quello automobilistico, attraverso un forte aumento degli investimenti in tale ambito, ad esempio detassandoli, oppure obbligando le imprese petrolifere a devolvere una parte degli utili a questo fine.

2.7 Deve evitare che la deflazione dovuta al brusco calo del prezzo del greggio ed alla recessione provochi danni economici peggiori dell'inflazione. Una inflazione di base che per effetto di inerzia (o per una imperfezione del mercato?) continua ad operare anche dopo il calo del greggio, nascondendo quindi l'arrivo di una eventuale deflazione.

## 3. Introduzione

3.1 La Commissione ha deciso, finalmente, di affrontare la questione del rincaro del petrolio, o meglio dell'oscillazione dei prezzi petroliferi, alla luce degli avvenimenti degli ultimi mesi legati alla speculazione finanziaria ed al crollo delle borse. Un rincaro alla base della ripresa delle tensioni inflazionistiche nell'UE, contro le quali sono prontamente intervenute la BCE e la Federal Reserve; contromisure che hanno attenuato le tensioni inflazionistiche, ma hanno frenato la crescita economica.



3.2 Solo di recente, per far fronte alla crisi finanziaria mondiale, le strategie di freno monetario sono state riviste: ciononostante la crisi finanziaria ha determinato un pesante clima recessivo che con il petrolio non ha nulla a che fare, per cui le stesse tensioni inflazionistiche introdotte dal petrolio si sono molto ridimensionate; lo stesso prezzo di quest'ultimo perderà, di conseguenza, la spinta all'aumento.

3.3 L'altra conseguenza di maggior rilievo è lo spostamento del potere d'acquisto dai paesi consumatori a vantaggio di quelli produttori, che può essere riequilibrato da un aumento delle importazioni di questi dai paesi consumatori (tra il 2002 e il 2007 tali importazioni sono aumentate in media del 26 % all'anno, ad un ritmo molto maggiore di quello generale delle importazioni mondiali).

3.4 Come vedremo meglio nella sintesi, la questione viene affrontata dalla Commissione sotto diversi aspetti, mentre altri vengono praticamente ignorati o tralasciati (ad es. gli effetti della speculazione, la presenza di forme di oligopolio nel settore che facilmente si traducono in «cartelli» con le relative conseguenze, ecc.).

3.5 Il CESE perciò ha bisogno di effettuare una valutazione franca ed oggettiva della comunicazione, mettendone in risalto luci ed ombre, per formulare raccomandazioni e proposte intese a ridurre gli effetti inflazionistici sui prezzi e sui costi di produzione.

3.6 Inoltre dovrà rilevare anche le deficienze politiche dell'UE, la sua debolezza internazionale, la sua divisione tra le cause non secondarie del mancato controllo del «mercato» del petrolio e delle speculazioni a cui viene sottoposto.

3.7 Resta da fare un'altra osservazione: alla luce dell'andamento del prezzo del petrolio, in forte calo rispetto al mese di luglio 2008, occorrerebbe aggiornare il titolo della comunicazione della Commissione europea. Il contenuto del presente parere comunque tiene conto delle oscillazioni a cui il prezzo del petrolio ci ha abituati e non solo dei picchi.

## 4. Sintesi della comunicazione

### 4.1 Le cause del rincaro

4.1.1 La Commissione ritiene che **l'impennata dei prezzi petroliferi** degli ultimi mesi sia paragonabile solo a quella avuta negli anni '70; che i prezzi al consumo siano in linea con quelli del greggio e che i livelli attuali superino la punta raggiunta agli inizi degli anni '80.

4.1.2 La Commissione ritiene inoltre **che il rincaro** attuale sia da attribuire principalmente al forte cambiamento strutturale della domanda e dell'offerta dovuto all'aumento dei consumi (in

particolare in Cina ed India), alla riduzione dei giacimenti, alla poca reattività delle imprese di Stato dei paesi OPEC, alla scarsa capacità di raffinazione in alcuni paesi, al deprezzamento del dollaro, all'aumento dell'inflazione, ecc.

### 4.2 Le ripercussioni sull'economia dell'UE

4.2.1 Tra le ripercussioni più gravi bisogna annoverare l'aumento dell'inflazione, l'incidenza sui prezzi energetici per l'effetto trascinamento; molto spesso anche quando i prezzi delle materie prime diminuiscono, non avviene la stessa cosa per i prezzi al consumo.

4.2.2 Le ripercussioni più gravi si hanno sulle famiglie, in particolare su quelle a basso reddito, anche se in misura diversa nei paesi europei, con un conseguente aumento del disequilibrio economico e del potere d'acquisto dei salari e, quindi, delle fasce di povertà.

4.2.3 Le conseguenze sono pesanti anche per le imprese e per la crescita. In particolare la Commissione ritiene che i settori più colpiti siano quelli dell'agricoltura, dei trasporti e della pesca. Si spera che ciò provochi un maggiore interesse per la ricerca e per l'aumento delle energie rinnovabili.

### 4.3 L'impatto macroeconomico nei paesi in via di sviluppo

4.3.1 Anche nei paesi in via di sviluppo, importatori di petrolio, le conseguenze saranno sempre più gravi a causa dell'aumento dell'inflazione sia per i cittadini che per le imprese.

4.3.2 In questi paesi le conseguenze sono ancora peggiori a causa degli effetti provocati sui generi alimentari, sulle finanze pubbliche, ecc., mentre nei paesi sottosviluppati, ma esportatori di petrolio, si ha un accumulo di capitali che pongono sfide particolari per le politiche macroeconomiche, vista la gestione molto spesso carente che viene fatta degli introiti petroliferi.

### 4.4 Le risposte politiche dell'UE

4.4.1 Le risposte dell'UE partono dal presupposto che questi prezzi rimarranno elevati nel medio e lungo periodo, quindi occorrono risposte adeguate come quelle indicate nel pacchetto «cambiamenti climatici ed energie rinnovabili» e come quelle auspiccate per la realizzazione di un vero e proprio mercato unico dell'energia.

4.4.2 Nell'immediato occorre adoperarsi per ridurre gli effetti sui consumatori, in particolare per le famiglie più povere; i suggerimenti vanno dal sistema di tassazione dei prodotti petroliferi, alla proposta di un vertice fra paesi produttori e consumatori, alla fornitura di risorse supplementari ai paesi importatori di petrolio.

4.4.3 Come risposte strutturali a **medio periodo** viene suggerito di intensificare il dialogo con i principali paesi produttori, di monitorare la «concorrenza» vigente nel settore, di valutare la trasparenza sulle scorte, di rivedere la legislazione comunitaria vigente in tale ambito (le scorte), di esaminare le misure fiscali a favore delle fonti con basse emissioni di carbonio, di utilizzare per gli investimenti gli utili delle industrie estrattive, di tassare eventualmente questi utili, di favorire il dialogo tra UE e paesi in via di sviluppo.

4.4.4 Come risposte strutturali a lungo termine, invece, viene suggerito di concludere l'accordo tra i paesi UE sui cambiamenti climatici ed energie rinnovabili; di migliorare l'efficienza energetica; di introdurre cambiamenti strutturali per rendere più efficiente il settore dei trasporti e quello della pesca; di dare incentivi fiscali diretti o sovvenzioni per incentivare il risparmio energetico delle famiglie; di diversificare molto di più l'approvvigionamento energetico dell'UE.

## 5. Considerazioni ed osservazioni

5.1 La comunicazione della Commissione è stata redatta sull'onda del «picco» preoccupante raggiunto dal prezzo del petrolio all'inizio dell'estate scorsa. Bisogna ricordarsi però che l'economia contemporanea ci ha abituati ad improvvisi e rilevanti mutamenti di prospettiva, anche a brevissimi intervalli di tempo.

5.2 L'economia mondiale infatti, a differenza di quanto avveniva alcuni mesi fa, è caratterizzata da una preoccupante prospettiva di recessione, che nelle stime previsionali del Fondo monetario internazionale (FMI) sembra dover coinvolgere anche l'insieme dei paesi emergenti, i quali invece negli ultimi tempi (più o meno negli ultimi trent'anni, dopo la fine di quella che è stata chiamata la *golden age* del capitalismo contemporaneo) hanno preso a crescere in modo decisamente e stabilmente più rapido dei paesi avanzati.

5.3 In tale quadro la diminuzione del prezzo del petrolio, a partire dalle punte toccate nel luglio scorso (che rappresentavano, sia in valori nominali sia in termini reali dei primati assoluti) fino ai più bassi valori del novembre 2008, che al netto dell'inflazione sono tornati ai livelli di venticinque anni fa, potrebbe non essere solo episodica. Il timore oggi prevalente nell'opinione degli economisti è quello che si scateni una deflazione, che ovviamente non risparmierebbe il mercato petrolifero.

5.4 È bene, inoltre, evitare previsioni a lungo termine circa il possibile esaurimento delle riserve disponibili nel sottosuolo. È questo un timore ricorrente, ormai da decenni; potrebbe però essere un timore infondato. In un recente numero della nota rivista *The Economist* (il 21 giugno 2008) si osservava che le riserve conosciute di petrolio dovrebbero durare, ai ritmi attuali

di produzione, 42 anni (che non sono pochi: che cosa potrebbe accadere, specie sul piano delle innovazioni scientifiche e tecnologiche, nei prossimi 42 anni?); ma si osservava altresì che le riserve attribuite ai paesi del Medio Oriente sono sempre le stesse da molti anni, onde si può dedurre, sempre a giudizio della rivista, che le nuove scoperte tendono a compensare il petrolio prodotto e bruciato, oppure che le stime sulle riserve non sono molto accurate. Va tuttavia sottolineato che il calcolo si basa sui ritmi di produzione attuali. Il problema, però, non è tanto quello dell'esaurimento delle riserve a lungo termine, quanto quello legato alle prospettive di crisi, che dipendono dagli squilibri che si verificano tra la domanda e l'offerta nel breve periodo; in particolare a seguito di eventuali interruzioni della produzione nelle zone strategiche.

5.5 La ricerca di nuove riserve e nuove fonti è, e deve essere, un processo continuo. Particolarmente indicativa è stata la vicenda, tra le più importanti dello scorso secolo, e assai rilevante ai nostri fini, degli shock petroliferi degli anni '70; tali shock erano dovuti a restrizioni dell'offerta imposte dai paesi produttori, piuttosto che essere fenomeni spontanei di mercato, come sembrano invece essere gli squilibri attuali. In ogni caso, il fortissimo aumento delle quotazioni allora registratosi condusse alla ricerca di nuove fonti, utilizzando metodi di produzione altamente innovativi.

5.6 Una più attenta considerazione degli sviluppi che si verificano sui mercati, in conseguenza di qualunque fenomeno di squilibrio tra domanda ed offerta, dovrebbe essere sempre tenuta presente.

5.7 A seguito delle drastiche politiche monetarie adottate a partire dall'inizio degli anni '80, attuate soprattutto dai governi di Ronald Reagan negli Stati Uniti e di Margaret Thatcher nel Regno Unito, sulla base delle teorizzazioni della scuola monetarista di Milton Friedman a Chicago, si giunse a forti rialzi dei tassi di interesse, inducendo i detentori di riserve a modificare le proprie priorità ed a considerare altamente penalizzante, a causa del forte lucro cessante, la conservazione nel sottosuolo delle risorse petrolifere disponibili. Il rialzo dei tassi di interesse fu una delle cause non minori della rottura, a metà degli anni '80, del cartello petrolifero.

5.8 Un'analisi compiuta dovrebbe tenere conto non solo di informazioni tratte da conoscenze geologiche o tecnologiche in genere, ma anche di quanto si può dedurre dall'analisi economica; in base ad essa, se la scarsità di risorse e l'eccesso di domanda sull'offerta determina rialzi delle quotazioni, questi ultimi retroagiscono sulla disponibilità delle risorse stesse, contribuendo spesso ad una attenuazione degli squilibri. Occorre considerare in questi casi che la ricerca spinta di nuove riserve petrolifere possa interagire con zone e siti particolarmente sensibili sul piano ambientale (es. Polo Nord). Una situazione da evitare, ricorrendo alla ricerca di fonti alternative.

5.9 Per indagare sulle cause del rincaro recentemente verificatosi si può procedere con un'ulteriore osservazione di carattere metodologico. Premessa essenziale di ogni strategia di intervento è sicuramente la conoscenza più accurata possibile della situazione che si deve affrontare. Un grande economista italiano, Luigi Einaudi, ammoniva che «occorre conoscere per deliberare».

5.10 Il CESE ritiene altamente auspicabile una più accurata conoscenza del funzionamento del mercato petrolifero. I timori che nascono dalle violente oscillazioni dei prezzi petroliferi partono da rilevazioni statistiche fondate essenzialmente sulla ricognizione dei prezzi che si registrano giorno per giorno sui mercati. Ad esempio, una delle più note metodologie è quella adottata dal FMI, quando esso calcola il cosiddetto APSP (*average petroleum spot price*, che è una media non ponderata delle quotazioni del Brent, del Dubai e del WTI, che è il prezzo americano).

5.11 Potrebbe essere utile rilevare i valori medi di importazione del greggio, desumibili dalle statistiche del commercio con l'estero almeno dei principali paesi importatori. Con ogni probabilità la conoscenza delle condizioni di approvvigionamento del petrolio grezzo sarebbe assai più attendibile di quella basata sull'elaborazione delle quotazioni giornaliere di mercato.

5.12 Il CESE ritiene corretto sostenere che una attenta analisi delle cause del recente fortissimo rincaro del prezzo del petrolio, e della sua ancor più recente drastica caduta, deve partire da una analisi delle tendenze reali di fondo dell'economia mondiale.

5.13 Rileva però che nella comunicazione manca qualunque riferimento al peso che sicuramente hanno avuto le fortissime spinte speculative sull'aumento incontrollato dei prezzi petroliferi, in assenza delle quali ben difficilmente si potrebbe assistere ad una quotazione di 147 dollari al barile a luglio, e ad una quotazione di circa 60 dollari ad ottobre 2008.

5.14 Prendendo però le mosse dai dati strutturali di fondo, si può partire dalla constatazione che il consumo mondiale di energia ha superato ormai stabilmente i 10 miliardi di tonnellate equivalenti di petrolio, e tale crescita viene sospinta da un aumento del PIL mondiale che, per dimensione assoluta, se non anche per intensità relativa, non ha precedenti nella storia.

5.15 Occorre valutare, però, quanto sia importante la prospettiva di recessione, derivante dalle vicende della crisi dei mercati finanziari mondiali; ma in ogni caso non si può sottovalutare la circostanza che per ben quattro anni, dal 2004 al 2007, la produzione mondiale è aumentata del 5 % all'anno, soprattutto per la spinta delle economie emergenti, Cina ed India in primo luogo, ma non solo: anche l'Africa si è risve-

gliata, e cresce a ritmi del 6-7 % all'anno; la Russia sta tornando il gigante mondiale che era; e tante altre sono le nuove realtà sulla scena internazionale.

5.16 Il PIL mondiale, calcolato in termini reali ai prezzi del 2007, è passato dai 53 trilioni di dollari del 2003 (dollari calcolati, come crediamo sia corretto fare, in termini di parità dei poteri di acquisto, o PPP, *Purchasing Power Parities*, anziché sulla base dei tassi di cambio di mercato) ai 65 trilioni del 2007, con un aumento di ben 12 trilioni di dollari; è come se all'economia mondiale si fosse aggiunta in quattro anni un'economia delle dimensioni degli Stati Uniti.

5.17 Un aumento del 5 % all'anno significa che, mantenendosi tale ritmo di crescita (cosa non necessariamente impossibile), la produzione mondiale raddoppierebbe in quattordici anni, e si quadruplicherebbe in ventotto anni, lo spazio di una generazione. È una prospettiva che ha dell'incredibile, ma dimostra come stiamo entrando in una fase della storia economica assolutamente nuova.

5.18 La comunicazione giustamente ricorda, come è sempre avvenuto in tutte le epoche storiche, che la crescita economica ha l'energia come ingrediente fondamentale. Quindi l'attuale fortissimo sviluppo economico cui stiamo assistendo determina, tra i suoi principali effetti, una pressione formidabile sulle fonti energetiche.

5.19 Occorre sottolineare, come accennato, gli effetti causati dalla speculazione che opera in grande stile sul mercato del petrolio e amplifica movimenti che indubbiamente, però, hanno cause di fondo di carattere strutturale.

5.20 Bisogna considerare, per capire il fenomeno dell'oscillazione dei prezzi, che attualmente un terzo dell'energia consumata proviene dal petrolio!

5.21 Se si fa un esame più attento dei dati disponibili sui prezzi di mercato del petrolio, si giunge a risultati sorprendenti, che non coincidono con quanto sostenuto nella comunicazione (fonte: [inflationdata.com/inflation/inflation\\_Rate/Historical\\_Oil\\_Prices\\_Table.asp](http://inflationdata.com/inflation/inflation_Rate/Historical_Oil_Prices_Table.asp) del Financial Trend Forecaster).

5.22 L'analisi dei dati permette di rilevare che, dalla fine degli anni '40 alla metà degli anni '70, il prezzo del petrolio, espresso in termini reali, cioè depurato dall'inflazione generale relativa all'andamento complessivo dei prezzi, è rimasto sostanzialmente invariato, di poco al di sopra, in media, ai 20 dollari al barile! Ciò risulta da tutte le fonti consultabili in materia.

5.23 Per quasi trent'anni (il periodo che ha poi visto quella che è stata chiamata la *golden age* del capitalismo contemporaneo, a proposito della quale il grande storico Eric Hobsbawm ha parlato della più intensa fase di sviluppo economico sperimentata fino ad oggi dall'umanità su scala tanto vasta) il fortissimo sviluppo dell'economia mondiale non è stato frenato dalla scarsità di risorse energetiche: l'offerta ha evidentemente potuto fronteggiare una domanda in straordinario aumento.

5.24 Come è noto invece, gli shock petroliferi degli anni '70, il primo coincidente con la guerra dello Yom Kippur dell'ottobre 1973, e il secondo con la rivoluzione khomeinista in Iran hanno determinato aumenti di prezzo fortissimi, attribuibili, come sostiene la Commissione, ad una azione di controllo della produzione attuata con successo dal cartello dell'OPEC.

5.25 Ad avviso del CESE, invece, alla base di quella crisi e di quel repentino aumento delle quotazioni vi sono stati anche altri fattori, soprattutto la fase di grande disordine monetario culminata nella dichiarazione di inconvertibilità del dollaro dell'agosto 1971. Quel disordine nasceva dagli eccessivi disavanzi della bilancia dei pagamenti americana, che resero impossibile il mantenimento del regime monetario a cambi stabili di Bretton Woods. La crisi del dollaro si era manifestata con forti tensioni inflazionistiche, che finirono per scaricarsi, in larga misura, sul mercato petrolifero. Infine, bisogna ricordare che all'inizio degli anni '70 la congiuntura economica mondiale era caratterizzata da una formidabile spinta produttiva, che aveva determinato una forte pressione della domanda su tutto il mercato delle materie prime.

5.26 Più che le analogie con la situazione attuale ci appaiono più importanti le differenze. Di comune c'è soltanto la crescita molto forte dell'economia mondiale. Invece, non sembra di poter scorgere importanti manipolazioni del mercato, salvo le manovre speculative, che sono però cosa ben diversa dall'azione del cartello petrolifero dell'OPEC, che trovava la sua sede ufficiale in vere e proprie conferenze internazionali.

5.27 Il CESE ritiene che nemmeno l'attuale accumulazione di riserve in dollari, soprattutto in Cina ed in Giappone, ha molto in comune con la proliferazione di analoghe riserve valutarie tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70. Cina e Giappone si guardano bene dal gettare le proprie enormi riserve di dollari sul mercato in modo repentino e improvviso.

5.28 La durissima politica monetaria dei grandi paesi occidentali portò, soprattutto a partire dal 1986, al crollo delle quotazioni. È interessante far rilevare che, sempre in termini reali, la media delle quotazioni nel settennio 1993-1999 era pari a 23 dollari al barile, esattamente la stessa media di quaranta anni prima (1953-1959), dopo una formidabile crescita dell'economia mondiale e della domanda di petrolio.

5.29 Il CESE condivide la posizione della Commissione, quando sostiene che l'accelerazione della crescita economica mondiale, anche se non ha più il suo epicentro nelle economie avanzate ma in quelle emergenti, non per questo è meno rilevante. Questo sviluppo sembra aver innescato una tendenza di fondo alla crescita delle quotazioni, nominali e reali da un valore moderato di 30 dollari circa al barile nel 2003 (anno dal quale ha inizio la fase «forte» della congiuntura mondiale) al valore di oggi, oltre 60 dollari, praticamente raddoppiato. È bensì vero che dal 2003 al 2007 il dollaro ha perso un quarto del suo valore rispetto all'euro, per cui le quotazioni del petrolio in euro non sono raddoppiate. Ma sono pur sempre aumentate del 50 %.

5.30 Ciò vale anche se il «picco» del luglio scorso di 147 dollari è probabilmente il frutto di una bolla speculativa; e, se quel picco ha natura speculativa, ci dovremmo attendere in un prossimo futuro, quando gli speculatori iniziassero a riacquistare il petrolio giudicato ormai a buon prezzo, una ripresa delle quotazioni. I protagonisti dell'industria petrolifera mondiale, il cui potere di influenza andrebbe quanto meno ridotto e reso più trasparente, giudicano infatti «fisiologico», oggi, un prezzo intorno agli 80 dollari al barile, cioè ad un livello sensibilmente superiore alle quotazioni registrate all'inizio della fase di ripresa (intorno ai 30 dollari del 2002-2003).

Bruxelles, 25 febbraio 2009

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 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 alcune disposizioni relative alla gestione finanziaria**

COM(2008) 803 def. — 2008/0233 (AVC)

**alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli investimenti a favore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili nell'edilizia abitativa**

COM(2008) 838 def. — 2008/0245 (COD)

**e alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo per estendere i tipi di costi ammissibili a un contributo dell'FSE**

COM(2008) 813 def. — 2008/0232 (COD)

(2009/C 218/21)

Il Consiglio, in data 9 e 15 dicembre 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 alle seguenti proposte:

«Proposta di regolamento 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 alcune disposizioni relative alla gestione finanziaria»

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli investimenti a favore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili nell'edilizia abitativa»

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo per estendere i tipi di costi ammissibili a un contributo dell'FSE»

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 febbraio 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore CEDRONE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 164 voti favorevoli, 2 voti contrari e 14 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE prende atto delle tre proposte formulate dalla Commissione nel contesto della crisi finanziaria in atto e volte, in questa fase di rallentamento, a stimolare l'economia reale attraverso un adattamento e una semplificazione di talune disposizioni dei fondi strutturali.

1.2 Il CESE approva queste proposte, formulando nel contempo le seguenti osservazioni.

## 2. Motivazione

2.1 Da molti anni il CESE reclama la semplificazione amministrativa della legislazione comunitaria e il suo adattamento alle esigenze della realtà concreta. In questo contesto, il CESE accoglie positivamente le proposte formulate dalla Commissione,

che permetteranno ai fondi strutturali dell'Unione europea di reagire in modo più adeguato alle sfide poste dalla crisi finanziaria ed economica attuale.

2.2 Il CESE ricorda che si riscontrano nella gestione dei fondi strutturali altri problemi amministrativi e finanziari; incoraggia la Commissione ad avanzare proposte per risolvere questi problemi legati al livello di prefinanziamento dei progetti, ai tempi eccessivamente lunghi dei pagamenti, alla sostenibilità dei progetti proposti e alle regole de minimis.

2.3 Il CESE sottolinea che la semplificazione amministrativa perseguita deve effettivamente portare a una messa a disposizione rapida dei fondi stanziati in modo da avere un impatto positivo e immediato sulla ripresa dell'economia reale.

2.4 Il CESE esprime anche l'auspicio che i fondi sbloccati da queste misure possano essere indirizzati, per quanto possibile (prioritariamente) alle PMI (per esempio le PMI del settore edilizio per quanto riguarda la proposta sull'efficienza energetica dell'edilizia abitativa) e alle organizzazioni dell'economia sociale.

2.5 Infine il CESE chiede che la Commissione completi rapidamente le sue riflessioni in materia di semplificazione nei fondi strutturali per accelerare la reattività della politica di coesione in questo periodo di crisi economica attuale e anche al di là della crisi stessa.

Bruxelles, 25 febbraio 2009

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Mario SEPI

---

<u>Numero d'informazione</u>	Sommarario ( <i>segue</i> )	Pagina
2009/C 218/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul commercio dei prodotti derivati dalla foca .....	55
2009/C 218/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) .....	59
2009/C 218/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento .....	65
2009/C 218/15	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 — Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti .....	69
2009/C 218/16	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 — Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea .....	78
2009/C 218/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde — Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei .....	85
2009/C 218/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Consiglio su un'azione europea nel settore delle malattie rare .....	91
2009/C 218/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto .....	96
2009/C 218/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Il rincaro del petrolio: come affrontare la sfida .....	101
2009/C 218/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento 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 alcune disposizioni relative alla gestione finanziaria — alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli investimenti a favore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili nell'edilizia abitativa — e alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo per estendere i tipi di costi ammissibili a un contributo dell'FSE .....	107



## 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>**

