

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 339



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

53° anno
14 dicembre 2010

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
I <i>Risoluzioni, raccomandazioni e pareri</i>		
PARERI		
Comitato economico e sociale europeo		
459^a sessione plenaria del 20 e 21 gennaio 2010		
2010/C 339/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Servizi di custodia ed educazione per la prima infanzia» (parere d'iniziativa)	1
2010/C 339/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Lo sviluppo sostenibile delle zone costiere» (parere d'iniziativa)	7
III <i>Atti preparatori</i>		
Comitato economico e sociale europeo		
459^a sessione plenaria del 20 e 21 gennaio 2010		
2010/C 339/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità (versione codificata) COM(2009) 634 def. — 2009/0176 (COD)	13
2010/C 339/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al programma europeo di osservazione della Terra (GMES) e alla sua fase iniziale di operatività (2011-2013) COM(2009) 223 def. — 2009/0070 (COD)	14
2010/C 339/05	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 relativa a una metodologia armonizzata per la classificazione e la notifica dei reclami e delle richieste dei consumatori COM(2009) 346 def.	20

IT

Prezzo: 4 EUR

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommarario (<i>segue</i>)	Pagina
2010/C 339/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE per quanto riguarda i requisiti patrimoniali per il portafoglio di negoziazione e le ricartolarizzazioni e il riesame delle politiche retributive da parte delle autorità di vigilanza COM(2009) 362 <i>def.</i> — 2009/0099 (COD)	24
2010/C 339/07	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 relativa alla strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico COM(2009) 248 <i>def.</i>	29
2010/C 339/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alle seguenti proposte: proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nella Comunità e che istituisce il comitato europeo per il rischio sistemico COM(2009) 499 <i>def.</i> — 2009/0140 (COD) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità bancaria europea COM(2009) 501 <i>def.</i> — 2009/0142 (COD) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali COM(2009) 502 <i>def.</i> — 2009/0143 (COD) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati COM(2009) 503 <i>def.</i> — 2009/0144 (COD)	34
2010/C 339/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi COM(2009) 511 <i>def.</i> — 2009/0139 (CNS)	41
2010/C 339/10	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 sulla politica di qualità dei prodotti agricoli COM(2009) 234 <i>def.</i>	45
2010/C 339/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga la direttiva 2004/67/CE COM(2009) 363 <i>def.</i> — 2009/0108 (COD)	49
2010/C 339/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo — Contribuire allo sviluppo sostenibile: il ruolo del commercio equo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità COM(2009) 215 <i>def.</i>	53



I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

459ª SESSIONE PLENARIA DEL 20 E 21 GENNAIO 2010

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Servizi di custodia ed educazione per la prima infanzia»

(parere d'iniziativa)

(2010/C 339/01)

Relatrice: **Mária HERCZOG**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 luglio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Servizi di custodia ed educazione per la prima infanzia.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 dicembre 2009.

Alla sua 459ª sessione plenaria, dei giorni 20 e 21 gennaio 2010 (seduta del 20 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 194 voti favorevoli e 3 astensioni.

Preambolo

Gli Stati membri sono responsabili dei servizi di custodia ed educazione di tutti i bambini entro i confini nazionali. Esistono diversi tipi di servizi di custodia ed educazione e la loro denominazione, il loro contenuto e i loro obiettivi sono cambiati negli ultimi 15 anni. In particolare, sono cambiate la definizione e la terminologia usate per definire i servizi di custodia per la prima infanzia. I termini educazione e custodia dei bambini non si riferiscono esclusivamente al fatto di garantire un ambiente sicuro per il bambino, ma anche all'educazione e all'assistenza necessarie per consentire al bambino di crescere bene e di ricevere il sostegno emotivo, fisico, sociale ed educativo di cui ha bisogno per sviluppare il suo potenziale. I servizi di custodia ed educazione per la prima infanzia comprendono una vasta gamma di

servizi offerti ai bambini dalla nascita e per tutto il periodo prescolastico. I servizi di assistenza dopo la scuola comprendono tutti i servizi offerti ai bambini in età scolare al di fuori dell'orario scolastico, nel pomeriggio, nei fine settimana e durante le vacanze scolastiche.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) riconosce e sostiene gli sforzi profusi dalla Commissione europea e dagli Stati membri per sviluppare e rafforzare strutture per la custodia dei bambini di elevata qualità e accessibili, anche sul piano dei prezzi, comprese strutture educative e strutture di custodia per la prima infanzia. Tuttavia, è necessario compiere ulteriori passi avanti per garantire che tali servizi siano forniti a tutti i bambini.

1.2 Il CESE riconosce l'importanza di adottare un approccio olistico e globale in materia di custodia dei bambini, per comprendere meglio i diversi processi correlati e garantire uno sviluppo umano, sociale ed economico. Gli Stati membri devono offrire ai singoli e alle famiglie l'opportunità di compiere scelte di carattere personale, di prendere decisioni, nonché di esprimere le loro preferenze in merito al tipo e alla durata del servizio di custodia dei loro figli. I responsabili politici dovrebbero pertanto tenere conto delle differenti esigenze, dei valori e degli interessi concorrenti per quanto riguarda gli aspetti seguenti:

- miglior interesse del bambino ⁽¹⁾,
- sostegno per i genitori, formazione per genitori, responsabilizzazione,
- problemi demografici (compreso il basso tasso di natalità e il rapido aumento del numero di pensionati),
- esigenze del mercato del lavoro,
- istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita,
- pari opportunità tra uomini e donne,
- differenze in termini di distribuzione geografica (aree urbane, zone rurali, aree periferiche),
- conciliazione tra vita professionale, familiare e privata,
- servizi di educazione dei bambini accessibili, a prezzi contenuti e di elevata qualità,
- cittadinanza attiva,
- solidarietà tra le generazioni,
- lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

1.3 Il CESE riconosce le differenze esistenti nelle politiche per la famiglia dei diversi Stati membri e di conseguenza nelle politiche in materia di strutture per la custodia dei bambini, sebbene gli obiettivi di Barcellona e altri documenti europei in materia definiscano obiettivi pressoché universali ⁽²⁾.

1.4 Il CESE sottolinea la necessità di concentrarsi sui gruppi speciali di bambini, soprattutto sui gruppi più vulnerabili di bambini con esigenze speciali, quali i disabili, gli immigrati, quelli appartenenti a minoranze etniche, quelli vittime di esclusione sociale e i minori che vivono senza i genitori. Per questi gruppi, i servizi di

(1) Nel contesto della comunicazione della Commissione *Verso una strategia sui diritti dei minori*, del 4 luglio 2006 (http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/r12555_it.htm).

(2) Nel marzo 2002, il Consiglio europeo riunito a Barcellona ha riconosciuto l'importanza dei servizi di custodia dei bambini in termini di crescita e di pari opportunità e ha invitato gli Stati membri a «rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro e a sforzarsi, tenuto conto della domanda di strutture per la custodia dei bambini e conformemente ai sistemi di offerta nazionali, per fornire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90 % dei bambini di età compresa fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33 % dei bambini di età inferiore ai tre anni».

custodia svolgono un ruolo importante nel prepararli alla scuola e ad ottenere buoni risultati scolastici. Il CESE chiede altresì maggiore supporto per i genitori di questi gruppi di bambini.

1.5 Il CESE, in linea con l'Agenda sociale e gli altri documenti strategici pertinenti, considera i servizi di custodia dei bambini di elevata qualità un'opportunità per migliorare la qualità della vita e favorire la conciliazione di vita lavorativa, vita privata e vita familiare per tutti i componenti della famiglia, oltre che un'occasione per rafforzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e aumentare il reddito delle famiglie.

1.6 Il CESE si rallegra del fatto che sono disponibili diversi tipi di servizi e di strutture di custodia dei bambini di diverse fasce d'età, non soltanto servizi per i bambini in età prescolare ma anche servizi di doposcuola, attività ricreative ed educative non formali. Si dovrebbero fornire servizi accessibili, di elevata qualità e dal costo contenuto a tutti i bambini.

1.7 Il settore dei servizi di custodia dei bambini si sta sviluppando rapidamente, tuttavia, è necessario migliorare ancora e fornire sostegno alla qualificazione professionale, compreso il suo riconoscimento, all'equilibrio tra i sessi, al prestigio e alle retribuzioni della forza lavoro impiegata nel settore della prestazione ufficiale, e anche di più in quello della prestazione non ufficiale di tali servizi, al fine di offrire una gamma più diversificata di servizi capace di soddisfare le diverse esigenze. Anche se l'obiettivo è fornire servizi di custodia ed educativi a tutti i bambini, va altresì ricordato che è necessario un approccio flessibile, sostenibile ed attento per offrire un'ampia gamma di servizi che soddisfino le esigenze e rispettino i diritti di gruppi diversi di bambini.

1.8 I bisogni delle famiglie e dei bambini che vivono in zone e regioni remote e svantaggiate andrebbero affrontati in modo più adeguato e con un approccio più articolato che comprenda il coinvolgimento della comunità e il sostegno dell'opinione pubblica. I diversi tipi di servizi: integrati, domestici, sostegno per i genitori, ecc. possono soddisfare esigenze diverse dei bambini e delle loro famiglie.

1.9 Il CESE sostiene pienamente il riconoscimento della responsabilità degli Stati membri e il crescente impegno delle parti sociali a contribuire affinché vi siano opportunità di educazione sempre più universali e flessibili per tutti i bambini e ad utilizzare tutti i mezzi per contribuire alla disponibilità e alle buone prestazioni dei servizi di custodia. I datori di lavoro possono offrire essi stessi servizi di custodia dei bambini o finanziarli, mentre i sindacati e le organizzazioni della società civile possono contribuire a sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza di tali servizi e sostenere le attività di monitoraggio e valutazione in corso. Gli Stati membri possono prevedere incentivi fiscali per i datori di lavoro che organizzano la fornitura di servizi di custodia ed educazione per i bambini.

1.10 Conformemente ai principi comuni e all'approccio basato sul ciclo di vita della flessicurezza, il Comitato ritiene che la proposta in esame vada considerata alla luce delle difficoltà relative alle esigenze di custodia e ai bisogni educativi dei bambini di età inferiore ai tre anni e in età scolare. In tale contesto il ricorso all'orario di lavoro flessibile per i genitori negoziato tra tutte le parti in causa ha dato buoni risultati.

1.11 Le parti sociali svolgono un ruolo importante nel sostenere l'approccio globale e l'attuazione delle politiche di custodia ed educazione dei bambini da parte degli Stati membri.

2. Contesto

2.1 La raccomandazione 92/241/CEE del Consiglio in merito alla custodia dei bambini volta a «stabilire una serie di criteri per definire la qualità dei servizi di custodia per la prima infanzia» testimonia che già nel 1992 il ruolo dei servizi di custodia era considerato importante. Da allora, l'entità e la portata di tali servizi sono cambiate molto. Nel 1996, la rete della Commissione europea per la custodia dei bambini puntava ad obiettivi di qualità nei servizi loro destinati e non si preoccupava del numero o della percentuale di bambini frequentanti le strutture educative e di custodia per la prima infanzia.

2.2 Nei 25 paesi membri dell'UE⁽³⁾, il numero di bambini in età prescolare era stimato intorno ai 30 milioni. Le strutture di custodia formali erano frequentate da meno del 25 % dei bambini di età inferiore ai 3 anni, ma da oltre l'80 % dei bambini fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico. Si registravano percentuali anche molto diverse tra gli Stati membri, in funzione delle rispettive politiche nazionali, dei regimi dei congedi di maternità e parentali, delle loro tradizioni e valori. Inoltre, vi erano notevoli differenze in termini di modalità e qualità dei servizi di custodia e del ricorso a tali servizi in termini di ore e giorni trascorsi dai bambini in queste strutture.

2.3 I servizi di custodia ed educazione della prima infanzia hanno raggiunto livelli di sviluppo diversi negli Stati membri dell'UE e continuano ad essere uno dei mercati per la fornitura di assistenza che si sviluppa più velocemente in Europa. Ciò è dovuto in parte agli obiettivi di Barcellona; tuttavia è necessario impegnarsi maggiormente per garantire a tutti i bambini l'opportunità di usufruire di tipi diversi di servizi di custodia, tenendo conto dei contesti sociali e delle esigenze diverse dei bambini e delle famiglie.

2.4 L'importanza di offrire servizi di custodia dei bambini di elevata qualità quale componente essenziale per il raggiungimento dell'uguaglianza di genere e per aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è stata sottolineata dal Consiglio europeo e dalla Commissione ed è stata inserita tra gli obiettivi di Barcellona del 2002. Inoltre, è ribadita nella Strategia di Lisbona, nel 2000 e nel 2008. La relazione della Commissione *Realizzazione degli obiettivi di Barcellona riguardanti le strutture di custodia per i bambini in età prescolastica* ha analizzato i risultati ottenuti e ciò che resta da fare in questo campo. Gli Stati membri dovrebbero «rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza

lavoro, tenendo conto della domanda di strutture per la custodia dei bambini e conformemente ai sistemi nazionali di offerta, per fornire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90 % dei bambini di età compresa fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33 % dei bambini di età inferiore ai tre anni⁽⁴⁾. In alcuni paesi è necessario un maggiore impegno per mettere a punto le necessarie misure di attuazione.

2.5 La comunicazione della Commissione europea sul tema del cambiamento demografico individua i fattori che contribuiscono all'invecchiamento della popolazione europea: bassi tassi di fertilità che portano a un declino della forza lavoro e ad un aumento della pressione sulla spesa pubblica⁽⁵⁾. Il Consiglio europeo del marzo 2006 ha sottolineato la necessità di un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata per ottenere crescita economica, prosperità e competitività e ha dato il suo appoggio al patto europeo per la parità tra uomini e donne⁽⁶⁾. La seconda comunicazione della Commissione sulla promozione della solidarietà tra le generazioni si occupa del problema dell'evoluzione demografica e sociale e delle possibili difficoltà di finanziamento e di fornitura di beni e servizi, compresi i servizi di custodia dei bambini⁽⁷⁾.

2.6 I cittadini e i rappresentanti della società civile, interpellati dalla Commissione, hanno espresso preoccupazione perché il fatto di avere dei figli influisce molto di più sulle prospettive di lavoro delle donne che su quelle degli uomini. Il tasso di occupazione delle donne con figli a carico è appena del 65 %, contro il 91,7 % degli uomini. Le donne si trovano a dover combattere le conseguenze di idee preconcepite circa le loro responsabilità domestiche e la loro idoneità al lavoro⁽⁸⁾. Ciò può avere come conseguenza il fatto che un numero minore di donne rientra nel mercato del lavoro dopo la maternità.

2.7 Come ribadito dalla Commissione nella sua comunicazione, combattere la povertà dei bambini in Europa⁽⁹⁾ e garantire l'attuazione della UNCRC⁽¹⁰⁾ in tutta l'UE sono questioni cruciali. L'indigenza dei genitori e l'esclusione sociale riducono drasticamente le opportunità e le possibilità dei bambini di farsi strada nella vita. Per questo motivo, è essenziale spezzare il ciclo della povertà⁽¹¹⁾.

(4) *Realizzazione degli obiettivi di Barcellona riguardanti le strutture di custodia per i bambini in età prescolastica*, COM(2008) 638 def.

(5) *Il futuro demografico dell'Europa, trasformare una sfida in un'opportunità*, COM(2006) 571 def.

(6) Cfr. l'allegato II alle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 23 e 24 marzo 2006 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/89024.pdf).

(7) *Promuovere la solidarietà fra le generazioni*, COM(2007) 244 def.

(8) Comunicazione della Commissione - *Sintesi del cittadino - Migliori disposizioni sul congedo di maternità per promuovere la conciliazione tra famiglia e vita lavorativa* (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=611&langId=en>). Posizione comune della Piattaforma delle ONG europee del settore sociale sulla revisione della direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996 concernente l'accordo quadro sul congedo parentale, gennaio 2009.

(9) Commissione europea, *Child Poverty and Well-Being in the EU - Current status and way forward* (Povertà e benessere dell'infanzia nell'UE - Situazione corrente e soluzioni possibili), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità europee, 2008.

(10) Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

(11) *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*, COM(2006) 367 def., Bruxelles 2006.

(3) I servizi di custodia dei bambini nell'UE nel 2006, Eurostat/08/172. Bulgaria e Romania sono entrate a far parte dell'Unione europea il 1° gennaio 2007 e prima di allora non erano tenute a raccogliere dati in merito.

2.8 Tra il 1986 e il 1996, la Commissione ha istituito un gruppo transnazionale, il *Childcare Network* (la Rete per la custodia dei bambini), con l'obiettivo di concentrarsi su tre aree specifiche: i servizi per i bambini, i congedi per i genitori e gli uomini nel ruolo di prestatori di assistenza. I 40 obiettivi di qualità definiti dalla rete costituiscono un quadro di riferimento per le politiche future. Ciò implica un impegno politico da parte dell'UE nel settore dei servizi di custodia dei bambini al fine di realizzare gli obiettivi della rete.

2.9 Esiste un gran numero di studi, documenti politici e analisi realizzati per conoscere più a fondo i bisogni dei bambini e delle famiglie e le disposizioni esistenti e previste⁽¹²⁾. Il tema dell'educazione e dei servizi di custodia per la prima infanzia è stato dibattuto e analizzato adottando vari approcci (si vedano ad esempio i documenti emessi dalla Commissione europea e dalle sue agenzie negli ultimi anni), tra cui: l'approccio dei diritti dei minori⁽¹³⁾, le questioni educative⁽¹⁴⁾, la situazione attuale e il futuro dei servizi di custodia dei bambini nell'UE⁽¹⁵⁾, il simposio sulla necessità di migliorare l'educazione e i servizi di custodia per la prima infanzia⁽¹⁶⁾ e la componente di politica sociale tesa a combattere la povertà e l'esclusione sociale dei gruppi di bambini più vulnerabili, nonché ricerche e valutazioni di progetti⁽¹⁷⁾.

⁽¹²⁾ *Starting Strong*, rapporto dell'OCSE sull'infanzia nel mondo, 2001 / *Childcare services in Europe* (I servizi di custodia dei bambini in Europa), Foundation Findings, Eurofound 2009 / *Families and childcare services* (Le famiglie e i servizi di custodia dei bambini), Eurofound, 2009 / *Early Childhood Education and Care key lessons from research and policy makers* (Educazione e servizi di custodia per la prima infanzia, le lezioni più importanti da trarre dalla ricerca e dai responsabili dell'elaborazione delle politiche), NESSE, 2009 / *The Provision of childcare services, Comparative review of 30 European countries* (L'offerta di servizi di custodia dei bambini, studio comparativo di 30 paesi europei), Commissione europea, 2009 / *Child Poverty and well being in the EU* (Povertà e benessere dell'infanzia nell'UE), CE, 2008 / *Changing Childhood in a Changing Europe* (Infanzia che cambia in un'Europa che cambia), FES, 2009 / *Babies and Bosses* (Bebè e datori di lavoro), rapporto dell'OCSE, 2007 / *Education Today: the OECD perspective* (Istruzione oggi: il punto di vista dell'OCSE), 2009 / *Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Childhood Education and Care in Europe* (Eliminare le disuguaglianze sociali e culturali attraverso l'educazione e i servizi di custodia per la prima infanzia in Europa), Eurydice, 2009 / *Out of school care services for school aged children* (Servizi di custodia al di fuori dell'orario scolastico destinati ai bambini in età scolare), Eurofound, 2007 / *Employment developments in childcare services for school-aged children* (Sviluppi in materia di occupazione nei servizi di custodia dei bambini in età scolare), Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, 2006 / Report Card n. 8 dell'Unicef *The Childcare Transition* (Come cambia la cura dell'infanzia), Firenze, 2008 / Simposio del NESSE *Early Matters* (Migliorare l'educazione e i servizi di custodia per la prima infanzia), Bruxelles, 2008.

⁽¹³⁾ Verso una strategia dell'UE sui diritti dei minori, 2006.

⁽¹⁴⁾ *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione*, COM(2006) 481 def.

⁽¹⁵⁾ *Childcare services in the EU - what future?* (I servizi di custodia dei bambini nell'UE - quale futuro?), Eurofound.

⁽¹⁶⁾ *Early matters* (Migliorare l'educazione e i servizi di custodia per la prima infanzia), simposio del NESSE, ottobre 2008, Bruxelles.

⁽¹⁷⁾ *Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Childhood Education and Care in Europe* (Eliminare le disuguaglianze sociali e culturali attraverso l'educazione e i servizi di custodia per la prima infanzia in Europa), Eurydice, 2009, *Early Childhood Education and Care - key lessons from research and policy makers* (Educazione e servizi di custodia per la prima infanzia, le lezioni più importanti da trarre dalla ricerca e dai responsabili dell'elaborazione delle politiche), NESSE, 2009.

3. Osservazioni generali

3.1 In una comunicazione del 2006 sul tema dei diritti dei minori⁽¹⁸⁾, la Commissione ha affermato che tali diritti costituiscono una priorità per l'UE e che gli Stati membri sono tenuti a rispettare la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e i relativi protocolli facoltativi, come pure gli obiettivi di sviluppo del Millennio. Il Consiglio europeo del marzo 2006 ha chiesto agli Stati membri «di adottare le misure necessarie per ridurre in modo rapido e significativo la povertà infantile, offrendo a tutti i bambini pari opportunità a prescindere dal loro ambiente sociale»⁽¹⁹⁾. Nel contesto dell'argomento trattato, ciò significa dare a tutti i bambini l'opportunità di usufruire di servizi educativi e di custodia per la prima infanzia e parascolastici adeguati, secondo le loro necessità di sviluppo e la loro situazione familiare, nonché garantire l'accesso a servizi educativi e di custodia accessibili, flessibili, di elevata qualità e a prezzi contenuti fino ai 14 anni.

3.2 Lo sviluppo di strutture di custodia per i bambini offre maggiori opportunità di conciliare vita lavorativa, privata e familiare ai genitori e soprattutto alle donne, le quali, quando le strutture di custodia disponibili sono inadeguate, con più frequenza degli uomini lasciano il lavoro o non riescono a beneficiare di modalità di lavoro appropriate. Ciò impedisce loro di sfruttare appieno il loro potenziale e di proteggere la loro famiglia dalla povertà. Questa situazione è strettamente legata alle sfide demografiche, poiché la difficoltà di conciliare vita lavorativa e familiare porta alla diminuzione dei tassi di fecondità.

3.3 L'Europa dispone di un quadro giuridico che, attraverso una serie di misure legislative, vieta la discriminazione di genere. Ciò nonostante, spesso le donne riducono il loro orario di lavoro o prendono congedi più lunghi dal lavoro per occuparsi dei bambini e ciò comporta una riduzione del loro salario e della loro pensione e genera il fenomeno dei lavoratori poveri, soprattutto nelle famiglie monoparentali o nelle famiglie numerose. Sebbene la decisione di ridurre il proprio orario di lavoro sia una scelta personale, essa potrebbe essere legata, tra le altre cose, alla mancanza di servizi per i bambini adeguati.

3.4 Si dovrebbe garantire una certa flessibilità ai genitori per consentire loro di scegliere quando usufruire del congedo parentale, in combinazione, ove possibile, con alternative di custodia dei bambini adeguate, considerando anche le politiche nazionali, le priorità, le esigenze delle imprese, la pressione sociale e i bisogni dei bambini. I cambiamenti devono essere caratterizzati da una sensibilità tale da prevedere misure specifiche.

3.5 Nell'UE, oltre 6 milioni di donne tra i 25 e i 49 anni dichiarano di essere costrette a non lavorare o di poter lavorare solo a tempo parziale a causa delle loro responsabilità familiari e per oltre un quarto di loro il motivo è la mancanza o il costo eccessivo delle strutture di custodia dei bambini⁽²⁰⁾.

⁽¹⁸⁾ *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*, COM(2006) 367 def.

⁽¹⁹⁾ Cfr. le conclusioni della presidenza del 23 e 24 marzo 2006, paragrafo 72 (citato sopra alla nota 6).

⁽²⁰⁾ *Childcare services in Europe* (I servizi di custodia dei bambini in Europa), Foundation Findings, pubblicazione della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, Dublino, 2009, pag. 9, www.eurofound.europa.eu.

3.6 L'accesso a servizi di assistenza e insegnamento per la prima infanzia e di doposcuola di elevata qualità, a prezzi contenuti e accessibili non soltanto è la chiave per garantire che i bambini trascorrono il tempo in un ambiente adeguato che soddisfi le loro necessità di sviluppo, ma consente anche ai genitori (in particolare alle donne) di lavorare. I servizi di custodia dei bambini di qualità hanno un impatto sulla qualità della vita e sul futuro dei bambini, dei genitori, delle famiglie e delle comunità.

3.7 I diversi obiettivi delle strategie comunitarie in materia di attuazione della strategia di Lisbona e degli obiettivi del programma di Barcellona e oltre, di situazione demografica, solidarietà tra le generazioni, pari opportunità tra uomini e donne e conciliazione di vita professionale e vita privata possono essere raggiunti in parte grazie all'offerta di infrastrutture di custodia dei bambini. Sono necessari maggiori sforzi al fine di garantire tali opportunità sulla base dell'interesse superiore del bambino.

3.8 Il settore in rapido sviluppo dei servizi per i bambini contribuisce anche a creare un numero crescente di posti di lavoro per donne e uomini ⁽²¹⁾, parallelamente all'aumento del prestigio di queste professioni e della retribuzione e dei requisiti di istruzione e formazione del personale.

3.9 Gran parte degli Stati membri ha adottato misure, tese a promuovere una migliore conciliazione tra vita professionale, privata e familiare, che rispecchiano le diverse esigenze dei mercati del lavoro nazionali e le diverse tradizioni e culture presenti in Europa. Modalità di custodia dei bambini flessibili e ad ampio raggio rientrano in un concetto più ampio, unitamente a una serie di altri strumenti adottati in questo ambito, compresi programmi di inclusione sociale, modalità di lavoro flessibili, congedi parentali e altri tipi di congedi per favorire la conciliazione di vita familiare, vita privata e vita lavorativa, diritti dei minori e, attraverso di essi, lo sviluppo socioeconomico dei paesi dell'UE.

4. Osservazioni particolari

4.1 Nell'Unione europea, i servizi di custodia dei bambini costituiscono un'industria in rapida crescita e in trasformazione dotata di standard minimi definiti. Il concetto che ingloba i bisogni dei bambini in relazione all'importanza dei primi anni di vita, la componente d'investimento dell'offerta del servizio, in termini, ad esempio, di preparazione alla scuola e di futuri risultati positivi a scuola e successivamente nell'età adulta e il carattere spensierato di questo periodo della vita, è relativamente nuovo e utile in primo luogo per l'interesse del bambino, ma anche per la comunità e la società nel suo insieme ⁽²²⁾.

4.2 Fino a poco tempo fa, l'obiettivo degli investimenti pubblici nei servizi di custodia dei bambini era spesso quello di preparare alla scuola i minori in età prescolare, fra i tre anni e l'età d'inizio dell'obbligo scolastico. Gli investimenti in questi servizi dovrebbero invece essere destinati ai bambini più piccoli e a coloro che frequentano la scuola fino ai 14 anni. Ciò significa non soltanto

servizi di custodia migliori durante l'orario di lavoro dei genitori, ma anche servizi di custodia ed educativi e attività ricreative al di fuori dell'orario scolastico per tutti. È infatti comprovato che tali attività sono molto efficaci per preparare i bambini all'età adulta, oltre ad offrire loro l'occasione di trascorrere il tempo in sicurezza e divertendosi.

4.3 La socializzazione e lo sviluppo di un sistema di valori sono una componente essenziale dell'educazione familiare, integrata da servizi di custodia per la prima infanzia, di tipo formale. Esistono anche altri fornitori di servizi educativi non formali, quali organizzazioni non governative giovanili e organizzazioni che si occupano dell'infanzia e centri destinati ai giovani e ai bambini, le quali contribuiscono a far acquisire ai minori competenze utili per la vita pratica e svolgono un ruolo nel processo dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Il 70 % delle nostre conoscenze e competenze si sviluppa attraverso l'istruzione non formale, ragion per cui si dovrebbero riconoscere e sostenere tutte le possibili forme di educazione.

4.4 In situazioni particolari quali: bambini disabili, figli di immigrati, genitori con problemi di salute mentale, ecc., i servizi di custodia possono garantire ai bambini l'opportunità di rimanere nelle rispettive famiglie anziché esserne allontanati. La disponibilità di vari tipi di servizi di custodia è una componente essenziale dello sviluppo socioeconomico e svolge un ruolo cruciale in particolare nelle aree svantaggiate e per i gruppi svantaggiati e le famiglie che, al di là dei problemi di custodia dei figli, vivono situazioni non problematiche. L'offerta di servizi di custodia dei bambini può contribuire ad affrontare i problemi sociali, economici e sanitari di queste famiglie e favorire l'integrazione sociale dei gruppi esclusi.

4.5 Conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo ⁽²³⁾, la Commissione dovrebbe condurre uno studio parallelo sull'impatto delle misure proposte sui bambini. I bambini devono essere allevati nel modo opportuno, prestando la debita attenzione al loro benessere. Il benessere dei bambini, al pari del valore dell'infanzia in questa fase così importante dell'esistenza, è già di per sé fondamentale, ma allo stesso tempo non va dimenticato che i bambini sono la forza lavoro del futuro e che l'assenza di cure e sostegno in questo periodo della vita potrebbe tradursi poi in insuccessi nella scuola e nella successiva integrazione sociale.

4.6 I servizi di custodia dei bambini offrono opportunità di lavoro tradizionalmente soprattutto alle donne; tuttavia è auspicabile un'occupazione mista rispetto al genere, da raggiungere attraverso una maggiore percentuale di lavoratori uomini. Una formazione e una formazione professionale di alta qualità, la supervisione e l'aumento del prestigio di queste professioni grazie all'aumento delle retribuzioni stanno contribuendo a garantire l'offerta di servizi migliori e ad aumentare l'equilibrio di genere nella forza lavoro.

⁽²¹⁾ In particolare attraverso la summenzionata strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

⁽²²⁾ P. Reid, D. White: Eurofound, *Out of school care services for children living in disadvantaged areas* (Servizi di assistenza al di fuori dell'orario scolastico destinati ai bambini che vivono in zone svantaggiate), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità europee, 2007.

⁽²³⁾ Convenzione sui diritti del fanciullo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989 ed entrata in vigore il 2 settembre 1990, conformemente al disposto dell'articolo 49. Sul sito: <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>.

4.7 In base agli obiettivi di Barcellona, entro il 2010 dovrebbero essere disponibili strutture di custodia per almeno il 33 % dei bambini di età inferiore ai tre anni e per almeno il 90 % dei bambini di età compresa fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico, ma non sono previste disposizioni specifiche relative ai differenti tipi di custodia. Vi è urgente bisogno di una piattaforma europea di classificazione e miglioramento di tali strutture in base ai principi della qualità, della flessibilità e dell'accessibilità, anche in termini di costo. La domanda che rimane aperta è: che cosa succede con i bambini che hanno bisogno di servizi di custodia, ma ne rimangono esclusi? Sono necessarie ricerche e dati più precisi per dibattere questa questione e trovare possibili risposte.

4.8 Per quanto concerne la qualità dei servizi di custodia dei bambini vi sono pochissime informazioni disponibili sui servizi di custodia informali offerti da privati. Molti di questi fornitori di servizi non sono qualificati, non sono formalmente registrati e

restano al di fuori dei sistemi di monitoraggio riconosciuti. Inoltre, coloro che lavorano in questi servizi non rientrano nelle strutture ufficiali dell'occupazione e quindi mancano di un'adeguata protezione sul luogo di lavoro. Inoltre queste soluzioni di custodia informali mettono i bambini in situazioni di pericolo. Gli Stati membri e gli enti locali dovrebbero dunque impegnarsi a garantire servizi di qualità per la custodia dei bambini in tutte le loro possibili forme. Le parti sociali dovrebbero premere affinché si assicurino la regolamentazione e la trasparenza non soltanto dei servizi professionali di custodia dei bambini, ma anche di tutti i tipi di assistenza domestica e informale, appoggiando e rendendo obbligatorie la formazione professionale e la vigilanza in questo settore. Grazie a degli incentivi fiscali si potrebbero predisporre strutture di custodia di migliore qualità. Poiché molte donne lavorano nel settore dei servizi per la custodia dei bambini, migliorare le condizioni di lavoro e le qualifiche di questo settore contribuirebbe alla strategia generale dell'UE in questo campo ⁽²⁴⁾.

Bruxelles, 20 gennaio 2010

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽²⁴⁾ Parere CESE, GU C 277 del 17.11.2009, pag. 102.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Lo sviluppo sostenibile delle zone costiere»

(parere d'iniziativa)

(2010/C 339/02)

Relatore: **BUFFETAUT**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 febbraio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Lo sviluppo sostenibile delle zone costiere.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 ottobre 2009.

Alla sua 459a sessione plenaria, dei giorni 20 e 21 gennaio 2010 (seduta del 20 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 138 voti favorevoli e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sottolinea che i 136 000 km di coste dell'UE rappresentano una risorsa importante ma che la pressione demografica, immobiliare, agricola, economica e turistica cui sono sottoposte queste aree può comprometterne l'attrattiva e addirittura il futuro. Sarà possibile garantire un avvenire sereno alle regioni costiere solo adottando politiche fondate sul concetto di sviluppo sostenibile, sul piano sia economico che sociale e ambientale.

1.2 A tal fine il CESE formula le seguenti raccomandazioni:

1.2.1 *Sul piano della protezione ambientale*

- creazione di una rete di gestori delle zone marine protette e istituzione di un marchio europeo per tali zone,
- creazione, in cooperazione fra gli Stati membri, di una banca dati europei sulle migliori pratiche legislative e regolamentari relative alla protezione del patrimonio costiero,
- particolare attenzione alla questione troppo spesso ignorata dell'artificializzazione del litorale (ad eccezione delle opere intese a proteggere il patrimonio naturale, storico e culturale e l'esistenza stessa delle popolazioni) e creazione di una rete europea di osservazione dell'impatto delle opere costruite sul mare basata sui laboratori di ricerca marina,
- creazione di un comitato scientifico e tecnico delle regioni marittime destinato ad anticipare e proporre soluzioni per far fronte alle conseguenze dell'innalzamento del livello del mare e, per quanto riguarda le regioni polari, della rottura dei ghiacci artici,
- sviluppo dell'informazione e della sensibilizzazione sull'ambiente marino.

1.2.2 *Trasporti*

Il CESE ribadisce il proprio sostegno al programma della rete transeuropea dei trasporti la cui realizzazione andrebbe a vantaggio dell'economia europea. Per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile delle zone costiere, sottolinea in particolare l'interesse dei seguenti progetti: le autostrade del mare (Mar Baltico, Arco Atlantico, Europa sudorientale e Mediterraneo occidentale), l'asse ferroviario Rail Baltica e l'asse ferroviario del corridoio intermodale Mar Ionio-Mare Adriatico. Questo efficace incremento del trasporto marittimo e ferroviario dovrà essere accompagnato da una buona gestione dell'inquinamento indotto.

1.2.3 *Attività economiche costiere in difficoltà*

Il CESE sottolinea la necessità di orientare adeguatamente gli interventi del Fondo sociale europeo, del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo europeo per la pesca a favore delle regioni costiere in particolare difficoltà, per agevolare la transizione di queste zone verso nuove attività economiche.

Richiama inoltre l'attenzione sui costi che gli Stati membri e l'Unione europea dovranno sostenere per gli investimenti e le opere destinati a contenere il prevedibile innalzamento del livello di mari, costi che comporteranno come conseguenza importanti oneri di bilancio.

Rileva infine che gli effetti del cambiamento climatico sulle zone costiere potrebbero determinare spostamenti di popolazione che avranno delle conseguenze di natura sociale e un impatto occupazionale di cui è necessario tener conto in anticipo.

1.2.4 *Turismo*

Il CESE raccomanda di organizzare, a scadenze periodiche, una conferenza europea sul turismo balneare responsabile, ad esempio su iniziativa congiunta del Comitato delle regioni e del CESE. La conferenza rappresenterebbe un'occasione di confronto delle migliori pratiche adottate nell'UE.

Il Comitato sostiene inoltre la definizione per tutta l'Unione di criteri di qualità ambientale per le stazioni balneari, i porti e i porticcioli.

1.2.5 Cambiamenti climatici

Il CESE raccomanda il lancio di un programma di cooperazione europea di ricerca sui modi in cui le zone costiere potrebbero far fronte all'innalzamento del livello dei mari, la creazione di una rete di informazione reciproca fra tali centri di ricerca, nonché l'istituzione di un comitato scientifico e tecnico europeo incaricato di anticipare e prevedere le risposte concrete da dare alla sfida dell'innalzamento del livello delle acque.

1.2.6 Sensibilizzazione all'ambiente marino

Il Comitato raccomanda di sviluppare azioni di sensibilizzazione all'ambiente marino e alle sfide che esso rappresenta per il bene delle generazioni presenti e future. Tali azioni dovrebbero rivolgersi soprattutto alle scuole e al grande pubblico e potrebbero tenersi nelle zone costiere durante i periodi di vacanza.

2. Introduzione

2.1 Le popolazioni del ventunesimo secolo si dirigono verso il mare. Si tratta di una tendenza generalizzata e alcune megalopoli come Shanghai, Tokyo, Osaka e Hong Kong si sviluppano sulle rive dell'oceano, in particolare laddove i fondali marini sono più bassi. Gli esperti prevedono che questo fenomeno proseguirà su tutti i continenti.

2.2 L'Unione europea non sfugge a questo fenomeno e non può ignorarlo, tanto più che essa possiede 136 000 chilometri di coste e che le regioni marittime dell'UE rappresentano circa il 40 % del prodotto interno lordo e ospitano il 40 % della popolazione.

2.3 Le zone costiere appaiono dunque non solo come fonti di prosperità economica, bensì anche come luoghi caratterizzati da una buona qualità di vita e da benessere sociale. Se le coste attirano, esse concentrano numerose attività in spazi limitati e circoscritti - turismo, pesca, agricoltura attività portuali e aeroportuali, città in espansione, attività economiche, infrastrutture di trasporto, ecc. Tutte queste attività esercitano un impatto a volte pesante sugli ecosistemi. Le zone costiere sono quindi dei luoghi di conflitto tra diversi usi legati alle attività umane. Inoltre, tra i diversi ecosistemi marini, quelli dei bassi fondali costieri sono di gran lunga i più ricchi in termini di biodiversità.

2.4 Le attività umane si concentrano in fasce costiere per loro stessa natura limitate e per di più minacciate dall'innalzamento del livello del mare e dall'erosione, con conseguenti rischi per la qualità della vita, le zone naturali, gli ecosistemi terrestri e marini.

L'UE non poteva restare indifferente a queste situazioni e a queste sfide economiche, sociali ed ambientali.

2.5 Nel 2000 la Commissione ha pubblicato una comunicazione sulla gestione integrata delle zone costiere in Europa (GIZC). Vi ha fatto seguito la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 relativa all'attuazione di una strategia di gestione integrata delle zone costiere in Europa. Nel giugno 2007 la Commissione ha presentato una valutazione della GIZC in cui conclude che, nonostante l'effetto benefico della raccomandazione dell'UE, occorre dare nuovo slancio alla strategia.

2.6 L'azione dell'UE non si è tuttavia limitata a quest'aspetto: nell'ottobre 2007 la Commissione ha pubblicato una comunicazione in merito all'adozione di una politica marittima integrata per l'Unione europea.

2.7 Infine, nel giugno 2008 è stata adottata la direttiva quadro per l'ambiente marino, in base alla quale ogni Stato membro si impegna, in cooperazione con gli altri Stati membri e gli Stati vicini non appartenenti all'UE, a sviluppare delle strategie per le loro acque marine. L'obiettivo è di «assicurare la costante protezione e preservazione» dell'ambiente marino e di «impedirne il degrado» per «conseguire un buono stato ecologico» di tale ambiente entro il 2021 al più tardi.

2.8 Nella stessa logica, il Parlamento europeo ha adottato nel novembre 2008 una risoluzione specifica sulle conseguenze che il turismo nelle regioni costiere ha per lo sviluppo delle rispettive regioni.

2.9 Dinanzi alle molteplici problematiche poste dalle zone costiere l'UE ha elaborato molteplici documenti e iniziative, la cui attuazione spetta agli Stati membri e agli enti locali interessati.

2.10 Non va poi dimenticata l'incidenza della politica comune della pesca sulla vita economica e sociale delle zone costiere.

2.11 Ogni politica di sviluppo sostenibile delle zone costiere deve dunque integrare politiche (tra cui, ad esempio, la politica agricola comune) e approcci settoriali coordinati e compatibili tra loro - compito difficile, dato il carattere talvolta contraddittorio delle priorità e degli interessi in gioco tanto sul litorale terrestre quanto su quello marino.

2.12 La politica dell'Unione europea in materia di zone costiere si fonda quindi su cinque strumenti:

- 1) la GIZC (gestione integrata delle zone costiere), che costituisce uno strumento comunitario in base alla raccomandazione del Consiglio e del Parlamento (2002). Essa promuove lo sviluppo sostenibile e invita gli Stati membri a definire delle strategie nazionali, oltre a disciplinare e incoraggiare gli scambi di buone pratiche e di progetti;
- 2) la politica marittima integrata dell'Unione europea: si tratta di uno strumento più preciso, che definisce campi d'azione considerati particolarmente importanti:
 - lo spazio marittimo europeo senza barriere,
 - la strategia europea per la ricerca marittima,

- le politiche marittime integrate degli Stati membri,
 - la rete europea di sorveglianza marittima,
 - la tabella di marcia per la pianificazione dello spazio marittimo,
 - la strategia intesa ad attenuare gli effetti dei cambiamenti climatici sulle zone costiere,
 - la riduzione dell'inquinamento causato dalla navigazione marittima,
 - la lotta contro la pesca illegale e la distruzione delle risorse alieutiche,
 - la rete europea dei poli di attività marittima,
 - il diritto del lavoro europeo nel settore della pesca e del trasporto marittimo;
- 3) la politica europea della pesca, che ha conseguenze evidenti per la vita economica e sociale di alcune zone costiere;
 - 4) la direttiva Habitat (Natura 2000) applicata al settore marittimo;
 - 5) la direttiva quadro sulla «strategia per l'ambiente marino» (COM(2005) 505 def.).

2.13 Occorre comunque tener presente che ciascuna zona costiera è un caso a parte e che le caratteristiche geografiche e fisiche richiedono politiche diverse: mari profondi o poco profondi, mari con maree o senza maree, litorale con clima temperato o polare, coste ripide o piatte, rocciose o sabbiose, ecc. Di conseguenza, se è possibile definire obiettivi comuni, è invece impossibile definire una politica uniforme per tutte le aree costiere, per lo meno nelle sue modalità d'applicazione.

3. La salvaguardia degli ambienti naturali, terrestri e marini

3.1 Ai fini dello sviluppo sostenibile di queste zone occorre tener conto soprattutto di alcuni problemi particolarmente sensibili.

3.2 Di fronte alla pressione del mercato immobiliare, alcuni Stati membri hanno sostenuto o avviato iniziative per la conservazione del territorio costiero, come il *National Trust* in Gran Bretagna e il *Conservatoire du littoral* (Ente per la conservazione del litorale) in Francia, oppure la creazione di parchi naturali comprendenti talune zone costiere. Sarebbe opportuno considerare la possibilità di ampliare questo genere di iniziative per la gestione delle aree naturali più fragili, minacciate o degne di nota, permettendo alle autorità pubbliche di sostituirsi ai proprietari privati nell'interesse del bene comune. Si tratta in qualche modo di creare una categoria di beni appartenenti al patrimonio nazionale seguendo il modello dei monumenti storici o delle opere d'arte dei nostri musei.

3.3 La direttiva 92/43/CEE, più generalmente nota come direttiva sulla conservazione degli habitat naturali, della flora e della fauna (oppure semplicemente come direttiva «Habitat»), riguarda la conservazione degli habitat naturali e delle specie di fauna (biologia) e flora selvatiche. Questa direttiva ha indotto alcuni Stati membri a estendere le zone Natura 2000 al mare. Occorre studiare come utilizzare correttamente questo strumento di conservazione (e soprattutto come giustificarne l'estensione ad aree marittime ampie e contraddistinte anche dalla presenza di acque profonde di cui poco ancora si sa circa la biodiversità e i fattori di degrado).

3.4 Per la protezione della biodiversità marina costiera e la conservazione delle risorse alieutiche costiere alcuni Stati hanno sviluppato delle reti di zone marine protette (MPA: *Marine Protected Areas*). L'impatto di queste iniziative sarà chiaramente maggiore se vi aderiranno tutti gli Stati costieri. Sarebbe pertanto opportuno riunire, armonizzare e promuovere queste MPA e a tal fine potrebbe essere utile creare una rete europea dei gestori delle zone protette nonché un marchio europeo.

3.5 L'urbanizzazione galoppante delle zone costiere, l'eccessivo sfruttamento dei terreni costieri destinati all'agricoltura e la penetrazione dell'acqua salata nelle falde freatiche adiacenti al litorale richiedono un'attenzione particolare per garantire alle popolazioni costiere un accesso sostenibile ad acque dolci di buona qualità.

4. La prevenzione e la gestione dell'inquinamento

4.1 Si tratta evidentemente della questione classica del trattamento dei rifiuti riversati direttamente in mare e dell'inquinamento delle acque fluviali e dei corsi d'acqua, senza dimenticare l'inquinamento specifico delle acque portuali e quello provocato dal trasporto marittimo.

4.2 Alcune di tali problematiche sono state affrontate dalla legislazione europea, in particolare la direttiva-quadro sulle acque e le sue direttive derivate. Nel 2007 la Commissione ha deplorato un recepimento inadeguato da parte degli Stati membri e una cooperazione internazionale insufficiente. Si sono constatati numerosi ritardi nell'attuazione della direttiva. Nel 2010 gli Stati membri dovranno presentare i piani di gestione dei bacini idrografici, i quali dovranno, a loro volta, prevedere in particolare una serie di misure intese a proteggere, ma anche eventualmente ripristinare, la qualità dei corpi idrici. A tal fine, per i corpi idrici condivisi con paesi non europei è indispensabile realizzare un coordinamento degli interventi. Si dovrebbe inoltre stabilire una chiara graduatoria dei tipi d'impatto negativo dell'inquinamento idrico distinguendo tra, da un lato, le sue «vittime» (l'uomo: salute, benessere, interessi economici, e le specie marine) e, dall'altro, i tempi necessari per rimediare ai danni o la loro eventuale irreversibilità per l'habitat o le specie.

4.3 La direttiva quadro «strategia per l'ambiente marino» apporta una risposta specifica alla necessità di salvaguardare e migliorare le acque marine, visto che definisce una serie di regioni e sottoregioni marine e chiede agli Stati membri di stabilire, in collaborazione tra di loro, delle strategie marine e definire degli obiettivi ambientali.

4.4 La questione dell'inquinamento marino causato dalle navi è stata affrontata nei vari programmi Erika.

4.5 Troppo spesso si ignora una forma di danno ambientale che consiste nella distruzione irreversibile dei bassi fondali (habitat ed ecosistemi) provocata da un'eccessiva artificializzazione dei litorali per motivi che non hanno a vedere né con la sicurezza delle popolazioni né con la protezione del patrimonio. L'artificializzazione del litorale europeo provocata dalla proliferazione dell'edilizia costiera (porticcioli per imbarcazioni da diporto, porti e costruzioni varie e, nel medio termine, costruzioni di vario genere indispensabili per proteggere i litorali dall'innalzamento del livello del mare) è un fenomeno che va affrontato sul piano comunitario (grazie, ad esempio, all'osservatorio MEDAM che copre tutte le infrastrutture presenti sulle coste mediterranee francesi ⁽¹⁾). Per la sua ampiezza, l'artificializzazione dei litorali è di ostacolo allo sviluppo sostenibile: pertanto la salvaguardia dell'aspetto naturale del litorale e dei bassi fondali deve rivestire un'importanza prioritaria. Nell'UE si sta prendendo coscienza del problema. In Camargue, ad esempio, si fa fronte all'alta marea, laddove possibile, permettendo al mare di rioccupare le aree dalle quali si era ritirato. In Italia, e in particolare in Maremma (costa toscana), si sta portando avanti una riflessione sui porticcioli per imbarcazioni da diporto allo scopo di ridurne l'estensione grazie alla promozione del rimessaggio delle barche e a un'attenta gestione dell'occupazione dei posti barca nei porti.

5. I trasporti nelle zone costiere

5.1 Le reti stradali costiere sono spesso congestionate. Questa situazione è fonte di insicurezza stradale, di emissioni di CO₂ e di altre sostanze inquinanti, nonché di perdite economiche. Da molto tempo l'UE aspira a trasferire una parte di tale traffico stradale alla ferrovia o alle «autostrade del mare», senza tuttavia aver ancora conseguito alcun risultato concreto. A questo proposito occorre tenere conto delle seguenti osservazioni:

- i movimenti per la protezione della natura e dell'ambiente non sempre sono coerenti e troppo spesso si oppongono alla realizzazione di infrastrutture che permetterebbero di ridurre il traffico stradale grazie allo sviluppo di modi di trasporto alternativi (ad esempio il blocco della linea ferroviaria Lione - Torino destinata al trasporto combinato strada/rotaia; la tradizionale opposizione di principio a ogni estensione portuaria - per es. Le Havre 2000 oppure Rotterdam - e l'opposizione alla realizzazione del canale Reno/Rodano),
- malgrado le recenti iniziative della Commissione (*Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Verso una rete ferroviaria a priorità merci*, del 2007; *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo*, del 2009), la politica di sviluppo del trasporto merci su rotaia dell'UE stenta a decollare sia per ragioni «culturali», tra cui in particolare la priorità tradizionalmente data ai treni passeggeri, che per uno scarso senso commerciale.

5.2 Nonostante le difficoltà, solo il trasferimento di una parte del traffico dalla strada alla ferrovia o alle navi permetterebbe di alleggerire le reti stradali costiere. La sfida consiste essenzialmente nel riconciliare sviluppo socioeconomico e sociale da un lato e protezione ambientale dall'altro.

6. Verso un turismo costiero sostenibile

6.1 Il turismo viene troppo spesso presentato come una soluzione per le zone costiere in difficoltà. Tuttavia, la durata della stagione turistica è comunque spesso troppo limitata per costituire un'alternativa concreta a un'attività economica in declino. Il turismo come «soluzione miracolo» può determinare uno sfruttamento eccessivo delle aree costiere, provocando devastazioni irreversibili sul piano ambientale senza apportare alcuna soluzione sostenibile alle difficoltà economiche. Inoltre, un eccessivo sfruttamento turistico può finire per «uccidere la gallina dalle uova d'oro» causando il degrado dei siti. Occorre indubbiamente sviluppare un turismo più sostenibile, e sia le autorità pubbliche che diverse organizzazioni non governative hanno già messo a punto una serie di iniziative in tal senso.

6.2 In Francia la legge del 1986 relativa alla pianificazione, protezione e valorizzazione delle zone costiere è stata approvata in risposta alla cosiddetta cementificazione delle coste. Questa legge ha l'obiettivo di proteggere gli equilibri biologici ed ecologici, di salvaguardare i siti e i paesaggi ma anche di preservare e sviluppare le attività economiche legate alla prossimità dell'acqua (pesca, acquacoltura, attività portuali, ecc.). Il testo è destinato ai comuni litorali e le disposizioni essenziali prevedono l'obbligo per i responsabili urbanistici di proteggere le aree naturali di rilievo, nonché il divieto di edificazione a meno di 100 metri dalla costa al di fuori delle zone urbanizzate. Dopo oltre vent'anni di applicazione, il bilancio che se ne può trarre è piuttosto positivo. L'UE non dispone di competenze in materia di urbanistica e di pianificazione delle zone costiere però potrebbe almeno incoraggiare lo scambio delle migliori pratiche legislative e regolamentari tra Stati membri.

6.3 Nel 1985 la Fondazione per l'educazione ambientale (*Foundation for Environmental Education*) ha creato il marchio di qualità ambientale «bandiera blu» che esiste ormai anche a livello europeo. Questo marchio è riservato ai comuni costieri e ai porti ed è attribuito alle località che soddisfano determinati criteri in materia di educazione ambientale, sicurezza, pulizia e servizi di prossimità sulle spiagge, gestione dei rifiuti, gestione delle acque, qualità delle acque di balneazione e strutture per il disinquinamento. Per i porticcioli per imbarcazioni da diporto sono stati inoltre definiti dei criteri specifici. Benché si tratti di un'iniziativa evidentemente volta a promuovere lo sviluppo turistico, essa presenta dei vantaggi innegabili.

6.4 L'ecoturismo e il turismo responsabile si sviluppano ovunque in Europa, spesso incoraggiati dagli enti locali. L'agriturismo permette inoltre di apportare un aumento di reddito agli agricoltori delle zone costiere.

⁽¹⁾ <http://www.medam.org>.

7. La politica europea della pesca

7.1 La gestione della pesca è di competenza della Commissione europea. La politica europea per una pesca sostenibile rimette in discussione alcuni modelli economici di questo settore, con conseguenze pesanti sul piano economico e sociale. La questione della pesca sostenibile va affrontata disponendo di migliori conoscenze scientifiche, unico modo per realizzare una gestione efficace degli stock ittici nel lungo periodo. In questo contesto è necessario operare una distinzione tra l'ambito della pesca internazionale e quello delle acque territoriali, tenendo conto delle singole regioni marine e garantendo un utilizzo efficace delle sovvenzioni, che devono soprattutto rispettare l'imperativo di migliorare la gestione degli stock.

7.2 È inoltre necessario differenziare la pesca artigianale dalla pesca su larga scala. Nel caso della pesca artigianale, la creazione di una rete europea di zone marine protette (MPA) consentirebbe una migliore gestione delle specie ittiche costiere, garantendo un'elevata densità naturale nei settori di queste aree in cui la pesca non è praticata (aree «di non pesca») e, per i pesci, un normale rapporto numerico tra i sessi per assicurarne la moltiplicazione grazie a una buona dispersione delle larve e del novellame nelle acque. Analogamente sarebbe utile promuovere l'istituzione di «società per la pesca» (come del resto già esistono in alcuni paesi: cooperative, associazioni, collegi di probiviri, comitati consultivi regionali) tra i pescatori proprietari, con la partecipazione attiva di consulenti scientifici, allo scopo di promuovere una migliore gestione delle zone di pesca costiera su una scala diversa dalle zone attualmente gestite (acque nei pressi di un porto, litorale di un comune oppure altra suddivisione amministrativa o storica) per coprire dei territori ecologicamente omogenei. Si potrebbe prevedere un collegamento in rete di queste «società per la pesca» allo scopo di promuovere scambi di esperienze e buone pratiche.

7.3 Occorre inoltre sollevare la questione della pesca ricreativa (amatoriale) dal momento che, mancando limiti (nella maggior parte dei paesi la regolamentazione della pesca in mare a livello amatoriale è poco vincolante) o vincoli economici (i mezzi utilizzati da alcuni pescatori amatoriali vanno ben oltre il valore del pesce catturato), essa ha raggiunto un'ampiezza tale da incidere negativamente su talune specie.

8. Attività economiche costiere

8.1 Ovunque in Europa si sono sviluppate nei secoli diverse attività economiche costiere: porti, cantieri navali, pesca. Anche se tra i suoi porti l'UE conta quelli più importanti del mondo, l'attività cantieristica e la pesca sono alle prese con gravi difficoltà strutturali.

8.2 All'indomani della Seconda guerra mondiale i cantieri navali europei si sono trovati esposti alla concorrenza di quelli asiatici. Questa situazione ha indotto i cantieri europei a raggrupparsi, ristrutturarsi e specializzarsi. Ciononostante, alcuni cantieri europei - ad esempio quelli di Danzica, Gdynia e Stettino (Szczecin) - incontrano serie difficoltà. Per sormontarle occorre un notevole sforzo di reinserimento e formazione dei lavoratori, e ciò non solamente in Polonia.

8.3 L'Europa ha inoltre sviluppato una delle prime industrie mondiali del tempo libero. Prima della crisi il settore contava più di 37 000 imprese e offriva lavoro a oltre 270 000 persone. Tuttavia, le sue attività hanno subito in pieno i gravi effetti della recessione, creando notevoli difficoltà per gli addetti del settore. La loro riqualificazione e il loro reinserimento sono quindi essenziali, al pari del mantenimento di questo fiore all'occhiello dell'industria europea.

8.4 Come si è già osservato in precedenza, l'esaurimento degli stock ittici, il divieto di alcuni metodi di pesca nell'UE (ma non necessariamente in paesi non europei) e il sovrasfruttamento delle risorse aliutiche hanno condotto a una politica europea della pesca che incide pesantemente sul settore, anch'esso di fronte alla necessità di ricorrere a politiche di riqualificazione e reinserimento dei lavoratori.

8.5 L'acquacoltura è un'attività nuova destinata a rispondere alla domanda crescente di specie ittiche. Non bisogna tuttavia dimenticare che, rispetto alla pesca, si tratta di un mestiere completamente diverso, più vicino alla zootecnia. Inoltre, si tratta di un'attività che richiede delle precauzioni sul piano sanitario e ambientale.

8.6 Per promuovere lo sviluppo sostenibile delle zone costiere è necessario mantenere le attività legate a questa loro localizzazione geografica particolare. Il mantenimento di un'agricoltura rispettosa dell'ambiente costiero costituisce un fattore favorevole a questa attività. Il turismo, tuttavia, non può costituire la risposta a tutte le difficoltà di reinserimento, tanto più che alcuni progetti di infrastrutture turistiche possono pregiudicare gli spazi verdi rimasti lungo le coste. L'UE deve prestare particolare attenzione alle conseguenze economiche e sociali delle politiche attuate in un contesto economico così specifico e fragile.

9. Sensibilizzazione all'ambiente marino

9.1 In Europa il 40 % della popolazione si concentra lungo i suoi 136 000 km di coste, le quali richiamano anche gran parte dei flussi turistici. Occorre conoscere meglio questo ambiente marino, che per quanto ricco è indebolito da una densità umana così elevata. Un programma di sensibilizzazione all'ambiente marino che tenga conto delle peculiarità delle diverse regioni marittime, ad esempio delle regioni o sottoregioni definite dalla strategia per l'ambiente marino, o per lo meno dei cinque fra mari e oceani che lambiscono l'UE (Mar Baltico, Mare del Nord, Oceano Atlantico, Mar Mediterraneo, Mar Nero), permetterebbe di far comprendere e giustificare meglio le misure di protezione dell'ambiente marino intese a combattere l'inquinamento, il sovrasfruttamento delle risorse aliutiche e il degrado dei litorali causato dalle costruzioni. È pertanto estremamente importante incoraggiare una migliore informazione mirata nelle scuole e presso gli enti responsabili della gestione dei litorali.

10. Cambiamenti climatici e innalzamento del livello delle acque

10.1 Il riscaldamento climatico comporterà, da un lato, un innalzamento generalizzato del livello dei mari e, dall'altro, una maggiore frequenza dei fenomeni climatici particolarmente violenti (tempeste, uragani, trombe d'aria, ecc.). Ciò avrà a sua volta come conseguenza, già percettibile in alcuni paesi, fenomeni come l'erosione delle coste, la sparizione delle spiagge e il rafforzamento delle strutture di protezione delle coste. Si tratta di un problema che colpirà in grado molto diverso le regioni e i paesi europei e, in generale, tutte le zone urbanizzate costiere (specie le infrastrutture portuali e balneari). Alcuni Stati membri hanno già lanciato delle operazioni di vasta portata, come ad esempio il

piano Delta adottato dai Paesi Bassi dopo la catastrofica inondazione del 1953 oppure il progetto Mose per la salvaguardia di Venezia. È quindi indispensabile mettere a punto degli orientamenti comunitari per accompagnare nel migliore dei modi questi mutamenti, previsti e irreversibili, tenendo conto degli interessi tanto economici quanto ambientali.

10.2 Per far fronte ai cambiamenti climatici e alle relative conseguenze, l'UE non deve limitarsi ad adottare delle misure preventive, bensì dovrebbe varare un ampio programma di ricerca e di sviluppo con gli Stati membri fondato sui principi di cooperazione tra i centri di ricerca e sulla condivisione dei risultati. Questa iniziativa dimostrerebbe l'utilità e addirittura la necessità di una stretta cooperazione europea in questo ambito.

Bruxelles, 20 gennaio 2010

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**459ª SESSIONE PLENARIA DEL 20 E 21 GENNAIO 2010**

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità (versione codificata)

COM(2009) 634 def. — 2009/0176 (COD)

(2010/C 339/03)

Il Consiglio, in data 21 dicembre 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100, paragrafo 2, 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 a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità (versione codificata)

COM(2009) 634 def. – 2009/0176 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 459ª sessione plenaria dei giorni 20 e 21 gennaio 2010 (seduta del 20 gennaio), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 185 voti favorevoli e 6 astensioni.

Bruxelles, 20 gennaio 2010

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 al programma europeo di osservazione della Terra (GMES) e alla sua fase iniziale di operatività (2011-2013)

COM(2009) 223 def. — 2009/0070 (COD)
(2010/C 339/04)

Relatore: **Joost VAN IERSEL**

Il Consiglio, in data 30 giugno 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 157, paragrafo 3, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al programma europeo di osservazione della Terra (GMES) e alla sua fase iniziale di operatività (2011-2013)

COM(2009) 223 def. - 2009/0070 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 gennaio 2010.

Alla sua 459a sessione plenaria, dei giorni 20 e 21 gennaio 2010 (seduta del 20 gennaio 2010), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 184 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore il regolamento relativo al programma di osservazione della Terra (programma EO) e alla sua fase iniziale di operatività in quanto costituisce, in un nuovo quadro, un passo avanti strategico verso lo sviluppo di un'ormai matura politica europea dello spazio.

1.2 Il CESE ritiene che in questo contesto si possano ottenere vantaggi sostanziali in termini di attuazione delle politiche comunitarie già avviate, definizione di nuove politiche, intensificazione della fornitura di servizi intelligenti e ad hoc in Europa e al di fuori del continente, nonché di rafforzamento della posizione dell'UE nei negoziati internazionali.

1.3 I benefici per la società e i cittadini saranno ancora più apprezzabili poiché i servizi spaziali interessano un'ampia gamma di aspetti di grande importanza, come i cambiamenti climatici, le emergenze, le questioni inerenti all'ambiente e alla salute come la qualità dell'acqua e dell'aria (inquinamento), l'agricoltura e la silvicoltura, l'esaurimento delle risorse naturali, le questioni spaziali e altri aspetti relativi alla sicurezza pubblica e alla difesa.

1.4 Un alto livello di qualità è indispensabile sia per le componenti spaziali che per le componenti in situ, nonché per le loro funzionalità interattive e le loro sinergie. I servizi spaziali forniranno un valore aggiunto sostanziale ai servizi a terra, a bordo degli aerei e delle navi ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Il contributo dei servizi spaziali consentirà, ad esempio, di accedere più rapidamente alle informazioni utili, estendendo così il margine di tempo per prendere le decisioni e predisporre le contromisure opportune. Inoltre, questi servizi faciliteranno l'interpretazione globale e regionale di eventi e di irregolarità improvvise.

1.5 I servizi spaziali sono destinati in primo luogo alle agenzie europee e ai servizi pubblici negli Stati membri, ma andranno a beneficio anche dei privati. La gamma di servizi utili per i settori sia pubblici che privati aumenterà man mano che il mercato si svilupperà. In questo contesto, il settore a valle - formato principalmente da PMI - richiede un'attenzione particolare e lo stanziamento di risorse finanziarie specifiche.

1.6 La *governance* è di importanza basilare. A tal riguardo sono decisivi, tra gli altri, gli aspetti seguenti:

- il coordinamento e la coesione, che sono basati sul riconoscimento del concetto di «spazio» inteso nel senso di tema comunitario integrato e di pieno impegno da parte di tutte le DG della Commissione e delle agenzie europee interessate alle politiche e alle attività del settore spaziale,
- il coordinamento tra la Commissione e svariati soggetti pubblici interessati a livello di Stati membri,
- le conoscenze operative di cui la Commissione deve disporre per trattare con il settore a valle,
- un contesto favorevole per incoraggiare gli investimenti privati.

1.7 Per consentire un flusso continuo di dati completi e affidabili è indispensabile che si realizzi un'efficace interconnessione tra le infrastrutture in orbita e quella a terra. L'accesso completo e libero ai dati è fondamentale per evitare le distorsioni e per incentivare il settore a valle. Determinati dati, ben definiti, di natura sensibile per gli Stati membri e l'Unione devono essere protetti.

1.8 Il CESE prende atto del pacchetto di 150 milioni di euro come primo passo per promuovere le applicazioni. Prima di poter esprimere un giudizio complessivamente positivo, occorre tuttavia che siano risolte le questioni ancora in sospeso: per consentire al sistema di conseguire efficacemente gli obiettivi politici sono necessari ulteriori negoziati e ulteriori chiarimenti per quanto concerne un'eventuale insufficienza di risorse finanziarie, il lancio dei satelliti Sentinel B, in aggiunta ai Sentinel A, e la ripartizione degli stanziamenti del bilancio comunitario tra i soggetti interessati.

1.9 I futuri servizi spaziali interessano un'ampia gamma di settori che rispondono direttamente alle esigenze della società e dei cittadini. Pertanto il CESE raccomanda vivamente di adottare una strategia di comunicazione europea volta a sensibilizzare l'opinione pubblica sui vantaggi futuri del programma EO e sottolinea la necessità di attribuire un'attenzione particolare alla formazione dei tecnici esperti in questo settore.

1.10 L'osservazione della Terra dovrebbe trovare posto nella strategia di Lisbona per il dopo 2010.

2. La politica europea dello spazio: una politica in evoluzione

2.1 Alla base dell'accresciuto interesse per lo spazio vi sono soprattutto ragioni strategiche di natura politica ed economica. I cambiamenti climatici, gli obiettivi ambientali e spaziali, la sicurezza dei cittadini e la creazione di un'infrastruttura complementare di difesa rendono quanto mai auspicabile che i servizi operativi nello spazio siano rafforzati.

2.2 Per rispondere all'intensificazione delle attività su scala mondiale da parte di un numero crescente di partner e concorrenti ⁽²⁾ è necessario attuare una politica europea dello spazio autonoma e fornire servizi autonomi.

2.3 In seguito al Libro verde e al Libro bianco pubblicati dalla Commissione nel corso dell'ultimo decennio e all'accordo quadro siglato nel 2003 tra l'Agenzia spaziale europea (ESA) e la Commissione (tutte iniziative accolte positivamente), il CESE ha espresso pieno appoggio alle politiche delineate nei documenti elaborati dal Consiglio Spazio, dalla Commissione e dall'ESA nell'aprile-maggio 2007 ⁽³⁾. Nell'ottobre 2009 il Presidente Barroso ha sottolineato l'importanza dello spazio per un'ampia gamma di politiche comunitarie ⁽⁴⁾.

2.4 L'ESA ha compiuto un lavoro eccezionale su un lungo arco di tempo. Oltre alla ricerca, i programmi spaziali hanno favorito lo sviluppo di una serie di servizi operativi in collaborazione con le imprese private. Lo scorso anno il CESE ha valutato molto

⁽²⁾ In questo contesto è opportuno segnalare il Sistema di sistemi per l'osservazione globale della Terra (*Global Earth Observation System of Systems - GEOSS*), nell'ambito del quale, attraverso il GMES, l'Europa intende svolgere un ruolo di particolare rilievo.

⁽³⁾ GU C 162 del 25.6.2008, pag. 24.

⁽⁴⁾ Intervento introduttivo del Presidente della Commissione al convegno intitolato *Le ambizioni dell'Europa nello spazio: nuove opportunità per le imprese e la società civile europea*, svoltosi a Bruxelles il 15 e 16 ottobre 2009.

positivamente i risultati della «politica industriale» condotta dall'ESA. Nel nuovo contesto di ripartizione dei compiti tra l'ESA e la Commissione, quest'ultima diviene pienamente responsabile della fase operativa dei progetti.

2.5 Il CESE ha già espresso l'aspettativa che il coinvolgimento della Commissione nella definizione della politica spaziale e nel suo finanziamento migliori le attività del settore sia pubblico che privato in questo campo.

2.6 Il regolamento proposto dalla Commissione in merito al programma GMES e alla sua fase iniziale di operatività (2011-2013) ubbidisce a questa logica e rappresenta un passo avanti necessario verso il soddisfacimento dei requisiti di una matura politica europea dello spazio.

2.7 Il programma GMES ha accresciuto l'interesse e ha intensificato la programmazione da parte delle agenzie europee e dei settori pubblici e privati in tutta Europa.

2.8 Nell'ottica di assicurare una gestione efficace dell'ampia gamma di benefici potenziali offerti dal programma GMES, lo scorso anno il CESE ha espresso compiacimento per l'istituzione di un ufficio GMES all'interno della DG Impresa con compiti di coordinamento. L'attività di coordinamento è infatti assolutamente auspicabile visto il coinvolgimento di diverse direzioni generali e del Settimo programma quadro (7°PQ).

2.9 L'intensificazione del coordinamento a livello comunitario e tra la Commissione e gli Stati membri favorirà anche l'adozione di approcci integrati a livello nazionale, che spesso mancano. Può inoltre innalzare il grado di consapevolezza e migliorare l'immagine dello «spazio» creando un nesso tra le attività spaziali e determinati servizi offerti ai cittadini.

3. Il regolamento proposto

3.1 Oltre alle attività di ricerca e sviluppo per il programma GMES, nelle quali la Commissione europea, l'ESA e gli Stati membri sono partner attivi, la Commissione concentrerà la sua azione sugli aspetti nei quali l'intervento comunitario può fornire un chiaro valore aggiunto.

3.2 Il regolamento in oggetto prevede la fornitura di servizi operativi GMES su una più vasta scala. Poiché si tratta di una nuova tappa in un nuovo quadro, l'elaborazione del programma, tra cui la selezione delle priorità, e la *governance* sono state oggetto di ampie consultazioni tra tutte le parti interessate, i coordinatori GMES negli Stati membri, gli utenti (potenziali) e l'industria.

3.3 Il regolamento sull'osservazione della Terra fornisce una base giuridica per il programma GMES e per il finanziamento comunitario (ossia fornito dal bilancio della Commissione) di 107 milioni di euro della fase iniziale di operatività (2011-2013), mentre altri 43 milioni di euro sono stanziati nell'ambito del 7°PQ, per un totale di 150 milioni di euro, finché non sarà raggiunto un accordo sul bilancio pluriennale dell'UE per il periodo 2013-2020 ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Questi importi si aggiungono agli 1,4 miliardi di euro erogati nell'ambito del 7°PQ per i progetti spaziali.

3.4 I campi d'azione previsti sono cinque. Per il periodo 2011-2013 l'accento sarà posto sui servizi di risposta alle emergenze e sui servizi di monitoraggio del territorio ⁽⁶⁾.

3.5 La fase iniziale di operatività sarà gestita dalla Commissione nel quadro del complesso delle attività GMES dell'UE, che comprende anche le attività di ricerca condotte dall'UE e le attività dei partner GMES. Questo ambito deve essere distinto dall'attuazione tecnica della componente spaziale del GMES, che sarà affidata all'ESA.

3.6 Oltre a rivelare l'esistenza di un consenso generale tra le parti interessate, le consultazioni hanno messo in luce una forte necessità di dati precisi e affidabili.

3.6.1 Svartati utenti, come le comunità dei ricercatori, le autorità pubbliche nazionali e regionali e i servizi di sicurezza hanno estremo bisogno di dati affidabili, talvolta addirittura con la massima urgenza.

3.6.2 Il flusso continuo di dati affidabili costituisce una condizione indispensabile per l'ulteriore sviluppo dei mercati europei di osservazione terrestre da parte del settore a valle, che a sua volta può favorire la crescita e la creazione di posti di lavoro ⁽⁷⁾.

3.7 Per quanto concerne la sussidiarietà, è importante notare che la valutazione generale mostra che i servizi da fornire nel quadro del regolamento in oggetto richiedono la messa in comune a livello europeo dei contributi degli Stati membri, in modo da realizzare economie di scala e consentire l'applicazione efficace della normativa comunitaria in materia ambientale ⁽⁸⁾.

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE accoglie molto positivamente la fase iniziale di operatività prevista dal regolamento sull'osservazione della Terra in quanto rappresenta un passo avanti strategico che va ad aggiungersi ai programmi di ricerca, ai servizi e ad altre attività già in atto.

4.2 Con il progetto GMES, la Commissione e l'ESA hanno avviato un programma per l'utilizzo operativo a fini civili dei dati satellitari che, oltre ad avere applicazioni meteorologiche, è unico al mondo per scala e profondità. Lo sviluppo sostenibile e l'attuazione del programma GMES offriranno all'industria europea l'opportunità di assumere un ruolo guida sulla scena mondiale.

4.3 Le ampie consultazioni condotte tra tutte le parti interessate e la valutazione di impatto realizzata dimostrano che esiste un largo consenso in merito agli obiettivi del programma e alle opportunità che esso potrà offrire. Diversi studi specifici, effettuati su richiesta, hanno messo in luce i benefici che il programma GMES potrebbe apportare e le maggiori opportunità che ne deriverebbero per i partecipanti del settore pubblico e di quello privato ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Cfr. articolo 3 del regolamento in oggetto.

⁽⁷⁾ Cfr. articolo 8 del regolamento in oggetto.

⁽⁸⁾ Cfr. anche l'articolo 4, paragrafo 3 del regolamento in oggetto.

⁽⁹⁾ Cfr. tra gli altri: *Socio-Economic Benefits Analysis of GMES* (analisi dei vantaggi socioeconomici del GMES), PriceWaterhouseCoopers, ottobre 2006; *EU Space Policy and its Potential for EU Industrial Sector Competitiveness* (la politica europea dello spazio e il suo potenziale per la competitività del settore industriale dell'UE), studio realizzato per conto del Parlamento europeo, 2007, e *Study on the Competitiveness of the GMES Downstream Sector* (studio sulla competitività del settore a valle del GMES), Ecorys et al., novembre 2008.

4.4 I benefici che numerose parti interessate del settore pubblico e di quello privato si aspettano dalla fase iniziale di operatività, e che anche il CESE si attende, possono essere riassunti come segue:

- dal punto di vista strategico, il programma EO riflette le responsabilità crescenti che l'UE ha a livello europeo e internazionale e il suo impatto duraturo sulla scena europea e mondiale,
- le informazioni ad hoc e puntuali rilevate dai satelliti aiuteranno la Commissione, gli Stati membri e le regioni ad attuare con maggiore efficacia i programmi esistenti,
- le (nuove) politiche possono essere definite con maggiore precisione,
- i dati rilevati dai satelliti daranno un contributo determinante alle attività non spaziali consentendo di adeguare le conoscenze e allargare la raccolta dei dati ⁽¹⁰⁾,
- le nuove informazioni creeranno valore aggiunto per le agenzie europee come l'Agenzia europea dell'ambiente e l'Agenzia europea per la difesa,
- per le attività a valle nel settore privato si apriranno enormi opportunità,
- i nuovi servizi richiesti dalle autorità pubbliche e dalle agenzie nazionali saranno utili ai cittadini sotto il profilo della protezione dell'ambiente e della sicurezza, permetteranno di ridurre i costi grazie alle soluzioni intelligenti individuate e costituiranno inoltre un fattore di crescita,
- l'UE potrà prendere posizione con maggiore cognizione di causa nei negoziati internazionali su questioni come i cambiamenti climatici e in materia di accordi per il miglioramento del monitoraggio,
- vari servizi specifici, basati su informazioni ad hoc, saranno di ausilio alle politiche comunitarie a favore dei paesi in via di sviluppo.

4.5 Il risultato in termini di costi/benefici dovrebbe essere positivo: con un fatturato di per sé relativamente modesto si potranno ottenere vantaggi considerevoli.

4.6 I tempi di realizzazione dei programmi dell'ESA sono limitati a tre anni. Il Consiglio dovrebbe definire gli impegni europei a lungo termine per il periodo dopo il 2013. La continuità dei programmi operativi è infatti fondamentale: la programmazione a lungo termine è determinante per i vantaggi offerti dal programma EO sotto il profilo della realizzazione degli obiettivi e dell'offerta di servizi in ambito pubblico; essa rappresenta inoltre una condizione basilare per incentivare il settore a valle a sviluppare i servizi.

⁽¹⁰⁾ Alcuni esempi sono: TerraFirma, un sistema di informazioni sui rischi legati agli spostamenti del terreno, in particolare nelle zone costiere e nelle zone sismiche; Promote, un servizio di informazione sulla qualità dell'aria; My Ocean, un servizio di monitoraggio e previsione dello stato degli oceani; SAFER, un servizio di risposta alle emergenze.

4.7 Sempre in questo contesto, è essenziale assicurare la continuità, l'affidabilità e l'accesso completo e libero ai dati per tutte le parti interessate.

4.8 Per garantire la sostenibilità della politica dello spazio è indispensabile sensibilizzare l'opinione pubblica in tutta Europa. Affinché sia possibile ottenere il sostegno del pubblico occorre adottare urgentemente una strategia di comunicazione europea volta a illustrare con chiarezza i vantaggi che i servizi spaziali offriranno alla società e ai cittadini.

4.9 In questo contesto, il CESE sottolinea la necessità di attribuire un'attenzione particolare alla formazione dei tecnici esperti in questo settore.

5. Governance

5.1 Poiché la fase iniziale di operatività definirà il quadro per l'espansione dell'attività operativa nella fase successiva, occorre garantire fin dall'inizio una gestione e una *governance* adeguate. La *governance* riguarda in particolare i punti esposti di seguito.

5.1.1 Per ragioni comprensibili, nell'UE le questioni relative allo spazio sono rimaste a lungo un ambito politico alquanto slegato dagli altri. Ora tuttavia dovrebbero essere considerate come una politica comunitaria alla stessa stregua delle altre che si integrerà perfettamente nella strategia di Lisbona per il dopo 2010 ⁽¹¹⁾.

5.2 Tutte le direzioni generali della Commissione coinvolte nelle politiche dello spazio dovrebbero coordinare efficacemente le proprie attività in modo da evitare sovrapposizioni e da prevedere azioni mirate laddove l'attività di osservazione della Terra rientri nell'ambito di competenza di più di una direzione.

5.3 Le agenzie e le DG europee, in particolare Ricerca, Ambiente, Agricoltura, Giustizia e affari interni, Salute e consumatori, Sviluppo, Commercio e Relazioni esterne, devono essere coinvolte per due ulteriori ragioni:

- fornire informazioni precise utili a predisporre i servizi satellitari di supporto,
- sfruttare appieno i vantaggi offerti dai servizi prestati.

5.4 L'adozione di approcci ben coordinati nell'ambito e da parte della Commissione permetterà inoltre di assicurare la coesione e l'interoperabilità tra il programma EO e altri programmi spaziali come quelli nel campo delle telecomunicazioni e dei trasporti.

5.5 Il vasto numero di soggetti che operano a livello nazionale coinvolti nella raccolta delle informazioni impone un coordinamento efficace.

⁽¹¹⁾ Cfr. la nota 4.

5.6 I satelliti, le stazioni di rilevamento automatico e Internet rendono sempre più possibile l'osservazione dei fenomeni ambientali in tempo reale. Fornendo «informazioni quasi in tempo reale a sostegno del processo decisionale» il programma GMES può contribuire alla misurazione della qualità dell'ambiente nel quadro del concetto *Non solo PIL* ⁽¹²⁾.

5.7 Il numero crescente di satelliti richiede una gestione attenta di tutte le attività spaziali per evitare collisioni nello spazio che potrebbero avere conseguenze estremamente indesiderabili in termini di inquinamento dello spazio e rottami in orbita.

6. Questioni specifiche

6.1 Il mercato dell'osservazione terrestre è ancora relativamente ristretto rispetto al complesso dei mercati spaziali. Nel 2005 questo comparto ha registrato, su scala mondiale, entrate per 1,3 miliardi di euro, di cui 0,4 miliardi in Europa, la metà delle quali è stata generata da applicazioni meteorologiche.

6.2 Il settore a monte dell'osservazione terrestre è prevalentemente istituzionale e dipende dai finanziamenti pubblici. I nuovi satelliti commerciali di osservazione sono sviluppati nel quadro di partenariati pubblico-privati e dipendono sempre dai finanziamenti pubblici.

6.3 L'importanza cruciale dei dati

6.3.1 Il CESE sottolinea la necessità che l'accesso ai dati sia libero e completo, poiché solo in questo modo si possono creare condizioni di parità tra i soggetti pubblici e quelli privati e si può incoraggiare la crescita di un settore privato ancora debole.

6.3.2 Il flusso ininterrotto dei dati è di importanza capitale affinché il settore a valle possa svilupparsi in modo redditizio. L'incertezza a tale riguardo rappresenterebbe un ostacolo enorme per il mercato poiché farebbe supporre che l'infrastruttura richiesta non sia in grado di rispondere alle aspettative.

6.3.3 La prima serie di satelliti operativi per il sistema GMES, i Sentinel A, ha ricevuto un ottimo riscontro da parte dell'industria ⁽¹³⁾. Tuttavia, per assicurare condizioni ottimali occorre attribuire particolare attenzione all'attuale catena di trasferimento dei dati dallo spazio.

6.3.4 Altrettanto essenziali per la sostenibilità del programma sono i previsti Sentinel B, necessari a sostituire i Sentinel A quando questi avranno esaurito la loro durata operativa e ad assicurare la continuità del servizio nel caso di guasto di un satellite. Le risorse per il finanziamento dei Sentinel B non sono ancora sicure e dovranno quindi essere garantite.

⁽¹²⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione europea *Non solo PIL - Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, COM(2009) 433 def.

⁽¹³⁾ Cfr. *Industry Information Day on the GMES Sentinel Data Policy* (giornata di informazione per l'industria sulla politica in materia di dati trasmessi dai satelliti Sentinel del sistema GMES), Bruxelles, 11 settembre 2009.

6.3.5 Per assicurare la continuità del servizio o lo sviluppo di nuovi servizi, dovrà essere chiarito quanto prima al settore a valle, previa consultazione, il futuro meccanismo di addebito per l'utilizzo dei dati.

6.4 Condizioni finanziarie

6.4.1 Le risorse finanziarie per le operazioni iniziali relative al periodo 2011-2013 ammontano a 150 milioni di euro, ossia 43 milioni di euro dal 7°PQ e 107 milioni di euro dal bilancio della Commissione. Il CESE sollecita un chiarimento in merito a diversi punti in sospenso.

6.4.2 Le parti interessate devono avere la garanzia della dotazione finanziaria di 107 milioni di euro da assegnare sotto forma di finanziamento o di credito. A questo riguardo vanno chiarite le regole di partecipazione: i paesi associati sono da considerare beneficiari potenziali di sovvenzioni o di contratti?

6.4.3 Tenuto conto dei risultati previsti, 150 milioni di euro sembrano a mala pena sufficienti. In primo luogo, è diffusa, ad esempio nell'ESA e nell'EADS, l'opinione che per consentire alle installazioni a terra di soddisfare i requisiti sia indispensabile l'assegnazione di altri 30 milioni di euro nell'ambito del 7°PQ. In secondo luogo, non è chiaro come sarà assicurata la copertura per l'esercizio 2013, anche se è probabile che le risorse finanziarie necessarie saranno garantite nel bilancio dell'UE per il periodo 2013-2020.

6.4.4 Un terzo motivo di preoccupazione riguarda il previsto lancio dei Sentinel B, poiché il finanziamento non è ancora stato inserito in bilancio ed è dunque ancora in sospenso (14).

6.4.5 Un'altra sfida è rappresentata dal finanziamento dei servizi marittimi, atmosferici e di sicurezza collegati, che dovrebbe essere stato deciso contestualmente al finanziamento dei servizi terrestri e di emergenza. Il CESE apprezzerrebbe che fossero fornite indicazioni sul finanziamento di questi servizi e sul grado di coinvolgimento del Settimo e dell'Ottavo programma quadro, nonché delle DG della Commissione, in particolare della DG Ambiente. Tale chiarimento sarebbe molto importante per il settore a valle.

6.4.6 Le risorse finanziarie supplementari necessarie non dovrebbero derivare per forza unicamente dal bilancio dell'UE: sono infatti ipotizzabili anche altre fonti, come ad esempio i fondi dell'ESA o i contributi nazionali.

6.5 Il settore a valle

6.5.1 Attualmente il settore a valle, ancora in divenire, dell'osservazione terrestre è frammentato e di dimensioni ridotte ed è formato da circa 150 imprese che nel 2006 contavano nell'insieme circa 3 000 dipendenti. Sempre nello stesso anno il settore

ha registrato in Europa entrate complessive pari a 250-300 milioni di euro, di cui circa 150 milioni di euro provenienti dal settore pubblico. Enti e agenzie pubbliche costituiscono la maggioranza dei clienti di questo settore, i cui profitti hanno un andamento molto variabile. Il settore statunitense è due-tre volte più grande di quello europeo e presenta tassi di crescita superiori (15).

6.5.2 A livello delle attività a valle è in corso, come auspicabile, un processo di raggruppamento.

6.5.3 Il rapporto di lunga durata instaurato tra l'ESA e l'industria, pur avendo generato attività su scala limitata, ha consentito all'ESA di sviluppare le sue competenze in quanto facilitatore di servizi e ha dato vita a una politica industriale ben riuscita.

6.5.4 In vista del trasferimento della responsabilità per le applicazioni dall'ESA alla Commissione, il CESE auspica che nell'ambito dei servizi di pertinenza di quest'ultima siano garantite competenze tecniche analoghe sul fronte dell'industria.

6.5.5 Le linee generali del futuro programma sono chiare e pongono l'accento sul coinvolgimento delle PMI, la cui creatività, secondo il CESE, è di importanza fondamentale. In questo quadro, il CESE desidera sottolineare due punti in particolare:

6.5.5.1 I progetti con bilanci di 25 milioni di euro richiedono la partecipazione di imprese di grandi dimensioni. L'ESA ha cercato attivamente di far partecipare le PMI. Lo stesso atteggiamento deve essere ora adottato dalla Commissione.

6.5.5.2 Le PMI devono essere invitate, su una posizione di parità, a diventare contraenti principali nei progetti più piccoli.

6.5.6 Nell'appalto dei progetti relativi al pacchetto di 150 milioni di euro per il periodo 2011-2013, la Commissione deve vagliare le possibili distorsioni prodotte dai soggetti pubblici che potrebbero essere aggravate dalle valutazioni dei consulenti. Allo stato attuale, il ruolo che il settore pubblico riveste come cliente principale dei servizi è spesso poco chiaro.

6.5.7 Poiché il sistema GMES mira a creare un settore innovativo di servizi di geo-informazione, il programma deve rivolgersi a tutti gli attori industriali. La tendenza è quella di coinvolgere principalmente le industrie che sono già collegate al settore delle attività spaziali. Il CESE fa tuttavia presente che, se si vuole garantire un futuro al GMES, occorre far partecipare anche gli operatori di tutto il settore dei servizi di geo-informazione, siano essi collegati o meno alle attività spaziali.

6.5.8 Il CESE approva il sostegno finanziario diretto ai progetti di imprese private volto a compensare le carenze del mercato in questo settore strategico a elevato potenziale.

6.5.9 Attualmente l'attività spaziale è concentrata in una parte dell'UE; in considerazione delle capacità attuali, l'ulteriore sviluppo del settore a valle può e deve essere incoraggiato anche nei nuovi Stati membri.

(14) I satelliti Sentinel B sono sviluppati dall'ESA, ma i costi operativi dovrebbero essere coperti dalla Commissione. Secondo i calcoli dell'EADS, il loro ammontare sarà di 165 milioni di euro.

(15) Per un'analisi completa e approfondita si rimanda agli studi menzionati alla nota 9.

6.5.10 Il CESE ritiene che la diminuzione del numero di specialisti del settore sia motivo di particolare preoccupazione. Questa tendenza deve essere invertita. Per consentire all'industria di trarre pieno vantaggio dalle opportunità offerte è necessario intensificare i programmi di istruzione e di formazione degli utenti pubblici potenziali e degli operatori del settore high-tech a valle.

6.6 Sicurezza

6.6.1 Tenuto conto che per ragioni di sicurezza nazionale il settore dello spazio è sempre stato trattato separatamente dall'ESA, l'accordo CE-ESA del 2004 e la risoluzione del Consiglio del maggio 2007 hanno segnato un cambiamento importante. Il CESE accoglie favorevolmente l'attenzione prestata all'utilizzo dei dati e delle informazioni GMES per la sicurezza dei cittadini e a una politica in materia di dati volta a garantire che la Commissione, le agenzie europee e gli Stati membri utilizzino in modo sicuro i dati potenzialmente sensibili.

6.6.2 Il CESE si compiace altresì per il fatto che venga migliorato il coordinamento tra il programma GMES e l'Agenzia europea per la difesa, il che assicurerà un raccordo tra, da un lato, la politica e le applicazioni in materia di dati GMES e, dall'altro, la prevista capacità di programmazione in materia di sicurezza europea e le future esigenze connesse.

6.6.3 Il CESE sostiene pienamente il previsto approccio «a doppio uso» (a scopo civile e di difesa), che coniuga gli impieghi scientifici e quelli orientati alla sicurezza e fornisce una tabella di marcia strategica per il programma GMES. Tale approccio è di estrema importanza per far fronte alle sfide immediate e a quelle a medio e a lungo termine, migliorando le capacità dell'Europa in settori quali la sorveglianza marittima, il monitoraggio del territorio e dei confini, incluso il controllo ⁽¹⁶⁾ dell'organizzazione dell'immigrazione illegale, il contrasto del contrabbando e del traffico di stupefacenti, la protezione delle infrastrutture critiche nonché la lotta alla proliferazione delle armi.

Bruxelles, 20 gennaio 2010

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹⁶⁾ In stretta collaborazione con i servizi a terra dell'Agenzia europea di controllo delle frontiere (Frontex).

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 relativa a una metodologia armonizzata per la classificazione e la notifica dei reclami e delle richieste dei consumatori

COM(2009) 346 def.
(2010/C 339/05)

Relatore: MULEWICZ

La Commissione, in data 7 luglio 2009, 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 relativa a una metodologia armonizzata per la classificazione e la notifica dei reclami e delle richieste dei consumatori

COM(2009) 346 def.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 gennaio 2010.

Alla sua 459a sessione plenaria, dei giorni 20 e 21 gennaio 2010 (seduta del 20 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 197 voti favorevoli e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore e appoggia la proposta della Commissione.

1.2 Inizialmente, e almeno per i prossimi anni, il sistema proposto deve applicarsi su base volontaria.

1.3 I costi per gli organismi che notificano alla Commissione le richieste e i reclami dei consumatori dovrebbero essere ridotti al minimo possibile. Il sistema dovrebbe essere efficiente sul piano dei costi.

1.4 Il Comitato appoggia la proposta della Commissione di mettere a disposizione di organismi «terzi» uno strumento di gestione dei dati. Ciò consentirà agli organismi terzi che non dispongono di sistemi sofisticati di adottare facilmente l'approccio armonizzato proposto.

1.5 A livello settoriale la Commissione potrebbe incoraggiare tutti gli organismi incaricati del trattamento dei reclami ad adottare, nei rispettivi settori di competenza, la sua metodologia armonizzata per la classificazione e la notifica dei reclami dei consumatori.

2. Introduzione

2.1 La Commissione utilizza cinque indicatori chiave per stilare una «pagella dei mercati dei beni al consumo». Quest'ultima è un documento annuale, giunto ormai alla sua seconda edizione,

volto a individuare le parti del mercato interno che non funzionano bene dal punto di vista dei consumatori. Uno dei cinque indicatori chiave è costituito dai reclami dei consumatori, o meglio dalle statistiche ad essi relative. Gli altri quattro sono i prezzi, la soddisfazione, il cambiamento del fornitore e la sicurezza. Le statistiche relative ai reclami dei consumatori andrebbero quindi considerate come uno strumento macroeconomico, e non come una semplice analisi di tali reclami.

2.2 La proposta della Commissione consiste essenzialmente nel registrare i reclami e le richieste dei consumatori in tutta Europa su una base armonizzata comune, utilizzando gli stessi descrittori, in modo da poter creare agevolmente una banca dati a livello europeo di proprietà della DG SANCO della Commissione. La Commissione si farà carico del finanziamento e della manutenzione della banca dati e dell'attrezzatura IT necessaria per immagazzinare ed elaborare i dati. La Commissione presenta uno schema, una griglia comune per la classificazione e la registrazione dei reclami dei consumatori.

2.3 I dati relativi ai reclami e alle richieste dei consumatori da inserire nella banca dati non includeranno i reclami e le richieste rivolti direttamente agli operatori commerciali, ma solo quelli raccolti da organismi «terzi» ai quali i consumatori si sono rivolti, come le amministrazioni pubbliche, le autorità di regolamentazione, le organizzazioni di consumatori e altri organismi come i difensori civici e gli organismi di autoregolamentazione. L'adozione della base comune per la registrazione sarà volontaria per tutti gli organismi interessati, sebbene ci si possa attendere che gli organismi finanziati dai governi nazionali si mettano al lavoro per adottarla il più presto possibile, qualora ricevano i necessari finanziamenti. La Commissione assisterà con software e consulenza tecnica le piccole organizzazioni di consumatori che non sono in grado di adottare la metodologia armonizzata.

2.4 Nel corso dell'elaborazione della proposta in esame, la Commissione ha effettuato ampie consultazioni, ricorrendo fra l'altro anche ad un gruppo di esperti.

2.5 La banca dati verrà utilizzata per realizzare le edizioni future della «pagella»; essa sarà inoltre resa accessibile al pubblico, in modo che organizzazioni e persone fisiche possano consultarla.

2.6 La proposta ha un solo obiettivo: far sì che i dati relativi ai reclami e alle richieste dei consumatori possano essere utilizzati come indicatore chiave del funzionamento del mercato interno, e consentire in tal modo alle pertinenti politiche di dare risposte più rapide alle disfunzioni dei mercati. Tali risposte, a livello nazionale o europeo, potrebbero consistere anche nell'orientare l'attività di applicazione delle norme negli ambiti di interesse oppure, se necessario, in soluzioni legislative.

2.7 La proposta non è intesa a consentire alcuna verifica delle seguenti circostanze:

- i. l'effettivo trattamento o buon esito dei reclami;
- ii. la fondatezza dei reclami stessi.

2.8 La banca dati è giustamente destinata a essere anonima. I dati relativi ai singoli consumatori che propongono reclami non vanno quindi notificati alla Commissione, e lo stesso vale per i dati relativi ai singoli operatori commerciali contro cui i reclami vengono sporti.

2.9 Nel sistema armonizzato comune proposto, le informazioni vengono registrate in tre sezioni, intitolate rispettivamente:

- a) informazioni generali;
- b) informazioni settoriali; e
- c) informazioni sul tipo di reclamo.

2.10 La seconda e la terza sezione sono a loro volta suddivise in categorie denominate, a seconda dei casi, «campi» o «livelli». Alcuni dei campi in cui sono registrate le informazioni relative ai reclami sono indicati come «raccomandati», gli altri come «facoltativi». I campi riguardanti le richieste sono invece tutti «facoltativi». La distinzione tra campi «raccomandati» e «facoltativi» ha un duplice scopo:

- a) permettere alle organizzazioni di notificare dati armonizzati a un livello di base (adottando tutti i campi «raccomandati»);
- b) incoraggiare il maggior numero possibile di organizzazioni ad adottare il maggior numero possibile di campi e livelli «facoltativi».

2.11 La proposta della Commissione è contenuta in due documenti, entrambi datati 7 luglio 2009:

- (i) la comunicazione in esame (COM(2009) 346 def.);

- (ii) un documento dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione e contiene un progetto di raccomandazione che, oltre a enunciare la proposta illustrata nella comunicazione, indica i campi e i livelli proposti per la classificazione dei reclami (SEC(2009) 949 def.).

Il progetto di raccomandazione della Commissione non è un documento definitivo, e il suo testo potrebbe dunque essere modificato nella prima metà del 2010. Tuttavia, i concetti principali e la filosofia di fondo del documento rimarranno invariati.

3. Osservazioni generali

3.1 Le osservazioni che seguono contengono ulteriori suggerimenti.

3.1.1 I costi di conformità varieranno da un organismo all'altro, ma saranno comunque significativi per un buon numero di essi. Le risorse disponibili per questo scopo varieranno da uno Stato membro all'altro e all'interno dei singoli Stati membri. Attualmente, vi è una notevole diversità tra i metodi con cui gli organismi nazionali dei vari Stati membri (a prescindere dagli altri organismi) registrano i reclami. Alcuni, infatti, dispongono di sistemi meno sofisticati di quello proposto, mentre altri adoperano sistemi più sofisticati, che - comprensibilmente - non intendono abbandonare. In generale, saranno questi ultimi organismi a dover sostenere i costi più elevati per conformarsi al sistema armonizzato. Nell'offrire assistenza tecnica o finanziaria, la Commissione non dovrebbe accordare la preferenza ad alcun organismo locale di raccolta dei reclami.

3.1.2 Ciascun campo supplementare registrato rappresenta un «costo», e ciò sotto un duplice profilo. In primo luogo, è necessario del tempo (e quindi del denaro) a chi riceve un reclamo per raccogliere ciascun singolo dato dal reclamante e registrarlo. In secondo luogo, più dati si chiedono a un consumatore, più diminuiscono le probabilità che questi completi la registrazione del reclamo.

3.1.3 Il sistema armonizzato utilizzato deve presentare la massima compatibilità possibile con il maggior numero dei sistemi attualmente adoperati dagli organismi nazionali. A tutti gli organismi che adottino un tale sistema vanno fornite istruzioni e linee guida chiare per assicurare una modalità uniforme di registrazione dei reclami e delle richieste, a prescindere dalla scelta della metodologia definitiva.

3.1.4 Il numero dei campi «raccomandati» dovrebbe essere il minimo possibile. Nei primi anni, ciò dovrebbe rendere più facile per gli organismi nazionali adottare il sistema a un livello di base.

3.1.5 Il Comitato reputa che la proposta risponda agli obiettivi enunciati. I campi «raccomandati» possono probabilmente essere notificati senza troppa difficoltà dalla maggior parte degli organismi terzi, ed è lecito attendersi che già questi soli campi consentano di raccogliere un utile corpus di dati provenienti da tutta Europa. La qualità e l'utilità della banca dati saranno poi ancora maggiori se e quando gli organismi terzi saranno in grado di registrare e notificare anche i campi e i livelli «facoltativi».

3.1.6 A livello settoriale la Commissione potrebbe incoraggiare tutti gli organismi incaricati del trattamento dei reclami ad adottare, nei rispettivi settori di competenza, la sua metodologia armonizzata per la classificazione e la notifica dei reclami dei consumatori. Ad esempio, la rete FIN-NET potrebbe accelerare il processo per il settore dei servizi finanziari, comprese le compagnie di assicurazione. Tale rete trarrebbe vantaggio da un sistema armonizzato in materia di reclami dei consumatori. Essa collabora per offrire ai consumatori un accesso agevole ai sistemi extragiudiziali di reclamo nelle controversie transfrontaliere. Quando un consumatore ha una controversia con un fornitore di servizi finanziari di un altro paese, i membri di FIN-NET lo mettono in contatto con il sistema extragiudiziale competente per il suo reclamo e forniscono le informazioni necessarie. Un metodo comune per la classificazione e la notifica dei reclami dei consumatori rappresenta un progresso importante per accrescere l'efficacia di questo sistema.

3.2 Continueranno ad esservi variazioni nella qualità e nella portata dei dati notificati dai diversi Stati membri, e di ciò si terrà conto nell'analisi di quei dati in ciascuna edizione annuale della «pagella». È probabile che tali variazioni non vengano mai totalmente eliminate. Tuttavia, è plausibile che nell'arco di diversi anni un sistema armonizzato di notifica dei dati porti a una riduzione di tali variazioni.

3.3 La proposta in esame incoraggia gli organismi interessati a notificare tutti i microdati per ciascun singolo reclamo. Essa raccomanda (al punto 33 della comunicazione della Commissione) che uno dei campi facoltativi sia il «nome del commerciante»; tuttavia, la proposta non dovrebbe includere la notifica, sia pure facoltativa, del nome o di altri dati identificativi di singoli operatori commerciali. Pertanto, il Comitato accoglie con favore e appoggia con forza quanto affermato al punto 39 della comunicazione stessa, secondo cui la Commissione non desidera ricevere, o divulgare, dati relativi a nominativi degli operatori commerciali o che ne permettono l'identificazione. Il «nome del commerciante» dovrebbe quindi essere interamente rimosso dall'elenco dei campi da notificare.

3.4 Uno dei campi della sezione Informazioni generali (quello contrassegnato dal n. 67) viene denominato «vendite a domicilio» (*doorstep selling*). Coerentemente con la proposta di direttiva sui diritti dei consumatori, tale denominazione dovrebbe essere sostituita da «vendite fuori dei locali commerciali» (*off-premises selling*).

3.5 Nella sezione Informazioni settoriali (sezione B) sono compresi anche campi relativi ai musei, alle scuole, agli ospedali, alle biblioteche, ai servizi postali. Molti di questi servizi sono prestati da amministrazioni pubbliche. Per esempio, l'istruzione scolastica può essere fornita anche da privati, ma è perlopiù offerta da scuole pubbliche. L'obiettivo della proposta in esame è fornire informazioni sul funzionamento del mercato interno e consentire in tal modo alle politiche pertinenti di dare risposte più rapide alle disfunzioni dei mercati. Essa non è intesa a fornire informazioni circa la qualità delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche. Pertanto, ci si può chiedere se sia appropriato o pertinente notificare i reclami dei consumatori quando il prestatore dei servizi è una amministrazione pubblica. Una possibile conseguenza di tutto ciò potrebbe consistere nel fatto che, in relazione a un dato servizio (ad esempio il trasporto ferroviario), risulterebbero proposti molti più reclami nei paesi in cui tale servizio viene prestato dallo Stato che in quelli in cui esso viene fornito da imprese private.

3.6 Un aspetto importante della proposta è dato dal fatto che la banca dati fornirà informazioni statistiche migliori da utilizzare per l'analisi pubblicata annualmente nella «pagella». A tal fine è necessario che le informazioni utilizzate siano aggiornate. Tutte le informazioni utilizzate in ciascuna edizione della «pagella» dovrebbero riferirsi esattamente, o almeno approssimativamente, allo stesso periodo di tempo. In ciascuna edizione della «pagella» il lettore dovrebbe poter rendersi conto con facilità di quale sia il periodo coperto dalle statistiche ivi analizzate.

Pertanto:

- a) le informazioni dovrebbero essere notificate dai terzi con cadenza annuale;
- b) bisognerebbe fissare un periodo annuale di notifica (probabilmente non superiore a 6 settimane), concluso da una data di scadenza chiara e perentoria; in mancanza di tale periodo di notifica, bisognerebbe almeno fissare un termine annuale chiaro e perentorio per la notifica delle informazioni;
- c) il periodo o la scadenza annuale per la notifica dovrebbe essere collegato all'elaborazione della «pagella»;
- d) ciascuna edizione annuale della «pagella» dovrebbe avere un proprio titolo che includa l'anno di pubblicazione (ad esempio «Pagella 2011») anziché un numero progressivo di edizione (ad esempio «seconda edizione»);
- e) ciascuna edizione della «pagella» dovrebbe indicare il periodo in cui i dati ivi analizzati sono stati raccolti.

3.7 Il CESE nutre serie preoccupazioni circa la raccolta dei dati. Inevitabilmente, vi saranno variazioni significative quanto alla completezza e all'accuratezza dei dati notificati dai diversi organismi e provenienti da diversi Stati membri. Anche il sistema dei ricorsi varia da uno Stato membro all'altro. Un organismo che riceve un reclamo e poi lo notifica a un organismo più appropriato può cancellare oppure no il reclamo dalla propria banca dati: se non lo fa, e se entrambi gli organismi notificano il reclamo alla Commissione, può ben darsi che uno stesso reclamo venga notificato due volte. Nel pubblicare i dati, anche all'interno della «pagella», la Commissione dovrebbe illustrarne i limiti noti in termini di completezza e accuratezza, compresi i rischi di doppio conteggio e di mancata verifica. A più lungo termine, i dati dovrebbero essere raccolti e verificati da un unico organismo a livello nazionale.

3.8 La proposta in esame consentirà un'informazione e una comprensione migliori del modo in cui funziona il mercato interno e delle sue carenze dal punto di vista dei consumatori. Tuttavia, è altrettanto importante comprendere le disfunzioni dei mercati dal punto di vista delle imprese, ad esempio in relazione ai prodotti contraffatti e al «furto industriale» di proprietà intellettuale: informazioni, queste, che probabilmente non saranno ricavabili dai reclami dei consumatori, ma che è altrettanto necessario ottenere e analizzare. Occorrono inoltre meccanismi efficaci, istituiti in seno alla Commissione, per esaminare in che misura il mercato interno non corrisponda alle esigenze delle imprese.

3.9 Il CESE riconosce che i reclami possono fornire un indicatore utile del tipo di problemi incontrati dai consumatori. Tuttavia, il grado di soddisfazione dei consumatori non può essere misurato solo con i dati relativi ai loro reclami. Tutta una serie di fattori possono influenzare la decisione finale del consumatore di presentare o meno un reclamo: la motivazione personale dell'autore del reclamo e il comportamento proattivo delle imprese, l'analisi costi-benefici, specie nel caso di perdite finanziarie lievi,

la pressione sociale, il grado di accessibilità degli organismi competenti a ricevere i reclami, l'esposizione mediatica, ecc. Del resto, la stessa «pagella dei mercati dei beni al consumo» utilizza cinque indicatori: i reclami, i prezzi, la soddisfazione del consumatore, il cambiamento di fornitore e la sicurezza. Tutti questi indicatori andrebbero analizzati in maniera più approfondita per individuare le disfunzioni dei mercati dei beni al consumo.

Bruxelles, 20 gennaio 2010

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 2006/48/CE e 2006/49/CE per quanto riguarda i requisiti patrimoniali per il portafoglio di negoziazione e le ricartolarizzazioni e il riesame delle politiche retributive da parte delle autorità di vigilanza

COM(2009) 362 def. — 2009/0099 (COD)
(2010/C 339/06)

Relatore generale: **Peter MORGAN**

Il Consiglio, in data 10 settembre 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 47, paragrafo 2, 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 2006/48/CE e 2006/49/CE per quanto riguarda i requisiti patrimoniali per il portafoglio di negoziazione e le ricartolarizzazioni e il riesame delle politiche retributive da parte delle autorità di vigilanza

COM(2009) 362 def. - 2009/0099 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 29 settembre 2009, ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, conformemente all'articolo 57 del Regolamento interno, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 459a sessione plenaria dei giorni 20 e 21 gennaio 2010 (seduta del 20 gennaio), ha nominato relatore generale MORGAN e ha adottato il seguente parere con 162 voti favorevoli, 4 voti contrari e 18 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La direttiva in esame si basa sulle conclusioni e sulle raccomandazioni contenute nella relazione del gruppo de Larosière, in merito alla quale il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha già espresso parere ampiamente favorevole ⁽¹⁾. La direttiva è stata preparata nel contesto dello schema di regolamentazione internazionale di Basilea II per l'adeguatezza patrimoniale delle banche. Il testo è stato modificato dal Consiglio Ecofin tenutosi dopo il vertice dei 20 paesi più industrializzati (G20) svoltosi a Pittsburgh (USA). Il CESE sostiene l'impianto della direttiva, che modificherà la direttiva 2006/48/CE relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio e la direttiva 2006/49/CE relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi.

1.2 Il presente parere illustra il ruolo prominente che le banche hanno avuto nella crisi finanziaria e in quale modo la regolamentazione e la vigilanza hanno fallito. Il CESE ritiene che la direttiva affronterà molte lacune normative e contribuirà a correggere i principali punti deboli nel funzionamento e nella *governance* delle banche. Di per sé, queste norme non correggeranno l'atteggiamento egocentrico dei banchieri che ha rappresentato un fattore importante della crisi. Gli interessi delle parti in causa nel settore bancario devono essere ancora riconosciuti e la responsabilità sociale dei grandi istituti bancari deve diventare un tema centrale e non una preoccupazione marginale.

1.3 I fattori principali alla base della crisi sono stati:

- la concessione di crediti da parte degli istituti di credito a clienti il cui merito di credito era inesistente,
- in molti casi, regimi retributivi e degli incentivi per il personale del settore dell'attività al dettaglio degli istituti di credito non appropriati,
- la creazione di titoli di credito da parte di istituti bancari senza la necessaria debita diligenza,
- l'acquisizione dei suddetti titoli da parte di istituti bancari senza l'esercizio della necessaria debita diligenza,
- riserve patrimoniali inadeguate, specialmente nei portafogli di negoziazione delle banche,
- la creazione fuori bilancio di società veicolo che non avevano una dotazione di capitale adeguata,
- sistemi di incentivi perversi e strutture retributive inadatte che hanno portato al predominio di una logica di breve termine e a un'eccessiva assunzione di rischi,
- la natura prociclica della regolamentazione,
- carenze sistemiche della gestione del rischio per quel che concerne la qualità dei titoli detenuti, l'adeguatezza delle riserve patrimoniali e l'impatto dei sistemi di remunerazione variabile sull'aggregazione del rischio a livello di istituti,

⁽¹⁾ GU C 318 del 23.12.2009, pag. 57.

- una mancanza di trasparenza nelle operazioni delle banche che ha impedito ai prestatori, ai contraenti dei prestiti, alle controparti, agli investitori, agli analisti e persino agli amministratori indipendenti di agire come si presume si debba agire nei mercati finanziari,
- una vigilanza macroprudenziale e un coordinamento internazionale insufficienti.

1.4 Il CESE si compiace del fatto che la Commissione stia lavorando in sintonia con il Consiglio per la stabilità finanziaria (*Financial Stability Board* - FSB) e il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria allo scopo di affinare le sue proposte in materia di, rispettivamente, politiche retributive e requisiti patrimoniali. L'attività bancaria è un settore di importanza economica fondamentale per l'UE, ma rappresenta al tempo stesso un'industria potenzialmente mobile. Per evitare che il settore finanziario dell'UE venga danneggiato dall'arbitraggio normativo, è essenziale trovare soluzioni globali e in questo senso può essere necessario che l'UE prenda l'iniziativa di proporle. Ciò è nell'ordine delle cose, perché l'UE non può permettersi di introdurre norme sensibilmente divergenti dalle pratiche in vigore altrove.

1.5 Il CESE dà il proprio sostegno ai principi basilari proposti per la formulazione e l'attuazione delle politiche retributive. Se alcuni di questi principi fossero stati attuati prima della crisi, si sarebbe evitato il versamento di compensi scandalosi e imbarazzanti.

1.6 Nella maggior parte dei settori industriali, l'ammontare assoluto dei versamenti di bonus corrisposti ai dirigenti è definito come una percentuale massima rispetto allo stipendio. Il CESE ritiene che il settore bancario dovrebbe applicare concetti simili ai suoi sistemi di remunerazione variabile, perché non c'è nulla nel ruolo dei banchieri che legittimi per essi sistemi di remunerazione senza vincoli. In tale contesto, il CESE accoglie con favore l'obbligo per gli enti creditizi e le imprese d'investimento maggiori di istituire comitati per le remunerazioni.

1.7 Il CESE prende atto dell'impostazione della direttiva in esame che si concentra più sulla struttura della remunerazione che sulla sua quantificazione. Nondimeno il CESE non può non segnalare la sua preoccupazione riguardo a quest'ultimo aspetto. Secondo il Comitato, l'effetto dei nuovi requisiti patrimoniali, combinato con l'analisi prudenziale delle politiche e dei piani in materia di retribuzione, porrà un freno alle eccessive remunerazioni variabili registrate in passato. Il CESE prende atto inoltre del fatto che l'UE non ha alcuna competenza sul livello retributivo di per sé.

1.8 Il CESE nota con compiacimento che le disposizioni in materia di remunerazione non pregiudicano le disposizioni dell'articolo 137, paragrafo 5, del Trattato, i principi generali del diritto nazionale dei contratti e del lavoro, nonché - ove del caso - i diritti delle parti sociali nelle contrattazioni collettive.

1.9 Il CESE si esprime totalmente a favore del rafforzamento dei requisiti patrimoniali descritto nella direttiva in esame, che prevede in particolare:

- disposizioni per rafforzare i requisiti patrimoniali per gli attivi che le banche detengono nel portafoglio di negoziazione in vista di una loro cessione nel breve termine,

- aggiornamento dei requisiti patrimoniali per le cartolarizzazioni complesse detenute sia nel portafoglio bancario che nel portafoglio di negoziazione.

1.10 Il CESE rileva che la proposta di direttiva non prevede più una procedura di vigilanza rafforzata per le ricartolarizzazioni particolarmente complesse. Tuttavia, il Comitato si aspetta che le autorità di vigilanza siano diligenti per quanto riguarda questo aspetto e rileva che esse mantengono intatto l'intero ventaglio di misure correttive.

1.11 Il punto di vista del CESE è influenzato dai fatti che sono emersi ⁽²⁾ in seguito all'indagine della Commissione di vigilanza sulla Borsa (*Securities and Exchange Commission* o SEC) degli Stati Uniti sul crollo del valore dei titoli RMBS (*residential mortgage backed securities* o «mutui ipotecari residenziali cartolarizzati»), dei titoli CDO (*collateralised debt obligations* o «titoli obbligazionari garantiti da crediti») e di altri attivi di questo tipo. Le agenzie di rating (CRA) hanno avuto parte nella creazione irresponsabile di questi attivi tossici, che sono costati centinaia di miliardi di dollari alle economie sviluppate. Le banche d'investimento sono colpevoli di aver aiutato e appoggiato in questo comportamento le agenzie di rating, mentre la maggior parte delle banche non è riuscita a comprendere i rischi insiti nella detenzione di questi titoli. Come ha osservato il gruppo de Larosière, «è cruciale che queste modifiche della regolamentazione (relativa alle CRA) siano accompagnate da un aumento della diligenza dovuta e da una valutazione più approfondita da parte degli investitori, nonché da una migliore vigilanza». Il CESE ha fatto propria questa raccomandazione nel suo parere sulle agenzie di rating e oggi approva la direttiva in esame perché essa obbliga le banche e le autorità di vigilanza ad agire in questa direzione.

1.12 Il punto 4 dell'allegato I della direttiva introduce un nuovo elenco esauriente di obblighi in materia di informativa, che il CESE condivide. Se tali obblighi fossero esistiti prima della crisi, molti problemi avrebbero potuto essere evitati. Il CESE si compiace altresì che nell'allegato II venga posto l'accento sulla liquidità e sul rischio di evento. In assenza di un'analisi tecnica delle disposizioni, il CESE ha ricevuto rassicurazioni dalla Commissione sul fatto che queste misure scongiureranno l'insorgere di una crisi di liquidità sui mercati del tipo di quella all'origine della crisi bancaria.

1.13 Il CESE ritiene che si intenda trattare le questioni relative alla liquidità a livello d'impresa nella prossima direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD4). In seguito alla crisi ciò rappresenta un'esigenza fondamentale.

1.14 Il CESE rileva che, benché il tema delle società veicolo (SPV) fuori bilancio non venga trattato in alcun modo nella proposta di direttiva, esso è stato in effetti affrontato dalla direttiva 2009/83/CE della Commissione pubblicata nel luglio 2009. L'articolo 95 della direttiva sui requisiti patrimoniali già stabilisce che una banca deve calcolare i requisiti patrimoniali per gli attivi di cui è all'origine a meno che essa non riesca a «trasferire una parte significativa del rischio». La direttiva di luglio restringe l'interpretazione di questa disposizione in due modi importanti. Se questo chiarimento fosse stato introdotto prima della crisi, le società veicolo non avrebbero avuto un peso così forte nella crisi.

(2) GU C 277 del 17.11.2009, pag. 117.

1.15 Il CESE è preoccupato per il fatto che la vendita indiscriminata di titoli di credito ai consumatori ha svolto un ruolo importante nel dare avvio alla crisi. La comunicazione relativa ai prodotti di investimento al dettaglio preassemblati (PRIP) ⁽³⁾ sembra in effetti affrontare il problema, in quanto essa si prefigge di regolamentare le condizioni di vendita e, in particolare, il controllo dei conflitti d'interesse che emergono in quel processo. Ciò si basa sulle condizioni stabilite dalla direttiva 2004/39/CE relativa ai mercati degli strumenti finanziari.

1.16 L'introduzione degli obblighi di informativa è la via da percorrere per il riassetto dei mercati finanziari. Il CESE si compiace che l'entità degli obblighi di informativa proposti e le possibilità di accesso da parte delle parti interessate siano sufficienti per consentire a queste ultime di ottenere le informazioni necessarie per effettuare operazioni con un istituto. Gli obblighi di informativa prescritti dalla proposta di direttiva devono essere intesi nel contesto dell'articolo 147 della direttiva 2006/48/CE (direttiva relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio) il quale dispone che gli enti creditizi pubblichino le informazioni richieste.

1.17 Nel novembre 2009 gli organi direttivi del gruppo bancario HSBC e della Standard Chartered Bank hanno espresso il timore che i requisiti patrimoniali proposti dalle autorità di regolamentazione fossero eccessivi e dannosi e tali da frenare sia la ripresa che lo sviluppo. È un punto di vista che non dovrebbe sorprendere trattandosi di banchieri, ma esso non è stato espresso da banchieri qualsiasi. Nessuna delle due banche ha ricevuto sostegno statale, anzi i dirigenti della Standard Chartered Bank hanno contribuito a ideare il regime di sostegno alle banche del Regno Unito. Il CESE esorta la Commissione a garantire che i requisiti patrimoniali proposti, se controbilanciati dalla necessaria diligenza dovuta e da appropriati controlli sul rischio, siano proporzionati al rischio assunto.

1.18 Il CESE ritiene che la Commissione dovrebbe condurre un'analisi per comprendere l'impatto della proposta di direttiva attualmente allo studio non soltanto sul patrimonio delle banche, ma anche sulla crescita economica, la creazione di posti di lavoro e la ripresa in generale.

2. Introduzione

2.1 Una spiegazione della crisi nel sistema bancario permetterà di meglio contestualizzare la direttiva. Ulteriori prospettive sulla crisi sono fornite nel rapporto di Lord Turner, presidente dell'Autorità di regolamentazione dei servizi finanziari (*Financial Services Authority* - FSA) del Regno Unito ⁽⁴⁾.

2.2 L'attività delle banche al dettaglio consiste nel concedere prestiti a lungo termine sulla base di depositi a breve termine. Quest'operazione prende il nome di *maturity transformation* («trasformazione delle scadenze») e comporta dei rischi. Se tutti i depositanti decidessero di ritirare il loro denaro, la banca non avrebbe liquidità sufficiente. Analogamente se i destinatari dei suoi prestiti fossero inadempienti, il capitale della banca diminuirebbe ed essa rischierebbe l'insolvenza. Per tutelarsi, le banche al dettaglio mantengono delle riserve di liquidità in bilancio e concludono accordi di sostegno con altre banche, mentre la banca centrale può fungere da prestatore di ultima istanza. La regolamentazione bancaria stabilisce l'ammontare di fondi propri che la

banca deve detenere a fronte dei suoi impegni per difendersi dalla possibilità di un mancato rimborso da parte dei suoi debitori.

2.3 Le banche svolgono anche operazioni commerciali per conto proprio. Anche a fronte di queste operazioni detengono fondi patrimoniali. Tali riserve di capitale sono state tradizionalmente modeste, perché si supponeva che le perdite derivanti dalle operazioni del portafoglio di negoziazione sarebbero state contenute in quanto gli attivi oggetto di negoziazione erano considerati facilmente vendibili. Le riserve di capitale accantonate per queste operazioni venivano calcolate in base al metodo del *valore a rischio* (VaR). Le banche hanno inoltre creato società veicolo (*special purpose vehicles* - SPV) fuori bilancio, strutture largamente finanziate con il debito e potenzialmente rischiose, ma che, essendo appunto fuori bilancio, sono state trattate come entità indipendenti dalle autorità di regolamentazione. Tuttavia, quando è scoppiata la crisi si è proceduto per molte società veicolo alla loro iscrizione in bilancio per motivi di reputazione, sebbene non fossero state accantonate riserve di capitale per far fronte a questa possibilità.

2.4 Le autorità hanno anch'esse svolto un ruolo nello sviluppo della crisi bancaria. Le autorità di regolamentazione hanno approvato le riserve patrimoniali detenute dalle banche. Le autorità monetarie, con l'eccezione della BCE, hanno mantenuto i tassi d'interesse ad un livello troppo basso per troppo tempo. Anche nell'area dell'euro, i tassi erano a livelli di gran lunga troppo bassi per certe economie. Sulla scena politica, il governo degli Stati Uniti ha costretto le banche a concedere mutui ipotecari non applicando criteri prudenziali ad una clientela che non presentava garanzie sufficienti (*sub prime*). Il mondo occidentale ha visto diminuire il tasso di risparmio lasciando che fosse l'Asia a finanziare la crescita del credito. Tutti questi fattori hanno incoraggiato una gestione rischiosa da parte delle banche.

2.5 Le banche concedevano mutui ipotecari *sub prime*, che raggruppavano in pacchetti per poi venderli. Queste operazioni si sono diffuse anche al di fuori degli Stati Uniti. Con l'aiuto delle agenzie di valutazione del credito (agenzie di rating), tali pacchetti sono stati a loro volta suddivisi in varie tranche, ognuna con un rating diverso, molte delle quali garantivano tassi di interesse molto più elevati di quelli degli investimenti a rischio zero. Con la ricartolarizzazione si procedeva a riaccorpate le tranche di debito esistenti facendo in tal modo perdere le tracce degli strumenti finanziari sottostanti. Una miriade di titoli di credito è finita come componente essenziale del portafoglio di negoziazione in proprio delle banche stesse e delle SPV. Gli enormi rischi rappresentati da tale concentrazione non sono stati riconosciuti.

2.6 La creazione e la diffusione dei titoli di credito hanno dato origine ad un maremoto. Come ha dimostrato Lord Turner, la portata e l'importanza delle operazioni effettuate nella cosiddetta *economia da gioco d'azzardo* hanno reso insignificante la dimensione delle attività economiche dell'economia reale. Per accelerare il ritmo dell'attività, le banche hanno smesso di contare sui depositi e hanno finanziato la loro attività di prestito contraendo a loro volta prestiti a brevissima scadenza sui mercati monetari all'ingrosso, vale a dire stravolgendo l'idea della *maturity transformation*. A un certo momento la FED ha iniziato ad alzare i tassi d'interesse e il «casinò» ha chiuso i battenti.

⁽³⁾ COM(2009) 204 def.

⁽⁴⁾ *The Turner review*, UK Financial Services Authority, march 2009.

2.7 I contraenti dei mutui *sub prime* hanno cominciato a non rimborsare. Le agenzie di rating hanno declassato pesantemente i titoli di credito. Tutte le banche hanno cercato di vendere tali attivi e questo ha determinato un tracollo sistemico. I prezzi sono crollati. Gli attivi negoziabili non potevano più garantire la liquidità. Le banche ignoravano la situazione degli altri istituti di credito e così è venuta meno la fiducia e si è arrivati alla paralisi delle operazioni interbancarie sui mercati monetari all'ingrosso. Per la mancanza di liquidità, tutti i tipi di banche sono entrati in crisi. Si è lasciata fallire la Lehman, mentre molte altre banche negli USA e altrove hanno avuto bisogno di massicci aiuti statali per sopravvivere.

2.8 I sistemi retributivi hanno avuto tendenza ad incoraggiare l'assunzione di rischi da parte degli istituti di credito. A tutti i livelli gli incentivi hanno spinto a concentrarsi sui profitti a breve termine, senza alcuna considerazione dei rischi a lungo termine. La spirale del credito interbancario ha creato un'economia artificiale separata da quella reale e in cui i compensi hanno perso ogni rapporto con le regole del mondo reale. La qualità del portafoglio prestati si è drasticamente deteriorata. Gli operatori di portafoglio e gli altri sono stati anch'essi sottoposti a pressioni analoghe in una logica di breve termine e, in alcuni casi, anche il personale dei servizi bancari al dettaglio a diretto contatto con la clientela è stato fortemente incoraggiato a concedere carte di credito e mutui ipotecari a clienti il cui merito di credito era dubbio.

2.9 Le riforme della regolamentazione devono fondarsi sugli insegnamenti derivati dall'esperienza. La quantità e la qualità dei patrimoni bancari devono essere decisamente aumentate. Le riserve di capitale detenute a fronte dei portafogli di negoziazione devono essere nettamente accresciute e la formula del valore a rischio (VaR) deve essere riveduta. Il calcolo delle riserve di capitale deve diventare anticiclico e la valutazione del rischio più prudente. I rischi di liquidità che comporta la *maturity transformation* devono essere riesaminati, visto che nel corso della crisi né l'opzione della vendita di attivi negoziabili né il ricorso ai mercati all'ingrosso sono riusciti a creare la liquidità necessaria.

2.10 Le riforme della regolamentazione non basteranno. Risultano essenziali i meccanismi di mercato e un maggior coinvolgimento degli azionisti. Il problema principale è costituito dalla mancanza di trasparenza. Tutti devono conoscere la vera natura dei prestiti bancari, degli attivi, delle riserve e dei profili di rischio delle banche. Questa trasparenza consentirà a coloro che concedono o contraggono prestiti, agli azionisti, ai dirigenti e agli analisti di operare sul mercato in modo appropriato.

2.11 Gli errori (politico-sociali, monetari e regolamentari) dei governi devono essere corretti in modo che le banche possano tornare a una gestione prudente e pretendere la stessa prudenza dai loro clienti. In alcuni Stati membri i clienti delle banche al dettaglio devono essere protetti dall'attività di prestito facile praticata dagli istituti di credito.

2.12 La *corporate governance* («norme di governo societario») va migliorata e l'approccio alla gestione dei rischi e la sorveglianza generale necessitano un approccio completamente nuovo. Le

retribuzioni devono essere inquadrate in una prospettiva a più lunga scadenza. Esse devono sostenere e non compromettere la gestione dei rischi e dovrebbero essere in linea con gli interessi di lungo periodo degli azionisti e delle parti direttamente interessate. I compensi di tutto il personale le cui attività professionali possono avere un impatto materiale sul profilo di rischio di una banca dovrebbero essere stabiliti tenendo conto di tale profilo.

2.13 La crisi bancaria ha messo in luce il problema costituito dalla coesistenza sia di banche al dettaglio che di banche d'investimento in alcuni istituti che possono essere giudicati troppo grandi per essere lasciati fallire. Per molti aspetti, tale coesistenza ha un senso perché molte attività bancarie d'investimento offrono servizi necessari sia ai clienti al dettaglio che alle grandi imprese. La questione di fondo riguarda la necessaria garanzia implicita e spesso esplicita che lo Stato fornisce a quanti effettuano depositi presso banche al dettaglio. Ciò introduce un rischio morale nell'attività bancaria d'investimento e può incoraggiare l'assunzione di rischi eccessivi. Dopo la crisi del 1929, la legge Glass-Steagall impose la separazione istituzionale tra l'attività bancaria al dettaglio e quella d'investimento. La legge è stata abrogata nel 1999 in considerazione della misura in cui era cresciuta la sovrapposizione dei due tipi di attività. Nel caso in cui le due attività non vengano separate, per esempio mediante una nuova legge Glass-Steagall, è indispensabile che il regime dei requisiti patrimoniali sia sufficientemente rigoroso da impedire alla banca d'investimento di far fallire la banca al dettaglio.

3. Sintesi del documento della Commissione - Politiche retributive

Le modifiche al testo della direttiva aggiunte dopo il vertice di Pittsburgh e pertinenti all'approccio del CESE sono indicate in corsivo.

3.1 Un'assunzione di rischi eccessiva e imprudente nel settore bancario ha portato al fallimento di singoli istituti finanziari e causato problemi sistemici negli Stati membri e a livello mondiale. Le autorità di vigilanza e gli organismi regolatori, tra cui il G20 e il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria, sono d'accordo nel ritenere che regimi retributivi non appropriati vi abbiano contribuito. *In tale contesto, i principi e gli standard approvati a livello internazionale e stabiliti dal Financial Stability Board (FSB) sono di particolare importanza.*

3.2 Per contrastare gli effetti potenzialmente negativi di regimi retributivi mal concepiti occorrerebbe introdurre un obbligo espresso a carico degli enti creditizi e delle imprese di investimento di creare e mantenere politiche e pratiche retributive in linea con una gestione efficace dei rischi.

3.3 È importante che il nuovo obbligo in materia di politiche e di pratiche retributive sia attuato in maniera uniforme. È pertanto opportuno definirne i principi basilari per assicurare che il regime retributivo non incoraggi l'assunzione eccessiva di rischi da parte di singoli e sia in linea con la propensione al rischio, con i valori e gli interessi a lungo termine dell'istituto.

3.4 Si elencano qui di seguito alcuni di tali principi basilari:

- la politica retributiva riflette e promuove una gestione sana ed efficace del rischio e non incoraggia un'assunzione di rischi superiore al livello di rischio tollerato dell'ente creditizio,
- la politica retributiva è in linea con la strategia aziendale, gli obiettivi, i valori e gli interessi a lungo termine dell'ente creditizio,
- la valutazione dei risultati avviene in un contesto pluriennale allo scopo di garantire che essa sia basata sui risultati a lungo termine e che il versamento effettivo della retribuzione basata sui risultati sia distribuito su un periodo che tenga conto del ciclo economico sottostante dell'istituto di credito e dei suoi rischi imprenditoriali,
- i compensi legati alla risoluzione anticipata di un contratto rispecchiano i risultati conseguiti nel tempo e sono strutturati in modo tale da non premiare i risultati negativi,
- *la remunerazione variabile garantita costituisce un'eccezione ed è possibile solo nel contesto dell'assunzione di nuovo personale ed è limitata al primo anno di lavoro,*
- *almeno il 50 % della remunerazione variabile dovrebbe essere pagato in azioni o in strumenti non liquidi appropriati che dovrebbero essere soggetti a una politica idonea di share retention (mantenimento della partecipazione azionaria originariamente acquisita),*
- il pagamento della parte più cospicua di un bonus consistente viene rinviato ad un periodo appropriato ed è legato ai futuri risultati dell'impresa. *Il 40 % - percentuale che sale al 60 % almeno nel caso degli alti dirigenti - è versato in modo differito nel corso di un periodo di almeno 3 anni ed è assegnato su base pro-rata,*
- *la remunerazione variabile, inclusa la parte differita, è pagata o assegnata solo se è compatibile con la situazione finanziaria dell'istituto.*

3.5 Gli enti creditizi e le imprese d'investimento «maggiori» hanno l'obbligo di istituire un comitato per le remunerazioni. Tali istituti ed imprese «maggiori» sono definiti in termini di dimensione, organizzazione interna e in funzione della natura, della portata e della complessità delle loro attività.

3.6 Occorre anche che le autorità competenti abbiano il potere di imporre misure o sanzioni finanziarie o non finanziarie per la violazione dell'obbligo di dotarsi di politiche retributive in linea con una gestione dei rischi sana ed efficace. Tali misure e sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

3.7 Per promuovere la convergenza tra le autorità di vigilanza nella valutazione delle politiche e delle pratiche retributive, è opportuno che il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) assicuri l'esistenza di linee guida per politiche retributive sane nel settore bancario.

3.8 Dato che politiche retributive e regimi di incentivi mal concepiti possono aumentare a livelli inaccettabili i rischi a cui sono esposti gli enti creditizi e le imprese di investimento, è opportuno che le autorità competenti impongano ai soggetti pertinenti le misure qualitative e quantitative necessarie. Le misure qualitative includono l'obbligo a carico degli enti creditizi o delle imprese di investimento di ridurre i rischi inerenti alle loro attività, tra cui le loro strutture retributive. Tra le misure quantitative figura l'obbligo di detenere fondi propri aggiuntivi.

3.9 Per assicurare un'adeguata trasparenza dei loro regimi retributivi e dei rischi associati nei confronti del mercato, occorre che gli enti creditizi e le imprese di investimento comunichino informazioni sulle politiche e pratiche retributive relative ai membri del loro personale la cui attività professionale ha un impatto concreto sul profilo di rischio dell'ente.

3.10 Occorre prevedere un regime patrimoniale distinto per le cartolarizzazioni miranti a riassemblare altre cartolarizzazioni e che sono soggette ad un rischio di credito più elevato delle normali cartolarizzazioni e fornire agli enti creditizi e alle imprese di investimento chiari disincentivi a investire in cartolarizzazioni che presentino una complessità e un rischio particolarmente elevati.

3.11 Le ricartolarizzazioni riassemblano esposizioni inerenti a una cartolarizzazione a medio rischio in nuovi titoli finanziari. In generale sono state considerate a basso rischio creditizio dalle agenzie di rating e dagli operatori nel mercato. Tuttavia, data la loro complessità e sensibilità alle perdite correlate, tali ricartolarizzazioni comportano rischi maggiori delle cartolarizzazioni convenzionali. Pertanto, la presente proposta include una serie di requisiti patrimoniali più elevati di quelli previsti per le posizioni inerenti alle semplici cartolarizzazioni aventi lo stesso merito di credito.

3.12 Considerati i deludenti risultati degli ultimi tempi, occorre rafforzare gli standard dei modelli interni per il calcolo dei requisiti patrimoniali per il rischio di mercato. In particolare, essi dovrebbero contemplare tutti i rischi di credito nel portafoglio di negoziazione. Inoltre, è opportuno che la copertura patrimoniale includa una componente adeguata alle condizioni di stress, al fine di rafforzare i requisiti patrimoniali in caso di deterioramento delle condizioni di mercato e al fine di ridurre il potenziale di prociclicità.

3.13 Fatte salve le informazioni previste esplicitamente dalla presente direttiva, l'obiettivo degli obblighi di informativa dovrebbe essere quello di fornire ai partecipanti al mercato informazioni accurate ed esaustive sul profilo di rischio dei singoli istituti. Pertanto gli istituti dovrebbero essere tenuti a comunicare informazioni aggiuntive non menzionate esplicitamente nella presente direttiva se necessarie a conseguire questo scopo.

3.14 In materia di cartolarizzazione, andrebbero rafforzati notevolmente gli obblighi di informativa a carico degli istituti. Essi dovrebbero in particolare anche tener conto dei rischi insiti nelle posizioni cartolarizzate inserite nel portafoglio di negoziazione.

Bruxelles, 20 gennaio 2010

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 relativa alla strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico

COM(2009) 248 def.

(2010/C 339/07)

Relatore: **SMYTH**

La Commissione europea, in data 10 giugno 2009, 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 relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico

COM(2009) 248 def.

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 8 gennaio 2010.

Alla sua 459a sessione plenaria, dei giorni 20 e 21 gennaio 2010 (seduta del 20 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 198 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene gli obiettivi sanciti nei quattro pilastri della strategia del Mar Baltico, volti a rendere questa regione prospera, sicura, sostenibile sul piano ambientale, nonché ricca di attrattiva e accessibile.

1.2 Il CESE riconosce il vasto processo di consultazione che ha preceduto la definizione della strategia e il ruolo svolto in tale processo dalle parti sociali e dai soggetti interessati. Il CESE rinnova il suo appello a favore della creazione di un Forum della società civile del Mar Baltico che contribuisca ad associare strettamente la società civile all'evoluzione della strategia.

1.3 La strategia presenta obiettivi lodevoli, in quanto affronta una serie di complesse questioni strutturali nel Mar Baltico; per poter dimostrare la propria efficacia deve però superare un insieme di sfide legate al suo potenziale in termini di valore aggiunto, ai meccanismi di *governance* e alla sua efficacia esterna.

1.4 I meccanismi di *governance* da applicare alla strategia del Mar Baltico suscitano anch'essi alcune critiche. La strategia abbraccia le competenze di 21 direzioni generali e interessa 8 Stati membri dell'UE più la Russia. Combinate ai 4 pilastri, ai 15 settori prioritari d'intervento e a numerose azioni orizzontali, le complesse strutture di *governance* che costituiscono il nucleo centrale della strategia potrebbero renderla irrealizzabile. Il CESE ritiene pertanto che si debba fare il possibile per semplificare i meccanismi di *governance* e la gestione amministrativa della strategia.

1.5 Il presente parere reitera la proposta di istituire un gruppo di studio o un osservatorio ad hoc del Mar Baltico in seno al CESE per garantire la partecipazione fattiva di quest'ultimo all'inevitabile sviluppo ed evoluzione della strategia.

1.6 Una delle principali sfide per la strategia è costituita dalla dimensione esterna, soprattutto per il ruolo chiave svolto dalla Russia nella regione del Mar Baltico. Il ruolo della Russia nell'attuazione della strategia va gestito tramite il dispositivo della Dimensione settentrionale. Non è certo però che tale dispositivo sia di per sé sufficiente a garantire la partecipazione fattiva della Russia alle azioni strategiche.

1.7 Il CESE sostiene che la strategia non è soltanto un documento: innanzi tutto è un processo. Ciò significa che la strategia si attua nel tempo. Essa è già riuscita a portare tutti gli Stati membri e le parti interessate, assieme alle istituzioni comunitarie, ad accordarsi su un elenco limitato di azioni e di progetti chiave e sulla necessità di realizzarli. Il CESE spera che l'entusiasmo nato in fase di preparazione della strategia resterà vivo e contribuirà ad un'efficace e tempestiva attuazione di tale strategia, da poter rivedere in corso d'opera.

2. Antecedenti della strategia

2.1 Le origini della strategia per il Mar Baltico sono ben attestate. Da tempo si riconosce il fatto che tale regione abbia sofferto di una serie di gravi debolezze di carattere ambientale, infrastrutturale e in termini di sviluppo economico che sono collegate tra

loro e interdipendenti. Nel novembre 2006 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione a favore dell'adozione di una strategia per il Mar Baltico. Questa strategia per la macroregione del Mar Baltico è stata adottata dalla Commissione il 10 giugno 2009 e presentata al Consiglio europeo il 19 giugno 2009. La strategia per il Mar Baltico rientrava tra le principali priorità della presidenza svedese ed è stata adottata dal Consiglio Affari generali il 26 ottobre 2009 a Lussemburgo.

2.2 Questa strategia di ampio respiro segna un nuovo inizio per la politica europea di cooperazione territoriale. Secondo la Commissione, si tratta del primo approccio realmente integrato che gli Stati membri abbiano adottato per affrontare una serie di sfide comuni. Attualmente, gli ambiti di cooperazione transnazionale sono 13 e coprono tutte le aree dell'UE (oltre ai circa 50 programmi di cooperazione transfrontaliera). La strategia per il Mar Baltico incarna il concetto relativamente nuovo di cooperazione macroregionale, vale a dire un coordinamento ed un uso più efficaci delle risorse finanziarie e una prevalenza delle iniziative di cooperazione all'interno della regione. Quanto alla sua estensione geografica, la strategia coinvolge alcuni Stati membri dell'UE - Svezia, Danimarca, Germania, Finlandia, Polonia, Estonia, Lettonia e Lituania - più la Norvegia e la Russia.

2.3 L'obiettivo del presente parere è valutare la proposta di strategia per il Mar Baltico e il relativo piano d'azione dal punto di vista della società civile organizzata. Il parere si basa sull'analisi contenuta nei due pareri del CESE di recente adozione dal titolo *La regione del Mar Baltico: il ruolo della società civile organizzata nel rafforzamento della cooperazione regionale e nella definizione di una strategia regionale* ⁽¹⁾ e *Cooperazione macroregionale - Estendere la strategia per il Mar Baltico ad altre macroregioni europee* ⁽²⁾. Il processo che ha condotto all'elaborazione della strategia è senza precedenti. La Commissione ritiene che, se la strategia per il Mar Baltico è valida e realizzabile nella macroregione cui è destinata, un approccio analogo si potrebbe applicare ad altre macroregioni come la danubiana, l'alpina e la mediterranea.

3. Sintesi della strategia

3.1 Nel corso del 2008 la Commissione ha condotto un'ampia serie di consultazioni che hanno interessato tutto il territorio della macroregione del Mar Baltico e sono culminate, nel febbraio 2009, in un convegno organizzato a Rostock (Germania). Tali consultazioni erano incentrate sui quattro pilastri su cui poggia la strategia per il Mar Baltico per rendere la regione:

- ecologicamente sostenibile,
- prospera,
- accessibile e ricca di attrattiva,
- sicura e senza rischi.

⁽¹⁾ GU C 277 del 17.11.2009, pag. 42.

⁽²⁾ GU C 318 del 23.12.2009, pag. 6.

3.2 La strategia è corredata da un piano d'azione comprendente 15 settori prioritari d'intervento riguardanti tutti e quattro i pilastri. Ciascun settore prioritario dovrà essere coordinato da almeno uno degli Stati membri compresi nella regione del Mar Baltico, i quali sono tenuti a collaborare alla sua attuazione insieme a tutti i soggetti interessati.

3.3 La strategia per il Mar Baltico e le azioni in essa proposte saranno finanziate con le risorse già esistenti, in particolare i fondi strutturali (55 miliardi di EUR per il periodo 2007-2013), i fondi messi a disposizione da ciascuno dei paesi del Mar Baltico, da privati e da istituzioni finanziarie come la Banca europea per gli investimenti (BEI), la Banca nordica per gli investimenti (NIB) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS).

3.4 Vi sono differenze significative tra la risoluzione del Parlamento europeo ⁽³⁾ e la comunicazione della Commissione ⁽⁴⁾. La Commissione adotta il punto di vista intracomunitario del Consiglio, mentre il Parlamento fa riferimento a una *strategia per la Dimensione settentrionale incentrata sull'area del Baltico*. Nella sua risoluzione, il Parlamento chiede alla Commissione di avanzare una proposta di strategia «al fine di rafforzare il pilastro interno della Dimensione settentrionale» ⁽⁵⁾. Il Parlamento crea un chiaro legame tra la strategia per il Mar Baltico e la Dimensione settentrionale, mentre il Consiglio e la Commissione distinguono tra la strategia e gli aspetti esterni della cooperazione.

3.5 Le vedute divergono ampiamente riguardo alla struttura di *governance* più appropriata. La strategia della Commissione si basa sul coordinamento delle iniziative esistenti, sul monitoraggio continuo dei progressi compiuti e sulla volontà di conservare lo slancio impresso al piano d'azione. L'approccio adottato dalla Commissione mira a mantenere i meccanismi istituzionali al minimo senza prevedere ulteriori finanziamenti per la strategia del Mar Baltico. Il Parlamento propone invece che ogni anno, prima del Consiglio europeo d'estate, si tenga un vertice del Mar Baltico e che si potenzino gli organi regionali responsabili dell'organizzazione all'interno e all'esterno del sistema UE, in parte grazie a una specifica linea di bilancio dedicata alla strategia. Il CESE ha già espresso il proprio sostegno alla proposta di una dotazione di bilancio separata per la strategia. Il Parlamento sembrerebbe auspicare uno sviluppo più ambizioso di questa politica rispetto alla Commissione. Come a sottolineare il carattere evolutivo della strategia, il 22 ottobre 2009 il Parlamento ha approvato un emendamento di 20 milioni di euro al bilancio 2010 da destinare al coordinamento e ad alcuni progetti pilota della strategia.

3.6 A parte queste differenze di approccio, la strategia è il risultato di un'ampia serie di consultazioni delle parti interessate nell'ambito della macroregione. Si tratta di una strategia innovativa, in quanto basata su una struttura di *governance* transnazionale e quindi di portata più ampia rispetto alle tradizionali politiche regionali dell'UE. Questa nuova struttura di *governance* si situa a metà strada tra lo Stato nazionale e la comunità sovranazionale.

⁽³⁾ Parlamento europeo (2006) Risoluzione su una strategia per la Dimensione settentrionale incentrata sull'area del Baltico, Strasburgo, 16 novembre 2006, A6-0367/2006.

⁽⁴⁾ La strategia e il piano d'azione per il Mar Baltico sono disponibili sul sito:
http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm.

⁽⁵⁾ La Dimensione settentrionale è un dispositivo che consente all'UE, alla Russia, alla Norvegia e all'Islanda di attuare politiche comuni in settori di cooperazione stabiliti di comune accordo.

3.7 Il concetto di strategia per il Mar Baltico viene descritto dalla Commissione come un lavoro in corso d'opera. La definizione dei singoli aspetti della regione è necessariamente imprecisa, in quanto la geografia cambia a seconda della questione affrontata. Per concepire la strategia del Mar Baltico si comincia con l'identificazione dei problemi e dei temi, lasciando che siano questi a definire la geografia della macroregione. Oggettivamente, i quattro pilastri della strategia e il piano d'azione che ne consegue rappresentano un serio tentativo di mettere a punto un quadro di sviluppo più coordinato per una zona così diversificata come la regione del Mar Baltico, e di promuoverne così la coesione territoriale. La tabella 1 al termine del documento definisce gli ambiti d'intervento prioritari del piano d'azione per ciascuno dei pilastri della strategia.

3.8 Il ragionamento adottato dalla Commissione indica implicitamente che è necessario un approccio integrato per garantire lo sviluppo sostenibile nella regione. Le questioni affrontate dalla strategia sono infatti complesse e collegate tra loro, mentre i programmi di cooperazione esistenti non sono stati coordinati in modo efficace.

4. Sfide e questioni chiave

4.1 Attuare con successo la strategia per il Mar Baltico presenta una posta in gioco molto elevata. La Commissione ha ribadito in diverse occasioni che la strategia potrebbe diventare un modello per altre macroregioni dell'UE. La strategia presenta obiettivi lodevoli, in quanto affronta una serie di complesse questioni strutturali nella regione del Mar Baltico, ma, per poter dimostrare la propria efficacia, deve superare una serie di sfide, legate al suo potenziale in termini di valore aggiunto, ai meccanismi di *governance*, alla coesione dell'UE e all'efficacia esterna della strategia stessa.

4.2 Riguardo al valore aggiunto, vi è il rischio che, per soddisfare la maggioranza delle parti interessate nella regione del Mar Baltico, la strategia abbracci un insieme di azioni particolarmente ambiziose e potrebbe così finire per risultare irrealizzabile. Secondo alcuni, si dovrebbe cercare di non complicare troppo la strategia e di concentrare gli sforzi su un numero più ridotto di obiettivi di importanza strategica. L'Helcom ha compiuto notevoli progressi in fatto di patrimonio ittico e di ambiente in generale grazie al suo piano d'azione per il Mar Baltico. Nonostante i progressi, la strategia per il Mar Baltico dovrebbe però continuare a produrre risultati positivi in termini di attività di pesca e di ambiente in senso lato.

4.3 I meccanismi di *governance* da applicare alla strategia del Mar Baltico suscitano anch'essi alcune critiche. La tabella 1 mette in evidenza un paradosso, vale a dire che gli Stati membri più bisognosi di questa strategia sono i meno coinvolti nella sua attuazione. Inoltre, la Commissione si è sforzata di trovare un equilibrio tra le numerose azioni da realizzare e le altrettanto numerose direzioni generali e gli Stati membri coinvolti. Fino ad ora,

l'attuazione della Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili ⁽⁶⁾ si è dimostrata relativamente lenta e la strategia per il Mar Baltico è probabilmente ancor più complessa.

4.4 Il successo di qualunque politica dell'UE come la strategia per il Mar Baltico si misurerà in termini di risultati pratici, che devono essere visibili e tangibili per i cittadini. La strategia mette anche in discussione la nozione stessa di coesione all'interno dell'UE. Come già sottolineato, la Commissione ha alzato la posta in termini di cooperazione macroregionale. Benché i cittadini dei paesi del Baltico siano consapevoli della portata dei problemi ambientali e infrastrutturali che il Baltico deve affrontare, spiegare la gravità della situazione della loro regione al resto dell'UE rimane una delle sfide principali, e il contributo della società civile organizzata in tal senso è essenziale. Il CESE ha già proposto di istituire un Forum della società civile del Mar Baltico e si è dichiarato pronto ad avviare i relativi lavori preparatori. Inoltre il Comitato ha proposto di costituire al suo interno un gruppo di studio o un osservatorio ad hoc per la regione del Mar Baltico allo scopo di consentire a tutto il CESE di partecipare efficacemente all'evoluzione della strategia.

4.5 Una delle principali sfide per la strategia è costituita dalla dimensione esterna; in particolare il ruolo chiave che la Russia svolge, fa di essa un attore cruciale nella regione del Mar Baltico. La Russia, finora, si è mostrata interessata alla strategia, in quanto essa trarrebbe benefici dalla sua efficace attuazione. Il ruolo della Russia nella strategia va attualmente gestito tramite il dispositivo della Dimensione settentrionale che, presumibilmente, deve essere allineato con la strategia. Vale la pena sottolineare che tre dei quattro pilastri della strategia - tutela ambientale, accessibilità, attrattiva e sicurezza - hanno un carattere essenzialmente transnazionale e dunque sarebbe opportuno prevedere, nel quadro della strategia, meccanismi di collegamento tra le interazioni interne ed esterne, soprattutto a livello operativo. Inoltre, la dimensione esterna della strategia potrebbe avere un campo di applicazione addirittura più ampio e coinvolgere ad esempio la Bielorussia che ha un impatto sulla tutela ambientale, sull'attrattiva e sull'accessibilità della regione del Mar Baltico.

4.6 Secondo alcuni, sarà più semplice assicurarsi il coinvolgimento della Russia nell'attuazione della strategia tramite una cooperazione bilaterale diretta con l'UE, sulla base di un «partenariato tra pari» con l'Unione ⁽⁷⁾. Se le cose stanno così, è legittimo chiedersi se la Dimensione settentrionale sia, come si suggerisce attualmente, il meccanismo appropriato per garantire l'impegno della Russia nella strategia.

⁽⁶⁾ La *Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili* è stata firmata il 24 maggio 2007, durante il semestre di presidenza tedesca del Consiglio, in una riunione informale dei ministri dell'UE responsabili per lo Sviluppo urbano e la coesione territoriale. Questa Carta intergovernativa formula due raccomandazioni principali, ossia ricorrere maggiormente ad una politica di sviluppo urbano integrato e rivolgere un'attenzione particolare ai quartieri meno favoriti.

⁽⁷⁾ Cfr. ad esempio l'intervento di Uno ALDGREN, membro del Comitato delle regioni, sul tema *L'impegno delle parti sociali e delle altre organizzazioni della società civile: quale ruolo possono svolgere la società civile e gli attori locali?* al convegno dal titolo *La regione del Mar Baltico: il luogo ideale per lavorare e fare affari*, organizzato dal CESE e dall'ufficio di rappresentanza della Commissione europea a Helsinki, Finlandia, il 22 e 23 ottobre 2009.

5. Analisi della strategia

5.1 La strategia presenta alcuni punti controversi che vanno esaminati attentamente. In primo luogo, il piano d'azione contiene proposte specifiche per correggere le carenze delle reti energetiche e dei collegamenti nella regione del Mar Baltico. Si teme che tali proposte non siano sufficienti visto che occorre al più presto conseguire una maggiore integrazione delle reti. La strategia non dovrebbe cercare soltanto di integrare e collegare tra loro i mercati nazionali dell'energia della regione del Mar Baltico che sono attualmente separati, ma dovrebbe puntare a una solidarietà energetica su scala comunitaria. L'UE ha bisogno dell'energia russa e deve pertanto costruire le infrastrutture per portare gas, petrolio ed elettricità in Europa. Ciò è necessario per garantire al nostro continente un approvvigionamento energetico stabile. Una maggiore cooperazione in materia energetica è necessaria anche per i paesi terzi. La strategia non prende in considerazione il progetto *Nordstream*. Pur trattandosi di un'omissione evidente, la Commissione precisa che il progetto *Nordstream* costituisce una questione fortemente controversa e che l'adozione della strategia per il Mar Baltico richiedeva invece l'unanimità.

5.2 Il piano d'azione formula proposte per migliorare i collegamenti stradali, ferroviari e marittimi interni ed esterni. Le infrastrutture stradali richiedono molta attenzione in quanto sono gravemente carenti o completamente assenti. Una regione che rappresentava un tempo la periferia dell'Unione Sovietica potrebbe così diventare - in più larga misura - parte integrante del centro Europa. La regione del Mar Baltico ha bisogno urgente di una rete di infrastrutture stradali che sia completa e commisurata alle sue dimensioni. Gli attuali corridoi TEN - ad esempio quelli ferroviari e stradali che collegano Helsinki con Vienna e la Slovenia - vanno riveduti e adeguati alla nuova realtà di una UE più coesa.

5.3 Non vi è menzione dell'importanza strategica dei grandi fiumi che solcano la macroregione del Baltico, una lacuna, questa, che andrebbe colmata. In questo contesto va detto che è in preparazione una strategia per la regione del Danubio. La strategia per il Mar Baltico è stata oggetto di ampie consultazioni, organizzate però ad hoc. Nel caso della strategia per la regione del Danubio, il CESE punterebbe ad essere coinvolto in modo più strutturato. La Commissione ha segnalato che dal febbraio all'estate 2010 si offre l'opportunità di un impegno in tal senso. Nei suoi pareri REX/262 ed ECO/251 il CESE ha formulato la proposta - che andrebbe ora concretizzata - di creare un Forum della società civile del Mar Baltico. Tale proposta gode del sostegno di numerosi eurodeputati e il Parlamento europeo ha attualmente in cantiere un parere sulla strategia per il Mar Baltico.

5.4 La complessità delle sfide poste dalla strategia per il Mar Baltico è già ampiamente riconosciuta. A quanto risulta, l'unità della Commissione che è responsabile dell'attuazione e del monitoraggio della strategia potrebbe nel prossimo futuro trovarsi a corto di risorse. Il CESE e il Parlamento sono entrambi a favore di un rafforzamento di tale unità. Vi è il pericolo che quest'ultima sia completamente assorbita dalle sfide amministrative legate ai 20 milioni di euro di spesa autorizzati dal Parlamento a favore di paesi terzi partner dell'UE (linea di bilancio 4). Il CESE sottolinea che sia la Commissione che gli Stati membri responsabili di determinate iniziative nell'ambito del piano d'azione devono poter disporre della capacità amministrativa adeguata per adempiere ai loro obblighi.

5.5 Sono state espresse preoccupazioni riguardo al peso relativo delle attività e delle zone di pesca. Si riconosce che molto è stato fatto, soprattutto dall'Helcom, e i primi risultati sono incoraggianti. Bisogna però continuare ad andare avanti, compiendo soprattutto maggiori sforzi per favorire un consumo responsabile.

5.6 Sono state espresse preoccupazioni anche riguardo al grado di attenzione che la strategia dedica alle scienze, alle tecnologie, alla ricerca e all'innovazione. Il CESE non è del tutto convinto che il fatto di ripartire il cosiddetto triangolo della conoscenza (istruzione, ricerca e innovazione) tra due pilastri diversi della strategia e tra tre Stati membri responsabili di coordinarli sia la soluzione ideale. Il CESE sottolinea che la strategia dovrebbe rafforzare l'interazione e i legami tra i diversi elementi del triangolo della conoscenza.

5.7 Il CESE sostiene incondizionatamente la parte della strategia relativa al settore d'intervento prioritario n. 6, che consiste nel rimuovere gli ostacoli al mercato interno nella regione del Mar Baltico. Particolare attenzione andrebbe riservata alle PMI, la cui presenza è predominante nelle economie della regione del Mar Baltico. Il CESE è favorevole altresì alla realizzazione dell'agenda per il lavoro dignitoso. Nella regione si dovrebbe promuovere un maggior dialogo sociale per beneficiare di alcune delle ricadute positive derivanti dall'attuazione della collaborazione nell'ambito della strategia, soprattutto in termini di cooperazione e integrazione rafforzate in materia energetica.

5.8 Particolare preoccupazione suscita l'attuale declino strutturale, nella regione, della cantieristica e dei settori correlati, con il suo impatto negativo sulla coesione economica e sociale. Il CESE è fermamente convinto che la strategia per il Mar Baltico dovrebbe incorporare anche questo aspetto specifico.

Bruxelles, 20 gennaio 2010

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

ALLEGATO

Tabella 1:

Pilastri e settori d'intervento prioritari della strategia dell'UE per la regione del Mar Baltico

Pilastro/settori d'intervento prioritari	Paesi coordinatori	Numero di azioni
1° pilastro: rendere il Mar Baltico una regione ecologicamente sostenibile		
1) ridurre l'immissione di nutrienti nel mare a livelli accettabili	Polonia/Finlandia	5
2) preservare le aree naturali e la biodiversità, comprese le zone di pesca	Germania	2
3) ridurre l'impiego e l'impatto delle sostanze pericolose	Svezia	3
4) fare della regione un modello di navigazione pulita	Danimarca	2
5) mitigare i cambiamenti climatici e garantire l'adattamento ad essi	Danimarca	3
2° pilastro: rendere il Mar Baltico una regione prospera		
6) rimuovere gli ostacoli al mercato interno nella regione del Mar Baltico	Estonia	6
7) sfruttare appieno le potenzialità della regione nel campo della ricerca e dell'innovazione	Svezia/Polonia	2
8) attuare lo <i>Small Business Act</i> per promuovere lo spirito imprenditoriale, rafforzare le PMI e incoraggiare un uso più efficiente delle risorse umane	Danimarca	9
9) aumentare la sostenibilità dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	Finlandia	7
3° pilastro: rendere il Mar Baltico una regione accessibile e attraente		
10) migliorare l'accesso ai mercati energetici, come pure la loro efficienza e sicurezza	Lettonia/Danimarca	3
11) sviluppare i collegamenti di trasporto interni ed esterni	Lituania/Svezia	
12) preservare e rafforzare l'attrattiva della regione del Mar Baltico, in particolare grazie all'istruzione, al turismo e alla salute	Turismo: Germania (Meclenburgo-Pomerania anteriore) Salute: Dimensione settentrionale Partenariato in materia di salute pubblica Istruzione: Germania	10
4° pilastro: rendere il Mar Baltico una regione sicura		
13) fare della regione un modello di sicurezza e protezione marittime	Finlandia/Danimarca	
14) rafforzare la protezione nei confronti delle emergenze gravi in mare e a terra	Danimarca	2
15) ridurre la criminalità transfrontaliera e le sue conseguenze	Finlandia	3
Azioni orizzontali	Commissione europea	10

Fonte: adattamento del testo di R. Bengtsson *Una strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico*.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alle seguenti proposte: proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nella Comunità e che istituisce il comitato europeo per il rischio sistemico

COM(2009) 499 def. — 2009/0140 (COD)

proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità bancaria europea

COM(2009) 501 def. — 2009/0142 (COD)

proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali

COM(2009) 502 def. — 2009/0143 (COD)

proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati

COM(2009) 503 def. — 2009/0144 (COD)

(2010/C 339/08)

Relatore: **NYBERG**

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 6 ottobre 2009, 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 alle seguenti proposte:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nella Comunità e che istituisce il comitato europeo per il rischio sistemico

COM(2009) 499 def. - 2009/0140 (COD)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità bancaria europea

COM(2009) 501 def. - 2009/0142 (COD)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali

COM(2009) 502 def. - 2009/0143 (COD)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati

COM(2009) 503 def. - 2009/0144 (COD).

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 gennaio 2010.

Alla sua 459a sessione plenaria, dei giorni 20 e 21 gennaio 2010 (seduta del 21 gennaio 2010), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 169 voti favorevoli, 2 voti contrari e 15 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il 23 settembre la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento che istituisce il comitato europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board - ESRB*) e tre

proposte di regolamento che istituiscono rispettivamente l'Autorità bancaria europea, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati. Tutte queste proposte sono essenzialmente in linea con la relazione elaborata dal gruppo de Larosière («relazione Larosière») all'inizio del 2009.

1.2 In un suo parere sulla relazione Larosière, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esamina le cause della crisi finanziaria ed economica, nonché le misure di regolamentazione dei mercati finanziari e in materia di vigilanza. Oltre a far riferimento in generale a quel parere, il CESE intende ribadire qui una delle affermazioni in esso contenute: «anche a giudizio del CESE, la vigilanza è fondamentale per evitare il ripetersi di un'altra crisi finanziaria in futuro. Ma la vigilanza richiede delle regole e pertanto sono altrettanto importanti le proposte di modifica e potenziamento delle regole»⁽¹⁾.

Gruppi delle parti in causa

1.3 Il Comitato è favorevole a una rappresentanza più ampia nei consigli d'amministrazione delle tre nuove Autorità. La Commissione propone invece di istituire degli speciali «gruppi di parti in causa».

1.3.1 L'ESRB «si avvale, laddove opportuno, della consulenza delle competenti parti interessate del settore privato». Gli esempi citati sono quelli di rappresentanti del settore finanziario, di associazioni di consumatori e di determinati gruppi istituiti dalla Commissione. Bisognerebbe precisare che i rappresentanti del settore finanziario dovrebbero provenire sia dagli ambienti dei datori di lavoro che dal mondo sindacale. Inoltre, dato che i rischi sistemici riguardano non il solo mercato finanziario ma l'intera economia, dovrebbero essere consultati anche rappresentanti dei datori di lavoro e dei sindacati a livello dell'UE.

1.3.1.1 Nulla si dice in merito alla forma di queste consultazioni e alla cadenza con cui esse dovrebbero svolgersi. Si tratta di precisazioni necessarie, dato che la norma citata stabilisce che l'ESRB «si avvale» delle consulenze in questione: l'espressione «laddove opportuno» appare troppo vaga.

1.3.2 Il «gruppo delle parti in causa» previsto per ciascuna delle tre nuove Autorità dovrebbe, secondo la Commissione, comprendere datori di lavoro e lavoratori del settore pertinente del mercato finanziario nonché consumatori e utenti dei servizi del settore. I 30 seggi proposti per ciascun gruppo dovrebbero essere distribuiti in modo equo tra tutti i tipi di rappresentanti.

1.3.2.1 Questi gruppi si riuniranno almeno due volte all'anno; potranno emanare pareri e fornire consulenze; verrà loro assicurato un segretariato. I pareri e le consulenze dei gruppi dovrebbero essere resi pubblici. Vi è il rischio che il lavoro dei gruppi si concentri soltanto nelle due riunioni annuali. Essi dovrebbero avere la possibilità di seguire costantemente i lavori dell'Autorità di pertinenza.

Vigilanza macroprudenziale

1.4 La proposta di istituzione di un ESRB non contiene alcuna definizione di rischio sistemico. Tale concetto deve formare oggetto di un dibattito pubblico, anziché essere discusso soltanto a porte chiuse in seno all'ESRB.

1.4.1 Il CESE è dell'avviso che l'ESRB debba ricevere un mandato chiaro a intervenire ogni qual volta la stabilità finanziaria sia a rischio e che, per garantire tale obiettivo, occorra ripensare la formulazione di determinate norme del regolamento istitutivo.

- Le diverse versioni dovrebbero essere uniformate utilizzando il concetto di «vigilanza» (*supervision*).
- Le segnalazioni e raccomandazioni dell'ESRB dovrebbero essere soltanto **trasmesse** al Consiglio, come previsto dall'articolo 16, paragrafo 3, e non **attraverso** il Consiglio,

come indicato nel considerando n. 9, il che potrebbe ridurre l'indipendenza di tale organismo.

- L'uso del verbo «dovranno» significa che dette raccomandazioni sono praticamente vincolanti. Tuttavia, l'obbligatorietà o meno dell'azione dei loro destinatari deve dipendere dal soggetto competente per le regole: gli Stati membri o l'Unione europea.
- Ai sensi dell'articolo 3, l'ESRB partecipa al corretto funzionamento del mercato interno. Il compito dell'ESRB è prevenire o attenuare i rischi sistemici all'interno del mercato finanziario, ma questa norma sembra avergli attribuito un ruolo più ampio.

1.4.2 Il consiglio generale dell'ESRB comprenderà i 29 membri del consiglio generale della BCE. Questa relazione tra il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e il nuovo organismo è difesa dal CESE.

1.4.2.1 L'articolo 11 in materia di comitato direttivo non contiene alcuna disposizione in materia di diritto di voto. Il CESE raccomanda di includere nel comitato direttivo cinque membri del consiglio generale della BCE, il che potrebbe rendere più facile raggiungere un migliore equilibrio geografico, nonché un equilibrio tra paesi piccoli e grandi e tra paesi all'interno e all'esterno della zona dell'euro. Inoltre, dato che a quanto pare tutti i membri del comitato direttivo dovrebbero avere diritto di voto, è necessario che in quell'organo sieda un numero significativo di rappresentanti delle banche centrali nazionali.

1.4.3 Il Parlamento europeo viene menzionato soltanto dalla norma che stabilisce l'obbligo per l'ESRB di riferire al Parlamento stesso e al Consiglio almeno una volta all'anno. Ai sensi dell'articolo 20, il Consiglio esamina il regolamento sull'ESRB tre anni dopo la sua entrata in vigore. Il Parlamento europeo dovrebbe naturalmente essere coinvolto anche in questo compito.

Vigilanza microprudenziale

1.5 Gli obiettivi delle Autorità vengono descritti in maniera quasi identica nei tre regolamenti (rispettivamente articolo 1, paragrafo 4): migliorare il funzionamento del mercato interno, salvaguardare la stabilità del sistema finanziario e rafforzare il coordinamento internazionale in materia di vigilanza. Le differenze riguardano i soggetti beneficiari della tutela delle singole Autorità: gli investitori nel caso dell'Autorità degli strumenti finanziari e dei mercati, gli assicurati e altri beneficiari nel caso dell'Autorità delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, e gli investitori nel caso dell'Autorità bancaria.

1.5.1 I compiti principali delle tre Autorità riguarderanno l'applicazione delle norme esistenti e l'uniformazione delle pratiche delle autorità nazionali, principalmente attraverso orientamenti e raccomandazioni. Inoltre, esse avranno anche il compito di sviluppare nuovi standard tecnici.

1.5.1.1 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, le proposte di nuovi standard tecnici da parte delle Autorità non potrebbero essere adottate sotto forma di direttiva, ma solo tramite regolamento o decisione. Se per standard tecnici devono intendersi norme che per definizione non implicano scelte politiche, allora anche la forma del regolamento è esclusa. Gli standard tecnici dovrebbero essere indirizzati solo agli organismi nazionali di vigilanza e agli istituti finanziari, e non agli Stati membri, per cui dovrebbero essere adottati sotto forma di decisioni e non tramite regolamenti o direttive. Queste due ultime forme sono riservate alle norme che presuppongono scelte politiche, proposte dalla Commissione.

⁽¹⁾ Cfr. punto 1.4 del parere del CESE sul tema *La relazione del gruppo de Larosière*, GU C 318 del 23.12.2009, pag. 57.

1.5.2 L'attività di vigilanza delle Autorità europee è esercitata sulle autorità nazionali di vigilanza, e non direttamente sui partecipanti ai mercati finanziari, eccezion fatta per il caso in cui un'autorità nazionale non si conformi alle raccomandazioni (articoli 9 e 11); sarà allora in definitiva l'Autorità europea ad adottare una decisione destinata ai partecipanti ai mercati finanziari.

1.5.2.1 All'articolo 10 si descrivono «situazioni di emergenza» in cui l'Autorità europea può adottare dette decisioni senza coinvolgere la Commissione. Ciò nonostante, il compito di determinare l'esistenza di tali situazioni dovrebbe spettare al Consiglio. Il CESE ritiene che tali situazioni di emergenza debbano essere dichiarate per motivi derivanti dalla situazione generale dei mercati. Le situazioni di emergenza riguardanti singoli organismi finanziari devono rientrare nella competenza delle autorità di vigilanza nazionali.

1.5.2.2 L'articolo 23 prevede salvaguardie per gli Stati membri qualora essi ritengano che i nuovi standard tecnici incidano sulle loro competenze in materia di bilancio. Tali salvaguardie appaiono adeguate, anche se è raro che gli standard **tecnici** abbiano tali effetti. Dato che le salvaguardie riguardano solo gli articoli 10 e 11, la norma che le prevede dovrebbe essere collocata subito dopo l'articolo 11.

1.5.3 Il CESE propone che un'autorità nazionale debba dare il suo consenso prima che siano introdotti nuovi strumenti finanziari, come già avviene in Spagna. Dato che ciò non avviene in altri Stati membri, un primo passo consisterebbe nell'esaminare gli strumenti utilizzati nei paesi diversi dalla Spagna. Pertanto, la Commissione dovrebbe anche modificare il regolamento istitutivo dell'Autorità degli strumenti finanziari e dei mercati, in modo da attribuirle anche questo compito.

1.5.4 Il campo d'azione dell'Autorità bancaria dovrebbe, ad avviso del CESE, essere il più ampio possibile. Realizzare condizioni di concorrenza uniformi per tutti gli istituti finanziari dovrebbe essere un obiettivo generale. Nel regolamento, la definizione di tale campo d'azione rinvia a direttive già in vigore. Il CESE desidererebbe che si avviasse un nuovo dibattito sulle definizioni contenute in tali direttive in modo da tener conto delle esperienze acquisite con la crisi finanziaria e rendere così tali definizioni le più ampie possibili.

1.5.5 Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 3, le Autorità possono utilizzare informazioni riservate ottenute dagli organismi finanziari unicamente ai fini dello svolgimento dei compiti che sono loro attribuiti dal pertinente regolamento. Tale disposizione dovrebbe essere integrata da una norma che stabilisca i modi in cui la riservatezza deve essere tutelata.

1.5.6 La Commissione propone che il consiglio di amministrazione di ciascuna delle Autorità europee sia composto da quattro membri provenienti dalle autorità nazionali di vigilanza. Tuttavia, sembra logico seguire l'esempio del regolamento istitutivo dell'ESRB e portare il numero dei membri a cinque.

1.5.6.1 Nel consiglio delle Autorità di vigilanza, soltanto i capi delle autorità nazionali di vigilanza avranno diritto di voto. Vi è il rischio che il consiglio delle Autorità di vigilanza vigili su se stesso. L'importanza di altri aspetti risulta allora accresciuta. L'indipendenza del presidente è di cruciale importanza ed egli dovrebbe avere diritto di voto. Altrettanto fondamentali risultano l'apertura

nei confronti del gruppo delle parti in causa e l'influenza di quest'ultimo. Inoltre, è necessario che si operi in maniera trasparente, rendendo pubbliche le decisioni delle Autorità.

1.5.7 Se le attività delle Autorità inizieranno solo nel 2011, esse avranno bisogno in più di oltre due anni per essere pienamente operative. È necessario accelerare questa espansione al fine di fronteggiare in tempi rapidi tutti i problemi emersi nel corso della crisi.

2. Contesto

2.1 Il 23 settembre 2009 la Commissione europea ha presentato un intero pacchetto di misure legislative in materia di mercati finanziari, consistente in una proposta di regolamento istitutivo del comitato europeo per il rischio sistemico, accompagnata da una speciale decisione che affida alla Banca centrale europea compiti specifici concernenti l'ESRB, nonché in altre tre proposte di regolamenti istitutivi, rispettivamente dell'Autorità bancaria europea, dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati. In seguito, il 28 ottobre 2009, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva che modifica determinate direttive vigenti legata all'istituzione delle nuove Autorità; in merito a quest'ultima proposta il Comitato si pronuncerà in un parere distinto.

2.2 Tutte queste proposte sono essenzialmente in linea con la relazione elaborata dal gruppo de Larosière all'inizio del 2009. La relazione Larosière è stata esaminata dal CESE in un parere d'iniziativa adottato nella sessione plenaria del 30 settembre 2009. Nel parere il CESE ha esaminato le cause delle crisi finanziaria ed economica, nonché le misure necessarie - nuove o intese a migliorare quelle esistenti - per la regolamentazione dei mercati finanziari e in materia di vigilanza. Il presente parere farà quindi riferimento al parere del 30 settembre 2009 per tutti gli altri temi in questione, eccezion fatta per le proposte legislative concrete all'esame.

2.3 A prescindere da questo riferimento generale al parere summenzionato, il CESE vuole riportare qui una delle affermazioni ivi contenute: «anche a giudizio del CESE, la vigilanza è fondamentale per evitare il ripetersi di un'altra crisi finanziaria in futuro. Ma la vigilanza richiede delle regole e pertanto sono altrettanto importanti le proposte di modifica e il potenziamento delle regole formulate nella prima parte della relazione». Alla luce dei limiti riscontrati nelle proposte in materia di microvigilanza sull'applicazione delle regole vigenti, l'accento posto dal CESE sulla modifica e sul potenziamento di queste regole appare ancora più importante.

2.4 La Commissione ha inoltre proposto alcune misure di regolamentazione dei mercati finanziari. Finora il CESE ha discusso pareri in merito alle agenzie di rating del credito ⁽²⁾, ai gestori di fondi di investimento alternativi e ai requisiti patrimoniali. Un'altra soluzione da adottare con nuove misure legislative, ad oggi non ancora proposte dalla Commissione ma già raccomandate dal CESE, consiste nell'affidare a un'autorità nazionale il compito di esaminare tutti i nuovi strumenti prima di autorizzarne l'immissione sul mercato finanziario - un sistema che è già in vigore in Spagna.

(2) Cfr. il parere del CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle agenzie di rating del credito*, GU C 277 del 17.11.2009, pag. 117.

3. Osservazioni generali

3.1 In materia di vigilanza del mercato finanziario, è necessario tenere distinti due livelli: il livello «macro» e quello «micro». Nel contempo, è altrettanto necessario assicurare una stretta cooperazione tra tutti gli organismi che si propongono di istituire. Da un lato, infatti, i problemi generali riscontrati nel corso dell'attività di microvigilanza riguardano il mercato finanziario nel suo insieme; dall'altro, quando la macrovigilanza rivela l'esistenza di rischi, i rimedi sono spesso disponibili a livello micro. Questa interdipendenza viene menzionata anche in diversi passaggi delle proposte in esame.

3.2 I compiti principali delle tre nuove Autorità di vigilanza riguarderanno l'applicazione delle norme vigenti e l'uniformazione delle pratiche delle autorità nazionali, principalmente attraverso orientamenti e raccomandazioni; tuttavia, le nuove Autorità avranno anche il compito di sviluppare nuovi standard tecnici ai fini delle proposte formali che saranno presentate dalla Commissione.

3.3 Nel parere sulla relazione Larosière, il Comitato si è pronunciato a favore di una rappresentanza più ampia in seno alle tre nuove Autorità di vigilanza. Tale raccomandazione non è stata seguita dalla Commissione né nei regolamenti istitutivi di tali Autorità né nel regolamento istitutivo dell'ESRB. La Commissione propone invece di istituire degli speciali «gruppi di parti in causa».

3.3.1 L'ESRB «si avvale, laddove opportuno, della consulenza delle competenti parti interessate del settore privato». Il preambolo del relativo regolamento cita una serie di esempi di tali parti interessate: rappresentanti del settore finanziario, associazioni di consumatori, determinati gruppi costituiti dalla Commissione. Questa descrizione non fornisce informazioni sufficientemente precise: bisognerebbe infatti aggiungere che i rappresentanti del settore finanziario dovrebbero provenire sia dai datori di lavoro che dai sindacati di detto settore.

3.3.1.1 Inoltre, dato che i rischi sistemici riguardano non il solo mercato finanziario ma l'intera economia, è necessaria una rappresentanza più ampia. Pertanto dovrebbero essere consultati anche rappresentanti dei datori di lavoro e dei sindacati a livello dell'UE.

3.3.1.2 Infine, nulla si dice in merito alla forma di queste consultazioni e alla cadenza con cui esse dovrebbero svolgersi. Si tratta di precisazioni necessarie, dato che la norma citata stabilisce che l'ESRB «si avvale» delle consulenze in questione. Anche l'espressione «laddove opportuno» appare troppo vaga. Bisognerebbe introdurre una descrizione più precisa dei casi in cui tali consultazioni sono obbligatorie.

3.3.2 Riguardo alla composizione dei gruppi delle parti in causa, la Commissione sembra essenzialmente condividere il punto di vista del CESE: quello, cioè, che debbano essere rappresentati i datori di lavoro e i lavoratori del settore pertinente del mercato finanziario nonché i consumatori e gli utenti dei servizi del settore stesso.

3.3.2.1 È molto probabile che sorgano problemi quanto alla selezione dei paesi di provenienza di questi rappresentanti. Il CESE presume che, dietro la scelta di avere 30 rappresentanti, non vi sia l'idea che siano rappresentati gli istituti finanziari di tutti i paesi. I 30 rappresentanti dovrebbero essere distribuiti in modo proporzionato tra tutte le categorie citate, come indicato nelle relazioni introduttive dei regolamenti.

3.3.2.2 I gruppi di parti in causa si riuniranno almeno due volte all'anno. Essi potranno emanare pareri e fornire consulenze, e disporranno di un segretariato. I pareri e le consulenze dei gruppi dovrebbero essere resi pubblici. Anche se tutto questo può sembrare appropriato, vi è il rischio che il lavoro dei gruppi si concentri soltanto nelle due riunioni annuali. Essi dovrebbero avere la possibilità di seguire costantemente i lavori della rispettiva Autorità. Ciò è necessario al fine di assicurare l'effettivo funzionamento di Autorità di vigilanza composte da soggetti che vigilano su se stessi.

4. Osservazioni specifiche

Comitato europeo per il rischio sistemico

4.1 Per quanto concerne in particolare la vigilanza macroprudenziale, si riscontra una fondamentale mancanza di discussione in merito a cosa si debba intendere per rischio sistemico. L'introduzione di taluni nuovi strumenti potrebbe essere considerata un rischio sistemico alla luce della crisi attuale. Gli stessi metodi utilizzati dalle agenzie di rating del credito per calcolare rischi e valori potrebbero essere qualificati come rischi sistemici. Inoltre, ci si può chiedere se le regole di gestione degli istituti finanziari che li portano ad assumere rischi eccessivi possano anch'esse essere considerate rischi sistemici. Quelli accennati sono solo alcuni dei possibili esempi. Il concetto di rischio sistemico deve formare oggetto di un dibattito pubblico, anziché essere discusso soltanto a porte chiuse in seno all'ESRB.

4.2 Il CESE è dell'avviso che l'ESRB debba ricevere un mandato chiaro a intervenire ogni qual volta la stabilità finanziaria sia a rischio e che, per garantire tale obiettivo, occorra ripensare la formulazione di determinate norme del regolamento istitutivo.

4.2.1 Secondo il preambolo della proposta di regolamento in esame, il compito dell'ESRB riguarda la «vigilanza» finanziaria (considerando n. 1), e «vigilanza» è stato il termine utilizzato nelle discussioni sui rimedi contro la crisi finanziaria. Più avanti nel testo del preambolo, al considerando n. 7, si afferma ancora che la Comunità necessita di un organismo specifico responsabile della «vigilanza» macroprudenziale. Tuttavia, nella versione inglese del testo, nei due considerando citati all'italiano «vigilanza» corrisponde ogni volta un termine diverso, ossia *supervision* (n. 1) e *oversight* (n. 7), e l'uso di quest'ultimo termine riduce il potere effettivo dell'ESRB: l'*oversight* è solo un primo passo, che dovrebbe essere seguito dalla *supervision*, la quale implica invece un effettivo potere di intervento. *Supervision* e *oversight*, infatti, non sono sinonimi, e in altre lingue (come l'italiano) viene utilizzato un unico termine, corrispondente all'inglese «supervision». Le diverse versioni linguistiche dovrebbero quindi essere uniformate utilizzando il concetto di «supervision» (vigilanza).

4.2.2 Il regolamento afferma chiaramente che l'ESRB deve essere un organismo indipendente. Secondo lo stesso regolamento, tuttavia, al fine di accrescere il peso e la legittimità delle segnalazioni e raccomandazioni dell'ESRB, esse dovranno essere trasmesse attraverso il Consiglio o attraverso le tre nuove Autorità di vigilanza (considerando n. 9), il che in un certo senso mette in discussione l'indipendenza del nuovo organismo. Ad avviso del CESE, la formulazione corretta è quella dell'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento, secondo cui dette segnalazioni e raccomandazioni «sono trasmesse anche al Consiglio».

4.2.3 Le raccomandazioni «dovranno» tradursi in azioni conseguenti da parte dei loro destinatari se questi non possono giustificare la loro inazione. L'uso del verbo «dovranno» significa che le raccomandazioni sono praticamente vincolanti; tuttavia, l'obbligatorietà o meno dell'azione dei destinatari deve dipendere dal soggetto competente per le regole: gli Stati membri o l'Unione europea. Pertanto, la formulazione di detto considerando deve essere più precisa.

4.2.4 Anche la formulazione dell'articolo 3 del regolamento potrebbe essersi spinta un po' troppo oltre. Secondo tale articolo, infatti, l'ESRB partecipa al corretto funzionamento del mercato interno. Il compito dell'ESRB è prevenire o attenuare i rischi sistemici all'interno del mercato finanziario, ma questa norma sembra avergli attribuito un ruolo più ampio. La regolamentazione ordinaria dei mercati finanziari è compito della Commissione. Per ridurre il rischio di futuri conflitti di competenza, è opportuno riformulare detta norma in modo da restringere l'obiettivo dell'ESRB al campo dei rischi sistemici.

4.3 L'ESRB è composto da un consiglio generale, da un comitato direttivo e da un segretariato. La relazione con il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) è molto chiara, dato che del consiglio generale dell'ESRB faranno parte anche i 29 membri del consiglio generale della BCE. Questo rapporto tra l'ESRB e il nuovo organismo è stato difeso dal CESE nel suo parere sulla relazione Larosière. Fra quei 29 membri saranno eletti, per un periodo di cinque anni, il presidente e il vicepresidente dell'ESRB. Oltre a questi 29, saranno membri con diritto di voto del consiglio generale dell'ESRB anche un membro della Commissione europea e i tre presidenti delle nuove Autorità. Siedono inoltre in consiglio generale, ma senza diritto di voto, un rappresentante per ciascuna delle 27 autorità nazionali di vigilanza e il presidente del comitato economico e finanziario.

4.3.1 L'articolo 11, concernente il comitato direttivo, non contiene alcuna disposizione in materia di diritto di voto. Secondo la proposta della Commissione, il comitato direttivo è composto dal presidente e dal vicepresidente del consiglio generale dell'ESRB, nonché da altri cinque membri di detto consiglio generale che fanno parte anche del consiglio generale della BCE, dai tre presidenti delle nuove Autorità di vigilanza, dal rappresentante della Commissione e dal presidente del comitato economico e finanziario.

4.3.1.1 Dai resoconti delle prime discussioni svoltesi nel Consiglio in merito alla proposta della Commissione emerge che esse hanno riguardato il numero dei membri del consiglio generale della BCE da includere in questo comitato direttivo, e più precisamente la questione se detti membri dovessero essere cinque o tre. Il CESE, al pari della BCE, nel suo parere raccomanda di includervi cinque membri, perché ciò faciliterebbe il raggiungimento di un migliore equilibrio geografico, di avere un equilibrio tra paesi piccoli e grandi e tra paesi all'interno e all'esterno della zona dell'euro. Inoltre, dato che a quanto pare tutti i membri del comitato direttivo dovrebbero avere diritto di voto, è necessario che in quest'organo sieda un numero significativo di rappresentanti delle banche centrali nazionali. La composizione del comitato direttivo dovrebbe rispecchiare in modo adeguato quella del consiglio generale dell'ESRB, in cui 29 membri sono banchieri centrali.

4.3.2 Il comitato tecnico consultivo dovrebbe essere menzionato nel paragrafo 1 dell'articolo 4, che elenca tutti gli organi dell'ESRB.

4.4 Il regolamento proposto dedica un apposito articolo alla questione se le segnalazioni e le raccomandazioni dell'ESRB debbano essere o meno rese pubbliche. Il CESE è consapevole di tutte le considerazioni che è necessario effettuare prima di decidere tale pubblicazione, ma non riesce a comprendere il motivo per cui questa decisione del consiglio generale sia l'unica per la quale si richiede una maggioranza dei due terzi. Se i membri del consiglio generale sono sufficientemente competenti per decidere sull'esistenza di rischi sistemici e per emanare segnalazioni e formulare raccomandazioni, allora dovrebbero esserlo anche per decidere se rendere pubbliche tali segnalazioni e raccomandazioni.

4.5 Il coinvolgimento del Parlamento europeo potrebbe essere definito modesto. Le decisioni in merito a tutte queste proposte della Commissione dovranno essere prese dal Consiglio e dal Parlamento europeo. A parte questo, tuttavia, nel regolamento proposto il Parlamento europeo viene menzionato soltanto dalla norma che stabilisce l'obbligo per l'ESRB di riferire al Parlamento stesso e al Consiglio almeno una volta all'anno. Ai sensi dell'articolo 20, il Consiglio esamina il regolamento sull'ESRB tre anni dopo la sua entrata in vigore. Il Parlamento qui non viene menzionato, sebbene in materia il suo potere legislativo sia equivalente a quello del Consiglio. Il CESE reputa che il regolamento debba attribuire un ruolo più ampio al Parlamento europeo in merito a tali questioni.

5. Osservazioni specifiche

Vigilanza microprudenziale

5.1 Secondo il punto 6.6 della relazione introduttiva dei tre regolamenti, i soli aspetti riguardo ai quali essi differiscono tra loro sono gli obiettivi delle Autorità, la portata della loro azione e le definizioni.

5.1.1 Gli obiettivi delle Autorità vengono descritti in maniera quasi identica in ciascuno dei regolamenti (rispettivamente articolo 1, paragrafo 4): migliorare il funzionamento del mercato interno, salvaguardare la stabilità del sistema finanziario e rafforzare il coordinamento internazionale in materia di vigilanza. Le sole differenze sembrano consistere nella descrizione dei soggetti beneficiari della tutela delle singole Autorità: gli investitori, nel caso dell'Autorità degli strumenti finanziari e dei mercati; gli assicurati e altri beneficiari, nel caso dell'Autorità delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali; i depositanti e gli investitori, nel caso dell'Autorità bancaria.

5.1.2 Il CESE ritiene che la formulazione di detti articoli sia chiara per quanto riguarda la divisione tra le competenze di questi organismi di vigilanza e quelle legislative delle istituzioni dell'UE. Secondo la nostra interpretazione dei regolamenti proposti i poteri effettivi delle Autorità sono limitati alla vigilanza sull'applicazione delle norme vigenti. Per quanto concerne, invece, la modifica delle norme esistenti, il loro ruolo è solo quello di fornire pareri al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.

5.1.2.1 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, di ciascun regolamento, le proposte di nuovi standard tecnici da parte delle Autorità non potrebbero essere adottate sotto forma di direttiva, ma solo tramite regolamento o decisione. Se per standard tecnici devono intendersi norme che per definizione non implicano scelte politiche, allora sembra appropriato escludere anche la forma del regolamento. Gli standard tecnici dovrebbero essere destinati solo agli organismi nazionali di vigilanza e agli istituti finanziari, e non agli Stati membri, per cui dovrebbero essere adottati sotto forma di decisioni e non di regolamenti o direttive. Queste due ultime forme sono riservate alle norme di natura politica, proposte dalla Commissione. Secondo questo stesso articolo, è la Commissione ad adottare gli standard tecnici proposti dalle Autorità; ciò, tuttavia, non può valere per i regolamenti e le direttive, dato che essi devono essere adottati dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

5.1.3 Gli articoli che descrivono i compiti delle singole Autorità appaiono tutti adeguati. La vigilanza delle Autorità europee è esercitata sulle autorità nazionali di vigilanza, e non direttamente sui partecipanti ai mercati finanziari, eccezion fatta per il caso in cui un'autorità nazionale non si conformi alle raccomandazioni (articoli 9 e 11); sarà allora l'Autorità europea ad adottare in definitiva le decisioni destinate ai partecipanti ai mercati finanziari.

5.1.3.1 Il CESE accoglie con favore l'idea secondo cui il potere di stabilire se vi è una situazione di emergenza dovrebbe spettare al Consiglio, previa consultazione della Commissione, dell'ESRB e, eventualmente, delle Autorità di vigilanza europee.

5.1.3.2 La proposta di regolamento istitutivo dell'Autorità bancaria europea non contiene una definizione chiara della «situazione di emergenza» né dei criteri da seguire per dichiararla. Il testo del regolamento dovrebbe essere reso più preciso per quanto attiene ai motivi per dichiarare l'esistenza di situazioni di emergenza. Il CESE reputa che tali motivi debbano derivare dalla situazione generale dei mercati. Le situazioni di emergenza riguardanti singoli organismi finanziari devono rientrare nella competenza delle autorità di vigilanza nazionali.

5.1.3.3 L'articolo 23 prevede salvaguardie per gli Stati membri qualora essi ritengano che i nuovi standard tecnici incidano sulle loro competenze in materia di bilancio. Tali salvaguardie appaiono adeguate, anche se è raro che gli standard **tecnici** abbiano tali effetti. Inoltre, dato che le salvaguardie riguardano solo gli articoli 10 e 11, la norma che le prevede dovrebbe essere collocata subito dopo l'articolo 11.

5.1.4 Gli organismi finanziari e i partecipanti al mercato dovrebbero avere la possibilità di fare appello all'Autorità bancaria europea in caso di disaccordo con l'autorità nazionale di vigilanza.

5.1.5 Per quanto concerne la portata delle sue azioni, all'Autorità degli strumenti finanziari e dei mercati verrà conferito un compito particolare in quanto organismo di vigilanza sulle agenzie di rating del credito. Nell'esercizio di questo compito l'Autorità avrà il potere di revocare la registrazione di tali agenzie e di condurre indagini o ispezioni in loco. Questi poteri non sono specificati negli articoli del pertinente regolamento istitutivo, ma lo saranno solo in un successivo atto di modifica del regolamento sulle agenzie di rating del credito. Sembra opportuno conferire all'Autorità degli strumenti finanziari e dei mercati tali poteri di vigilanza, che costituiranno uno dei suoi compiti più importanti.

5.1.5.1 Una delle conclusioni formulate dal CESE nel suo parere sulla relazione Larosière era che vi dovrebbe essere un'autorità nazionale, come accade in Spagna, che abbia il compito di approvare l'introduzione di nuovi strumenti. Con l'istituzione delle tre nuove Autorità, tale proposta potrebbe adesso essere messa in atto. Dato che attualmente ciò non avviene in altri Stati membri, un primo passo consisterebbe nell'esaminare gli strumenti utilizzati nei paesi diversi dalla Spagna. La Commissione dovrebbe pertanto modificare anche il regolamento istitutivo dell'Autorità degli strumenti finanziari e dei mercati, in modo da attribuirle anche questo compito.

5.1.6 Per quanto concerne le definizioni relative all'Autorità bancaria, la preoccupazione principale riguarda la definizione della porzione del settore finanziario su cui essa dovrebbe esercitare la sua vigilanza. Alla luce delle esperienze acquisite nel corso della crisi finanziaria, tale definizione deve essere la più ampia possibile. L'esistenza di organismi finanziari sottratti alla vigilanza di tale Autorità potrebbe avvantaggiare questi ultimi in termini di ricerca di utili, dato che le norme ad essi relative e la vigilanza sulla loro applicazione esulerebbero dal raggio di azione dell'Autorità stessa. Garantire condizioni di concorrenza uniformi per tutti gli organismi finanziari dovrebbe essere un obiettivo generale. Nel regolamento istitutivo dell'Autorità bancaria tale definizione rinvia alle direttive sugli enti creditizi, le imprese di investimento e i conglomerati finanziari. Il CESE desidererebbe che si avviasse un nuovo dibattito sulle definizioni contenute in queste direttive in modo da tener conto delle esperienze acquisite con la crisi finanziaria e rendere così tali definizioni le più ampie possibili.

5.1.7 Anche le definizioni del regolamento istitutivo dell'Autorità delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali rinviano alle direttive vigenti. In proposito il CESE desidera far notare che, specie per quanto concerne le disposizioni in materia di pensioni professionali, negli Stati membri vengono utilizzati modelli diversi. È quindi particolarmente importante, in questo caso, chiarire che la sfera di azione dell'Autorità copre soltanto la vigilanza. La facoltà di proporre nuove regole rimane interamente di competenza della Commissione.

5.1.8 Per quanto riguarda l'Autorità degli strumenti finanziari e dei mercati, si stabilisce che «partecipante ai mercati finanziari» è «ogni persona». Il CESE presume che con ciò si voglia intendere sia una persona giuridica che una persona fisica, ma ritiene che ciò debba essere specificato chiaramente nell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento istitutivo di tale Autorità.

5.1.9 Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 3, le Autorità possono utilizzare informazioni riservate ottenute dagli organismi finanziari unicamente ai fini dello svolgimento dei compiti che sono loro attribuiti dai rispettivi regolamenti. Tale disposizione dovrebbe essere integrata da una norma che stabilisca i modi in cui la riservatezza deve essere tutelata.

5.2 Tutte e tre le Autorità presentano la stessa struttura: un consiglio delle Autorità di vigilanza, un consiglio di amministrazione, un presidente, un direttore esecutivo e una commissione dei ricorsi. Il presidente di un'Autorità non può provenire da un'autorità nazionale di vigilanza e, secondo i regolamenti, deve essere un professionista indipendente impiegato a tempo pieno.

5.2.1 Secondo la proposta della Commissione, il consiglio di amministrazione di ciascuna Autorità è composto da quattro membri provenienti dalle autorità nazionali di vigilanza. Dato che non viene addotta alcuna motivazione per la scelta di questo numero di membri, sembra logico seguire l'esempio del regolamento istitutivo dell'ESRB e portare il numero di membri a cinque.

5.2.2 Nel consiglio delle Autorità di vigilanza avranno diritto di voto soltanto i capi delle autorità nazionali di vigilanza, ma non il rappresentante della Commissione o quello dell'ESRB. Ciò significa attribuire tutto il potere in un'Autorità di vigilanza alle autorità nazionali sui quali essa è chiamata a vigilare. Tale disposizione rischia di provocare l'inerzia dell'Autorità, nonostante tutte le disposizioni dei regolamenti che stabiliscono come la vigilanza debba essere esercitata, come si debba criticare l'operato delle autorità nazionali e che definiscono anche le situazioni in cui l'Autorità europea si assumerà il compito di adottare le decisioni, con la possibilità finale di una decisione da parte della Commissione. Naturalmente, in seno all'Autorità europea le autorità nazionali devono lavorare in maniera collegiale; tuttavia, ci si può chiedere se la collegialità non rischi di esser troppa.

5.2.3 Il rischio, d'altro canto accennato, di un consiglio delle Autorità di vigilanza che vigili su se stesso induce a richiamare l'attenzione sull'importanza di alcuni altri aspetti dell'organizzazione delle nuove Autorità. È di cruciale importanza l'indipendenza del presidente, che dovrebbe avere diritto di voto. Altrettanto cruciale è l'importanza dell'apertura nei confronti del gruppo delle parti in causa e dell'influenza di quest'ultimo. Oltre a tutto ciò, è necessario che si operi in maniera trasparente, rendendo pubbliche le decisioni delle Autorità. Naturalmente il CESE, se da una parte è favorevole a tale regola generale di pubblicità delle decisioni, dall'altra è consapevole del fatto che talune decisioni non possono essere immediatamente rese pubbliche se si vuole evitare il rischio di perturbazioni del mercato finanziario.

5.3 La proposta della Commissione prevede che, quando le nuove Autorità inizieranno la loro attività, esse abbiano il doppio del personale impiegato nei tre comitati attuali e che, quando inizieranno ad operare a pieno regime, abbiano circa quattro volte il personale di tali comitati. Dato che le attività delle Autorità hanno portata e natura molto diverse, il CESE considera quello proposto un livello di personale appropriato.

5.3.1 I dubbi del CESE riguardano invece la durata del periodo previsto prima che le Autorità siano pienamente operative: se le loro attività inizieranno nel 2011, saranno necessari a partire da allora oltre due anni. Sarebbe possibile accelerare quest'espansione, e ciò è veramente necessario al fine di fronteggiare in tempi rapidi tutti i problemi emersi nel corso della crisi.

5.4 Il CESE reputa che il comitato congiunto delle Autorità di vigilanza europee, che verrà istituito insieme con le tre Autorità, ne rappresenti un complemento necessario. Con l'istituzione di questo comitato incaricato di garantire la cooperazione tra le Autorità, non sembra necessario, almeno per il momento, creare un'Autorità comune per i tre settori su cui si esercita la vigilanza.

5.5 Nell'articolo 33 di ciascuno dei tre regolamenti proposti si riscontrano alcuni lievi errori. La versione inglese del paragrafo 2 di tale articolo utilizza l'espressione *in his absence*, riferita al solo genere maschile, che dovrebbe essere sostituita da *in his/her absence*, riferita ad entrambi i generi. La stessa versione linguistica, inoltre, nell'articolo 33, paragrafo 5, secondo comma, anziché continuare a utilizzare, come sopra nello stesso comma, il termine *Chairperson* (presidente in genere), adopera improvvisamente il termine *Chairman* (presidente di sesso maschile), che dovrebbe anch'esso essere sostituito.

Bruxelles, 21 gennaio 2010

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 concerne l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi

COM(2009) 511 def. — 2009/0139 (CNS)
(2010/C 339/09)

Relatore generale: **Edgardo IOZIA**

Il Consiglio, in data 6 ottobre 2009, 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 concerne l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi

COM(2009) 511 def. - 2009/0139 (CNS).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 3 novembre 2009, ha incaricato la sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 459a sessione plenaria del 20 e 21 gennaio 2010 (seduta del 21 gennaio 2010), ha nominato IOZIA relatore generale e ha adottato il seguente parere con 91 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni.

1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime parere favorevole alla proposta di direttiva di introduzione di un sistema di inversione contabile su alcuni prodotti e servizi, pur esprimendo il vivo rammarico che ancora una volta occorra ricercare soluzioni «convenzionali» al problema della frode fiscale e al superamento del regime «transitorio», che continua impertentito ad agevolare le frodi intra-comunitarie.

1.2 Il CESE comprende e sostiene gli sforzi della Commissione, nonostante i problemi di natura politica che deve affrontare, ma continua ad insistere perché si realizzi il passaggio ad un nuovo sistema IVA, che riduca le possibilità di frode e diminuisca gli oneri amministrativi per i soggetti passivi.

1.3 Il CESE condivide le proposte contenute nella risoluzione del Parlamento europeo del 2 settembre 2008 su una strategia coordinata volta a migliorare la lotta contro la frode fiscale, in particolare la tassazione nel paese d'origine con aliquota unica del 15 % per le transazioni intra-comunitarie. Tale scelta sarebbe conforme a quanto già previsto all'art. 402 della direttiva 2006/112/CE.

1.4 La proposta di direttiva inserisce ulteriori elementi di divaricazione nel sistema IVA. Il CESE manifesta la sua preoccupazione per le scelte che allontanano nel tempo l'armonizzazione dell'IVA.

1.4.1 Lo strumento giuridico scelto appare congruo, anche se sarebbe auspicabile l'adozione di regolamenti.

1.5 Gli Stati membri dovranno rafforzare l'amministrazione fiscale. Aumenteranno le domande di rimborso, perché non si potrà più compensare l'IVA incassata con quella pagata. Un rigoroso sistema di controllo è indispensabile per proteggere gli Stati membri dagli effetti negativi che il sistema di inversione contabile potenzialmente potrebbe creare.

1.6 Il CESE ritiene fondamentale la scelta di inserire la cessione dei servizi di compravendita dei certificati di emissioni nell'ambito della direttiva.

1.7 Il CESE non condivide la limitazione a solo due delle quattro categorie di prodotti individuati dalla direttiva. Ogni Stato membro dovrebbe decidere se la sua amministrazione è in condizione di gestire in misura appropriata l'introduzione del sistema di inversione contabile per tutte le categorie di prodotti. Tale limitazione appare in contraddizione con l'art. 395 della direttiva 2006/112/CE.

1.8 Il CESE continuerà a sostenere la Commissione nelle sue iniziative volte a rafforzare l'armonizzazione del regime impositivo dell'IVA, auspicabilmente adottando quelle riforme «strutturali più ambiziose» che riducano drasticamente la possibilità di frode fiscale.

2. Introduzione

2.1 La lotta alle frodi fiscali, in particolare quelle intra-comunitarie, non ha fatto grandi passi in avanti in questi ultimi anni. Le perdite fiscali globali derivanti dalle frodi ammontano tra i 200 e i 250 miliardi di euro, l'equivalente del 2 % del PIL dell'UE.

2.2 Le frodi nell'ambito dell'IVA ammontano a circa 40 miliardi di euro, il 10 % del gettito dell'imposta.

2.3 La progressiva crescita degli scambi ha portato alla diffusione delle cosiddette frodi «carosello». La normativa di riferimento prevede che le merci in transito per l'UE circolino liberamente, ma che l'IVA relativa ad operazioni commerciali con paesi comunitari sia versata nel paese di destinazione.

2.4 Interponendo un soggetto compiacente nella compravendita comunitaria, si origina una triangolazione illecita, simulando in tal modo una doppia cessione del bene. Il compratore ha diritto al rimborso per un'IVA mai pagata dal soggetto intermedio, il quale ha comperato il bene esente dall'IVA da un fornitore di un altro Stato membro. Il soggetto intermedio in questo modo scompare.

2.5 Nel meccanismo dell'inversione contabile il fornitore domestico non addebita l'IVA all'acquirente soggetto passivo che, a sua volta, diventa il debitore dell'imposta. Teoricamente con questa procedura la possibilità di frode «carosello» dovrebbe essere eliminata.

2.6 La contraddizione del sistema basato sull'applicazione del principio di destinazione, che per funzionare correttamente richiederebbe un consolidato ed efficiente sistema di interscambio di informazioni tra gli Stati membri, dà luogo a frodi fiscali difficilmente contrastabili. La Comunità ha scelto come definitivo il principio di origine, che prevede appunto una forma di compensazione tra gli Stati membri, ridistribuendo l'IVA. La direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006, all'art. 402, indica che l'imposizione negli scambi intra-comunitari dovrà avvenire nel paese d'origine.

2.7 La redistribuzione si rende necessaria per neutralizzare l'effetto sul gettito delle imposizioni, delle esportazioni e della deduzione di imposta sulle importazioni, già tassate nel paese di origine.

2.8 L'adozione del regime definitivo, che ridurrebbe drasticamente le frodi fiscali intra-comunitarie, necessita di un sistema integrato di cooperazione amministrativa che non riesce, nonostante gli sforzi della Commissione, a vedere la luce⁽¹⁾; com'è di difficile attuazione l'indispensabile realizzazione della stanza di compensazione, che la Commissione richiede dal 1987, a causa del permanere di diversità profonde nell'accertamento e nella rilevazione statistica tra Stati membri.

2.9 In questo scenario, in verità sconsolante, viene ad inserirsi la proposta di direttiva del Consiglio, elaborata dalla Commissione, per introdurre temporaneamente nelle regolamentazioni nazionali l'opzione dell'inversione contabile per alcuni beni e servizi⁽²⁾.

3. La proposta della Commissione

3.1 L'iniziativa in esame parte dalle proposte del gruppo di esperti sulla strategia di lotta contro la frode fiscale (ATFS): la Commissione presentò una comunicazione⁽³⁾ nella quale erano inserite delle proposte innovative per combattere la frode, tra queste, l'introduzione di un sistema generale di inversione contabile. Tali proposte non sono state approvate dall'Ecofin.

3.2 Al fine di contrastare un fenomeno in crescita di frode intra-comunitaria cosiddetta dell'«operatore inadempiente» (*Missing Trader Intra-Community fraud* MTIC), più conosciuta come frode «carosello», perché spesso riguardante la cessione plurima degli stessi beni tra operatori di diversi Stati membri, alcuni Stati membri hanno richiesto alla Commissione di volersi avvalere della deroga prevista dall'art. 395 della direttiva IVA, che consente di poter introdurre temporaneamente un sistema di inversione contabile per alcuni beni e servizi.

3.2.1 La Commissione ha ritenuto più idoneo lo strumento della modifica alla direttiva IVA, attraverso l'inserimento di un art. 199 *bis* e consentendo una deroga fino al 2014.

3.3 Tra i beni inseriti nell'elenco ammesso alla introduzione opzionale del sistema di inversione contabile ci sono apparati elettronici diffusissimi, come i telefoni cellulari e i dispositivi a circuito integrato. Questa facoltà è già operante nel Regno Unito, che ha ottenuto dal Consiglio una deroga.

3.3.1 Profumi, e metalli preziosi non di antiquariato e collezione completano le quattro tipologie di beni previsti dalla direttiva. Tra i servizi la compravendita dei certificati di emissione.

4. Osservazioni generali

4.1 La Commissione nella Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo⁽⁴⁾, se da un lato, metteva in risalto gli effetti positivi di lotta alla frode fiscale che l'introduzione dell'inversione contabile avrebbe potuto teoricamente conseguire, dall'altro sottolineava tutti i possibili rischi di nuove frodi e la necessità di rafforzare i controlli, ma soprattutto la cooperazione amministrativa.

(1) COM(2009) 427 def. - 2009/0118 (CNS). In corso di esame ECO/265 - Relatore: BURANI.

(2) COM(2009) 511 def.

(3) COM(2008) 109 def. SEC(2008) 249 del 22 febbraio 2008.

(4) *Ibidem*.

4.2 La Commissione ribadiva la sua perplessità all'introduzione di un sistema facoltativo di generalizzazione dell'inversione contabile con «ripercussioni considerevoli sulla coerenza e sull'armonizzazione del sistema IVA dell'UE e sulle sue possibilità di sviluppo futuro».

4.3 Il CESE condivide le preoccupazioni della Commissione e ritiene che occorra evitare ogni tipo di misura che possa compromettere il difficile cammino verso la futura armonizzazione dell'IVA.

4.4 Già nel 2008 il Parlamento europeo, nel sollecitare il Consiglio ad un'azione più incisiva nella lotta alla frode fiscale⁽⁵⁾, aveva evidenziato i rischi connessi alla possibilità di nuove frodi con l'introduzione del sistema di inversione contabile generale. In particolare a livello di vendita al dettaglio e l'abuso dei numeri di identificazione IVA. Il Parlamento suggeriva in questa risoluzione, come soluzione migliore, il superamento del regime transitorio e la tassazione delle forniture intra-comunitarie con un'aliquota del 15 %.

4.5 Il CESE in tutti i suoi pareri, più o meno recenti, ha sottolineato la necessità di superare il regime transitorio⁽⁶⁾ e ritiene che la proposta del Parlamento europeo sull'introduzione di una tassazione uniforme delle forniture intra-comunitarie sia condivisibile. Il regime transitorio è inoltre frammentato in un numero elevato di regimi speciali – per l'agricoltura, le piccole imprese, le agenzie di viaggio, le imprese editoriali, ecc. - da esenzioni, agevolazioni e deroghe.

4.6 Come di consueto, l'Ecofin non ha trovato nessun accordo e il CESE si rammarica ancora una volta che la paralisi decisionale in materia fiscale abbia bloccato l'ennesimo tentativo di avviare un processo di armonizzazione.

4.7 Il CESE sostiene la proposta della Commissione, anche se ne sottolinea alcune incongruità rispetto agli obiettivi dichiarati: un regime opzionale che obbliga gli operatori dei settori interessati ad ulteriori obblighi amministrativi, essendo costretti, di fatto, ad una duplice contabilità in parallelo con notevoli responsabilità per i soggetti passivi che devono procedere all'individuazione del corretto trattamento fiscale.

(5) Risoluzione del Parlamento europeo del 2 settembre 2008 su una strategia coordinata volta a migliorare la lotta contro la frode fiscale (2008/2033(INI)), GU C 295 E del 4.12.2009, pag. 13.

(6) Parere CESE sul tema *IVA/Provvedimenti di deroga*, GU C 32 del 5.2.2004, pag. 120.

Parere CESE sul tema *Lotta contro la frode fiscale*, GU C 161 del 13.7.2007, pag. 8.

Parere CESE sul tema *Aliquote IVA diverse dal normale*, GU C 211 del 19.8.2008, pag. 67.

Parere CESE sul tema *Evasione fiscale connessa all'importazione*, GU C 277 del 17.11.2009, pag. 112.

Parere CESE sul tema *Lotta alle frodi*, GU C 100 del 30.4.2009, pag. 22.

Parere CESE sul tema *Razionalizzazione di deroghe e misure antifrode in relazione alla Sesta direttiva*, GU C 65 del 17.3.2006, pag. 103,

4.8 In materia di inversione contabile la Corte di giustizia dell'Unione europea è già intervenuta⁽⁷⁾. Nella sentenza viene esaminato il caso di una richiesta da parte di un'amministrazione fiscale di un pagamento per un'erronea interpretazione del meccanismo di inversione contabile. Per evitare inutili e costose procedure di contenzioso, alla luce delle esperienze maturate, sarà necessario provvedere ad una verifica delle legislazioni nazionali, che pur applicando i principi generali presentano delle discordanze ad es. tra termini di domanda di rimborso e termini di pagamento dell'imposta.

4.9 L'Amministrazione degli Stati membri che adotteranno il sistema saranno chiamate ad esaminare un numero maggiore di domande di rimborso delle eccedenze a credito IVA da parte dei soggetti passivi che non potranno più portare in detrazione l'IVA incassata a valle.

4.10 L'onere del pagamento dell'imposta è trasferito verso soggetti economici sempre più piccoli che potrebbero essere meno affidabili degli attuali soggetti passivi IVA, imprese di medie e grandi dimensioni, che versano la maggior parte del gettito dell'imposta. Il sistema incrementa il rischio di perdite di gettito attraverso l'eliminazione della frammentazione dei pagamenti.

4.11 Da un'analisi d'insieme emerge che un rigoroso sistema di controllo è indispensabile per proteggere gli Stati membri dagli effetti negativi che il sistema di inversione contabile potenzialmente potrebbe creare. È necessario che il processo di potenziamento dell'azione di controllo sia condotto parallelamente al rafforzamento della cooperazione amministrativa e all'utilizzo di sistemi standardizzati di dialogo telematico tra amministrazioni.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Il CESE non condivide la scelta della Commissione di non provvedere ad una verifica di impatto. Aver considerato esaustiva la precedente consultazione *Possibile introduzione di un meccanismo facoltativo di inversione contabile per l'IVA – Impatto sulle imprese* del 13 agosto 2007 – peraltro non pubblicata sul sito della Commissione – non prende in considerazione gli effetti sugli operatori e sull'Amministrazione che la direttiva proposta potrebbe comportare.

5.2 Il ragionamento per il quale, trattandosi di materia non obbligatoria, sarà cura degli Stati membri interessati effettuare le valutazioni d'impatto è molto discutibile. Il CESE in moltissime occasioni ha raccomandato di dedicare la massima attenzione ad una seria ed approfondita analisi delle conseguenze della legislazione europea.

5.3 La base giuridica della proposta appare congrua e proporzionale. A giudizio del CESE, lo strumento della direttiva presenta, però, degli evidenti rischi di allargamento del divario tra regimi fiscali: sarebbe stato preferibile adottare un regolamento.

(7) Cause riunite C-95/07 e C-96/07 dell'8 maggio 2008.

5.4 Il CESE sostiene con convinzione l'inserimento delle transazioni sui certificati europei di emissioni (ETS), che rappresentano (2008) il 73 % del valore del mercato mondiale dei certificati. Poiché lo scambio dei certificati tra soggetti tassabili è considerato fornitura di un servizio, esso deve pagare l'imposta nel paese ove è stabilita l'impresa acquirente. Il CESE si rammarica soltanto che queste transazioni non siano obbligatoriamente assoggettate ad un sistema di inversione contabile.

Bruxelles, 20 gennaio 2010

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

5.5 Il CESE ritiene che la limitazione a solo due delle quattro categorie di prodotti indicati non sia sufficientemente giustificata. Sarebbe stato molto più opportuno che ogni Stato membro, nella sua responsabilità, potesse decidere liberamente in merito. L'art. 395 della direttiva 2006/112/CE già conferisce questa facoltà ad uno Stato membro, su autorizzazione del Consiglio. L'art. 199 *bis* così come proposto, potrebbe entrare in contraddizione con il predetto articolo.

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 sulla politica di qualità dei prodotti agricoli

COM(2009) 234 def.

(2010/C 339/10)

Relatore: **József KAPUVÁRI**

La Commissione europea, in data 28 maggio 2009, 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 sulla politica di qualità dei prodotti agricoli

COM(2009) 234 def.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 9 dicembre 2009.

Alla sua 459a sessione plenaria, dei giorni 20 e 21 gennaio 2010 (seduta del 20 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 145 voti favorevoli, nessun voto contrario e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La grande quantità di sistemi di certificazione esistenti, il cui numero continua ad aumentare, non agevola il conseguimento degli obiettivi della politica di qualità dell'Unione europea. È quindi opportuno non solo armonizzare e semplificare i sistemi esistenti, ma anche ridurre il numero. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda di definire un sistema da considerare preferenziale a livello comunitario. Dovrebbe essere la Commissione a determinare il sistema più adeguato allo scopo.

1.2 La politica di qualità dell'Unione europea, elemento centrale di un sistema particolarmente complesso, si articola a sua volta in diverse componenti. Dato che la politica di qualità è legata anche a tutti gli altri elementi, strumenti e obiettivi della politica agricola comune, nel trattarla è opportuno tenere conto anche di questi parametri. Le tre principali questioni da affrontare nel contesto della politica di qualità (informazione, coerenza e semplificazione) rispecchiano invece un approccio troppo limitato. Il CESE raccomanda alla Commissione di adoperarsi per sfruttare appieno le possibilità offerte da questa politica, conformemente ai concetti politici e strategici di lungo periodo definiti per il settore agroalimentare dell'UE. La politica di qualità, infatti, è uno strumento che è possibile utilizzare in modo ancora più efficace per creare nuove fonti di reddito e offrire ai produttori nuove opportunità per diventare più competitivi. Nel contempo, è anche un ambito in cui può essere notevolmente sviluppata la cooperazione interna alla catena agroalimentare. È una cooperazione veramente necessaria, in quanto la distribuzione non omogenea degli utili lungo la catena alimentare fa sì che i partner strategici tendano sempre più a trattarsi vicendevolmente da avversari. Ciò è vero in particolare per i settori e per i paesi in cui la trasformazione non è controllata dai produttori.

1.3 Il 18 settembre 2008 il CESE ha adottato un parere in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori* ⁽¹⁾. Come già in altri pareri, il CESE vi esprimeva l'auspicio che sia resa obbligatoria anche l'indicazione dell'origine degli alimenti e dei prodotti di prima trasformazione, nonché dei principali ingredienti utilizzati per la preparazione dei prodotti di seconda trasformazione, sulla base di una valutazione caso per caso.

1.4 Se i consumatori dell'UE, operando scelte consapevoli e sostenibili, privilegeranno alla lunga i prodotti interni, il futuro dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare europea sarà più prevedibile. Alla luce del processo di apertura dei mercati legato ai negoziati in sede OMC, questo è ormai uno dei fattori più importanti, se non il più importante, per l'economia agricola dell'UE. Le modifiche alla politica di qualità riguardante i prodotti agricoli e agroalimentari vanno apportate tenendo ben presenti questi fattori.

1.5 In questo contesto, è essenziale chiarire che cosa significhi, per il consumatore europeo, la buona qualità, la «qualità europea». A tal fine sarebbe utile realizzare uno studio, basato su un questionario elaborato in modo professionale, che permetta di stabilire alcuni principi fondamentali e generali.

1.6 Il CESE ritiene che la qualità «europea» sia essenzialmente il risultato del modello agricolo europeo. Quest'ultimo va inteso come modello politico, che influisce su questioni fondamentali per l'intera società. Il CESE appoggia una politica che salvaguardi e preservi il modello agricolo europeo ⁽²⁾ e chiede che la PAC sia adeguatamente riformata, in modo da garantire condizioni eque alla nostra agricoltura.

⁽¹⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pag. 81.

⁽²⁾ GU C 368 del 20.12.1999, pagg. 76-86.

2. Osservazioni generali

2.1 La politica di qualità dei prodotti agricoli dell'Unione europea deve sì contribuire alla realizzazione degli obiettivi della PAC, ma anche svolgere un ruolo essenziale nel processo di sviluppo sostenibile dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare europea, creando le condizioni che consentano di produrre alimenti di «qualità europea». Per garantire la salvaguardia e lo sviluppo dell'agricoltura e dell'industria di trasformazione alimentare dell'UE, non è sufficiente la sensibilizzazione a questa qualità europea nel mercato interno, ma è necessaria anche la sua introduzione sui mercati dei paesi terzi.

2.2 La posta in gioco, d'altronde, va ben al di là dell'informazione corretta dei consumatori sulle caratteristiche dei prodotti connesse con i processi di produzione. Se alla lunga i consumatori dell'UE, operando scelte consapevoli e sostenibili, privilegeranno i prodotti interni, il futuro dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare europea sarà più prevedibile. Alla luce del processo di apertura dei mercati legato ai negoziati in sede OMC, questo è ormai uno dei fattori più importanti, se non il più importante, per l'economia agricola dell'UE. Le modifiche alla politica di qualità riguardante i prodotti agricoli vanno apportate tenendo ben presenti questi fattori. Sarebbe opportuno rafforzare la protezione dei valori del modello agricolo europeo fuori dall'UE.

2.3 In questo contesto, è essenziale chiarire che cosa significhi, per il consumatore europeo, la buona qualità, la «qualità europea». A tal fine è indispensabile realizzare uno studio, basato su un questionario elaborato in modo professionale, che permetta in seguito di stabilire alcuni principi fondamentali e generali.

2.4 Come già osservato, è essenziale chiarire che cosa significhi per il consumatore europeo la buona qualità, la «qualità europea». Tra le proprietà dei prodotti alimentari, anche le caratteristiche non precisamente quantificabili possono essere considerate altrettanto valide, e quindi rientrare nella politica di qualità. Il CESE interpreta la «qualità europea» in un senso più ampio. Qualità europea significa praticare una produzione rispettosa dell'ambiente, rispettare le norme in materia di benessere degli animali, applicare metodi di produzione sostenibili e mantenere le aree rurali.

2.5 La preferenza agli alimenti di alta qualità prodotti nell'Unione europea è uno dei principi di base dell'UE, ma negli ultimi tempi sembra che questo principio sia passato leggermente in secondo piano. Nel caso dei prodotti agricoli e agroalimentari, la motivazione a favore dei prodotti europei è particolarmente importante. Si tratta infatti di prodotti strategici che riscuotono la fiducia dei cittadini europei e che costituiscono la base del loro benessere, purché si rispettino o si migliorino le loro condizioni di produzione. È una questione di stretta attualità, perché la sproporzione nella distribuzione del reddito nella filiera agroalimentare e la perdita di redditività rischiano di compromettere proprio la qualità e i valori nutritivi degli alimenti. Questo tema, che è all'ordine del giorno anche di numerosi importanti organi dell'UE, è in stretto rapporto con la politica di qualità o, più precisamente, con un approccio complesso a tale politica ⁽³⁾.

⁽³⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa (COM(2009) 591 def.), del 28 ottobre 2009.

3. Osservazioni particolari

3.1 Attuali misure in materia di qualità dei prodotti agricoli

3.1.1 Come spiega la comunicazione, uno degli obiettivi essenziali della politica di qualità dei prodotti agricoli è informare i consumatori circa le proprietà di questi ultimi. Secondo il CESE, i consumatori europei sono sì convinti che gli alimenti prodotti negli Stati membri rispondano alle esigenze di base, ma dispongono di scarse informazioni sulle altre, preziose proprietà di questi alimenti. Come constata la comunicazione, questo stato di cose si è venuto a creare perché la politica di qualità è stata elaborata un po' alla volta, settore per settore, nel corso del tempo e in modo progressivo. La comunicazione di determinate misure ai cittadini non è avvenuta in modo abbastanza efficace o, per meglio dire, non è stata sufficientemente trasparente.

3.1.2 Il CESE approva e sostiene gli sforzi profusi per creare un sistema unico a partire da strumenti diversi, e per elaborare una politica d'insieme in quest'ambito. A questo fine, oltre a migliorare l'efficacia, è anche necessario che i consumatori europei accettino il livello dei prezzi degli alimenti così prodotti, che li considerino equi e che accordino la loro preferenza a questi prodotti.

3.2 Sviluppo della politica

3.2.1 Il CESE constata con soddisfazione che le consultazioni organizzate dalla Commissione nell'ambito della politica di qualità hanno avuto una base realmente ampia e hanno consentito a tutte le parti interessate di partecipare all'elaborazione degli orientamenti strategici per il suo ulteriore sviluppo.

3.2.2 Il CESE approva i tre orientamenti strategici principali, ossia l'informazione, la coerenza e la semplificazione. Lo sviluppo della politica di qualità deve essere al servizio della semplificazione e della trasparenza, ma è per lo meno altrettanto importante che tutti gli attori della catena agroalimentare, e soprattutto i consumatori, dispongano di informazioni adeguate.

3.2.3 Nello sviluppare tale politica, sarà quindi opportuno sforzarsi di ridurre i costi legati a una politica di qualità e di mantenere a un livello ragionevole quelli che ne derivano per i produttori e i trasformatori.

3.2.4 Il 18 settembre 2008 il CESE ha adottato un parere in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori* ⁽⁴⁾. Come già in altri pareri, il CESE vi esprimeva l'auspicio che sia resa obbligatoria anche l'indicazione dell'origine degli alimenti e dei prodotti di prima trasformazione, nonché dei principali ingredienti utilizzati per la preparazione dei prodotti di seconda trasformazione, sulla base di una valutazione caso per caso.

D'altra parte il CESE ritiene che l'etichettatura all'origine non dovrebbe provocare costi aggiuntivi nella catena alimentare, debba offrire un vantaggio competitivo ai produttori e debba soddisfare i requisiti di applicabilità. Si può discutere se l'attuale obbligo dell'etichettatura relativa all'origine, come ad esempio per la carne bovina fresca, abbia un valore aggiunto per i consumatori.

⁽⁴⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pag. 81.

3.3 Misure dell'UE in materia di qualità dei prodotti agricoli

3.3.1 Requisiti di produzione UE

3.3.1.1 Dal punto di vista della politica di qualità dei prodotti agricoli, il sistema dei requisiti di produzione rappresenta uno strumento importante. Il sistema si contraddistingue fra l'altro per l'estrema complessità di questi requisiti. Per questo motivo, ma anche a causa di conoscenze troppo limitate, i consumatori non sono in grado di comprenderne tutti i dettagli. In secondo luogo, gli alimenti prodotti conformemente ai requisiti sono in maggioranza materie prime, che raramente arrivano direttamente al consumatore.

In terzo luogo, tutti i produttori devono rispettare i requisiti UE. È questo che fa la differenza rispetto alla maggior parte dei prodotti importati. Il rispetto di tali requisiti da parte dei produttori è oggetto di controlli, e da questi controlli dipende la concessione degli aiuti diretti (secondo il principio della condizionalità). Ciò è necessario dal punto di vista ambientale e sociale, ma implica necessariamente che l'informazione risulta meno pertinente per il consumatore. Il sistema dei requisiti di produzione è importante ed è opportuno incoraggiarne il rispetto, nell'interesse della qualità dei prodotti alimentari. D'altro canto, però, gli strumenti di informazione dei consumatori sono poco idonei.

3.3.1.2 Il CESE concorda sul fatto che, in circostanze normali, ciò che è prodotto sul territorio europeo risponde ai requisiti fondamentali dell'UE, perciò non è necessario precisarlo. È proprio in quest'ottica che è stato sviluppato il sistema di controllo, che del resto funziona ottimamente. Occorre ricordare al consumatore europeo che questa è la situazione normale.

3.3.2 Norme di commercializzazione

3.3.2.1 Le norme di commercializzazione sono, per loro natura, questioni tecniche, su cui il CESE non intende soffermarsi visto che esse sono state esaminate nel parere citato in appresso e che l'ampia consultazione che ne ha preceduto l'elaborazione ha dato modo a tutte le parti interessate di pronunciarsi in merito.

Il CESE tiene però a sottolineare che la già citata etichettatura «requisiti UE» non è un metodo adatto per comunicare con i consumatori, in quanto finirebbe per figurare su quasi tutti i prodotti e quindi non consentirebbe più a questi ultimi di fare una scelta informata. Un'etichetta che indichi il luogo di produzione o l'origine potrebbe invece apportare un'informazione di tipo specifico, in grado di motivare le decisioni dei consumatori. Nel caso dei prodotti trasformati, a essere importante per il consumatore è l'indicazione del luogo di produzione del principale prodotto agricolo, perché rappresenta il valore aggiunto della produzione UE. Questi prodotti hanno mantenuto la propria posizione di mercato anche nella crisi economica, in termini sia di volume che di prezzi.

3.3.2.2 Il CESE appoggia l'introduzione degli assi normativi descritti nel capitolo della comunicazione dedicato alle norme di commercializzazione. L'essenziale però è che qualsiasi indicazione o norma rispecchi la realtà e rafforzi la fiducia dei consumatori nei prodotti che acquistano.

3.3.3 Indicazioni geografiche

3.3.3.1 Il CESE ha trattato la questione nel suo parere d'iniziativa dal titolo *Indicazioni e denominazioni geografiche*, adottato nel 2008⁽⁵⁾, ne sostiene ancora pienamente le argomentazioni e ritiene che esso debba essere considerato come un allegato al presente parere.

3.3.3.2 L'introduzione di sistemi di indicazioni geografiche si è rivelata un'iniziativa proficua e vantaggiosa sia per i consumatori che per i produttori/trasformatori. Per questo motivo il Comitato ritiene che i tre sistemi di registrazione delle indicazioni geografiche (per i vini, per gli alcolici, e per i prodotti agricoli e alimentari) dovrebbero essere mantenuti, accanto ai due strumenti esistenti (DOP - denominazione di origine protetta e IGP - indicazione geografica protetta).

3.3.3.3 Il CESE concorda in particolare con il fatto che le imprese che hanno il diritto di fabbricare prodotti muniti di un'indicazione geografica particolare siano anche autorizzate a svolgere i relativi controlli. In questo modo, andando al di là degli obiettivi dichiarati, si potrà raggiungere un più alto livello di cooperazione, e quindi migliorare l'efficacia sia della produzione che della distribuzione, nonché, eventualmente, escludere dalla produzione determinate imprese che non rispettano i regolamenti. Il CESE ritiene che la legislazione UE dovrebbe essere modificata in modo tale che gli Stati membri possano consentire alle organizzazioni da essi designate o riconosciute sul piano della gestione, protezione e/o promozione dell'indicazione geografica di adattare il potenziale di produzione ai requisiti di mercato sulla base di principi equi e di non discriminazione. Ciò consente anche una migliore distribuzione del valore aggiunto nella filiera alimentare.

3.3.3.4 La protezione delle indicazioni geografiche europee a livello internazionale resta molto problematica. È quindi molto importante che l'agricoltura europea possa beneficiare dell'appoggio della Commissione europea, attore chiave nei negoziati commerciali internazionali.

3.3.4 Specialità tradizionali

3.3.4.1 Il CESE ritiene che le idee alla base della creazione di un sistema di specialità tradizionali non siano state adeguatamente sviluppate. Tale sistema dovrebbe essere mantenuto in quanto rappresenta uno strumento per proteggere il patrimonio agroalimentare europeo.

3.3.4.2 Ad ogni modo il Comitato ritiene importante e necessario definire esattamente la categoria delle «specialità tradizionali». Nel caso dei prodotti alimentari, il carattere tradizionale è determinato dall'utilizzo di materie prime, tecnologie e ingredienti tradizionali nel corso della produzione. La differenza qualitativa rispetto ai prodotti ordinari sta proprio nelle particolari modalità di fabbricazione (know-how locale). Nel caso dei prodotti a carattere locale, è difficile separare questi fattori dall'ambiente locale, e quindi è più sensato utilizzare la denominazione di prodotti «tradizionali e locali».

(5) GU C 204 del 9.8.2008, pag. 57.

3.3.4.3 In questo modo si esprime la trasmissione (tradizione) nel corso del tempo (di generazione in generazione) delle conoscenze di produzione (know-how) acquisite grazie alle conoscenze e alla pratica delle comunità locali (carattere locale). Di conseguenza, la qualità dei prodotti «tradizionali e locali» presenta anche una dimensione temporale (storica) e spaziale (legame geografico). La tradizione è peraltro anche la manifestazione di una cultura legata alla vita delle comunità locali e, quindi, la cultura è la terza dimensione della qualità dei prodotti «tradizionali e locali». Nel già citato parere, il CESE ha trattato la questione in modo particolareggiato, sottolineando il fatto che la politica di qualità è strettamente legata allo sviluppo rurale, vale a dire il secondo pilastro della PAC.

3.3.5 Agricoltura biologica

3.3.5.1 La creazione su scala europea di un unico logo per i prodotti biologici eviterebbe ai produttori del settore tutte le procedure necessarie per aderire a diversi sistemi il cui costo si ripercuote sui prezzi dei prodotti. Il logo unico agevolerebbe inoltre i consumatori, che si orienterebbero più facilmente tra i vari prodotti.

3.3.5.2 Il CESE sostiene le iniziative in questo senso menzionate nella comunicazione della Commissione.

Bruxelles, 20 gennaio 2010

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

4. Evoluzione del quadro UE per la politica di qualità

4.1 Coerenza dei nuovi regimi UE

4.1.1 I modi di produzione che presentano un più grande valore aggiunto, e grazie ai quali il livello di «qualità europea» può aumentare, meritano che l'UE metta a punto un sistema di etichettatura adeguato. Il CESE appoggia pertanto qualsiasi iniziativa in tal senso.

4.2 Orientamenti per i regimi nazionali e privati di certificazione della qualità alimentare

4.2.1 Per questi regimi utilizzati nell'UE è opportuno intervenire esclusivamente attraverso orientamenti o linee guida.

4.2.2 L'introduzione di regimi privati di certificazione della qualità alimentare non deve in alcun modo provocare un aumento dei costi di produzione e/o dell'imposizione fiscale. Il CESE comunque manifesta la sua preferenza per una certificazione fatta da strutture pubbliche, con regole e canoni europei, o comunque in collaborazione tra pubblico e privato.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga la direttiva 2004/67/CE

COM(2009) 363 def. — 2009/0108 (COD)

(2010/C 339/11)

Relatore: **Sergio Ernesto SANTILLÁN CABEZA**

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 4 settembre 2009, 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 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga la direttiva 2004/67/CE

COM(2009) 363 def.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato, in data 29 settembre 2009, 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, nel corso della 459a sessione plenaria del 20 e 21 gennaio 2010 (seduta del 20 gennaio), ha nominato relatore generale SANTILLÁN CABEZA e ha adottato il seguente parere con 173 voti favorevoli e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La sostituzione dell'attuale normativa volta a garantire l'approvvigionamento di gas naturale rientra in un pacchetto di misure d'urgenza che vengono adottate per far fronte alle gravi conseguenze delle interruzioni di approvvigionamento.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente la proposta di regolamento in esame tesa a garantire l'approvvigionamento di gas naturale nell'UE.

1.3 Lo strumento giuridico scelto per sostituire la direttiva 2004/67/CE concernente misure volte a garantire l'approvvigionamento di gas naturale ⁽¹⁾ è appropriato, in quanto consente una maggiore celerità e uniformità di applicazione. L'urgenza e la gravità del problema obbligano i soggetti responsabili ad agire con la massima rapidità possibile nell'attuazione di misure tese a evitare le interruzioni di approvvigionamento.

1.4 Il CESE rileva con compiacimento che nella proposta vengono precisate le azioni che i soggetti responsabili devono realizzare (per quel che concerne infrastrutture, misure di prevenzione e piani di emergenza per situazioni di crisi), riducendo in questo modo il margine di discrezionalità che presenta la direttiva del 2004.

1.5 Poiché l'attribuzione di competenze non è sufficientemente precisa nella proposta della Commissione, il CESE propone che si delimitino chiaramente le competenze delle autorità pubbliche (Commissione europea e autorità nazionali competenti) rispetto a quelle delle imprese e delle organizzazioni private.

1.6 Il CESE richiama l'attenzione sui diritti dei consumatori, di cui non si tiene sufficientemente conto nella proposta di regolamento, per quanto concerne aspetti quali il trasferimento del costo delle misure sulle tariffe, il chiarimento dei concetti di

«cliente domestico» e «cliente protetto», il diritto d'informazione in caso di emergenze, ecc.

1.7 Come indicato più avanti al punto 5.3, bisogna stabilire delle sanzioni per gli Stati membri che non rispettano gli obblighi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento.

1.8 Il CESE raccomanda di prevedere una tutela speciale per i clienti domestici e per i piccoli consumatori di gas in caso di emergenze.

1.9 Secondo il CESE, tutti i prestatori di servizi devono avere lo stesso livello di responsabilità nell'approvvigionamento conformemente alle loro capacità, senza alcuna eccezione.

1.10 I progetti di gasdotti alternativi (come il Nord Stream o il Nabucco) apporteranno soluzioni valide nel medio e nel lungo termine; tuttavia, finché le misure previste nella proposta di regolamento in esame non saranno entrate pienamente in vigore, è necessario adottare misure preventive per evitare il ripetersi della crisi del gennaio 2009.

1.11 Il CESE sottolinea l'importanza di attuare quanto prima le disposizioni del terzo pacchetto energetico, tra cui l'introduzione di piani d'azione nazionali in materia di energia per la lotta alla povertà energetica, l'indipendenza delle autorità di regolamentazione e la protezione degli utenti vulnerabili.

1.12 Il CESE raccomanda come opportuno l'avvio di un dibattito sulla liberalizzazione del mercato dell'energia, che è stata sinora una politica centrale dell'UE, visto che tale liberalizzazione non ha raggiunto l'obiettivo perseguito di diversificare le fonti di approvvigionamento e di assicurare le forniture. Inoltre, la liberalizzazione ha causato considerevoli perdite di posti di lavoro qualificati.

1.13 Occorre sottolineare che l'efficacia della proposta di regolamento, come anche l'efficacia delle altre misure approvate, dipende fondamentalmente dalla solidarietà e dalla volontà di cooperazione tra gli Stati membri dell'UE.

(1) GU L 127 del 29.4.2004, pag. 92.

1.14 Al tempo stesso, è importante rafforzare i poteri di cui dispone la Commissione per coordinare le misure in caso di emergenza, perché si eviteranno così le decisioni unilaterali che indeboliscono la posizione dell'UE nei rapporti con paesi terzi.

2. Contesto della proposta di regolamento

2.1 Un quarto di tutta l'energia consumata nell'UE è costituita da gas di cui una percentuale pari al 58 % è importata. Il 42 % del gas importato proviene dalla Russia e l'80 % del gas russo giunge in Europa attraverso l'Ucraina (tra i 300 e i 350 milioni di metri cubi al giorno). Se si considerano gli 8 nuovi Stati membri dell'Europa orientale, la dipendenza dal gas russo si aggira mediamente sul 77 % (Documento di lavoro dei servizi della Commissione, SEC(2009) 977 def). Vista la forte dipendenza da fonti esterne, la sicurezza dell'approvvigionamento di gas rappresenta da anni un motivo di preoccupazione nell'UE e per rispondere a tale preoccupazione si è adottata la direttiva del 2004 ⁽²⁾. Nel 2006 il conflitto tra Gazprom (Russia) e Naftogaz (Ucraina) ha determinato un'interruzione temporanea dell'approvvigionamento.

2.2 Il 13 novembre 2008 la Commissione ha pubblicato la comunicazione COM(2008) 769 sull'applicazione della direttiva del 2004 in cui si evidenziava la necessità di apportarvi delle modifiche.

2.3 Il 1° gennaio 2009, in pieno inverno, Gazprom ha interrotto nuovamente le forniture di gas che passavano per l'Ucraina, con gravi conseguenze in 18 paesi europei. Benché si trattasse - in linea di principio - di una controversia commerciale sul prezzo del gas, viste le sue conseguenze e il coinvolgimento di numerosi Stati membri dell'UE, si è reso necessario un attivo intervento della Commissione europea. Il conflitto si è concluso con la firma di un accordo tra le due imprese (19 gennaio 2009), ma la sua durata, i grandi danni causati e la forte dipendenza europea dal gas russo hanno fatto scattare l'allarme.

2.4 Sulla scia del «vertice dell'energia» («Gas naturale per l'Europa: sicurezza e partenariato», tenutosi a Sofia nell'aprile del 2009), che ha riunito i rappresentanti dei paesi delle regioni del Mar Caspio, dell'Asia centrale, del Mar Nero, dei Balcani e rappresentanti degli Stati Uniti, della Russia e dell'UE, la proposta di regolamento esaminata nel presente parere cerca di dare una soluzione ai problemi individuati, come la mancanza di coordinamento tra gli Stati membri o la definizione non sufficientemente precisa degli obblighi che incombono ai diversi responsabili. Di conseguenza, invece d'introdurre modifiche parziali, si è opportunamente scelto di sostituire *in toto* la direttiva del 2004.

3. Il contenuto della proposta di regolamento

3.1 Responsabilità della sicurezza dell'approvvigionamento

3.1.1 Nel rispettivo ambito di competenza, i soggetti responsabili sono le imprese di gas naturale, l'autorità designata da ogni Stato membro, i clienti industriali di gas e la Commissione (art. 3, par. 1). Tra tali soggetti deve esistere un alto livello di cooperazione.

3.1.2 Entro dodici mesi dall'entrata in vigore del regolamento, l'autorità competente di ogni Stato membro stabilirà - dopo aver realizzato consultazioni con le parti interessate e aver effettuato uno scambio di informazioni con le altre autorità nazionali e con la Commissione - un piano d'azione preventivo e un piano di emergenza. La Commissione, previa consultazione della Rete europea di gestori di sistemi di trasporto del gas (REGST del gas) e dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), può inoltre raccomandare di istituire un piano comune a livello transnazionale (NdT: «regionale» nella versione italiana del documento della Commissione).

3.1.3 Le misure atte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento sono definite con chiarezza, sono trasparenti, proporzionate, non discriminatorie, verificabili e non distorcono indebitamente la concorrenza e il funzionamento del mercato interno (art. 3, par. 5).

3.2 Piano d'azione preventivo

3.2.1 Il piano d'azione preventivo deve comprendere misure in materia di infrastrutture, una valutazione del rischio, misure di prevenzione per affrontare i rischi individuati ed informazioni riguardanti gli obblighi di servizio pubblico. Il piano d'azione è aggiornato ogni due anni (art. 5).

3.2.2 Infrastrutture di fornitura. In caso di guasto della struttura principale di fornitura, si deve garantire che le infrastrutture rimanenti abbiano la capacità di fornire il volume di gas necessario a soddisfare la domanda totale di gas dell'area calcolata per un periodo di 60 giorni di domanda di gas particolarmente elevata durante il periodo più freddo statisticamente osservato negli ultimi anni (art. 6, par. 1). L'indicatore N-1 descrive la capacità dell'infrastruttura del gas di fornire gas corrispondente alla domanda massima nell'area calcolata nell'eventualità di un guasto dell'infrastruttura principale (Allegato I della proposta di regolamento).

3.2.3 Misure per garantire l'approvvigionamento. L'autorità competente deve garantire l'approvvigionamento ai clienti protetti dallo Stato (utenze domestiche, scuole, ospedali, ecc.) evitando discriminazioni e oneri eccessivi per chi entra sul mercato e per le piccole imprese (art. 7).

3.2.4 Valutazione di rischio. Essa dovrà essere obbligatoriamente realizzata dalle autorità competenti secondo determinati criteri (art. 8).

3.3 Piano di emergenza e livelli di crisi

3.3.1 Il contenuto del piano è illustrato in modo dettagliato nella proposta di regolamento (e comprende, tra gli altri aspetti, la delimitazione degli obblighi di ogni soggetto responsabile, le procedure da seguire in caso di crisi, i meccanismi per la cooperazione tra gli Stati, ecc.). Il piano si fonda sui livelli di crisi che, in funzione della gravità della minaccia, sono: allerta precoce, allerta ed emergenza (art. 9, par. 1 e 2).

3.3.2 La Commissione dispone di ampi poteri, in quanto può verificare «se la dichiarazione di emergenza è giustificata e se non impone un onere eccessivo alle imprese di gas naturale e al funzionamento del mercato interno»; inoltre, la Commissione può chiedere all'autorità competente di modificare o persino di revocare questa misura se essa comporta un onere eccessivo o sia priva di giustificazione (art. 9, par. 6).

⁽²⁾ GU L 127 del 29.4.2004, pag. 92.

3.3.3 La Commissione può dichiarare l'emergenza comunitaria su richiesta (tra gli altri casi) di un'autorità competente e determina il campo di applicazione geografico della misura. La Commissione ha come missione principale il coordinamento delle azioni delle autorità competenti e in ciò è assistita dal gruppo di coordinamento del gas (art. 10, par. 1).

3.4 Gruppo di coordinamento del gas (GCG)

3.4.1 Il GCG, istituito dalla direttiva del 2004, è composto di rappresentanti delle autorità competenti, dell'ACER, della REGST del gas e di «organismi rappresentativi dell'industria interessata e dei pertinenti clienti». La Commissione decide in merito alla composizione del GCG e ne esercita la presidenza (art. 11).

3.4.2 Rientra tra le attività del GCG prestare assistenza alla Commissione nell'attuazione delle misure previste nel regolamento.

3.5 Scambio di informazioni

3.5.1 In caso di emergenza nazionale, l'autorità competente dovrà disporre giornalmente di informazioni su aspetti quali il flusso di gas orario presso tutti i punti di entrata e di uscita transfrontalieri e, in caso di emergenza comunitaria, è previsto che la Commissione sia autorizzata a chiedere all'autorità competente delle informazioni su una serie di aspetti, tra cui i dati in suo possesso (art. 12, par. 1-5).

3.5.2 Inoltre, bisogna informare la Commissione in merito agli accordi intergovernativi e ai contratti commerciali di fornitura conclusi con paesi terzi (art. 12, par. 6). È anche prevista la pubblicazione di relazioni annuali (art. 13).

4. Osservazioni generali

4.1 La sostituzione della direttiva del 2004 rientra in una serie di misure adottate per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento; tra queste figurano la direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga la direttiva 2003/55/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, il regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia e il «terzo pacchetto» sul mercato interno dell'energia⁽³⁾. È fondamentale il rispetto rigoroso e puntuale di tutte queste misure.

4.2 Il CESE accoglie molto favorevolmente la proposta di regolamento, la quale - visti gli antefatti suesposti - è indispensabile. Per quanto attiene allo strumento normativo, ritiene che il regolamento sia la scelta appropriata al fine di una rapida entrata in vigore delle misure e dell'uniformità della loro applicazione.

4.3 Il CESE approva anche il fatto che la proposta di regolamento aumenta sostanzialmente il coordinamento della risposta a situazioni di emergenza e riduce il margine di discrezionalità attualmente esistente. I poteri della Commissione risultano rafforzati con il regolamento in esame e ciò è positivo.

4.4 Inoltre il CESE valuta molto positivamente la previsione dettagliata di piani e misure a fronte di situazioni critiche differenti, osservando che il loro rispetto richiederà un considerevole sforzo in risorse umane e materiali da parte dei vari soggetti responsabili.

4.5 Un altro aspetto positivo è la precisazione degli obblighi in capo ai vari soggetti responsabili per quel che concerne le infrastrutture, prendendo come riferimento un pericolo concreto (principio N-1). Allo stesso tempo, va sottolineato l'alto costo che alcuni Stati membri interessati dovranno sostenere per le infrastrutture che dovranno essere costruite in osservanza al regolamento.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Il CESE ritiene che la responsabilità e le competenze delle autorità pubbliche di cui all'art. 3, par. 1, debbano essere distinte da quelle delle imprese o degli organismi privati e per tale motivo propone una nuova formulazione, in cui sia chiaro che:

— la sicurezza nell'approvvigionamento del gas rientra tra le responsabilità delle autorità competenti degli Stati membri e della Commissione, nell'ambito dei rispettivi settori di competenza.

— Le imprese di gas naturale e i clienti industriali devono cooperare e applicare le misure decise dalle autorità responsabili.

5.2 Il CESE ritiene che la proposta di regolamento (e, all'occorrenza, la sua applicazione in ogni Stato membro) debba tener maggiormente conto dei diritti dei consumatori, almeno per quanto concerne alcuni dei seguenti aspetti:

a) Tariffe. Visto che i costi delle misure possono ricadere, in tutto o in parte, sui consumatori attraverso le tariffe, è opportuno ricordare che nelle società democratiche le autorità devono tener conto delle condizioni economiche e sociali dell'utente al momento di adottare decisioni in questa materia.

b) Chiarimento dei concetti di «cliente domestico» e di «cliente protetto», che sono descritti solo genericamente nella proposta di regolamento (Considerando 18, in cui si menzionano «scuole» e «ospedali»). Va introdotto nella proposta un elenco più dettagliato, anche se non esaustivo.

c) Diritto d'informazione. I consumatori devono ricevere un'informazione puntuale in merito alle misure adottate dalle autorità, alle previsioni sull'evolversi della situazione, agli organismi a cui si devono rivolgere, ecc. Questi aspetti non sono considerati nella proposta di regolamento.

5.3 Il CESE reputa necessario garantire, come indicato nella proposta di regolamento, che tutti gli Stati membri siano in condizione di assicurare la fornitura ai loro clienti finali entro il 2014. A questo fine devono prevedere o creare una rete di N-1 oppure prevedere corrispondenti capacità di stoccaggio. Gli Stati membri elaboreranno relazioni negli anni 2011 e 2014 sulle misure prese per raggiungere questo livello. Qualora uno Stato membro non raggiunga detto livello, gli altri Stati membri sono esentati dall'obbligo di garantire le forniture di gas in caso di scarsità di approvvigionamento.

(3) GUL 211 del 14.8.2009, pag. 94 e GUL 211 del 14.8.2009, pag. 1.

5.4 Secondo il CESE, i clienti domestici e i piccoli consumatori devono godere di una protezione speciale qualora si verificano problemi di approvvigionamento. A questo fine tutti gli Stati membri devono impegnarsi a garantire la fornitura di gas e di riscaldamento secondo le norme vigenti.

5.5 Il CESE ritiene che, in caso di scarsità di approvvigionamento, tutti i fornitori di servizi di gas dovranno essere soggetti in pari misura all'obbligo di adottare le misure di emergenza necessarie. Soltanto così si potrà garantire a lungo termine una concorrenza equa e non discriminatoria nel mercato del gas dell'UE. Le eccezioni che figurano nella proposta di regolamento della Commissione europea per chi entra sul mercato e per le piccole imprese (art. 7, par. 3) andrebbero soppresse.

5.6 Sono stati avviati dei progetti per la costruzione di gasdotti alternativi che apporteranno soluzioni valide nel medio e nel lungo termine. Il 5 novembre 2009 il governo svedese e quello finlandese (preceduti dal governo della Danimarca) hanno autorizzato la costruzione del Nord Stream, ossia di due gasdotti paralleli che trasporteranno il gas dalla Russia alla Germania attraverso il Mar Baltico. Il termine previsto per l'entrata in funzione è il 2011-2012. Il progetto Nabucco, alla cui testa c'è il consorzio austriaco OMV e che gode dell'appoggio dell'UE e degli Stati Uniti, si prefigge di trasportare il gas in Europa dalle regioni del Mar Caspio, dell'Asia centrale e del Medio e Vicino Oriente senza passare per la Russia. Questo progetto è in concorrenza con il progetto South Stream (Gazprom - ENI) per la fornitura di gas russo alla Bulgaria e ad altre zone dell'Europa. Tuttavia, poiché le misure previste nella proposta di regolamento non entreranno in vigore fino al 2011, non si può non esprimere preoccupazione sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas nel futuro immediato, soprattutto durante la stagione invernale. Il CESE è fiducioso che le autorità europee e nazionali prenderanno le misure preventive necessarie per evitare il ripetersi di crisi simili a quella del gennaio 2009. La creazione di una cellula di crisi autorizzata ad adottare rapidamente delle misure può rappresentare un'opzione da prendere in considerazione.

5.7 Per quanto concerne l'obiettivo della proposta di regolamento in esame, il CESE evidenzia l'importanza sia dell'accordo UE-Russia, firmato a Mosca il 16 novembre 2009, sull'allerta precoce (*early warning system*) in caso di problemi di approvvigionamento, sia della volontà di cooperazione in materia energetica tra le due parti espressa nel vertice tenutosi a Stoccolma il 18 novembre 2009.

5.8 Le misure approvate nel terzo pacchetto energetico sul mercato interno dell'energia sono complementari a quelle previste nella proposta di regolamento in esame e per questo motivo è importante che esso entri in vigore. Tra tali misure si sottolineano le seguenti: l'introduzione di piani d'azione nazionali in materia di energia per la lotta alla povertà energetica, l'indipendenza delle

autorità di regolamentazione e la protezione dei clienti vulnerabili, tra l'altro vietando l'interruzione delle forniture di energia a tali clienti nei periodi critici.

5.9 Il CESE ritiene che le pertinenti autorità politiche dell'UE debbano riesaminare la politica di liberalizzazione del mercato del gas, in quanto è in contraddizione con la sicurezza dell'approvvigionamento. In questo senso, Evert Faber Van der Meulen (Coordinatore degli studi sull'UE, Università di Leida) critica la «propensione liberista» della Commissione e sostiene che la liberalizzazione dovrebbe essere considerata soltanto come un obiettivo «di lungo termine» (cfr. *Gas Supply and EU-Russia Relations - L'approvvigionamento di gas e le relazioni UE-Russia*). Come hanno dimostrato alcuni casi concreti, la deregolamentazione dei mercati non ha generato un aumento degli investimenti in energie «pulite», né ha migliorato la diversificazione dell'approvvigionamento. Vedasi ad esempio il caso del Regno Unito: «L'invito a invertire radicalmente la politica governativa condotta per due decenni e che ha creato uno dei mercati dell'energia più liberisti è giunto sulla scorta delle conclusioni del Comitato sui cambiamenti climatici, presieduto da Lord Turner, secondo cui i mercati deregolamentati non hanno prodotto né gli investimenti in energie a basse emissioni di carbonio richiesti né una diversificazione dell'approvvigionamento» (*U-turn urged on UK energy policy (Richiesta di capovolgimento della politica energetica del Regno Unito)*, Financial Times, 12 ottobre 2009). D'altro canto, il processo di liberalizzazione e di privatizzazione del settore energetico ha causato la perdita di molti posti di lavoro qualificati. Si è stimato che la liberalizzazione del mercato dell'elettricità ha causato la perdita del 34 % dei posti di lavoro nell'UE-15 (esempi di perdite negli Stati membri: Germania 34 %, Italia 40 %, Paesi Bassi 39 %, Spagna 34 %, Svezia 33 %), mentre nel caso del gas in 12 Stati membri (CZ, DK, DE, ES, IT, LV, LT, HU, AT, PT, SI, FI) si è registrata una perdita del 12 % in solo quattro anni (Hermann, C. e R. Atzmüller (2008) *Liberalisation and Privatisation of Public Services and the Impact on Employment, Working Conditions and Labour Relations - «La liberalizzazione e la privatizzazione dei servizi pubblici e il loro impatto sull'occupazione, sulle condizioni lavorative e sui rapporti di lavoro»*, Transfer, estate 2008, volume 14, numero 2, pag. 303).

5.10 Il CESE evidenzia che la grande complessità della materia e la sua natura strategica rendono necessarie negli Stati membri decisioni fondamentali sulla sicurezza dell'approvvigionamento che sono complementari alle misure della proposta di regolamento in esame, come le decisioni riguardanti le reti di trasporto, le energie rinnovabili e il risparmio energetico. In ultima analisi la crisi del 2009 ha messo in evidenza la necessità di una maggiore solidarietà e cooperazione nell'ambito dell'UE dinanzi ad una situazione di emergenza. Questa proposta di regolamento fa segnare un passo importante in questa direzione, ma la sua efficacia dipende dalla sua applicazione rigorosa ed entro il termine previsto.

Bruxelles, 20 gennaio 2010

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 e al Comitato economico e sociale europeo — Contribuire allo sviluppo sostenibile: il ruolo del commercio equo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità

COM(2009) 215 def.

(2010/C 339/12)

Relatore: **ADAMS**

Correlatrice: **SHARMA**

La Commissione, in data 5 maggio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo - Contribuire allo sviluppo sostenibile: il ruolo del commercio equo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità

COM(2009) 215 def.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 gennaio 2010.

Alla sua 459a sessione plenaria, dei giorni 20 e 21 gennaio 2010 (seduta del 20 gennaio 2010), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 184 voti favorevoli, 3 voti contrari e 10 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha per molti anni incoraggiato attivamente le iniziative ad ampio raggio in materia di produzione sostenibile sviluppate sia dalle imprese che dalle ONG. Pertanto, esso saluta con viva soddisfazione la comunicazione della Commissione, che mette in luce e accoglie con favore il crescente impatto esercitato dai sistemi di etichettatura sulla possibilità dei consumatori di scegliere consapevolmente i propri acquisti.

1.2 Il CESE concorda senz'altro sul fatto che il dinamismo e la reattività al mercato di questi sistemi di etichettatura sono favoriti dal loro carattere volontario, ma raccomanda anche di garantire un sostegno in termini di risorse e quadro normativo per aumentare la trasparenza, l'impatto e la credibilità di tali sistemi come pure la capacità dei produttori di influire su di essi e di parteciparvi tramite la certificazione. L'Alleanza internazionale per l'accreditamento e l'etichettatura sociale e ambientale (ISEAL), ossia l'associazione mondiale indipendente dei sistemi di standard sociali e ambientali, crea un quadro per assicurare la collaborazione tra i diversi sistemi al fine di consolidare la fissazione degli standard e le analisi obiettive. L'obiettivo dovrebbe essere quello di armonizzare i diversi approcci, laddove essi siano compatibili, e di assicurarsi che la comunicazione sugli elementi che li distinguono sia effettuata in maniera trasparente.

1.3 Il CESE mette in evidenza il ruolo svolto dal commercio equo e solidale specialmente nello stimolare l'azione concreta dei consumatori in materia di acquisto sostenibile, rendendo possibile in numerose forme l'impegno della società civile. Va quindi accolto con favore l'ulteriore impegno della Commissione a sostenere le organizzazioni della società civile nella messa a punto di azioni di sensibilizzazione dei consumatori e di sostegno ai programmi a garanzia della sostenibilità, poiché esso può anche generare solidarietà civile e azioni positive. Indirizzare tale sostegno in via prioritaria verso gli Stati membri in cui non sono stati

ancora messi a punto sistemi di questo tipo potrebbe risultare particolarmente efficace laddove gli attori della società civile sono impegnati attivamente a sostenere lo sviluppo e la sostenibilità.

1.4 La crescita, registratasi negli ultimi anni, di iniziative di ogni tipo in materia di acquisto sostenibile mostra che i tempi sono ormai maturi perché la Commissione prenda in seria considerazione i modi in cui gli standard e i processi alla base di tali iniziative possono influire sul suo impegno con l'OMC, specialmente per quanto riguarda una politica del commercio internazionale nei confronti dei paesi in via di sviluppo che attribuisca un maggiore rilievo ai fattori sociali e ambientali ⁽¹⁾.

2. Introduzione

2.1 Spesso le differenze tra l'etichetta *Fair Trade* (commercio equo e solidale) e le altre etichette risalgono alle origini dei prodotti. L'etichetta *Fair Trade* è nata come risposta a quelle pratiche di commercio internazionale che venivano percepite come ingiustizie nei confronti dei poveri, ed è stata incoraggiata dai movimenti progressisti ispirati alla solidarietà e allo sviluppo formati in massima parte negli anni '70. In quello stesso periodo, il movimento per la responsabilità sociale delle imprese (*corporate social responsibility* - CSR), guidato dall'industria, ha anch'esso introdotto norme sociali e ambientali nella catena di approvvigionamento e offerto un approccio generale per i produttori e i consumatori. Tali movimenti si sono influenzati a vicenda. Per esempio, *Fair Trade* ha adottato standard minimi in materia di lavoro, e i processi CSR, da parte loro, hanno introdotto lo strumento di un'etichetta di garanzia per i consumatori. Oggi, in un'epoca in cui le questioni dei cambiamenti climatici e del consumo di risorse sono divenute cruciali per il futuro del mondo, gli aspetti a diretto contatto con i consumatori (*consumer-facing*) di tutti i marchi di garanzia o certificazione di questo tipo possono essere classificati nella categoria delle etichette di «sostenibilità».

⁽¹⁾ Al riguardo va segnalato l'accordo di libero scambio UE-Corea, capitolo 13 sul commercio e lo sviluppo sostenibile.

2.2 Nel 2005, su richiesta della presidenza britannica del Consiglio dell'Unione europea, il CESE ha elaborato un parere sul tema *Commercio etico e programmi di garanzia per i consumatori* (2). Il parere è giunto alla conclusione che tali programmi volontari (solitamente attraverso un marchio di certificazione o di garanzia) possono contribuire in modo significativo allo sviluppo sostenibile e favorire un impegno diretto dei consumatori, consentendo a questi ultimi di rispondere alla globalizzazione in modo positivo e con cognizione di causa. In tale parere il CESE ha anche esaminato i requisiti necessari per rendere efficaci i programmi in questione, l'adeguatezza dell'elaborazione delle apposite politiche comunitarie e l'esigenza impellente di chiarificazione e coordinamento. Si è poi espresso a favore di un quadro politico in grado di offrire una base intelligente per mettere a confronto i programmi di garanzia a favore dei consumatori con altri strumenti politici volti al raggiungimento degli stessi obiettivi. Secondo il Comitato tale quadro fornirebbe alle istituzioni europee e agli Stati membri un incentivo alla coerenza politica e uno strumento pratico per valutare l'investimento delle risorse. Il CESE è dunque particolarmente compiaciuto di constatare che le sue conclusioni sono state pienamente riconosciute - e ulteriormente sviluppate - nella comunicazione della Commissione in esame.

2.3 Nei quattro anni trascorsi da allora, le vendite dei prodotti che recano tali marchi di garanzia sono aumentate esponenzialmente. Ad esempio, le vendite dei prodotti a etichetta «commercio equo e solidale» (*Fair Trade*) sono aumentate del 400 % e quelle dei prodotti con certificazione UTZ del 365 %. Si tratta di un trend persistente, che, a quanto pare, non è toccato dalla crisi. Le principali imprese internazionali di trasformazione e di produzione stanno convertendo al commercio equo e solidale intere categorie di marchi e di prodotti. Analogamente, i venditori al dettaglio stanno convertendo intere linee di prodotti. Visto l'interesse dei consumatori, sono stati lanciati o sviluppati diversi marchi di garanzia legati alla sostenibilità. Vi sono esempi significativi in cui questi sistemi di sostenibilità hanno un impatto analogo. Ciò ha condotto a chiedersi se i consumatori siano informati circa le differenze tra le etichette e i sensibili benefici che ne derivano ai produttori.

2.4 Il CESE ha sempre mantenuto un interesse forte e coerente in questo campo. Nel suo primo parere in merito al movimento *European Fair Trade Marking*, adottato nel 1996 (3), esso ha formulato tre raccomandazioni principali: mettere a punto un sistema internazionale di certificazione e verifica dell'alta qualità dei prodotti, assicurarsi che l'adesione a detto sistema rimanga volontaria, e (raccomandazione quest'ultima rivolta in particolare alla Commissione) sostenere sia le organizzazioni di produttori *Fair Trade* nei paesi in via di sviluppo che le campagne di informazione e sensibilizzazione in Europa.

2.5 Nell'ottobre 2009 il CESE ha ribadito tali convinzioni in un parere d'iniziativa sui prodotti alimentari del commercio equo e solidale (4), relatore COUPEAU. Il presente parere, pur seguendo strettamente quello di COUPEAU, verte in maniera specifica sulla comunicazione della Commissione e contiene una serie di raccomandazioni più dettagliate, coerenti con la posizione consolidata della Commissione.

(2) GU C 28 del 3.2.2006, pagg. 72-81.

(3) GU C 204 del 15.7.1996, pag. 41.

(4) GU C 318 del 23.12.2009, pag. 29.

3. Sintesi della comunicazione della Commissione

3.1 L'etichettatura «sostenibile», in varie forme, è diventata parte del mondo dei consumatori. Queste etichette consentono ai consumatori di sostenere una serie di obiettivi di sviluppo sostenibile. L'etichetta *Fair Trade* viene specificamente identificata come l'etichetta etica che valuta e certifica i seguenti aspetti: condizioni di lavoro e ambientali conformi o superiori agli standard minimi internazionali, condizioni commerciali che sostengano i produttori, pagamento di premi a beneficio dei produttori nei paesi in via di sviluppo. Questo particolare approccio è molto presente nella comunicazione in esame. Consapevole della possibile confusione che potrebbe derivarne per i consumatori, la Commissione aggiunge alla comunicazione un allegato che precisa la definizione ufficiale di commercio equo e solidale, e fa una distinzione con altri approcci (5):

- 1) **«commercio equo e solidale» propriamente detto;**
- 2) **altri prodotti certificati «di nicchia» che non rientrano formalmente nel commercio equo e solidale ma si rivolgono a consumatori consapevoli delle tematiche relative alla sostenibilità (Rainforest Alliance, UTZ Certified);**
- 3) **prodotti cui si applicano norme di base destinate nelle intenzioni a comprendere un'intera categoria, come ad esempio il codice di condotta per le Comunità del caffè (4C) e la Ethical Tea Partnership;**
- 4) **prodotti rimanenti (beni di consumo «senza nome»).**

3.2 La Commissione riconosce che, nonostante la molteplicità di etichette e indicazioni a disposizione dei consumatori, qualsiasi tentativo di disciplinare questi programmi di garanzia potrebbe dimostrarsi controproducente. Fondamentalmente si tratta di programmi volontari e dinamici che rispondono ad esigenze commerciali e dei consumatori: la regolamentazione potrebbe quindi limitarne inutilmente lo sviluppo.

3.3 Tuttavia, grazie alla chiarezza e alla trasparenza nella definizione dei programmi, e grazie anche al controllo indipendente, è possibile migliorare la fiducia e la consapevolezza dei consumatori. La Commissione suggerisce e auspica un'ulteriore analisi dell'impatto e dei benefici dei programmi. Ribadisce però l'intento di non entrare nel merito della definizione di appropriate norme di sostenibilità per i programmi privati, e si limita a suggerire i seguenti principi generali:

- **mantenimento del carattere non governativo dei programmi privati in tutta l'UE,**
- **esame della possibilità di eventuali sinergie fra i programmi e di maggiore chiarezza per i consumatori e i produttori,**
- **raggiungimento di un'interpretazione comune di ragionevoli requisiti di processo fondamentali,**
- **determinazione di elementi oggettivi in relazione all'impatto prodotto da diversi programmi privati in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità.**

(5) La comunicazione si riferisce ai criteri distintivi del «commercio equo e solidale» definiti dal movimento per il commercio equo e solidale e richiamati dalla risoluzione del Parlamento europeo, del 6 giugno 2006, sul commercio equo e solidale e lo sviluppo (A6-0207/2006).

3.4 L'obiettivo di alcuni di questi programmi di garanzia, cioè lo sviluppo dei paesi più poveri, è anche uno degli obiettivi prioritari dell'OMC e della politica commerciale dell'UE. La comunicazione suggerisce che le iniziative private di certificazione della sostenibilità in ambito commerciale, a condizione che siano trasparenti e non discriminatorie, possono andare ad integrare i processi di liberalizzazione del commercio.

3.5 Dato che il 16 % del PIL dell'UE viene speso dagli enti pubblici, la comunicazione analizza come integrare i requisiti di sostenibilità nelle procedure degli appalti pubblici. Si osserva che, mentre l'obbligo di certificare i prodotti con uno specifico programma di etichettatura è contrario alla regolamentazione degli appalti, l'inclusione di criteri adeguati relativi ai processi di produzione è legittima, e l'autorizzazione sotto forma di una specifica etichetta etica è un modo di dimostrarne la conformità ⁽⁶⁾.

3.6 Nel 2007 e nel 2008 la Commissione ha appoggiato il commercio equo e solidale ed altre iniziative di sostenibilità in ambito commerciale con un finanziamento di oltre 19 milioni di euro, destinati soprattutto ad azioni di sensibilizzazione nell'UE. L'intento è quello di offrire ulteriore supporto, in particolare per quanto concerne la valutazione dell'impatto e la trasparenza del mercato, e di incoraggiare gli Stati membri a fare altrettanto.

4. Osservazioni generali

4.1 La veridicità di etichette come «equo», «solidale» o «commercio equo e solidale» non è controllabile sul piano legale, cosicché chiunque può pretendere di applicarle a processi meno rigorosi o meno favorevoli per i produttori rispetto a quelli garantiti dall'etichetta *Fair Trade*. In tali casi, è essenziale che il consumatore sia in grado di riconoscere il processo di certificazione e garanzia alla base dell'etichetta utilizzata. Nella pratica, si osserva che altri sistemi, non governativi o d'impresa, di garanzia della sostenibilità del commercio evitano di utilizzare termini come «equo», «solidale» o «commercio equo e solidale» per evitare confusioni con l'etichetta *Fair Trade*.

4.2 Dalla precedente comunicazione della Commissione sull'argomento sono passati dieci anni. Nel frattempo l'interesse pubblico è fortemente aumentato, incoraggiato dalla crescente consapevolezza in materia di ambiente e dalla conseguente tendenza delle imprese ad assicurare che i loro processi di produzione rispettino determinate norme etiche, sociali ed ambientali. Si tratta quindi di un aggiornamento che arriva al momento opportuno su un mercato che, nel 2009, è stato di oltre due miliardi di euro per l'etichetta *Fair Trade* e di almeno altrettanto per le altre etichette di «sostenibilità». Nondimeno, rispetto al volume complessivo delle importazioni europee di prodotti dai paesi in via di sviluppo, queste cifre rappresentano ancora una quota relativamente modesta. Inoltre, merita osservare che la qualifica «di nicchia», utilizzata nella comunicazione della Commissione per designare le etichette di garanzia per i consumatori diverse da quella *Fair Trade* dovrebbe essere usata anche per quest'ultima, che è anch'essa un'etichetta di sostenibilità «di nicchia».

(6) Ciò è stato fra l'altro dimostrato dalla decisione della Commissione del 29 ottobre 2009 di inviare una richiesta formale ai Paesi Bassi in merito all'aggiudicazione di un appalto pubblico indetto dalla provincia dell'Olanda settentrionale per la fornitura e la gestione di macchine da caffè. Secondo la Commissione, la procedura di gara applicata da tale provincia olandese non ha soddisfatto i requisiti posti dalle norme comunitarie in materia di appalti pubblici, restringendo con ciò la concorrenza.

4.3 In determinati paesi e mercati di prodotti, l'etichettatura di sostenibilità sta tuttavia perdendo il suo carattere «di nicchia»: è il caso, ad esempio, dei Paesi Bassi, nei quali, secondo l'ONG olandese *Tropical Commodities Coalition* (TCC), il 25 % del caffè consumato proviene dal commercio «etico». È quindi particolarmente importante cercare di correggere le opinioni infondate dei consumatori.

4.4 Si deve riconoscere che l'uso dell'espressione *Fair Trade* (o *Good Origin* o altra analoga espressione utilizzata nell'etichettatura) implica un valore etico **assoluto** del prodotto, mentre spesso in realtà vi è solo un miglioramento riconoscibile ma marginale. L'uso di tali espressioni categoriche è dettato di solito dall'imperativo di semplificare la comunicazione ai fini della migliore commercializzazione del prodotto, piuttosto che da una specifica volontà di fuorviare il consumatore, ma così facendo si corre il rischio di deludere il consumatore se le sue attese non sono soddisfatte.

4.5 Nel caso del commercio equo e solidale, l'etichetta è solo uno dei due canali complementari del sistema, insieme con il percorso integrato della catena di approvvigionamento. La comunicazione in esame dedica poco spazio a esaminare gli effetti di ampia portata del movimento del commercio equo e solidale, le campagne di base e le attività politiche che esso conduce nel Nord del mondo e le attività di sostegno ai produttori che esso svolge nel Sud del mondo. Allo stesso modo, la Commissione non prende in esame l'importante contributo alla sicurezza alimentare dato ad esempio da *UTZ Certified* tramite il suo sistema di tracciabilità altamente perfezionato oppure l'impatto positivo della certificazione di *Rainforest Alliance* sulla mitigazione del cambiamento climatico tramite l'enfasi posta sulla salvaguardia della foresta pluviale. Va però riconosciuto che la Commissione non può esplorare integralmente tali importanti effetti supplementari nella comunicazione in esame senza renderla troppo voluminosa. La Commissione potrebbe pensare di affrontare questi temi in futuri documenti di lavoro.

4.6 Benché la Commissione presenti i programmi di garanzia come un'integrazione del processo di liberalizzazione del commercio promossa dall'OMC, il movimento del commercio equo e solidale respinge questo punto di vista, se riferito al suo caso, preferendo considerare il proprio approccio come un partenariato commerciale alternativo. Altri programmi di garanzia della sostenibilità sarebbero favorevoli ad un'analisi approfondita da parte dell'OMC su come il processo di liberalizzazione del commercio possa promuovere la sostenibilità ed evitare che i requisiti sociali, ambientali ed economici ad essa legati siano erroneamente considerati come ostacoli al commercio.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Il Comitato rispetta la posizione assunta dalla Commissione, che non cerca di disciplinare i programmi di garanzia in quanto una regolamentazione europea tenderebbe a ridurre l'aspetto dinamico e ambizioso dell'etichettatura sociale e ambientale. Un quadro non giuridico, tuttavia, esige la correttezza della certificazione indipendente e impone di far comprendere chiaramente ai consumatori quali risultati stia realmente ottenendo ciascuna iniziativa di garanzia indipendente. Ciò induce a pensare che tutti questi sistemi dovrebbero essere basati su procedure di certificazione accreditate ISO65.

5.2 Sarebbe utile incoraggiare lo sviluppo di un quadro normativo comune laddove esiste una chiara sovrapposizione tra i diversi sistemi, ad esempio tra quelli concernenti le condizioni di lavoro e quelli riguardanti l'uso di pesticidi. Occorre anche far sì che una rigorosa valutazione d'impatto tenga conto delle differenze significative tra i risultati dichiarati, quali il miglioramento dell'accesso al mercato per i piccoli agricoltori nel caso di *Fair Trade* o il miglioramento della prassi gestionale delle aziende agricole nel caso della certificazione UTZ, l'impegno di *Fair Trade* per emancipare le singole organizzazioni di produttori o l'accento posto dalla *Rainforest Alliance* sulla biodiversità.

5.3 Pur decidendo di non stabilire norme, in realtà la Commissione sta anche appoggiando un importante studio sulle differenze e sui benefici comparativi tra i principali programmi. La trasparenza del mercato viene riconosciuta come un requisito essenziale alla base dei programmi di garanzia etica orientati alla commercializzazione. Il CESE accoglie con favore, in linea di principio, lo sviluppo del progetto inteso a creare un portale Internet per analizzare e discutere tali programmi. Tuttavia, i punti fondamentali di cui si deve tener conto sono i risultati prodotti da ciascuno di essi nei campi in cui perseguono obiettivi comuni e gli specifici benefici recati nei campi in cui differiscono tra loro. In proposito non va dimenticato che la configurazione attuale del portale web ⁽⁷⁾ dell'Unctad (Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo) non permette di conseguire tali obiettivi, dato che ignora le notevoli differenze esistenti tra i vari sistemi e manca della chiarezza e del rigore necessari per uno strumento di riferimento e consultazione di questo tipo.

5.4 Si propone di sostenere lo sviluppo di procedure tese ad assicurare la trasparenza e la credibilità delle etichette di sostenibilità come pure la capacità dei produttori di ottenere la certificazione e l'accesso al mercato e di rispondere alle sfide organizzative che ciò comporta. Si potrebbe, ad esempio, fornire all'ISEAL ⁽⁸⁾ delle risorse che le consentano di portare avanti l'opera volta ad

armonizzare i diversi sistemi o, se del caso, a definirne gli elementi distintivi. L'ISEAL è infatti un'organizzazione che riunisce soggetti molto diversi tra loro e in cui, da un lato, gli aspetti comuni dei diversi sistemi di etichettatura possono venire consolidati e, dall'altro, le differenze tra i vari sistemi possono essere valutate e precisate in maniera indipendente.

5.5 Negli attuali dibattiti in materia di *Fair Trade* e di sistemi non governativi di garanzia della sostenibilità del commercio, le organizzazioni di produttori dei paesi in via di sviluppo sono chiamate a svolgere un ruolo di vitale importanza ⁽⁹⁾ e la loro esperienza dei diversi sistemi di sostenibilità deve essere presa maggiormente in considerazione. Il CESE è convinto che ai sistemi di sostenibilità e ad ogni valutazione del loro impatto dovrebbero contribuire, in pari misura, le organizzazioni di produttori che hanno acquisito esperienza partecipando alla maggior parte delle principali iniziative.

5.6 La grande maggioranza del volume totale delle vendite di prodotti etichettati *Fair Trade* o nel quadro di sistemi non governativi di garanzia della sostenibilità del commercio viene realizzata in una minoranza di Stati membri. Il CESE raccomanda fortemente alla Commissione di dare priorità al sostegno e al finanziamento delle organizzazioni della società civile negli Stati membri in cui i programmi di sensibilizzazione dei consumatori sul tema della sostenibilità risultino carenti e vi siano attori affidabili della società civile in grado di portare avanti questo compito.

5.7 La politica commerciale dell'UE riconosce già da un certo tempo il contributo del commercio equo e solidale e il suo potenziale di impatto sulla politica commerciale mondiale. Il CESE esorta la Commissione a tenere conto dell'importanza sempre crescente che i cittadini dell'UE attribuiscono al commercio sostenibile e socialmente utile nel dare forma al suo impegno con l'OMC sulle regole commerciali.

Bruxelles, 20 gennaio 2010

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽⁷⁾ <http://193.194.138.42/en/Sustainability-Claims-Portal/Discussion-Forum/Fair-Trade/Web-links/>.

⁽⁸⁾ L'ISEAL è l'Associazione mondiale indipendente dei sistemi di standard sociali e ambientali, i cui codici di buone prassi costituiscono i documenti internazionali di riferimento per tali sistemi di standard.

⁽⁹⁾ È il caso della *World Fair Trade Organization* (WFTO) e della *Fairtrade Labelling Organisations International* (FLO), ai cui sistemi di governance partecipano già organizzazioni di produttori di paesi in via di sviluppo, come pure di *Rainforest Alliance*, il cui comitato normativo internazionale comprende proprietari di terreni, agricoltori, ONG, membri delle comunità, ricercatori, tecnici e altri soggetti interessati, e di *UTZ Certified*, il cui consiglio direttivo comprende rappresentanti di coltivatori, commercianti e tostatori di caffè come pure ONG, e il cui codice di condotta è stato valutato e riconosciuto da tutte le parti partecipanti al programma.

PREZZO DEGLI ABBONAMENTI 2010 (IVA esclusa, spese di spedizione ordinaria incluse)

Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	1 100 EUR all'anno
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	770 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, CD-ROM mensile (cumulativo)	22 lingue ufficiali dell'UE	400 EUR all'anno
Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici), CD-ROM, 2 edizioni la settimana	multilingue: 23 lingue ufficiali dell'UE	300 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie C — Concorsi	lingua/e del concorso	50 EUR all'anno

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.

Il formato CD-ROM sarà sostituito dal formato DVD nel 2010.

Vendita e abbonamenti

Gli abbonamenti ai diversi periodici a pagamento, come l'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, sono disponibili presso i nostri distributori commerciali. L'elenco dei distributori commerciali è pubblicato al seguente indirizzo:

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. Il sito consente di consultare la *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* nonché i trattati, la legislazione, la giurisprudenza e gli atti preparatori.

Per ulteriori informazioni sull'Unione europea, consultare il sito: <http://europa.eu>

