

# Gazzetta ufficiale

## dell'Unione europea

# C 107



Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni e informazioni

54° anno  
6 aprile 2011

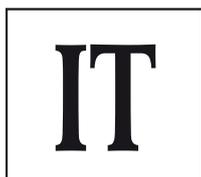
<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
I <i>Risoluzioni, raccomandazioni e pareri</i>		
PARERI		
<b>Comitato economico e sociale europeo</b>		
<b>469<sup>a</sup> sessione plenaria del 16 e 17 febbraio 2011</b>		
2011/C 107/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Accesso alle materie prime secondarie (rottami ferrosi, carta riciclata, ecc.)» (parere d'iniziativa) .....	1
III <i>Atti preparatori</i>		
COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO		
<b>469<sup>a</sup> sessione plenaria del 16 e 17 febbraio 2011</b>		
2011/C 107/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione — Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE» — COM(2010) 367 <i>definitivo</i> .....	7

# IT

Prezzo:  
4 EUR

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario ( <i>segue</i> )	Pagina
2011/C 107/03	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 alla Banca centrale europea — Fondi di risoluzione per il settore bancario» — COM(2010) 254 <i>definitivo</i> .....	16
2011/C 107/04	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 alla Banca centrale europea — Regolamentare i servizi finanziari per garantire una crescita sostenibile» — COM(2010) 301 <i>definitivo</i> .....	21
2011/C 107/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2000/25/CE per quanto riguarda le disposizioni per i trattori immessi sul mercato in regime di flessibilità» — COM(2010) 607 <i>definitivo</i> — 2010/0301 (COD) .....	26
2011/C 107/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)» — COM(2010) 537 <i>definitivo</i> — 2010/0266 (COD) — e alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori» — COM(2010) 539 <i>definitivo</i> — 2010/0267 (COD) .....	30
2011/C 107/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento (UE) n. .../... del Parlamento europeo e del Consiglio recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione» — COM(2010) 498 <i>definitivo</i> .....	33
2011/C 107/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Decarbonizzazione dell'energia — Tabella di marcia per il 2050» (parere esplorativo) .....	37
2011/C 107/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano d'azione relativo alle applicazioni del sistema globale di radionavigazione via satellite (GNSS)» — COM(2010) 308 <i>definitivo</i> .....	44
2011/C 107/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'impiego dei body scanner negli aeroporti dell'Unione europea» — COM(2010) 311 <i>definitivo</i> .....	49
2011/C 107/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il primo programma relativo alla politica in materia di spettro radio» — COM(2010) 471 <i>definitivo</i> — 2010/0252 (COD) — e alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — La banda larga in Europa: investire nella crescita indotta dalla tecnologia digitale» — COM(2010) 472 <i>definitivo</i> .....	53
2011/C 107/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA)» — COM(2010) 521 <i>definitivo</i> .....	58



## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## PARERI

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

469<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DEL 16 E 17 FEBBRAIO 2011

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Accesso alle materie prime secondarie (rottami ferrosi, carta riciclata, ecc.)» (parere d'iniziativa)**

(2011/C 107/01)

Relatore: **ZBOŘIL**

Correlatore: **GIBELLIERI**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 luglio 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Accesso alle materie prime secondarie (rottami ferrosi, carta riciclata, ecc.).*

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 gennaio 2011.

Alla sua 469<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 88 voti favorevoli e 1 astensione.

### 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime grande apprezzamento per le analisi elaborate dalle singole associazioni industriali, che descrivono la situazione attuale e delineano probabili scenari futuri che potrebbero comportare gravi squilibri tra la domanda e l'offerta sui mercati delle materie prime secondarie.

1.2 Il Comitato ricorda inoltre che in alcuni paesi (Stati Uniti, Cina) la disponibilità di materie prime in quanto tale è considerata e trattata come una questione strategica. Anche le materie prime *secondarie* sono ovviamente oggetto di regimi analogamente rigidi. Il CESE si rallegra quindi del fatto che l'uso efficiente delle materie prime sia diventato una priorità centrale della DG Ambiente.

1.3 L'accesso alle materie prime di cui hanno bisogno varia notevolmente da un'industria all'altra, così come variano i flussi delle materie stesse, a seconda della loro natura e dell'uso che tradizionalmente se ne fa. In alcuni casi, come in quelli delle

industrie del vetro e dell'acciaio, si potrebbe contribuire a raggiungere l'obiettivo di un loro uso efficiente semplicemente attraverso il perfezionamento e il riequilibrio dei sistemi e dei processi di produzione esistenti con l'aiuto di incentivi ben definiti. Il CESE sottolinea che tali incentivi non devono compromettere né il numero né la qualità dei posti di lavoro nell'industria di riciclaggio e di trasformazione.

1.4 Attualmente sono esportati grandi volumi di materie prime secondarie di recupero, nonostante il forte fabbisogno delle industrie di base e di trasformazione europee. Questa tendenza mette in serio pericolo l'occupazione in tutte le industrie di trasformazione.

1.5 La pressione delle eccedenze di rifiuti recuperati, che provengono dai sistemi esistenti di raccolta differenziata, è spesso attenuata semplicemente attraverso una cessione indiscriminata di queste categorie di rifiuti, senza alcuna trasformazione e senza assicurarsi che la loro utilizzazione finale avvenga all'interno dell'UE.

1.6 Sfortunatamente, sono spesso utilizzate pratiche commerciali illegali per eludere il controllo diretto dei flussi delle più importanti materie prime secondarie. Risulta, per esempio, l'uso di dichiarazioni doganali falsificate, che classificano i rifiuti come beni di seconda mano, per evitare le disposizioni del regolamento sulle spedizioni di rifiuti riguardanti specifici flussi di materie prime secondarie.

1.7 In questo modo, la raccolta dei rifiuti, realizzata a carico dei contribuenti europei, non serve allo scopo per cui è stata concepita, e finisce per danneggiare la competitività delle rispettive industrie, rendendo meno efficace e/o più costoso del necessario l'approvvigionamento di materie prime secondarie.

1.8 Al tempo stesso, emerge che numerosi regolamenti specifici che disciplinano il riciclaggio non sono stati concepiti in modo coerente. Tendono infatti a concentrarsi su aspetti singoli e isolati della raccolta e del riciclaggio e non tengono conto delle spinte di mercato che influiscono sui sistemi e sui processi.

1.9 Anche il regolamento REACH è fonte di problemi per alcune industrie di riciclaggio, perché non esiste una distinzione netta tra i prodotti giunti alla fine del loro ciclo di vita (rifiuti) e i beni di seconda mano. Un concetto creato con le migliori intenzioni, quindi, ha purtroppo mancato i suoi obiettivi. Alcune delle industrie interessate, come quella della carta, hanno trovato una via d'uscita da questa impasse, altre stanno ancora cercando soluzioni realistiche. Questo è un chiaro esempio di incoerenza del quadro giuridico contro cui l'industria aveva messo in guardia le istituzioni con anticipo!

1.10 Si dovrebbe analizzare in dettaglio il conflitto tra le spinte di mercato e l'attuale quadro normativo per ottenere risultati più equilibrati. Una possibilità consisterebbe nell'applicare dazi alle esportazioni per proteggere l'UE dal rischio di perdere materiali di grande utilità. Queste misure dovrebbero naturalmente essere conformi alle regole dell'OMC. L'UE dovrebbe forse negoziare soluzioni di emergenza in sede di OMC, che stabiliscano condizioni chiare e trasparenti per le limitazioni o i dazi sui rifiuti di importanza strategica.

1.11 Un'altra possibilità sarebbe quella di concordare degli obiettivi di riciclaggio flessibili, tali da poter essere adeguati agli effettivi sviluppi del mercato. In caso di rallentamento dei mercati (calo della domanda), gli obiettivi potrebbero essere abbassati, mentre durante le fasi di espansione, caratterizzate da un aumento della domanda, sarebbero riportati a livelli più alti. Nel contempo, si deve riflettere su possibili soluzioni intelligenti per garantire che si mantengano, nei settori rilevanti come i rifiuti di imballaggio, la carta, ecc., livelli critici di occupazione lungo l'intero ciclo economico e lungo tutta la catena del valore.

1.12 Un'ulteriore possibilità sarebbe l'introduzione di obiettivi o quote di riciclaggio equivalenti soltanto ai volumi di rifiuti

che potrebbero essere riutilizzati all'interno dell'UE, senza includere quelli esportati che non potrebbero essere utilizzati negli impianti europei. Questa misura dovrebbe però essere accompagnata dall'adeguamento degli obiettivi o delle quote alle effettive capacità di riciclaggio esistenti nell'UE.

1.13 Il CESE appoggia vigorosamente la richiesta, rivolta dall'industria all'UE, di mettere a punto una politica organica e coerente riguardo a un accesso alle materie prime e un utilizzo delle risorse che siano sostenibili sul lungo periodo. Detta politica dovrebbe appoggiare gli sforzi dell'industria europea per un utilizzo delle risorse «dalla culla alla culla». Il riciclaggio va sostenuto migliorando l'infrastruttura di raccolta, rafforzando la certezza giuridica, creando condizioni di concorrenza eque ed eliminando gli oneri amministrativi inutili. Per soddisfare questa condizione essenziale, è necessario che l'intero spettro di regolamenti, direttive e decisioni sia coerente ed equilibrato.

1.14 I regolamenti UE in materia di rifiuti stabiliscono obblighi di legge per tutti gli attori dei cicli di rifiuti, e il rispetto di detti obblighi deve essere oggetto di controlli rigorosi da parte delle autorità competenti. L'istruzione e la formazione dei responsabili di questi controlli rappresentano requisiti essenziali nel contrasto di qualsiasi pratica illegale da parte di operatori poco scrupolosi, in particolare sul mercato internazionale.

1.15 Tutti gli elementi della politica UE in materia di cambiamenti climatici dovrebbero tenere conto dei vantaggi ambientali delle materie prime secondarie ed evitare le incoerenze: per esempio, il sistema UE-ETS non tiene conto del risparmio in termini di energia e di emissioni di carbonio derivante dall'uso di materie prime di recupero in altri settori industriali e edili e impone a questi ultimi costi addizionali superflui.

1.16 Infine, la gestione di un quadro così complesso dovrebbe avvenire nel contesto di un serio e costante dialogo sociale, per promuovere la creazione di posti di lavoro nuovi di qualità nelle catene del valore pertinenti.

## 2. Introduzione

2.1 L'accesso sostenibile alle materie prime e un loro altrettanto sostenibile utilizzo sono elementi fondamentali della politica di sostenibilità dell'Unione europea. Essi sono la base della competitività presente e futura dell'industria manifatturiera europea<sup>(1)</sup>. Le catene di approvvigionamento delle materie prime, sia primarie che secondarie, sono veri e propri settori economici che generano occupazione e creano ricchezza in Europa. Il riciclaggio è un'attività economica che contribuisce in modo significativo al PIL dell'UE. La raccolta di materiali e prodotti usati coinvolge i cittadini, i comuni e le autorità pubbliche, che hanno investito in sistemi efficienti per soddisfare la crescente domanda di sostenibilità a lungo termine.

<sup>(1)</sup> Parere del CESE sul tema *L'iniziativa materie prime - Rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro in Europa* (GU C 277 del 17.11.2009, pag. 92).

2.2 È necessario riconoscere la complementarità tra le materie prime primarie e secondarie: se queste ultime rappresentano un modo eco-efficiente di reintrodurre nel ciclo economico risorse preziose, in generale non sono tuttavia (ancora) sufficienti a soddisfare la crescente domanda di materie prime (carta, metalli e minerali). Questi due tipi di risorse sono entrambi necessari e si completano a vicenda. Il miglioramento dei sistemi di raccolta e dell'utilizzazione delle materie prime secondarie nell'UE contribuirà al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020.

2.3 L'industria chiede all'UE di mettere a punto una politica organica e coerente riguardo a un accesso alle materie prime e un utilizzo delle risorse che siano sostenibili sul lungo periodo. Detta politica dovrebbe appoggiare gli sforzi dell'industria europea per un utilizzo delle risorse «dalla culla alla culla». L'iniziativa Materie prime, la strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti, la strategia tematica sull'uso sostenibile delle risorse naturali e l'iniziativa faro del commissario POTOČNIK per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse sono tutte iniziative interconnesse che dovrebbero essere coerenti e integrate. Andrebbero inoltre considerate altre iniziative, come quella per un consumo e una produzione sostenibili (SCP), la direttiva quadro sui rifiuti o altre politiche riguardanti il riciclaggio o le risorse.

### 3. Identificazione dei più importanti flussi di materie prime secondarie <sup>(2)</sup>

3.1 Esistono materiali, come i rottami ferrosi e non ferrosi, la carta e il cartone o il vetro, che hanno una lunga storia e tradizione di riciclaggio nell'ambito di circuiti più o meno chiusi. Le relative industrie non possono sopravvivere senza un costante rifornimento di materiali provenienti da recupero e da prodotti usati. Per alcuni altri materiali che, come la plastica, sono relativamente nuovi dal punto di vista del riciclaggio rispetto a quelli tradizionali, il processo di riutilizzo non si conclude necessariamente in un circuito chiuso.

3.2 Le caratteristiche di riciclaggio delle più importanti materie secondarie determinano a priori la natura dei rispettivi cicli e l'identità dei principali attori nelle catene del valore.

3.2.1 **Rottami di ferro e acciaio:** in generale il riciclaggio di questi rottami comprende la raccolta, la cernita, la pressatura, l'impacchettamento, il taglio, la tranciatura, la frantumazione e/o la compressione e infine la fusione nelle acciaierie. I rottami di metalli ferrosi possono essere raccolti separatamente o misti ad altri materiali, vengono sottoposti a cernita nei cantieri di demolizione e venduti agli impianti di trattamento dei rottami o inviati direttamente alle acciaierie. Una volta arrivati agli impianti di trattamento, i diversi tipi di metalli vengono separati e preparati per la frantumazione o la compressione, operazioni spesso necessarie per poter procedere a una successiva fase di separazione. Nel caso dell'acciaio inossidabile, i rottami di più grandi dimensioni vengono raccolti separatamente o separati nei cantieri di demolizione prima di essere frantumati. Le parti più piccole sono invece separate mediante procedimenti in più fasi. Una volta giunti nelle acciaierie, di solito i rottami di ferro e acciaio sono caricati direttamente nei forni.

3.2.1.1 L'industria europea di riciclaggio dell'acciaio (per quanto riguarda la fase di trattamento) è piuttosto concentrata, con sette società che forniscono circa il 40 % dei rottami consegnati alle acciaierie. Secondo l'Ufficio internazionale per il riciclaggio (BIR, *Bureau of International Recycling*) e la Federazione europea per il recupero e il riciclaggio di materiali ferrosi (EFR, *European Ferrous Recovery & Recycling Federation*), nell'UE-27 esistono circa 42 000 cantieri di demolizione. Di questi, si stima che 250 siano grandi imprese, 9 000 imprese medio grandi che gestiscono oltre 120 000 tonnellate l'anno e le restanti 36 000 circa siano invece di piccole o medie dimensioni.

3.2.1.2 I sistemi di raccolta variano a seconda del tipo di prodotto e del paese. I prodotti di grandi dimensioni giunti alla fine del loro ciclo di vita e quelli generati in grandi quantità, come i prodotti di costruzione e di demolizione, vengono generalmente trasportati direttamente ai parchi di stoccaggio o agli impianti di trattamento dei rottami. Sia la direttiva sui veicoli fuori uso (*End of Life Vehicles*, ELV) che la direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) attribuiscono la responsabilità del recupero, e quindi della raccolta, dei rottami ai produttori. I prodotti di piccole dimensioni, come i materiali da imballaggio, sono raccolti dalle autorità locali, il che significa che in questo caso la raccolta non è controllata dall'industria dei rottami metallici, sebbene quest'ultima abbia lanciato alcune iniziative nel caso delle lattine usate, come ad esempio la creazione di centri di raccolta e terminali per i rifiuti dove le lattine di acciaio e di alluminio sono separate e pressate per poi essere trasportate agli impianti di trattamento o di raffinazione.

3.2.1.3 I rottami sono una delle poche categorie di materie prime secondarie di cui l'Europa può attendersi una disponibilità costante, se non addirittura un'eccedenza. Il commercio di rottami all'interno dell'UE, così come le importazioni e le esportazioni da e verso altri paesi, è una realtà consolidata da decenni. È difficile stimare la quantità totale dei rottami oggetto di scambi all'interno dell'UE. Per quanto riguarda importazioni ed esportazioni, le stime (2008) si aggirano rispettivamente intorno ai 5,3 e ai 12,9 milioni di tonnellate annue, e il consumo totale di rottami nello stesso anno ha raggiunto i 112 milioni di tonnellate.

3.2.2 **Rottami di metalli non ferrosi e altri cicli di rifiuti che contengono questi metalli:** rispetto ai rottami di ferro e acciaio, in questa categoria esiste una variabilità molto più alta (a) di metalli presenti, (b) di risorse disponibili e (c) di metodi che devono essere impiegati per la separazione e l'estrazione di particolari metalli dal ciclo dei rifiuti. I metalli più importanti, che rappresentano i volumi più alti, sono l'alluminio, lo zinco, il piombo e il rame, ma nel ciclo di rifiuti vi sono anche metalli come lo stagno e metalli preziosi, che possono essere estratti con metodi appropriati.

3.2.2.1 I sistemi di raccolta sono gli stessi utilizzati per i rottami ferrosi, o sono a essi molto simili. Per ottenere rottami metallici di recupero di buona qualità da prodotti alla fine del ciclo di vita (ELV, RAEE) si utilizzano tecnologie sofisticate, invece i metalli non ferrosi di base sono estratti dai rifiuti a tassi di recupero molto alti, così come sono alti i tassi di riutilizzo.

<sup>(2)</sup> Dati provenienti in maggioranza dagli studi del CCR in materia di rifiuti (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>) e dalle statistiche del settore.

3.2.2.2 Per i metalli non ferrosi che richiedono tecnologie speciali per il recupero sono importanti anche le ceneri e le scorie. Risorse di metalli non ferrosi in gran parte ancora inutilizzate si possono trovare nei vecchi residui estrattivi delle zone minerarie dell'UE. Benché i rifiuti dell'attività estrattiva<sup>(3)</sup> siano esenti dalla normativa generale UE in materia, essi vanno presi in considerazione come materie prime, purché ciò sia fattibile dal punto di vista economico.

3.2.3 **Carta riciclata:** l'industria della carta è un settore che si è basato fin dalle origini su risorse rinnovabili e sul riciclaggio. In passato la principale materia prima riciclata per la produzione di carta erano gli stracci. Oggi il riciclaggio della carta è realizzato in modo relativamente semplice e questo materiale è divenuto quello predominante. Analogamente a quanto avviene per i metalli ferrosi, le risorse più importanti sono due: la carta recuperata in ambito industriale (tra l'altro dai settori dell'imballaggio e della stampa) e quella proveniente dal consumo (rifiuti urbani). È preferibile che la carta sia già separata, pertanto i rifiuti urbani devono essere sottoposti alla separazione della carta usata e alle operazioni di cernita di base.

3.2.3.1 La recessione economica ha avuto pesanti ripercussioni sui flussi di materiali: nel 2009 l'utilizzo di carta riciclata è calato del 7,6 %, scendendo a 44,9 milioni di tonnellate. Per la prima volta è calata anche la raccolta (-3,6 %), che è arrivata a 56,6 milioni di tonnellate, mentre nello stesso periodo il consumo di carta si è ridotto del 10,1 %. È continuata la crescita delle esportazioni di carta riciclata nei paesi terzi (al di fuori dell'UE, della Norvegia e della Svizzera), che hanno raggiunto i 12,8 milioni di tonnellate, il 96,3 % delle quali è diretto ai mercati asiatici, e in particolare a quello cinese, che assorbe il 71,4 % delle esportazioni europee. In conseguenza degli sviluppi osservati in questo anno eccezionale, nel 2009 il tasso di riciclaggio è balzato a livelli record (72,2 %), rispetto al già alto 66,7 % dell'anno precedente. È possibile che la tendenza si inverta temporaneamente una volta che sarà ripresa la crescita economica, in quanto il riciclaggio potrebbe non essere in grado di tenere immediatamente il passo con l'aumento del consumo di carta. In conseguenza dei recenti sviluppi nell'industria, nei paesi membri della Confederazione delle industrie cartarie europee (CEPI) la fibra utilizzata per la produzione di carta è ottenuta per il 44,2 % da carta riciclata e per il 40,4 % da pasta di legno.

3.2.4 **Vetro:** il vetro può essere ripetutamente riciclato al 100 %, senza perdite di qualità, per produrre altri contenitori. Il vetro di recupero è utilizzato per produrre nuovo vetro della stessa qualità, il che ne fa un materiale riciclato veramente «dalla culla alla culla». Fino al 90 % del vetro usato può essere utilizzato per la realizzazione di nuovi contenitori; l'unico vero limite al suo riutilizzo è rappresentato dalla quantità e dalla disponibilità di materiale recuperato oggi in Europa.

3.2.4.1 Il sistema di recupero del vetro è piuttosto semplice: la maggior parte proviene dagli imballaggi (contenitori usati), mentre piccole quantità sono estratte dai rifiuti di costruzione (vetro piano). Il tasso medio di raccolta per il riciclaggio dei contenitori in vetro è del 65 % nei paesi dell'UE-27, con un totale di quasi 11,5 milioni di tonnellate di contenitori in vetro raccolti nel 2008 in tutta Europa (comprese Norvegia, Svizzera e Turchia).

3.2.4.2 La sfida, per quanto riguarda il vetro, è rappresentata dal riciclaggio dei 7 milioni di tonnellate restanti, immessi sul mercato nel 2008 ma non riciclati. È estremamente importante migliorare il riciclaggio e promuovere sistemi di riciclaggio adeguati nell'Unione europea.

3.2.4.3 I sistemi di raccolta e di recupero del vetro piano e del vetro proveniente dai veicoli fuori uso non sono ancora stati sviluppati in misura sufficiente, per cui questa valida risorsa è ancora, più che altro, un onere sotto il profilo ambientale.

3.2.5 **La plastica** rappresenta circa il 25 % di tutti i rifiuti solidi accumulati nelle discariche. A causa della loro resistenza alla degradazione, una volta smaltite nelle discariche le materie plastiche hanno tempi di decomposizione molto lunghi. L'incenerimento della plastica per recuperare energia, a causa degli elevati livelli di emissioni pericolose, deve svolgersi in impianti adeguati e in modo controllato.

3.2.5.1 I principali settori di consumo di plastica e di produzione di rifiuti di plastica sono gli imballaggi (38,1 %), i beni d'uso familiare e domestico (22,3 %) e l'edilizia (17,6 %). Gli imballaggi generati dal settore della distribuzione e della vendita al dettaglio rappresentano oltre l'80 % dei rifiuti plastici (potenzialmente) riciclabili. La frazione dei rifiuti domestici misti costituita dai rifiuti plastici sembra essere tra le più difficili da raccogliere e trattare. Gran parte dei materiali plastici utilizzati nell'edilizia ha applicazioni di lunga durata.

3.2.5.2 Una parte dei rifiuti plastici non è adatta al riciclaggio, per es. gli imballaggi alimentari o la plastica mista ad altri materiali, perché in questi casi, a causa della grande quantità di energia necessaria, la pulizia della plastica contaminata risulterebbe più costosa del valore del prodotto ottenuto. Questi rifiuti possono comunque essere utilizzati per il recupero di energia.

3.2.5.3 L'UE-27 è un esportatore netto di rifiuti, trucioli e residui di plastica. Dal 1999, il divario tra le importazioni e le esportazioni è aumentato costantemente: dopo un leggero aumento tra il 1999 e il 2002, le esportazioni sono esplose tra il 2002 e il 2006, per raggiungere i 2,1 milioni di tonnellate. Dal 1999 al 2006 le importazioni sono passate da 55 000 a 256 000 tonnellate.

3.2.5.4 Per quanto riguarda le fibre di poliesteri in fiocco, il polietilene tereftalato (PET) riciclato rappresenta il 70 % delle materie prime trasformate nell'UE, il che rende cruciale la disponibilità di bottiglie in poliestere. I produttori europei devono tuttavia affrontare gravi problemi per la crescente tendenza dei commercianti a esportare il PET, sotto forma di fiocchi (frammenti di bottiglie triturate) o di balle di bottiglie intere, verso l'Estremo Oriente e in particolare la Cina. Quest'ultima sta abolendo le restrizioni alle importazioni di rifiuti di PET per agevolare un flusso ancora più massiccio di questa importante materia prima secondaria dall'UE.

<sup>(3)</sup> I rifiuti dell'attività estrattiva sono assoggettati alla direttiva 2006/21/CE.

## 4. Il quadro giuridico del riciclaggio

### 4.1 *Regolamentazione diretta nell'UE*

4.1.1 Il riciclaggio va sostenuto migliorando l'infrastruttura di raccolta, rafforzando la certezza giuridica, creando condizioni di concorrenza eque ed eliminando gli oneri amministrativi inutili. Per soddisfare questa condizione essenziale, è necessario che l'intero spettro di regolamenti, direttive e decisioni sia coerente ed equilibrato. La direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE) rappresenta un passo nella direzione giusta, ma va considerata un punto di partenza, una prima fase che richiede frequenti verifiche e conseguenti aggiustamenti.

4.1.2 Altri importanti atti normativi sono la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio nella sua forma attuale, la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, il regolamento (CE) n. 1013/2006 sulle spedizioni di rifiuti e la direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Le suddette direttive stabiliscono obiettivi di riciclaggio arbitrari, che causano distorsioni del libero mercato delle materie prime secondarie. In considerazione delle modifiche e degli emendamenti che questo quadro normativo subisce frequentemente, è essenziale dedicare una costante attenzione alle sue conseguenze.

4.2 **Regolamentazione indiretta:** i processi di recupero e di riciclaggio non sono disciplinati soltanto dalla vasta gamma di atti normativi in materia di rifiuti, ma ulteriori restrizioni e controlli derivano dalla normativa che disciplina specifici settori industriali o l'industria nel suo complesso. Particolarmente importanti, in quest'ambito, sono gli effetti del regolamento (CE) n. 1907/2006 REACH e della politica UE in materia di cambiamenti climatici.

4.2.1 Per quanto riguarda il regolamento REACH, i rifiuti non rientrano nel suo campo di applicazione, ma le sostanze o miscele di recupero possono rientrarvi non appena cessano di essere rifiuti. La Commissione si è occupata del problema e i gruppi di lavoro tecnici competenti in materia hanno formulato suggerimenti più o meno soddisfacenti per risolvere questa situazione di stallo. Rimangono tuttavia degli elementi di incertezza, e presso il Centro comune di ricerca-Istituto per gli studi sulla prospettiva tecnologica (CCR-IPTS) della Commissione a Siviglia, nonché presso l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA), sono disponibili utilissimi studi e informazioni che potrebbero contribuire a risolvere questi problemi. La minaccia rappresentata dalla registrazione, tuttavia, non è del tutto elusa, neanche in quei casi in cui essa non può comportare beneficio alcuno.

4.2.2 La politica UE in materia di cambiamenti climatici dovrebbe prevedere una serie di incentivi che promuovano un passaggio coerente e sostenibile della società globale da fonti primarie di energia di origine fossile a fonti energetiche alternative. Questa politica consiste di singoli elementi dichiaratamente integrati ma, purtroppo, si tratta di un'integrazione più a parole che nei fatti. Alcune componenti hanno importanti ripercussioni sui processi di recupero e di riciclaggio: il sistema UE per lo scambio di quote di emissione (UE-ETS) aggiornato per il periodo post Kyoto produce svantaggi per gli operatori di impianti

di produzione a causa dell'approccio amministrativo all'assegnazione delle quote per il periodo 2013-2020. L'introduzione graduale di un sistema di vendite all'asta, inoltre, sottrarrebbe risorse finanziarie agli operatori, che così ne avrebbero ancora meno da investire nei futuri processi di riduzione delle emissioni di carbonio. Il sistema UE-ETS non tiene conto, peraltro, dell'energia e delle emissioni risparmiate grazie all'utilizzo di materie prime di recupero in altri settori industriali e nell'edilizia.

4.2.3 Anche la direttiva sulle energie rinnovabili è fonte di problemi. In conseguenza del grande impulso dato a queste fonti di energia e del forte, forse eccessivo appoggio di cui godono, esiste il grave rischio che grandi quantità di materie prime secondarie (tutti i tipi di biomassa, carta di recupero) siano dirottate dal riutilizzo come materiali alla generazione di energia e di calore. Se si vuole mantenere e ove possibile migliorare l'accesso alle materie prime secondarie, sarà opportuno studiare a fondo questi rischi e adottare le misure adeguate per minimizzarli. La definizione di «biomassa» deve essere riesaminata e, se necessario, rafforzata, per evitare che venga fatto un uso scorretto di quest'ultima allo scopo di produrre energia rinnovabile. In alcuni casi, per effetto di sovvenzioni che producono distorsioni del mercato, persino materie prime primarie come il legno vengono semplicemente bruciate!

4.2.4 I regolamenti UE in materia di rifiuti stabiliscono obblighi di legge per tutti gli attori dei cicli di rifiuti, e il rispetto di detti obblighi deve essere oggetto di controlli rigorosi da parte delle autorità competenti. L'istruzione e la formazione dei responsabili di questi controlli rappresentano requisiti essenziali nel contrasto di qualsiasi pratica illegale da parte di operatori poco scrupolosi, in particolare sul mercato internazionale.

## 5. Le catene del valore e gli attori nei principali flussi di materie prime secondarie

È evidente, sulla base dell'identificazione di cui al punto 3, che esistono grandi differenze tra i diversi flussi di materie prime secondarie. Alcuni sono per così dire «automatici» e si fondano su una base naturale di sistemi storicamente funzionali di raccolta, pretrattamento e trattamento (compresa la cernita) dei rifiuti prima che il materiale di recupero sia fornito a un grande impianto di riutilizzo. È possibile elencare una serie di caratteristiche per individuare ed evitare i rischi potenziali nei processi di recupero e di riciclaggio.

5.1 Il valore commerciale delle materie prime secondarie è uno dei fattori chiave che determinano l'accessibilità finale dei materiali. La raccolta e il pretrattamento dei rifiuti sono fasi relativamente poco costose nel caso di flussi concentrati (ferro, vetro e carta), e le risultanti materie prime secondarie rimangono accessibili a un costo ragionevole. Lungo l'intero circuito chiuso si applicano le condizioni di mercato. C'è invece un segmento sempre più ampio dell'attività di riciclaggio che non opera a prezzo di mercato dei materiali, ma opera in base alle politiche UE in materia di rifiuti. Gran parte dei rifiuti provenienti da imballaggi, di quelli di origine elettrica ed elettronica e di quelli biodegradabili viene trasformata per conseguire gli obiettivi di diverse direttive.

5.1.1 La produzione di materie prime secondarie a partire dai suddetti flussi di rifiuti non è economicamente sostenibile nel mercato globale. La raccolta, la cernita e la trasformazione avvengono per applicare le regole in materia di responsabilità estesa del produttore o grazie a finanziamenti pubblici diretti. In entrambi i casi, sono i cittadini europei a pagare per la conversione, o come contribuenti o come consumatori.

5.1.2 L'Europa genera una riserva di materie prime secondarie facilmente accessibile a qualsiasi operatore mondiale in qualsiasi momento, quando la domanda di materiali sul mercato globale aumenta. Il nostro continente esporta, principalmente in Asia, grandi quantità di rifiuti raccolti e non trattati. L'elevata volatilità del mercato mondiale si traduce in un'altrettanto elevata volatilità dei prezzi. Quando il mercato mondiale tende al ribasso, le materie prime secondarie di recupero si accumulano, perché gli obiettivi in materia di riciclaggio devono comunque essere rispettati, una situazione che causa gravissime distorsioni del mercato all'interno dell'UE.

5.1.3 Al momento di costruire un impianto di riciclaggio, gli operatori europei devono investire molto di più dei loro concorrenti asiatici, perché devono mantenere una sovraccapacità e osservare norme tecnologiche più severe. Quando poi il mercato globale delle materie prime tende al rialzo, le loro costose capacità rimangono inutilizzate, perché i rifiuti raccolti escono dall'Europa senza essere trasformati. È essenziale pertanto che il quadro normativo in materia di rifiuti sia più adeguato alle spinte che agiscono sul mercato mondiale delle materie prime, in modo da evitare distorsioni del mercato e di agevolare l'accesso alle materie prime secondarie per le industrie dell'UE.

5.1.4 Le restrizioni al commercio illegale o semi-illegale di materie prime secondarie potrebbero basarsi sulla richiesta inderogabile di certificati di qualità riconosciuti a livello internazionale, per esempio certificati basati sulle norme ISO, da parte dei partner commerciali extra UE destinatari delle materie prime secondarie. Anche gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure giuridiche del caso al momento di verificare l'origine dei rifiuti raccolti, qualora si possa verificare un problema.

5.1.5 Dato che in molte parti del mondo la politica delle materie prime è una questione di sicurezza strategica, l'appoggio

dell'UE lungo le intere catene del valore, in particolare per le materie prime secondarie di alta qualità, potrebbe risolvere molti problemi riguardanti l'accesso alle materie stesse. Sarà ovviamente necessario riesaminare le specifiche europee riguardanti le materie prime secondarie per poter definire il concetto di «alta qualità».

5.2 Un riciclaggio ragionevole deve avere un impatto ambientale positivo per tutte le principali industrie che fanno uso di grandi quantità/quote di materie prime secondarie. Ciò vale anche per l'utilizzo di sofisticate tecnologie di trattamento per cicli di rifiuti particolarmente difficili. Di solito, nel caso del trattamento di materie prime estratte o raccolte, il consumo di energia totale si riduce, a volte a una frazione del consumo tipico. Ciò significa inoltre livelli più bassi di emissioni di biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>) e spesso anche di altri gas, ecc. A causa delle impurità presenti nei rifiuti, diventa necessario occuparsi di altri rifiuti residuali e in certi casi si devono utilizzare anche impianti efficienti per il trattamento delle acque reflue. Questi rifiuti particolarmente complessi presentano inoltre costi maggiori di pretrattamento e trattamento, che rendono più costoso l'intero processo.

5.3 L'utilizzo concorrente delle materie prime secondarie da parte di operatori esterni a questa particolare industria presenta forti rischi per l'industria stessa (cfr. il punto 4.2.3). La concorrenza subisce pesanti distorsioni da finanziamenti destinati a finalità completamente diverse, e ciò può causare gravi distorsioni del mercato delle materie prime. L'industria della carta non può competere né sul fronte della pasta di legno (sua materia prima principale) né su quello della carta di recupero (la seconda per importanza) con gli impianti di generazione di energia e calore che possono contare sulle sovvenzioni per le energie rinnovabili. È necessario adottare misure protettive per garantire l'accesso alle materie prime di base. Se le suddette misure dovessero fallire, una delle più importanti industrie dell'UE corrobberebbe un grave pericolo. Il sostegno alla produzione di materie prime secondarie di alta qualità farà aumentare la domanda di manodopera, con un conseguente impatto sociale positivo nei periodi di crisi del consumo di materie prime secondarie.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

## III

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

469ª SESSIONE PLENARIA DEL 16 E 17 FEBBRAIO 2011

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione — Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE»**

COM(2010) 367 definitivo

(2011/C 107/02)

Relatore: **PALMIERI**

La Commissione europea, in data 30 giugno 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione - Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE*

COM(2010) 367 definitivo.

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 7 febbraio 2011.

Alla sua 469ª sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 17 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 240 voti favorevoli, 2 voti contrari e 14 astensioni.

### 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente il fatto che la Commissione europea abbia compreso l'esigenza di provvedere a una maggiore integrazione nel coordinamento delle politiche economiche europee, ponendo all'ordine del giorno della propria agenda l'esigenza di attuare un rafforzamento della *governance* economica dell'Unione.

1.2 Il CESE riconosce che l'attuale crisi economica ha in effetti messo a dura prova la tenuta economica, sociale ed anche politica dell'Unione europea (UE) in generale, e dell'Unione economica e monetaria (UEM) in particolare, evidenziando una debole capacità di coordinamento tra gli Stati membri (SM). Ciò si è palesato sia negli interventi di emergenza per contenere gli effetti finanziari e reali della crisi, sia nelle azioni di ridisegno dell'architettura globale - e dell'eurozona in particolare - per

evitare di ritrovarsi in un prossimo futuro nella stessa situazione. È inoltre chiaro come il debito pubblico elevato di alcuni Stati membri - derivato almeno in parte dagli estesi salvataggi bancari - sia un freno per gli investimenti pubblici e per la sostenibilità della spesa sociale.

1.3 Il CESE auspica che il rafforzamento della *governance* economica europea sia realizzato assicurando un'equa attenzione alle esigenze della stabilità e a quelle di una crescita portatrice di nuova occupazione.

1.4 Il CESE intende contribuire a trovare l'ampia condivisione necessaria per rafforzare efficacemente la *governance* economica, evidenziando da un lato alcuni limiti e rischi insiti nell'approccio seguito dalla Commissione, e dall'altro lato le importanti potenzialità che ne derivano.

1.5 Per prima cosa, occorre superare l'attuale fase di stallo dell'UE, derivante dalle vicissitudini della Costituzione europea e dell'allargamento a 27 Stati membri con storie e visioni politiche fortemente differenziate, che rende difficile individuare gli obiettivi comuni sul piano economico, sociale e ambientale che devono essere alla base della *governance* economica.

1.6 Al contempo, le regole per il futuro devono basarsi sull'analisi condivisa del passato, in particolare di quali siano stati i limiti degli strumenti di coordinamento già esistenti, che hanno condotto a un'applicazione inefficace del Patto di stabilità e di crescita (PSC) e un insufficiente raggiungimento degli obiettivi fissati a Lisbona.

1.7 In secondo luogo, per quanto riguarda la tempistica, è stato deciso di avviare il semestre europeo - a partire dal 1° gennaio 2011 - senza aver prima stabilito le regole e i contenuti da applicare. E, inoltre, senza aver realizzato un'effettiva sincronizzazione delle proposte tra i diversi soggetti istituzionali interessati.

1.8 La limitata partecipazione delle istituzioni rappresentative dei cittadini europei (Parlamento e Comitati) sia nella discussione che nell'implementazione della nuova *governance* rischia di far percepire all'opinione pubblica il rafforzamento delle regole - dato dalla minore discrezionalità politica e dai maggiori automatismi previsti - come un «deficit di legittimità» nelle scelte dell'Unione, in parallelo con la perdita di fiducia nell'UE rilevata dai dati di Eurobarometro.

1.9 Il CESE ritiene che l'affermazione della legittimità democratica del coordinamento delle politiche economiche europee debba necessariamente passare per il Parlamento europeo. In questo ambito il CESE auspica che il Parlamento europeo possa assumere un ruolo cruciale nel processo avviato con il semestre europeo, sia nella fase di controllo sia in quella di valutazione degli interventi correttivi previsti dalla comunicazione della Commissione europea.

1.10 Solo mantenendo la coerenza tra gli obiettivi della crescita e dello sviluppo economico e sociale enunciati nella strategia Europa 2020 (SE 2020) - per i quali sono necessari livelli di investimenti forse incompatibili con i vincoli di bilancio - e le esigenze di stabilità monetaria e finanziaria espresse nel PSC, sarà possibile facilitare l'accettabilità dei vincoli di bilancio da parte dell'opinione pubblica.

1.11 A tale scopo è anche necessario adottare un adeguato set di indicatori che vadano al di là del solo PIL, atti a includere le conquiste sociali ed ambientali e le perdite, e quindi a rispecchiare le reali preoccupazioni dei cittadini, implementando le cinque azioni previste nell'ambito di *Beyond GDP (Oltre il PIL)*. Esse riguardano l'utilizzo di indicatori ambientali e sociali, la

disponibilità di informazioni quasi in tempo reale e di dati precisi su distribuzione e disuguaglianze, l'elaborazione di una «tabella» europea di sviluppo sostenibile, l'estensione dei conti nazionali alle questioni ambientali e sociali.

1.12 Il CESE, nel rispetto del suo ruolo di organismo di consultazione, potrebbe contribuire a un migliore funzionamento del semestre europeo attraverso una sessione annuale specifica per discutere le raccomandazioni e il modo per creare consenso sulle riforme a livello nazionale, tenendo conto dell'impatto sociale delle misure adottate. Tale discussione potrebbe avvenire in autunno, dopo l'adozione formale delle raccomandazioni per gli Stati membri, e le sue conclusioni sarebbero la base per confrontarsi con i rispettivi consigli economici e sociali nazionali, i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo.

1.13 In particolare, la crescente attenzione alla contrattazione tra le parti sociali, soprattutto nell'eurozona, dove gli Stati membri non dispongono più dello strumento della svalutazione, rende le relazioni tra sindacati e associazioni imprenditoriali parte integrante della strategia delineata dalla Commissione. Una soluzione potrebbe essere l'uso più intenso e funzionale del Dialogo macro-economico (MED), che porti a un'effettiva valutazione condivisa tra governi e parti sociali della situazione economica a livello di UE e degli interventi da attivare, in stretto collegamento con i processi di dialogo sociale a livello nazionale.

1.14 La realizzazione di un effettivo coordinamento delle politiche economiche europee richiede la necessaria condivisione del quadro macroeconomico di riferimento e di quello previsionale. A tal fine il CESE auspica che siano garantite le condizioni affinché l'Eurostat disponga di basi informative adeguate di modo che la Commissione europea possa formulare delle proposte previsionali corrette, e si instauri un fattivo supporto tra gli altri organismi interessati: Banca centrale europea, Consiglio europeo, Parlamento europeo e parlamenti nazionali.

1.15 Il CESE auspica che il coordinamento delle politiche economiche europee sia, almeno per i paesi dell'area dell'euro, il primo passo verso una vera e propria politica economica comune e verso il coordinamento delle politiche di bilancio.

1.16 Se, nel quadro di un più stretto coordinamento delle politiche economiche, si arriverà a un rafforzamento, oltre che della politica fiscale e monetaria, anche del coordinamento delle politiche salariali nella zona dell'euro, si dovrà rispettare l'autonomia contrattuale delle parti sociali; in questo contesto è inaccettabile e va dunque respinta l'idea di obiettivi per la contrattazione collettiva fissati a livello statale o addirittura di riduzioni salariali imposte dallo Stato.

## 2. Il rafforzamento della *governance* economica europea nella comunicazione della Commissione europea <sup>(1)</sup>

2.1 La comunicazione della Commissione rappresenta un'ulteriore elaborazione delle idee formulate nella comunicazione *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche* <sup>(2)</sup> e degli indirizzi adottati dal Consiglio europeo EUCO 13/10, che seguono i risultati finora raggiunti dal gruppo di lavoro sulla *governance* economica (task force VAN ROMPUY).

2.2 Alla base del documento elaborato dalla Commissione, c'è il riconoscimento implicito che gli effetti della crisi finanziaria ed economica hanno prodotto una serie di pressioni nei confronti della tenuta economica e sociale dell'UE in generale, e dell'UEM in particolare, evidenziando una debole capacità di coordinamento delle politiche economiche europee.

2.3 In questo contesto la comunicazione si pone il compito di strutturare un quadro di interventi in grado di assicurare un miglior coordinamento delle politiche economiche europee tra i 27 Stati membri dell'UE ed in particolare tra i 16 dell'UEM, per i quali sono previste norme specifiche. L'architettura predisposta tende a integrare il Patto di stabilità e crescita con la strategia Europa 2020 (SE 2020).

2.4 Nell'ambito del processo di rafforzamento della *governance* economica europea, la Commissione intende realizzare essenzialmente tre obiettivi.

2.4.1 Il primo obiettivo è rappresentato da un *rafforzamento del coordinamento e della sorveglianza delle politiche economiche* volto a:

- ridurre gli squilibri nazionali mediante una sorveglianza macroeconomica rafforzata basata su meccanismi di allarme e di sanzioni,
- rendere più omogenei i quadri di bilancio nazionali attraverso l'adozione di requisiti minimi uniformi tra gli SM e il passaggio da una programmazione di bilancio annuale a una pluriennale,
- rendere più efficace il PSC, concentrando l'attenzione sulla dinamica del debito e dei disavanzi.

2.4.2 Il secondo obiettivo è quello di *predisporre un sistema di correttivi preventivi e di sanzioni* applicabili in casi di violazioni da parte degli SM dell'UE.

2.4.3 Il terzo e ultimo obiettivo *istituisce un semestre europeo di coordinamento anticipato delle politiche economiche* applicabile anche per le riforme strutturali e per le misure di sostegno alla crescita economica previste dalla SE 2020.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 367 definitivo.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 250 definitivo.

2.5 Tali obiettivi sono tradotti in legislazione secondaria dalla Commissione con il pacchetto presentato il 29 settembre 2010, relativo all'adozione di sei comunicazioni <sup>(3)</sup> che trattano in dettaglio le modalità concrete di raggiungimento. Esse saranno oggetto di due pareri specifici da parte del CESE, di cui uno sulla riforma del PSC e l'altro sugli squilibri macroeconomici. Pertanto il presente parere si limita alle considerazioni di carattere generale sul sistema complessivo di *governance* proposto dalla Commissione, senza entrare nel merito del pacchetto legislativo, di cui si occuperanno specificatamente i due pareri sopra indicati.

## 3. Considerazioni di carattere generale

3.1 Deve essere accolta favorevolmente la decisione presa dalla Commissione di avviare un processo di reale rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche europee. Si tratta infatti di una necessità evidenziata da tempo da molti organismi istituzionali europei (tra i quali il Parlamento europeo) e non. In particolare, l'importanza di accrescere l'integrazione della *governance* dell'Unione è stata richiamata più volte dal CESE nei pareri che in passato si sono occupati di questa materia <sup>(4)</sup>.

3.2 La crisi finanziaria ed economica ha messo a dura prova la tenuta produttiva, sociale e politica dell'UE in generale, e dell'UEM in particolare <sup>(5)</sup>.

3.3 Il contesto sociale ed economico appare soggetto a instabilità e incertezza, e di conseguenza necessita di un'efficace organizzazione e del buon funzionamento delle istituzioni. Diventa sempre più evidente che, in assenza di cooperazione tra gli attori delle politiche economiche nazionali, non è possibile guidare verso una direzione comune tutti gli SM di fronte alle sfide poste dalla globalizzazione produttiva e finanziaria e dai profondi mutamenti tecnologici in corso.

<sup>(3)</sup> COM(2010) da 522 a 527 definitivo; per dettagli si rimanda a [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/2010-09-eu\\_economic\\_governance\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm)

<sup>(4)</sup> Pareri CESE sui seguenti temi: *Le implicazioni della crisi del debito pubblico per la governance dell'UE*, GU C 51 del 17.2.2011, pag. 15; *Ripresa economica: punto della situazione e iniziative concrete*, GU C 48 del 15.2.2011, pag. 57; *Crisi finanziaria: conseguenze per l'economia reale*, GU C 255 del 22.9.2010, pag. 10; *Politiche economiche che favoriscono la strategia industriale europea*, GU C 10 del 15.1.2008, pag. 106; *Gli indirizzi di massima per le politiche economiche e la governance economica - Le condizioni per una maggiore coerenza delle politiche economiche in Europa*, GU C 324 del 30.12.2006, pag. 49; *Il rafforzamento della governance economica - La riforma del Patto di stabilità e di crescita*, GU C 88 dell'11.4.2006, pag. 68.

<sup>(5)</sup> Come ha tenuto a precisare il commissario europeo per gli Affari economici e monetari, Olli REHN, nell'audizione al Parlamento europeo del 5 luglio 2010: «La crisi ha rivelato delle debolezze sistemiche importanti nell'attuale unione economica e monetaria. In parole semplici: abbiamo bisogno di un migliore e più stretto coordinamento della politica economica dell'UE. Abbiamo anche bisogno di un'applicazione più rigorosa delle regole dell'UEM. Le regole non contano nulla se non vengono seguite» (REHN O., *Rafforzare la fiducia economica in Europa*, discorso alla commissione ECON del Parlamento europeo, Strasburgo, 5 luglio 2010).

3.4 In assenza di coordinamento delle politiche economiche, la crisi ha già prodotto una serie di conseguenze di carattere economico e sociale particolarmente gravi per l'UE, in particolare per quanto riguarda le opportunità di crescita e l'occupazione. Effetti lucidamente individuati nel progetto di relazione sulla crisi finanziaria, economica e sociale presentato al Parlamento europeo dalla relatrice Pervenche BERÈS <sup>(6)</sup>.

3.4.1 Il prodotto interno lordo (PIL) dell'UE, dopo una stentata crescita nel 2008 (+0,5 %), è nettamente caduto nel 2009 (-4,2 %) e dovrebbe lentamente risalire nel 2010 e 2011 (previsioni rispettivamente di +1 e +1,7 %). Il crollo è particolarmente grave nei tre paesi baltici (la Lettonia avrà perso a fine 2011 il 22 % del PIL del 2007) e in Irlanda, e in misura minore in Italia, Grecia e Finlandia. Al contempo le esportazioni di SM - sia verso gli altri SM sia all'esterno dell'UE - si sono contratte del 12 % tra il 2007 e il 2009, con punte superiori al 15 % per Finlandia, Malta, Bulgaria, Svezia, Estonia e Regno Unito <sup>(7)</sup>.

3.4.2 Di conseguenza, gli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona (SL) per il mercato del lavoro si sono allontanati per la maggior parte degli SM: il tasso di occupazione è sceso per l'UE dal 65,4 % del 2007 al 64,6 % del 2009, con riduzioni superiori ai cinque punti percentuali in Estonia, Irlanda, Spagna e Lettonia; nello stesso periodo, il tasso di disoccupazione è cresciuto nell'UE dal 7,1 all'8,9 %, superando la soglia del 10 % in Spagna (dove ha raggiunto il 18 %), Slovacchia, Irlanda e nei tre paesi baltici.

3.5 A fronte di tale contesto fortemente critico che richiede soluzioni altrettanto forti, permangono alcune perplessità in merito all'approccio e alla tempistica adottati dalla Commissione nel processo di rafforzamento della *governance* economica europea. Fattori questi che, oltre ad ostacolare la condivisione - nella forma più ampia possibile - del processo avviato nelle istituzioni comunitarie e nell'opinione pubblica, potrebbero rendere non del tutto chiaro l'oggetto stesso del coordinamento proposto.

3.6 In primo luogo, l'azione dell'UE volta al rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche non può prescindere dall'individuazione - realmente condivisa tra gli SM - di cosa si intenda effettivamente per «*governance* economica», unita ad un'attenta valutazione delle ragioni che hanno condotto - nel corso del decennio passato - sia ad un'applicazione inefficace del PSC sia ad un'insufficiente raggiungimento degli obiettivi fissati a Lisbona.

3.6.1 Da un lato, il termine *governance* richiama alla mente un'architettura istituzionale decentrata, dove non agisce un solo centro di potere come negli stati nazionali, bensì una pluralità di soggetti, sia governativi che non governativi, che cooperano tra loro per il raggiungimento di fini condivisi. Ma l'UE è ancora

in una fase di stallo, creato dalle vicissitudini della Costituzione europea e dell'allargamento a 27 SM con storie e visioni politiche fortemente differenziate. Da qui deriva la necessità che le istituzioni dell'UE e gli SM condividano effettivamente nuovi obiettivi economici, sociali e ambientali, che invece stentano a manifestarsi dopo il grande sforzo negli anni '80 e '90 per la creazione del mercato unico e l'adozione dell'euro.

3.6.2 Dall'altro lato, la previsione di regole per il futuro non sembra basarsi sull'analisi condivisa del passato. Non è infatti indifferente stabilire se le criticità riscontrate nel PSC derivino da errori iniziali di progettazione dei vincoli all'interno dell'UEM di fronte a crisi gravi, oppure da scelte politiche inopportune nel corso della sua applicazione, o infine da visioni differenti sugli obiettivi e le relative strategie da perseguire (bassa inflazione, crescita economica e occupazionale, ruolo dell'euro come valuta di riserva, ecc.) <sup>(8)</sup>. Anche con le precedenti versioni del PSC esistevano nell'Unione da oltre un decennio regole di condotta per gli SM, che però non hanno impedito l'insorgere frequente e ripetuto di situazioni critiche.

3.6.3 Al contempo, il mancato raggiungimento della gran parte degli obiettivi quantitativi decisi con la SL - anche a prescindere dalla crisi economica - fa sorgere forti interrogativi sulla scelta degli indicatori e sulla loro capacità di sintetizzare efficacemente il percorso verso l'incremento della competitività e del dinamismo.

3.7 In secondo luogo, per quanto riguarda la tempistica, è stato deciso di avviare il semestre europeo - a partire dal 1° gennaio 2011 - senza aver prima stabilito le regole e i contenuti da applicare. E, inoltre, senza aver realizzato un'effettiva sincronizzazione delle proposte tra i diversi soggetti istituzionali interessati: la Commissione europea, il Parlamento europeo, la task force sulla *governance* economica presieduta da VAN ROMPUY, la Banca centrale europea (BCE), il CESE, il Comitato delle regioni. Il processo di discussione dovrebbe concludersi con l'approvazione del Parlamento, solamente entro l'estate del 2011 al più presto.

<sup>(6)</sup> Parlamento europeo, progetto di relazione sulla crisi finanziaria, economica e sociale: raccomandazioni sulle misure e le iniziative da adottare (relazione intermedia). Commissione speciale sulla crisi finanziaria, economica e sociale. Relatrice: Pervenche BERÈS, 6 maggio 2010.

<sup>(7)</sup> Dati estratti dalla banca dati Eurostat consultata a settembre 2010 e riportati nelle Tabelle 1 e 2 dell'Allegato.

<sup>(8)</sup> Lo stesso Presidente del Consiglio europeo Herman VAN ROMPUY il 20 settembre del 2010 ha riconosciuto questo «handicap istituzionale»: «... dobbiamo vivere con il dilemma di un'unione monetaria senza un'unione di bilancio avanzata. Dall'introduzione dell'euro, le istituzioni europee hanno la responsabilità della politica monetaria, mentre gli Stati membri continuano ad essere responsabili della propria politica di bilancio e coordinano la propria politica economica. Ciò crea tensioni e da ciò derivano le decisioni a volte tortuose di cui parlavo ... ! Si può deplorare un difetto di costruzione, "il peccato originale dell'euro" secondo alcuni. Io parlerei piuttosto di un handicap strutturale. Ma all'epoca, quella dei negoziati del Trattato di Maastricht, in particolare tra Germania e Francia, si doveva fare una scelta. Senza questo peccato originale, l'euro non sarebbe neanche nato!». VAN ROMPUY H., *Non la rinazionalizzazione della politica europea, bensì l'uropeizzazione della politica nazionale*, discorso su invito di *Notre Europe*, Parigi, Grande anfiteatro di Scienze politiche ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/116622.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/116622.pdf)).

3.8 Di fronte a una situazione fortemente critica, come quella che si è manifestata nella primavera del 2010, da parte della Commissione appare evidente la preoccupazione più della tempestività nell'uscita dalla crisi - da mostrare ai mercati finanziari globali e all'opinione pubblica - rispetto all'efficacia che tale risposta potrà avere nel medio-lungo periodo, non solo sul piano finanziario, ma anche su quello produttivo, sociale e politico.

3.9 L'uscita dalla crisi richiede - secondo la Commissione - regole più stringenti e sanzioni più certe, con una minore discrezionalità politica e maggiori automatismi. Ma nessun insieme di regole può affrontare efficacemente le situazioni di grave crisi, poiché esse sono causate quasi sempre da eventi straordinari e imprevedibili che sfuggono sia alle capacità predittive dei tecnici sia alle capacità di reazione di norme precostituite. L'utopia di un «governo delle regole» - che sollevi la politica dall'onere di compiere delle scelte - è difficilmente realizzabile e anzi persino pericolosa, nella misura in cui dona un illusorio senso di sicurezza, di essere al riparo da qualsiasi fonte di incertezza<sup>(9)</sup>. Un approccio di questo tipo, inoltre, comporta due ordini di problemi da valutare attentamente.

3.9.1 Il primo è il rischio di sottovalutare i vantaggi dell'approccio comunitario, con il coinvolgimento delle istituzioni maggiormente rappresentative dei cittadini europei, rispetto alla logica intergovernativa, con decisioni prese essenzialmente dal Consiglio e un ruolo limitato per il Parlamento e i Comitati. L'unica eccezione è rappresentata dal coinvolgimento, all'interno del semestre europeo, del Parlamento europeo, al quale la Commissione presenterà nel mese di gennaio l'analisi annuale della crescita, in modo da avviare il dibattito sugli orientamenti del coordinamento.

3.9.1.1 La prevalenza della logica intergovernativa può comportare la stessa sottovalutazione del deficit di cittadinanza europea già subita con la SL. È una sfida alla tenuta economica sociale e politica dell'UE allo stesso modo della crisi globale, che potrebbe dare nuovo spazio all'illusione di ripristinare la sovranità nazionale attraverso la rinuncia all'euro (e persino all'Unione stessa) per riavviare un improbabile sviluppo nazionale libero dai vincoli e dai tecnocrati europei. Non è un caso che un attento osservatore dell'Unione europea - Charles KUPCHAN<sup>(10)</sup> - abbia avvertito un rischio di «rinazionalizzazione» del progetto europeo in un articolo uscito il 29 agosto 2010 sul *Washington Post*: «L'Europa sta vivendo un'esperienza di rinazionalizzazione della vita politica e i paesi stanno riappropriandosi della sovra-

nità che un tempo avevano volontariamente sacrificato sull'altare di un ideale collettivo»<sup>(11)</sup>.

3.9.1.2 I cittadini europei sembrano rivelare proprio questa perdita di fiducia, non tanto nei confronti delle istituzioni comunitarie in quanto tali, quanto in merito all'utilità di far parte dell'UE. I sondaggi dell'Eurobarometro<sup>(12)</sup> mostrano infatti come - tra la primavera 2007 e 2010 - la quota di europei che ritengono positiva l'appartenenza del loro paese all'UE è scesa dal 57 al 49 %, a vantaggio di chi la valuta negativa (oggi 18 %) e di chi ha un giudizio più incerto (29 %). In parallelo, la percentuale di cittadini che pensano che il loro paese abbia nel complesso beneficiato dall'essere membro dell'UE si è ridotta dal 59 al 53 %, mentre coloro che rispondono che non ci sono stati benefici sono saliti al 35 %.

3.9.2 Il secondo problema è il rischio di seguire un approccio tradizionale alla soluzione dei problemi, fondato sul primato del rigore finanziario rispetto ai temi della crescita, dell'equità sociale e del degrado ambientale, nonostante siano ormai diffuse e convincenti argomentazioni innovative<sup>(13)</sup>.

3.9.2.1 Le relazioni tra spesa pubblica, performance economiche e obiettivi sociali sono più complesse di quanto l'ipotesi semplificatrice del *trade-off* tra equità ed efficienza tende a far credere. Sistemi di welfare e di regolazione ambientale ben disegnati permettono di accrescere anche l'efficienza e la competitività, tanto da essere considerati un fattore produttivo che contribuisce alla stabilità e alle dinamiche economiche nelle economie post-industriali.

3.9.2.2 Ciò vale ancora di più nella fase di crisi che le economie europee stanno attraversando. Nel Piano europeo di ripresa economica<sup>(14)</sup>, la Commissione ha riconosciuto sia la necessità di «ridurre il costo umano della crisi economica e attenuarne le ripercussioni sulle categorie più vulnerabili», sia il fatto che la crisi dovrebbe essere vista come un'opportunità per «accelerare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio», realizzando una strategia «che promuoverà le nuove tecnologie, creerà nuovi posti di lavoro verdi e aprirà nuove opportunità su mercati mondiali in rapida espansione».

<sup>(9)</sup> VEROLA N., *L'Europa e la crisi: squilibri finanziari ed equilibri costituzionali*, Paper for ASTRID, 2010, disponibile on-line <http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/VEROLA—L-Europa-e-la-crisi—squilibri-finanziari-ed-equilibri-constituzionali.pdf> (solo in italiano).

<sup>(10)</sup> Direttore di Studi europei del *Council on Foreign Relations* e professore alla Georgetown University.

<sup>(11)</sup> KUPCHAN, C., *As nationalism rises, will the European Union fall*, *Washington Post*, 29 agosto 2010. Si vedano anche le considerazioni su tassazione e rappresentanza espresse da DE GRAUWE P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, disponibile on-line <http://www.voxeu.com/index.php?q=node/5615>.

<sup>(12)</sup> Dati di Eurobarometro 73 - Primi risultati, riportati nelle figure 1 e 2 dell'Allegato.

<sup>(13)</sup> Sulla sostenibilità ambientale, cfr. DALY H., *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development* (Oltre la crescita - Edizioni di Comunità, 2001), 1996. Sul welfare e l'equità, cfr. BEGG I., FERRERA M., HODSON D., MADSEN P., MATSAGANIS M., SACCHI S., SCHELKE W., *The Cost of Non Social Policy: Literature Review* (I costi dell'assenza di politica sociale: rassegna della letteratura in materia), Relazione alla Commissione europea, Bruxelles, 2003. Sul paradigma dello sviluppo umano, cfr. SEN A., *Inequality Re-examined* (La disuguaglianza. Un riesame critico, Il Mulino, 2010), 1992; e SEN A., *Development as Freedom* (Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia, Mondadori, 2000), 1999.

<sup>(14)</sup> COM(2008) 800 definitivo - *Un piano europeo di ripresa economica*, pag. 5.

3.9.2.3 Inoltre, va ricordato che la crisi non è nata nel settore pubblico, ma in quello privato, a causa degli squilibri tra l'espansione globale dell'offerta di beni e servizi e il rallentamento nella crescita del potere d'acquisto dei consumatori<sup>(15)</sup>. Gran parte del deterioramento dei bilanci degli SM rispetto al PIL è stato solo una conseguenza degli interventi emergenziali, come conseguenza del calo del denominatore (il reddito nazionale) e dell'aumento del numeratore (la spesa pubblica per il salvataggio del sistema finanziario e produttivo, nonché per gli stabilizzatori automatici volti a contenere gli effetti potenzialmente drammatici della crisi)<sup>(16)</sup>. Scrive giustamente FITOUSSI: «I problemi di bilancio dell'Europa nascono non tanto dall'azione discrezionale dei governi, quanto dalle conseguenze automaticamente prodotte dall'impoverimento delle società sulle finanze pubbliche»<sup>(17)</sup>.

#### 4. Considerazioni di carattere particolare

4.1 L'insufficiente chiarezza su cosa si intenda per «governance economica», nonché sugli obiettivi di fondo su cui si basa, insieme alla scarsa consapevolezza dei limiti del PSC e della SL, rendono necessaria l'individuazione di una strategia condivisa tra gli SM e le istituzioni dell'UE. Una strategia che non si limiti ad enunciare regole e procedure formali, ma che entri nel dettaglio delle politiche concrete - tanto più in un contesto debole a seguito della crisi economica - per migliorare la qualità della vita dei cittadini europei, innalzare il tasso di occupazione (anche tra i gruppi svantaggiati quali disabili e minoranze etniche) e rafforzare le capacità competitive del sistema produttivo europeo (comprese le piccole e medie imprese e l'economia sociale).

4.2 A tale scopo, non ci si può limitare alle pur indispensabili regole di buona contabilità per verificare la coerenza di entrate e uscite. Per rafforzare la fiducia e le aspettative dei cittadini europei nei confronti dell'UE servono azioni di medio-lungo periodo, che permettano di conciliare il necessario rigore sui conti con l'altrettanto importante capacità di pensare e attuare progetti di sviluppo economico e sociale. Deve quindi crescere la consapevolezza europea di un'Unione europea intesa come entità politica, come ambizione di coordinare - verso un fine realmente condiviso - le diverse politiche nazionali, come soggetto attivo nel mondo globale.

4.3 Un'Europa più consapevole passa per un ruolo più incisivo, nonché una maggiore capacità di comprensione dei mu-

tamenti in corso da parte delle istituzioni rappresentative dei cittadini e delle parti sociali - Parlamento e Comitati -, da cui il percorso di coordinamento previsto dalla Commissione può trarre una forte legittimità democratica e può trovare l'ampia condivisione che appare necessaria per la sua efficace applicazione.

4.4 Al momento, però, il ruolo del Parlamento nel semestre europeo appare modesto, limitato alla fase iniziale di dibattito e primo orientamento del percorso di coordinamento, mentre potrebbe svolgere un ruolo maggiore e più efficace se coordinato con l'attività dei parlamenti nazionali chiamati a discutere ed approvare i bilanci dei singoli SM. Il Parlamento può essere fondamentale per definire quale *governance* economica debba perseguire l'Unione e garantire la legittimità democratica delle procedure preventive e correttive, comprese le sanzioni pecuniarie agli SM.

4.5 In questo contesto il CESE - nel rispetto del suo ruolo di organismo di consultazione delle istituzioni europee - può contribuire al rafforzamento della *governance* economica europea attraverso una sessione annuale specifica per discutere le raccomandazioni e il modo per creare consenso sulle riforme a livello nazionale, tenendo conto dell'impatto sociale delle misure adottate. Il valore aggiunto del CESE è proprio la rappresentanza al suo interno delle organizzazioni che a livello nazionale determinano il consenso sociale sulle politiche economiche; ciò potrebbe permettere al CESE di dare un importante contributo nell'impegno e nella responsabilizzazione non solo dei leader politici, ma anche e soprattutto dei cittadini degli SM.

4.5.1 Tale discussione potrebbe avvenire in autunno, dopo l'adozione formale delle raccomandazioni per gli SM, e le sue conclusioni sarebbero la base per confrontarsi con i rispettivi comitati economici e sociali nazionali, i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, consentendo sia la valutazione delle strategie adottate che la loro opportuna diffusione e condivisione a livello nazionale.

4.6 Il maggior peso di Parlamento e Comitati ridurrebbe il rischio di sottovalutare l'obiettivo della crescita e dello sviluppo economico e sociale rispetto all'esigenza della stabilità monetaria e finanziaria, permettendo di mantenere coerenti tra loro il PSC e la SE 2020. Infatti, sebbene la stabilità economica - soprattutto in tempi di crisi - sia alla base della crescita e del mantenimento degli standard di vita dei cittadini europei, la ricerca di una maggiore stabilità non deve avvenire a danno dei redditi e dei diritti dei cittadini. Il perseguimento congiunto della riforma della *governance* economica e della SE 2020 faciliterebbe quindi l'accettabilità dei vincoli di bilancio da parte dell'opinione pubblica.

<sup>(15)</sup> ILO-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Le sfide della crescita, dell'occupazione e della coesione sociale), documento di discussione per la conferenza congiunta ILO-FMI, Oslo, 13 settembre 2010, pagg. 67-73.

<sup>(16)</sup> Il debito pubblico aggregato nell'eurozona è passato dal 72 % del 1999 al 67 % nel 2007 (figura 3 dell'Allegato) e nello stesso periodo è aumentato l'indebitamento delle famiglie e del settore finanziario (figura 4 dell'Allegato). L'indebitamento del settore pubblico è aumentato a partire dal 2008 (figura 5 dell'Allegato), quando i governi hanno effettuato salvataggi del sistema bancario e sostenuto l'attività economica in un quadro congiunturale recessivo (riduzione del PIL e riduzione delle entrate fiscali).

<sup>(17)</sup> FITOUSSI J.P., *Crise et démocratie, le paradoxe européen*, Le Monde, 16 ottobre 2010. Si veda anche DE GRAUWE P., *What kind of governance for the eurozone?*, CEPS Policy Brief, n. 214, settembre 2010.

4.6.1 Allo stato attuale, nonostante la Commissione sembri essere molto attenta nel porre sullo stesso piano le due strategie, sorgono dei forti dubbi sulle effettive intenzioni di procedere ad una reale integrazione fra esse, che rimangono nettamente separate. Emerge piuttosto uno sbilanciamento riduttivo della dimensione sociale a vantaggio dei fattori di produttività e di flessibilità del lavoro, che si ritiene possano incrementare la competitività delle imprese europee.

4.6.2 L'assunto di fondo è che la sorveglianza macroeconomica - insieme alla sorveglianza tematica delle riforme strutturali richieste dalla Commissione - crea un contesto favorevole ad assicurare comunque una crescita economica sostenibile, a vantaggio sia della SE 2020 sia del PSC. Ma l'esperienza degli ormai oltre dieci anni di sperimentazione della moneta unica - e quindi per l'eurozona con l'impossibilità di usare lo strumento della svalutazione - non mostra segni evidenti che i divari di competitività all'interno dell'UE e dell'UEM si possano riassorbire tempestivamente.

4.7 Per migliorare la competitività di qualità la SE 2020 sembra andare nella giusta direzione, prevedendo interventi nell'ambito della conoscenza, dell'innovazione e della sostenibilità ambientale. Tuttavia, si crea una contraddizione tra gli obiettivi della SE 2020 e il rafforzamento del PSC, tanto più nel contesto economico e sociale europeo che sta ancora uscendo lentamente dalla crisi.

4.7.1 Raggiungere gli ambiziosi obiettivi della SE 2020 - una crescita intelligente (basata su conoscenza e innovazione), sostenibile (più efficace, verde e competitiva) e inclusiva (coesione sociale e territoriale tramite l'occupazione, con particolare attenzione ai lavoratori svantaggiati) - rende infatti necessario finanziare adeguati livelli di investimenti. Ma al contempo tali interventi, che richiedono una maggiore spesa pubblica diretta o incentivi anche fiscali all'azione dei privati, potrebbero rivelarsi incompatibili con i vincoli di bilancio che la Commissione intende rafforzare per ottemperare al PSC e migliorare la *governance* economica.

4.7.2 Inoltre, rimanendo nell'ambito del PIL, è certamente vero che la solidità dei conti pubblici e dell'euro costituisce una base necessaria sulla quale costruire politiche di sviluppo di largo respiro. Tuttavia, le regole contabili da sole non garantiscono l'evoluzione positiva delle finanze degli SM nel lungo periodo. Infatti, secondo il «principio di invarianza» enunciato da STIGLITZ, SEN e FITOUSSI<sup>(18)</sup>, il valore degli aggregati conta-

bili a livello nazionale non deve variare secondo le differenze istituzionali, economiche, sociali e politiche tra i diversi paesi, ma si devono confrontare situazioni il più possibile omogenee. In altri termini, per verificare la sostenibilità di lungo periodo dei conti pubblici non basta sorvegliare il deficit e il debito di anno in anno, ma è necessario tenere conto delle prospettive future anche dei mercati privati, in primo luogo quelli finanziari, immobiliari e previdenziali, che in situazioni di crisi e di emergenza possono incidere in maniera rilevante sulla solidità delle finanze pubbliche degli SM, ad esempio tramite i salvataggi delle istituzioni finanziarie e delle grandi imprese.

4.7.3 Peraltro, la focalizzazione sugli squilibri competitivi implica un costante monitoraggio della dinamica dei costi unitari del lavoro, che a sua volta comporta una crescente attenzione alla contrattazione tra le parti sociali, in particolare nell'eurozona, dove gli SM non dispongono più dello strumento della svalutazione. Le relazioni tra sindacati e associazioni imprenditoriali dovrebbero quindi essere parte integrante della strategia delineata dalla Commissione - una parte, questa, importante che risulta mancare nella comunicazione della Commissione.

4.7.3.1 Una soluzione potrebbe essere l'uso più intenso e funzionale del Dialogo macro-economico (MED), che porti a un'effettiva valutazione condivisa tra governi e parti sociali della situazione economica a livello di UE e degli interventi da attivare, in stretto collegamento con i processi di dialogo sociale a livello nazionale. Con un salto di qualità, esso assumerebbe il ruolo di strumento che permette l'effettivo coinvolgimento delle parti sociali insieme alla Banca centrale europea, alla Commissione e al Consiglio, in grado di rendere coerenti le dinamiche comunitarie con quelle nazionali<sup>(19)</sup>.

4.8 L'adozione di un effettivo coordinamento delle politiche economiche europee richiede la condivisione unanime - da parte dei 27 SM - del quadro macroeconomico di riferimento e del quadro macroeconomico previsionale, poiché è su tali quadri che si baserà l'elaborazione delle politiche economiche e fiscali individuate dagli SM e comunicate nel corso del semestre europeo. In questo particolare contesto assumono un ruolo di fondamentale importanza le analisi dell'Eurostat, le proposte previsionali della Commissione europea, il ruolo di supporto della Banca centrale europea e le reazioni del Consiglio europeo e del Parlamento europeo.

<sup>(18)</sup> STIGLITZ J.E., SEN A., FITOUSSI J.P., *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (Relazione della Commissione sulla misurazione dei risultati economici e del progresso sociale), Relazione al Presidente della Repubblica francese, Parigi, 2009 (pagg. 22-23).

<sup>(19)</sup> WATT A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 luglio 2010, disponibile on-line <http://www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice/>.

4.9 A causa delle forti interrelazioni tra obiettivi economici, sociali ed ambientali vi è anche la necessità di adottare indicatori più completi della sola crescita del PIL. Vale la pena ricordare che nella comunicazione della Commissione significativamente intitolata *Non solo PIL - Misurare il progresso in un mondo in cambiamento* <sup>(20)</sup>, vengono appunto auspicati nuovi indicatori «che includano in maniera concisa le conquiste sociali ed ambientali (come una migliore coesione sociale, l'accesso a beni e servizi primari a prezzi abbordabili, l'istruzione, la salute pubblica e la qualità dell'aria) e le perdite (quali l'aumento della povertà e della criminalità o l'impoverimento delle risorse naturali)» e che quindi «rispecchino le preoccupazioni dei cittadini».

4.10 Il rafforzamento della *governance*, per essere efficace e raggiungere i suoi obiettivi, richiede che siano effettivamente implementate le cinque azioni previste per andare oltre il PIL: (i) utilizzare indicatori ambientali e sociali; (ii) ottenere informazioni quasi in tempo reale a sostegno del processo decisionale; (iii) disporre di dati più precisi su distribuzione e disuguaglianze;

(iv) elaborare una «tabella» europea di sviluppo sostenibile; (v) estendere i conti nazionali alle questioni ambientali e sociali.

4.11 Il processo di rafforzamento della *governance* economica europea in atto è un processo che, al pari di altri verificatisi nella storia dell'UE, si rivelerà sicuramente complesso. D'altronde, si tratta di una caratteristica, questa, implicita dell'Unione stessa. È sicuramente vero - come ha ricordato un giornalista italiano - che «l'Europa soffre (rispetto agli USA) di una maggiore indefinitezza, che la porta ad essere stata, fin dal suo concepimento, un viaggio in cerca di una destinazione» <sup>(21)</sup>, ma oggi è altrettanto opportuno che questo viaggio abbia una destinazione precisa, chiara e condivisa dai cittadini europei, dai loro parlamenti e dagli organismi istituzionali nazionali ed europei. Solo così sarà possibile raggiungere il traguardo che l'Unione europea si è data fin dai primi giorni della sua costituzione.

Bruxelles, 17 febbraio 2011

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(20)</sup> COM(2009) 433 definitivo, pagg. 3-4.

<sup>(21)</sup> BASTASIN C., *Questo secolo può essere ancora europeo*, Il Sole 24 ore, 2 settembre 2010.

## ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente emendamento è stato respinto in sessione plenaria, ma ha ottenuto almeno un quarto dei voti espressi:

**Punto 4.7.3.1 - Emendamento 1 presentato da Páleník**

Inserire un nuovo punto 4.7.4 dopo l'attuale punto 4.7.3.1:

Nel prestare maggiore attenzione al debito pubblico e alla sostenibilità fiscale, la Commissione europea si concentra, tra l'altro, sulle passività implicite, connesse in particolare all'invecchiamento demografico. Occorre definire una metodologia più concreta per affrontare la questione, tenendo conto di quei paesi che hanno optato per una riforma basata su sistemi pensionistici a capitalizzazione.

**Motivazione**

La terza sezione della proposta della Commissione affronta il tema delle passività implicite. Tuttavia non viene fornita alcuna spiegazione dettagliata riguardo alle modalità da seguire e alle conseguenze di tale azione. Tale precisazione contribuirebbe infatti a migliorare la qualità della proposta.

**Esito della votazione**

Voti contrari:	69
Voti favorevoli:	160
Astensioni:	19

---

**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 alla Banca centrale europea — Fondi di risoluzione per il settore bancario»**

COM(2010) 254 definitivo

(2011/C 107/03)

Relatrice: **ROUSSENOVA**

La Commissione europea, in data 26 maggio 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione 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 alla Banca centrale europea — Fondi di risoluzione per il settore bancario*

COM(2010) 254 definitivo.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1<sup>o</sup> febbraio 2011.

Alla sua 469<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 193 voti favorevoli e 4 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide la principale preoccupazione della Commissione che è quella di impedire che il denaro dei contribuenti venga di nuovo utilizzato per ripianare le perdite delle banche ed è, in linea di principio, favorevole alla creazione di una rete armonizzata di fondi nazionali di risoluzione ex ante per il settore bancario legati ad un insieme coordinato di dispositivi nazionali di gestione delle crisi. Tuttavia, il Comitato ritiene che, per istituire un sistema realistico di fondi di risoluzione, gli Stati membri dovrebbero prima raggiungere un accordo sull'adozione di metodologie comuni e di regole uniformi, onde evitare distorsioni della concorrenza. Gli attuali segnali sembrano invece indicare la direzione contraria. Un numero nutrito di Stati membri ha già adottato (o prevede di adottare) misure fiscali per risanare i propri magri bilanci o potenziare i propri mercati: si è già configurato un contesto in cui non vi è parità di condizioni. Guardando realisticamente alla situazione attuale, e date le esperienze passate, risulta **difficile essere ottimisti** circa la possibilità di pervenire rapidamente a una soluzione. Probabilmente, un approccio più graduale consentirebbe di ridurre alcune di queste differenze nel corso del tempo.

1.2 In riferimento alla **concorrenza**, l'obiettivo primario dovrebbe essere sempre quello di garantire un contesto di parità di condizioni a livello nazionale, europeo e mondiale. A oggi il sistema di fondi di risoluzione per il settore bancario, così com'è strutturato, rischia di avere effetti deleteri a livello nazionale (in quanto incide solo su una parte del settore finanziario), a livello dell'UE (poiché impone nuovi oneri a taluni settori nazionali già deboli) e infine a livello globale (dal momento che il raggiungimento di un consenso nel quadro del G20 risulta improbabile).

1.3 Lo scenario macroeconomico è motivo di grande preoccupazione. Tutte le autorità nazionali e internazionali stanno esercitando pressioni sul settore bancario affinché alleg-

gerisca la situazione concedendo più credito all'economia reale. Le nuove norme prudenziali, i nuovi requisiti patrimoniali e le nuove tasse sono ritenute misure necessarie e le autorità dovrebbero cercare un compromesso ragionevole tra le **necessità confliggenti di risorse finanziarie per sostenere i bilanci nazionali e le necessità dell'economia reale**. Attualmente, il sistema di fondi di risoluzione per il settore bancario appare troppo vago per consentire calcoli precisi al fine di garantire i necessari investimenti nella produzione, nella crescita e nell'occupazione. Risulta difficile ottenere benefici su entrambi i fronti senza assegnare le priorità e gli orizzonti temporali adeguati per l'attuazione di ciascuna fase del sistema dei fondi di risoluzione proposto.

1.4 Il Comitato ritiene che, prima di intraprendere qualunque misura atta a introdurre prelievi a carico delle banche, la Commissione dovrebbe procedere a una valutazione rigorosa degli effetti cumulativi di tali prelievi e dei fondi di risoluzione, tenendo al contempo conto delle preoccupazioni manifestate dal Comitato, soprattutto quelle illustrate nel punto 1.3. Per prendere una decisione sull'introduzione di fondi di risoluzione per il settore bancario, è necessario calcolare il costo complessivo dell'intero sistema, l'ampiezza delle sue ripercussioni sul potenziale di prestito del settore bancario nonché il tempo occorrente prima che il sistema diventi abbastanza forte o raggiunga le dimensioni previste. Il Comitato raccomanda di calibrare tali stime in riferimento allo scenario più sfavorevole, onde assicurarsi che il sistema sia realistico e realizzabile in un periodo di crisi in cui, da un lato, le banche si troveranno ad affrontare difficoltà per contribuire ai fondi di risoluzione e, dall'altro, vi saranno momenti in cui le risorse dei fondi si renderanno effettivamente necessarie.

## 2. Introduzione

2.1 La Commissione europea ha accolto con favore il messaggio emerso dalla riunione del G20 di Pittsburgh, tenutasi nel settembre 2009, secondo cui il denaro dei contribuenti non dovrà più essere utilizzato per ripianare le perdite delle banche e sta lavorando alla realizzazione di questo obiettivo seguendo almeno due orientamenti complementari:

- a) riducendo la probabilità di fallimenti bancari mediante una **vigilanza macro e microeconomica più forte, una migliore governance societaria e norme più severe**; e
- b) qualora, nonostante le predette misure, si verifichi un fallimento, **assicurando la disponibilità di strumenti idonei, ivi comprese risorse adeguate, per una risoluzione ordinata e tempestiva**.

2.2 La comunicazione COM(2010) 254 definitivo espone le riflessioni della Commissione sul modo in cui il settore finanziario potrebbe contribuire ai costi di finanziamento delle misure di risoluzione delle banche in sofferenza nel quadro di tutti gli strumenti per la prevenzione e la gestione delle crisi bancarie. La Commissione ritiene che i fondi di risoluzione ex ante, finanziati attraverso una serie di prelievi a carico delle banche, dovrebbero rientrare in quadro di stabilità finanziaria e nelle più ampie riforme del sistema finanziario incentrate sulla prevenzione. Tali fondi di risoluzione sono ritenuti lo strumento adeguato per intervenire sulle banche in sofferenza e procedere alla loro risoluzione minimizzando i costi dei fallimenti bancari per i cittadini. La comunicazione illustra la finalità, le potenziali dimensioni e le condizioni alla base dell'eventuale creazione dei fondi di risoluzione.

2.3 L'obiettivo della Commissione è introdurre un approccio UE in materia di fondi di risoluzione per il settore bancario per poi pervenire, quale soluzione altamente auspicabile, a un unico fondo di risoluzione paneuropeo. Tuttavia, la Commissione riconosce che sarebbe molto difficile iniziare con la creazione di un fondo di risoluzione UE **in assenza di un quadro integrato UE di vigilanza e di gestione delle crisi. Per questa ragione, si ritiene che un primo passo opportuno possa essere un sistema basato su una rete armonizzata di fondi nazionali ex ante legati ad un insieme coordinato di dispositivi nazionali di gestione delle crisi.**

2.4 Il Comitato accoglie con favore qualunque proposta volta a potenziare il settore finanziario e a prevenire future crisi e, in tal senso, approva **in linea di principio** le iniziative e le raccomandazioni della Commissione finalizzate a un approccio UE in materia di fondi di risoluzione, come illustrato nella comunicazione COM(2010) 254 definitivo, pur nutrendo alcune preoccupazioni. Il Comitato ritiene che, in questa fase, alcune iniziative potrebbero non risultare applicabili e accettabili per alcuni Stati membri, mentre altre richiederebbero ulteriori valutazioni, analisi e chiarimenti.

2.5 La finalità del nuovo quadro di gestione e prevenzione delle crisi sarà quella di garantire che, in caso di gravi fallimenti

bancari, gli Stati membri dispongano di strumenti comuni da applicare in maniera coordinata per proteggere l'intero sistema finanziario, evitare costi per i contribuenti e garantire un contesto in cui vi sia parità di condizioni. Tali **strumenti di risoluzione comuni** dovrebbero far sì che la gestione ordinata dei fallimenti diventi una **opzione credibile per tutte le banche, indipendentemente dalle loro dimensioni o complessità**. Il concetto di **dimensione** è importante. Se, in linea di principio, è necessario garantire «tutte» le gestioni ordinate dei fallimenti, ciò che è importante è **definire il concetto di fallimento «grave» o «su larga scala»**. **Gli istituti finanziari molto grandi e complessi** (ossia i gruppi internazionali, non necessariamente tutti europei o con base nell'Unione europea) **possono rappresentare un problema**. I fallimenti su larga scala potrebbero richiedere un trattamento diverso, eventualmente un trattamento che comporti il mantenimento dell'attività del soggetto giuridico durante il processo di ristrutturazione, la riduzione del debito e la diluizione/estromissione degli azionisti. Nell'ambito del pacchetto di misure potrebbero altresì essere necessari ulteriori finanziamenti da un fondo.

2.6 Il 20 ottobre 2010 la Commissione ha adottato una tabella di marcia che fissa il calendario, le misure concrete, gli strumenti e i piani per un quadro UE completo di gestione delle crisi. Nella primavera del 2011 saranno inoltre presentate le pertinenti proposte legislative relative sia alla gestione delle crisi sia ai fondi di risoluzione. In questa fase è possibile avere soltanto alcune aspettative e formulare osservazioni preliminari. Sarà la direttiva, se approvata, a stabilire la **data d'inizio**. Tenendo conto delle circostanze e della promessa della Commissione di approvare le pertinenti proposte legislative entro la primavera del 2011, si potrebbe pensare, nella migliore delle ipotesi, al 2013-2014. Ci vorrà del tempo prima che qualunque fondo raggiunga le dimensioni stabilite; tuttavia, poiché includerà finanziamenti sia ex ante che ex post, tale fondo sarebbe teoricamente operativo non appena la normativa entrasse in vigore in uno Stato membro. Va però considerato che alcuni Stati membri hanno annunciato la loro intenzione di non introdurre prelievi a carico delle banche nel breve termine, visto che i loro settori bancari non sono stati gravemente colpiti dalla crisi e che rimangono ancora stabili. I fondi di risoluzione per il settore bancario devono pertanto essere considerati come uno **strumento per far fronte alle crisi finanziarie nel medio-lungo termine**.

### 3. Osservazioni specifiche

#### 3.1 L'approccio ai fondi di risoluzione per il settore bancario

3.1.1 Il Comitato condivide l'approccio della Commissione che punta, quale primo passo, alla creazione di una **rete armonizzata di fondi nazionali di risoluzione per il settore bancario legati ad un insieme coordinato di dispositivi nazionali di gestione delle crisi**. Tuttavia, al contempo, il Comitato raccomanda che la creazione della rete di fondi avvenga **in modo graduale e considerando attentamente le caratteristiche specifiche di ogni Stato membro**. La Germania e la Svezia hanno iniziato a lavorare su loro fondi, nei quali confluirebbe il gettito di prelievi/contributi. **Ogni Stato ha il proprio metodo e le proprie norme per la creazione del fondo e, in questa fase, il CESE non è in grado di suggerire quali norme siano da preferire.**

3.1.2 Considerando che alcuni paesi hanno già introdotto prelievi a carico delle banche, tasse e sistemi a livello nazionale, il CESE ritiene necessario **discutere e concordare, quale primo passo effettivo, una serie di principi e parametri per i prelievi**, così da evitare distorsioni della concorrenza nell'ambito del settore finanziario dell'Unione europea. Il Comitato è a favore di un approccio graduale che operi una distinzione tra gli obiettivi a breve termine e quelli a medio termine <sup>(1)</sup>. Nel breve termine, gli Stati membri dovrebbero raggiungere una sorta di accordo sulla base del prelievo, sulla sua aliquota e sulla sua estensione, prevedendo anche un certo grado di flessibilità per tenere conto dei cambiamenti in corso nel quadro normativo e dell'evoluzione verso un maggior grado di armonizzazione. In un secondo momento, si potrebbe valutare un approccio graduale per introdurre un prelievo semplice e appropriato, seguito dall'introduzione di un sistema più armonizzato di prelievi a carico delle banche e di un sistema di fondi di risoluzione.

3.1.3 Il Comitato considera l'approccio graduale il più adeguato e realistico, in quanto esso potrebbe riflettere sia le diverse modalità con cui la crisi finanziaria ha colpito i vari Stati membri sia le loro specifiche risposte alla crisi:

- i vari Stati membri sono stati colpiti dalla crisi in momenti diversi, in modi diversi e in misura diversa. Stanno uscendo o usciranno dalla crisi in momenti diversi, ed è in momenti diversi che gli Stati saranno in grado di istituire i loro fondi di risoluzione per il settore bancario.
- I settori finanziari di alcuni Stati membri non sono stati gravemente colpiti dalla crisi finanziaria e non hanno chiesto aiuto. Sono state piuttosto le loro economie reali ad essere state colpite dalla crisi economica e finanziaria globale, con qualche effetto differito. I loro settori bancari, benché sani, stanno ancora lottando per evitare eventuali ripercussioni della crisi, mentre sono chiamati allo stesso tempo a sostenere la ripresa. Questi paesi potrebbero essere riluttanti a introdurre un sistema di fondi di risoluzione nazionali in una fase in cui la maggior parte degli Stati membri sarebbe pronta a farlo, anche perché alcuni di essi hanno fondi di garanzia dei depositi che vanno oltre i regimi di garanzia dei depositi e includono alcune funzioni inerenti alle risoluzioni bancarie.

3.1.4 Il Comitato plaude all'intenzione della Commissione, espressa nella comunicazione COM(2010) 579 definitivo, di approfondire «le potenziali sinergie tra i regimi di garanzia dei depositi e i fondi di risoluzione». Il Comitato ritiene che, se fosse allargata l'attuale base di finanziamento dei fondi di garanzia dei depositi, le funzioni di garanzia dei depositi e di risoluzione bancaria potrebbero essere svolte da un unico fondo, senza compromettere la capacità dei regimi di garanzia dei depositi e dei relativi fondi di soddisfare il loro obiettivo di protezione dei depositanti. Questo studio risulta estremamente indicato per quegli Stati membri in cui i regimi di garanzia dei depositi hanno anche alcune funzioni preventive e di risoluzione, combinando in un unico fondo allargato i due campi d'applicazione.

<sup>(1)</sup> Cfr il gruppo di lavoro ad hoc del Comitato economico e finanziario sulla gestione delle crisi, 17 settembre 2010.

3.1.5 Il Comitato comprende le argomentazioni della Commissione a favore della creazione di un fondo di risoluzione paneuropeo, come pure le sue preoccupazioni per le difficoltà che la sua attuazione comporta; ritiene quindi prematura la sua istituzione e non realizzabile in questa fase. Tenendo presente le esperienze passate e recenti, il Comitato nutre dei dubbi circa l'efficienza di un unico fondo di risoluzione UE.

3.2 *Finanziare i fondi di risoluzione per il settore bancario: il prelievo*

3.2.1 **La Commissione è del parere che i fondi di risoluzione per il settore bancario dovrebbero essere finanziati con contributi o prelievi a carico delle banche. Il 17 giugno 2010 il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo in base al quale i prelievi a carico delle banche dovrebbero rientrare in un quadro di risoluzione credibile <sup>(2)</sup>; quest'ultimo dovrebbe quindi essere uno dei principi fondanti della loro introduzione.**

3.2.1.1 Se, da un lato, nella comunicazione la Commissione spiega che l'obiettivo primario del prelievo dovrebbe essere quello di far sì che le banche contribuiscano ai costi della crisi, di attenuare il rischio sistemico, di limitare le distorsioni della concorrenza e raccogliere fondi per un quadro di risoluzione credibile, dall'altro non fornisce una definizione chiara di prelievo. Un documento <sup>(3)</sup> del Comitato economico e finanziario definisce il termine «prelievo» come un tributo (un canone o una tassa) a carico degli istituti finanziari affinché contribuiscano ai costi della crisi finanziaria: un prelievo è considerato un canone quando è destinato a un fondo fuori bilancio e una tassa quando invece rientra nel bilancio pubblico. Il Comitato si attende quindi che la Commissione fornisca una definizione chiara del termine «prelievo».

3.2.2 **Il Comitato ritiene che i criteri inerenti alla base del prelievo, nonché all'aliquota del prelievo, siano i principali ostacoli che si frappongono al raggiungimento di un accordo generale; è altresì convinto che il primo passo dovrebbe essere l'accordo su alcuni principi di base.** Il Comitato condivide il punto di vista della Commissione secondo cui la base del prelievo dovrebbe essere conforme ai principi enunciati nella comunicazione (pag. 8). Va altresì riconosciuto che i settori finanziari nazionali differiscono gli uni dagli altri quanto alle **dimensioni, ai sistemi di governance, all'efficienza dell'attività di vigilanza e al livello di rischio**. Sulla base di tali differenze, agli Stati membri potrebbe inizialmente essere concesso un grado di flessibilità nel valutare diverse basi imponibili per il prelievo; tuttavia, in un secondo momento, la base del prelievo dovrebbe essere armonizzata.

3.2.3 **Secondo la comunicazione, il calcolo dei contributi/prelievi potrebbe essere basato su tre parametri: le attività della banca, le sue passività o i suoi profitti e premi.** Dal momento che le attività e le passività di bilancio esemplificano il livello di rischio meglio di altri indicatori, il Comitato ritiene che i profitti e i premi dell'istituto costituiscano una base meno appropriata per i contributi a carico delle banche. Ognuna delle prime due basi per il prelievo ha i suoi pro e i suoi contro e, forse, una loro combinazione avrebbe qualche pregio.

<sup>(2)</sup> Commissione europea, DG Mercato interno e servizi, documento di lavoro dei servizi della Commissione sui prelievi a carico delle banche (*Non-Paper on Bank Levies*), elaborato per la discussione nella riunione del Comitato economico e finanziario del 31 agosto 2010, p. 4.

<sup>(3)</sup> Gruppo di lavoro ad hoc del Comitato economico e finanziario sulla gestione delle crisi.

3.2.3.1 **Le attività delle banche costituiscono buoni indicatori dei loro rischi.** Essi riflettono sia l'eventuale probabilità di un fallimento sia l'importo che si potrebbe dover spendere per gestire la risoluzione della banca. Anche gli attivi ponderati in base al rischio, come suggerisce l'FMI <sup>(4)</sup>, potrebbero essere considerati una base adeguata per il prelievo, avendo il merito della comparabilità internazionale vista l'ampia accettazione dei requisiti patrimoniali di Basilea. Dall'altro lato, visto che le attività delle banche sono soggette ai requisiti patrimoniali ponderati in base al rischio, un prelievo basato sulle stesse dupliche avrebbe gli effetti dei requisiti patrimoniali del comitato di Basilea.

3.2.3.2 **Il Comitato ritiene che le passività delle banche,** escludendo i depositi e il capitale bancario garantiti (ossia classe 1 per le banche) e includendo alcune voci fuori bilancio, siano probabilmente la base più idonea per calcolare i contributi/prelievi a carico delle banche <sup>(5)</sup>. Sono infatti un buon indicatore dei costi da sostenere in caso sia necessario procedere alla risoluzione di una banca; sono inoltre semplici e, benché non si possano escludere sovrapposizioni, queste non sarebbero comunque tanto significative quanto quelle generate dall'approccio basato sulle attività <sup>(6)</sup>. Si potrebbero escludere anche altre passività: il debito subordinato, il debito garantito dallo Stato e le operazioni di debito infragruppo. Tuttavia, tenuto conto che alcuni Stati membri hanno già introdotto specifici sistemi nazionali di prelievo con basi di prelievo considerevolmente diverse, un approccio iniziale armonizzato, basato su tutte le passività e sulla loro precedente valutazione qualitativa, potrebbe essere più accettabile.

3.2.4 Il Comitato concorda con la Commissione quando, nella comunicazione (2010) 579, sostiene che ciascun fondo di risoluzione dovrebbe ricevere contributi dagli istituti autorizzati nello stesso Stato membro, a copertura anche delle succursali di tali istituti operanti negli altri Stati membri. Pertanto, le imprese figlie sarebbero soggette a prelievi dello Stato ospitante e le succursali a quelli dello Stato d'origine. Se tutti gli Stati membri effettuassero i prelievi sugli istituti finanziari sulla base di tali principi, sarebbe possibile evitare i rischi di doppio prelievo e di distorsioni della concorrenza.

3.2.5 **Il Comitato ribadisce la necessità di valutare attentamente i tempi dell'introduzione del prelievo, alla luce delle sfide che sia le banche che l'economia si trovano ad affrontare.** Dopo un periodo di grave crisi finanziaria, le banche sono di solito avverse al rischio e rimangono restie a concedere prestiti per un paio d'anni, nonostante gli sforzi di tutte le autorità nazionali e internazionali che cercano di incorag-

giarle a contribuire alla ripresa economica. Allo stesso tempo, le banche devono sopportare i costi derivanti dai nuovi requisiti patrimoniali e di liquidità. Si potrebbe concedere un adeguato periodo di transizione agli istituti finanziari, coerente con la valutazione raccomandata dal CESE nel punto 1.4, per rafforzare la loro base patrimoniale, allinearsi al nuovo regime normativo e finanziare l'economia reale. Nel medio termine, potrebbero rendersi necessari alcuni aggiustamenti dell'aliquota, così da tener conto di eventuali sviluppi normativi nonché dello sviluppo di un quadro di risoluzione a livello dell'Unione europea.

### 3.3 *Campo di applicazione e dimensioni dei fondi di risoluzione per il settore bancario*

3.3.1 **Il campo di applicazione e le dimensioni dei fondi di risoluzione per il settore bancario dipenderanno dalle decisioni della Commissione su come i fondi dovranno finanziare la risoluzione ordinata degli istituti finanziari in sofferenza, incluse le banche.** Il CESE concorda con la Commissione sull'auspicabilità che i fondi di risoluzione siano resi disponibili per la risoluzione delle banche; tuttavia, andrebbe chiaramente escluso un loro utilizzo per salvare gli istituti. Il Comitato ritiene però inaccettabile che il quadro di risoluzione delle crisi messo a punto dalla Commissione sia **incentrato prevalentemente sul settore bancario**, dal momento che tutti gli istituti finanziari potrebbero rivelarsi pericolosi per gli investitori quando assumono rischi elevati. Il Comitato, pertanto, raccomanda che **tutte le banche e tutti gli istituti finanziari soggetti a vigilanza** (ad eccezione delle imprese di assicurazione, per le quali si sta attualmente preparando un sistema specifico) rientrino nel quadro di risoluzione <sup>(7)</sup>. L'obiettivo è quello di assicurare un contesto in cui vi sia parità di condizioni e di evitare di inviare un messaggio fuorviante all'opinione pubblica, e cioè che la colpa della crisi vada addossata a un unico segmento della comunità finanziaria.

3.3.2 La comunicazione non ha ancora indicato quali dovrebbero essere le dimensioni dei fondi, indicando però che il settore finanziario dovrebbe farsi carico di tutti i costi della risoluzione (se necessario attraverso accordi di finanziamento ex post). Il problema sarà come **calcolare le dimensioni appropriate di tali fondi**, paese per paese. Qui sorgono due problemi: il primo è che **i sistemi più deboli esigeranno proporzionalmente i contributi maggiori**, il che suscita preoccupazioni quanto all'esistenza effettiva di un contesto di pari condizioni. Il secondo riguarda invece il quadro temporale utilizzato per effettuare i calcoli: **il limite massimo si calcola sulla base delle situazioni attuali e previste**. Prima di raggiungere il limite massimo stabilito, però, la situazione potrebbe aver subito modifiche sostanziali, rendendo necessario un adeguamento sia dell'obiettivo che dei contributi. Le norme, pertanto, dovrebbero tenere conto dei **possibili cambiamenti delle condizioni e dei calcoli iniziali**. Inoltre, dal momento che i rischi variano nel corso del ciclo, l'aliquota del prelievo dovrebbe essere rettificata in modo da poter contribuire a rendere il sistema finanziario meno prociclico.

<sup>(4)</sup> FMI, *Un contributo sostanziale ed equo da parte del settore finanziario (A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector)*, relazione finale per il G20, giugno 2010, pag. 17.

<sup>(5)</sup> L'FMI ha manifestato la sua preferenza per un'ampia gamma di passività, includendo alcune voci fuori bilancio e escludendo il capitale e le passività garantite. Anche la Commissione, nel suo documento di lavoro del 20 agosto, si è detta favorevole all'approccio basato sulle passività di mercato. Quattro Stati membri hanno già adottato un approccio basato su passività differenziate.

<sup>(6)</sup> Le proposte del comitato di Basilea prevedono il controllo dei rischi di liquidità e di trasformazione assunti dalle banche.

<sup>(7)</sup> Nel documento COM(2010) 579 definitivo la Commissione promette di applicare il quadro dell'UE per la gestione delle crisi nel settore finanziario a tutti gli istituti di credito e a certe imprese di investimento senza dare una chiara definizione delle imprese di investimento. Il CESE ritiene che il quadro di risoluzione debba essere applicato a tutti gli istituti finanziari soggetti a vigilanza.

### 3.4 *Indipendenza e governance dei fondi di risoluzione per il settore bancario*

3.4.1 **Il Comitato condivide il punto di vista della Commissione secondo cui i fondi di risoluzione dovrebbero rimanere separati dal bilancio nazionale. Il Comitato concorda sul fatto che l'indipendenza funzionale dal governo assicurerebbe che i fondi siano unicamente riservati alle misure di risoluzione e a null'altro.** Tuttavia, gli Stati membri seguono al momento due diversi approcci per l'allocazione dei fondi raccolti dal settore finanziario. Paesi come la Germania, il Belgio e la Svezia si basano sul principio secondo cui è necessario stabilire un collegamento chiaro tra i fondi riscossi e quelli esborsati nel quadro del meccanismo di risoluzione. Altri paesi permettono che i fondi riscossi con il prelievo vengano assorbiti dal bilancio generale, dal momento che non è previsto alcun collegamento esplicito al quadro di risoluzione per il settore finanziario. Disposizioni, che generano l'aspettativa che gli istituti finanziari potrebbero beneficiare di un sostegno pubblico, potrebbero compromettere l'obiettivo del quadro proposto, che è quello di introdurre una risoluzione ordinata degli istituti finanziari in difficoltà, escludendo salvataggi con la partecipazione dei contribuenti. Il Comitato condivide l'opinione della Commissione quando essa afferma che la creazione di fondi di risoluzione «dedicati» potrebbe diminuire la dipendenza del settore finanziario dai fondi pubblici e ridurre l'azzardo morale connesso agli istituti «troppo grandi per fallire». Il Comitato

ritiene che, come per i fondi di garanzia dei depositi, il gettito del prelievo dovrebbe essere sottoposto al controllo e alla *governance* di autorità diverse da quelle responsabili degli affari fiscali, ossia quelle incaricate della *governance* del quadro per la stabilità finanziaria.

3.4.2 Prima di prendere una decisione definitiva circa la *governance* dei fondi di risoluzione per il settore bancario, è necessario trovare risposte chiare alle seguenti domande:

- il fondo rientra nella normativa prudenziale? Oppure
- è concepito come una misura fiscale con la quale si chiede al settore finanziario di contribuire al recupero del denaro pubblico speso? O, ancora,
- si tratta di una mera iniziativa fiscale che mira a una maggiore trasparenza del mercato attraverso la lotta alle speculazioni finanziarie?

Se la Commissione considera i fondi di risoluzione una misura para-fiscale e una componente del quadro per la stabilità finanziaria, dovrebbe allora assicurarsi che ciò sia ben compreso, dal momento che non è possibile dare vita a una *governance* corretta dei fondi di risoluzione per il settore bancario senza un'idea chiara sulla natura degli stessi.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

**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 alla Banca centrale europea — Regolamentare i servizi finanziari per garantire una crescita sostenibile»**

COM(2010) 301 definitivo

(2011/C 107/04)

Relatore: **IOZIA**

La Commissione europea, in data 2 giugno 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione 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 alla Banca centrale europea — Regolamentare i servizi finanziari per garantire una crescita sostenibile*

COM(2010) 301 definitivo.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° febbraio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 164 voti favorevoli e 1 astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 «Bisogna fare molto di più per quanto riguarda la vigilanza sul settore bancario. Si possono avere le migliori regole del mondo ma se non si vigila sulla loro attivazione, allora è tutto inutile»<sup>(1)</sup>.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE), accoglie con favore la comunicazione della Commissione e individua nella nuova regolamentazione dei mercati finanziari lo strumento indispensabile per rilanciare un'economia sostenibile.

1.3 Il CESE ritiene che l'attenzione su questi problemi stia progressivamente diminuendo, la percezione della necessità di provvedere urgentemente all'adozione dei provvedimenti proposti è distinta da Stato a Stato e non sembra più essere una priorità comune.

1.4 Il CESE sottolinea e ribadisce l'importanza di addivenire ad un accordo internazionale, intensificando gli sforzi, ma considera comunque essenziale ed imprescindibile che il percorso avviato dalle istituzioni europee si concluda rapidamente e positivamente, non subordinandolo ad un quadro di accordi internazionali, che, come si è potuto purtroppo constatare anche recentemente, sono ben lontani dall'essere raggiunti.

1.5 Il CESE esprime un giudizio positivo sulle misure proposte attendendo quelle che sono in corso di definizione, come la prevista revisione della MiFID (importante per garantire la solidità e la trasparenza dei mercati, nonché la fiducia degli investitori), e sulle quali sarà chiamato ad esprimersi.

1.6 Il CESE sostiene attivamente gli sforzi della Commissione a vedere compiuto il percorso legislativo. La Commissione potrebbe affidare al CESE la responsabilità di promuovere presso le organizzazioni sociali ed economiche e le organizzazioni degli utenti e dei consumatori dei servizi finanziari a livello nazionale le proposte in discussione e i progetti di nuove regolamentazioni.

1.7 Gli Stati Uniti con la promulgazione del *Dodd-Frank Act*, la legge di regolamentazione dei mercati finanziari americani, hanno dato un grande impulso, creando le premesse per una più forte convergenza a livello globale. Molti punti sono trattati solo con una cornice regolatoria, delegando ad autorità competenti o a successivi provvedimenti di dettaglio la definizione delle normative, mentre la Commissione europea propone i singoli provvedimenti già nella fase di dettaglio. Alla fine i due percorsi dovrebbero raggiungere gli obiettivi parallelamente.

1.8 Il CESE valuta positivamente alcune scelte originali della normativa americana e propone alla Commissione di avviare uno studio approfondito sulla proposta di insediare un'autorità di protezione dei consumatori dei servizi finanziari. Il CESE ritiene tuttavia che si debba valutare se una tale autorità non debba invece avere una collocazione più autonoma.

1.9 Interessanti e da valutare anche le decisioni di oltre Atlantico su come affrontare il *too big to fail*, che può portare all'azzardo morale nella gestione dei rischi. Il CESE chiede alla Commissione di valutare attentamente la possibilità di adottare misure analoghe, che appaiono incisive e deterrenti rispetto a comportamenti imprudenti e particolarmente rischiosi di alcuni manager di istituzioni finanziarie e che possono essere utili ai fini di una migliore gestione del rischio degli istituti finanziari.

<sup>(1)</sup> D. Strauss-Kahn, Agadir 1° novembre 2010.

1.10 Il complesso della revisione normativa si dovrebbe concludere entro il 2011 e diventare completamente operativo a partire dal 2013. Questo sarà possibile se non accadranno problemi e la tabella di marcia sarà rispettata da tutti. Il CESE è preoccupato e teme che questo non accada. La Commissione dovrebbe richiedere al Parlamento e al Consiglio una *corsia preferenziale* per tutti gli atti connessi alla regolamentazione dei mercati finanziari. La crisi finanziaria è iniziata nel 2007 e già allora si palesava la necessità di porre mano seriamente alla regolamentazione dei mercati. La voragine ha ingoiato oltre duemila miliardi di dollari, ha causato numerosi fallimenti e almeno trenta milioni di posti di lavoro persi, con una prospettiva di ulteriori perdite per 400 milioni secondo il direttore del FMI. Solo nel settore finanziario almeno 500 000 persone hanno perso il loro lavoro in tutto il mondo. E altre continuano e continueranno a perderlo.

1.11 Il CESE chiede una regolamentazione solida, completa, efficiente ed equilibrata. Il CESE raccomanda che, onde evitare conseguenze negative, sia condotto uno studio approfondito sugli effetti cumulativi delle iniziative regolatorie per le misure necessarie relative al sistema finanziario e al mercato dei capitali. Un sistema stabile ed efficiente dovrebbe promuovere la stabilità finanziaria e la liquidità per l'economia reale.

1.12 La società civile a livello europeo e nazionale deve continuare a incalzare le autorità e i pubblici poteri per un rapido completamento dell'adozione delle nuove regole in campo finanziario. La Commissione potrebbe incaricare il CESE di assumere l'iniziativa per diffondere negli Stati membri la necessità di adottare rapide e complessive decisioni sul tema dell'ordinamento dei mercati finanziari, attraverso iniziative pubbliche sul territorio, coinvolgendo le parti sociali, le forze economiche, le organizzazioni degli utenti e dei consumatori dei servizi finanziari.

## 2. La comunicazione della Commissione

2.1 Nella comunicazione *Regolamentare i servizi finanziari per garantire una crescita sostenibile*, la Commissione presenta gli obiettivi acquisiti e una tabella di marcia per le future iniziative legislative, prospettando i quattro principi guida sui quali ispira la sua attività: trasparenza, efficacia della vigilanza, maggiore resilienza e stabilità finanziaria e tutela del consumatore.

2.2 «Un sistema finanziario più sicuro, più solido, più trasparente e più responsabile, che operi per l'insieme dell'economia e della società e sia in grado di finanziare l'economia reale, è il presupposto di una crescita sostenibile e costituisce il complemento essenziale agli sforzi intrapresi dall'Europa per risanare le finanze pubbliche e avviare le riforme strutturali che garantiranno in futuro un'economia dinamica». Queste le direttrici dell'attività legislativa della Commissione.

2.3 La Commissione in questo documento ricorda i passaggi che hanno portato, a partire dai giorni della grande crisi nel settembre 2008, alla realizzazione di un nuovo e articolato quadro regolamentare.

2.4 Già nel novembre del 2008 viene insediato il gruppo presieduto da Jacques de Larosière e sono prese alcune iniziative urgenti, come la revisione della direttiva sui requisiti patrimoniali e quella sui sistemi di garanzia dei depositi. È stato altresì adottato un regolamento sulle agenzie di rating del credito e sono state presentate due raccomandazioni sui principi di remunerazione.

2.5 A seguito delle proposte contenute nel rapporto del gruppo, la Commissione ha adottato una serie di proposte di cui molte sono ancora in fase di discussione nelle istanze politiche dell'Unione, Consiglio e Parlamento.

2.6 La Commissione auspica un impegno legislativo coerente con l'esigenza di concludere l'iter di tutti i provvedimenti proposti e il loro recepimento entro la fine del 2012.

## 3. Osservazioni del CESE

3.1 Il CESE ha espresso in molteplici pareri la sua opinione circa i provvedimenti che la Commissione ha inteso adottare, iniziando dal pacchetto suggerito dal gruppo de Larosière e in seguito sui singoli provvedimenti.

3.2 In diversi casi molti suggerimenti ed osservazioni del Comitato sono stati accolti e il risultato finale che ne è scaturito appare congruo e sufficiente: ma tutto questo riuscirà a far ritornare la fiducia nei mercati e nelle istituzioni di vigilanza, nonché nelle pubbliche autorità, che hanno in qualche modo nel passato sostenuto un modello iperliberista, convinte che il mercato si sarebbe autoregolamentato? Questa illusione l'hanno avuta oltre che la maggioranza degli Stati membri, anche importanti esponenti della Commissione europea. I mercati sono inclini a endogene oscillazioni irrazionali di avversione al rischio o di propensione al rischio. Il compito difficile è smorzare queste oscillazioni senza distruggere i mercati.

3.3 La Commissione con questa comunicazione indirettamente riconosce gli errori del passato, errori che il CESE aveva prontamente indicato, e traccia una *road map* virtuosa e sostanzialmente completa per ridisegnare l'architettura regolamentare di vigilanza, di stabilità e di trasparenza dei mercati. È un lavoro importante e il Comitato riconosce volentieri la qualità del lavoro finora svolto.

3.4 Il Parlamento europeo ha dato un grande contributo per rafforzare e migliorare i testi proposti, a volte sostenendo le stesse modifiche avanzate dal Comitato e ha consentito l'emanazione di regolamenti e direttive che appaiono efficaci e coerenti.

3.5 Nella fase applicativa si assiste però ad alcuni problemi. Ad esempio nell'Autorità EIOPA, che sovrintende il mercato assicurativo e i fondi pensioni è fondamentale che le specificità dei due settori siano riconosciute e tutelate; in particolare, è essenziale che al settore della previdenza complementare sia garantita pari dignità rispetto a quello assicurativo.

3.6 Il Consiglio, inaspettatamente, ha giocato un ruolo meno positivo, costringendo la Commissione a rivedere alcune buone proposte, come nel caso delle autorità di vigilanza. Il compromesso raggiunto, grazie al lavoro del Parlamento e della Commissione, è stato comunque positivo, ma si sarebbe potuto fare meglio e prima, senza i veti incrociati che sono stati posti sui singoli provvedimenti.

3.7 Ma è stato fatto tutto quello che era opportuno fare e nei tempi dovuti?

3.8 Gli Stati Uniti d'America, con il *Dodd-Frank act* <sup>(2)</sup>, emanato il 21 luglio 2010, hanno dato una risposta che appare più complessiva e più pronta alla domanda di regolamentazione e di protezione proveniente dalla parte più debole del mercato, i consumatori. Ovviamente occorre tener conto del processo decisionale più lento in Europa e del fatto che i provvedimenti europei affrontano in dettaglio i singoli aspetti, mentre nella legge americana, si rinvia a successive leggi e regolamentazioni. È importante che i processi avanzino in modo equilibrato tra loro e con tempi simili, per dare una risposta organica alla nuova regolamentazione.

3.9 Il CESE, nell'analizzare le proposte della Commissione, intende mettere a confronto le due discipline che emergono, valutare le diverse risposte date ai singoli temi e considerare se in qualche caso alcuni esempi di oltre oceano possano essere utilmente adottati nella nostra regolamentazione.

3.10 Un esempio da studiare è la costituzione di un'autorità federale di protezione dei consumatori (*Bureau of Consumer Financial Protection*). Il CESE richiede alla Commissione di sottoporre a uno studio approfondito la possibilità di introdurre una autorità analoga nell'ordinamento europeo.

3.10.1 L'autorità prevista negli Stati Uniti è collocata all'interno della *Federal Reserve* ed è dotata di ampi poteri che riassumono buona parte delle funzioni in precedenza già svolte da altri *regulators* ai sensi della legislazione in materia di protezione del consumatore. L'autorità avrà esclusivi poteri di vigilanza del rispetto della normativa con riguardo alle attività svolte da intermediari il cui attivo supera i 10 miliardi di dollari, mentre i suoi poteri saranno congiunti con quelli delle altre Autorità di supervisione se l'attivo degli intermediari è inferiore ai 10 miliardi.

3.10.2 Il CESE ritiene che si debbano analizzare principalmente i punti seguenti:

- negli Stati Uniti il *Bureau* è collocato all'interno della *Federal Reserve*. Ciò può essere giustificato dall'esigenza di contenere i costi amministrativi dell'autorità: tuttavia potrebbe in qualche modo pregiudicarne l'autonomia e l'indipendenza. Il

CESE ritiene pertanto che si debba valutare se una tale autorità non debba invece avere una collocazione più autonoma,

- i poteri dell'autorità potrebbero in alcune circostanze entrare in conflitto con quelli delle autorità di controllo degli intermediari finanziari. È necessario stabilire ex ante una gerarchia delle priorità che contribuirà a dirimere le eventuali controversie tenendo presente che, sebbene la stabilità degli intermediari e dei mercati sia un tema di primaria importanza, lo è anche la protezione degli investitori al dettaglio. L'esigenza di tutela dell'investitore non può essere postposta a nessun altro principio. La crescita può infatti essere definita come sostenibile solo se pone al centro del sistema i bisogni e la tutela degli individui più deboli,
- è importante che il focus sia posto sui servizi e prodotti finanziari piuttosto che semplicemente sulle istituzioni finanziarie. L'autorità deve potere avere una giurisdizione e intervenire ogni volta sui servizi o prodotti finanziari offerti al pubblico anche quando questi non coinvolgono principalmente intermediari finanziari già sottoposti ad altre forme di vigilanza.

3.11 Un altro importante punto su cui soffermarsi è il complesso delle norme rivolte a contrastare l'azzardo morale del *too big to fail*. Le scelte effettuate in materia dal legislatore americano sono incisive e penetranti: la possibilità di intervenire preventivamente, ordinando la vendita di parti dell'impresa, per evitare rischi sistemici, l'obbligo di predisporre un piano di smantellamento delle conglomerate con molteplici attività o con dimensioni tali da rendere problematico ogni intervento. L'assoggettamento alle stesse misure è previsto anche per le partecipate residenti in altri paesi; saranno quindi influenzate le attività di alcuni importanti attori con sede nell'UE.

3.11.1 La creazione dell'*European Systemic Risk Board* (ESRB) va in questa direzione. La limitazione del potere dei grandi gruppi è salutare da molti punti di vista. Oltre a ridurre il rischio sistemico, permettendo alle banche mal gestite di fallire, aiuterebbe la concorrenza, che a sua volta dovrebbe tenere sotto controllo i tassi d'interesse rendendo il credito più accessibile per i clienti. Queste considerazioni erano note già in passato e, probabilmente, i regolatori avrebbero dovuto approfondirle di più, soprattutto considerando la particolarità del business «finanza» che non ha nemmeno le limitazioni fisiche di altre produzioni.

3.11.2 Sebbene la dimensione sia un aspetto d'importanza primaria, si deve tenere presente che la rilevanza sistemica di un intermediario non dipende soltanto dalle sue dimensioni, ma anche dalle funzioni svolte all'interno del sistema, dalla sua insostituibilità nonché dal grado d'interrelazione del gruppo sul piano nazionale e internazionale. Alcuni intermediari a prescindere dalla loro eccessiva grandezza potrebbero fallire assieme perché sottoposti agli stessi rischi.

<sup>(2)</sup> Pub.L. 111-203, H.R. 4173.

3.11.3 Per quanto riguarda la regolamentazione finanziaria, il CESE insiste sulla necessità di adottare un approccio equilibrato. Inoltre pone l'accento sui notevoli benefici derivanti nel lungo termine da una più rigida regolamentazione delle istituzioni finanziarie, in termini di stabilità finanziaria, crescita economica ed efficienza dell'economia.

3.12 Un sistema avanzato di allarme per i grandi rischi sistemici, la regolazione del sistema delle non-banche, la creazione di un consiglio per la stabilità finanziaria, una legislazione efficace sulle agenzie di rating di credito (CRA), misure di trasparenza e garanzie di serietà per gli strumenti non usuali, compresi i mercati OTC (mercati *Over the Counter*), le cartolarizzazioni attraverso gli *asset-backed securities* (ABS) e gli *Hedge Funds*, sono alcuni dei provvedimenti contenuti nella nuova regolazione finanziaria statunitense.

L'Unione europea ha reagito per prima alla crisi e ha sostenuto la necessità di un coordinamento internazionale, un requisito indispensabile per garantire parità di condizioni a livello internazionale.

3.13 Occorre domandarsi se le risposte che complessivamente stanno venendo dalle autorità nei diversi paesi siano omogenee e coerenti, considerato che uno dei maggiori problemi è stato causato dall'asimmetria regolatoria esistente nei diversi mercati finanziari.

3.14 L'Europa dovrebbe evitare di accumulare ulteriori ritardi nel completamento del suo processo di riforma, che dovrebbe essere recepito negli ordinamenti nazionali dal 2013, per non penalizzare le imprese e il sistema finanziario europeo, che agli occhi degli investitori internazionali non riesce ad essere governato efficacemente, a causa dei contrasti esistenti tra gli Stati membri e per l'inefficienza del modello legislativo.

3.15 Nonostante tutto l'impegno della Commissione di cercare di regolare in modo uniforme il mercato interno, fortissimi interessi economici e politici rendono sempre più difficile la realizzazione di un sistema efficace e penetrante di supervisione europea.

3.16 Il CESE anche recentemente ha ribadito l'esigenza di rafforzare in tempi rapidi il quadro normativo e regolamentare e sostiene lo sforzo della Commissione in tal senso. La società civile a livello europeo e nazionale deve continuare ad incalzare le autorità e i pubblici poteri per un rapido completamento dell'adozione delle nuove regole in campo finanziario. Il CESE ha un ruolo veramente importante da giocare, direttamente e attraverso le organizzazioni di appartenenza dei propri componenti, che dovrebbero stimolare un dibattito attento e consapevole negli Stati membri. Il futuro di una nuova economia so-

stenibile, di mercati finanziari dedicati allo sviluppo equilibrato, alla crescita durevole dipenderà in massima parte dalla qualità della regolazione finanziaria. Servono migliori e più forti regole per un mercato che ritrovi l'etica negli affari come stella polare dei propri comportamenti.

#### 4. Osservazioni specifiche

4.1 La comunicazione non dice nulla circa il coinvolgimento delle parti interessate nel processo di valutazione d'impatto e circa le misure che sono state adottate, salvo che questo è stato fatto. Ma quali sono le parti interessate? Se ci si riferisce alla solita consultazione elettronica, che certamente ha interessato l'industria ma molto marginalmente il mondo del lavoro e i consumatori, a qualche gruppo di esperti, nominati sempre dal sistema finanziario, manca ancora un equilibrio vero tra interessi diversi da coinvolgere fin dal primo momento nell'attività di riforma.

4.2 Il CESE chiede alla Commissione un'attenzione maggiore verso le istanze della società civile ed un suo reale coinvolgimento. Il CESE invita la Commissione a diffondere in modo più efficace i propri sforzi per un migliore coordinamento internazionale tra le istanze democratiche di tutti i paesi membri dell'UE. Occorre un serio programma, adeguatamente finanziato per coinvolgere i cittadini europei ed informarli anche su alcuni problematici ma necessari cambiamenti.

4.3 Gli effetti cumulativi delle diverse iniziative legislative non sono segnalati con chiarezza, anche perché le misure non sono prese contestualmente ed alcune (Basilea 3, futuri principi contabili internazionali), saranno assunte da organismi terzi, quali il Comitato di Basilea e lo IASB<sup>(3)</sup>.

4.4 Il CESE chiede una regolamentazione solida, completa, efficiente ed equilibrata. Il CESE raccomanda che, onde evitare conseguenze negative, sia condotto uno studio approfondito sugli effetti cumulativi delle iniziative regolatorie per le misure necessarie relative al sistema finanziario e al mercato dei capitali. Un sistema stabile ed efficiente dovrebbe promuovere la stabilità finanziaria e la liquidità per l'economia reale. La Commissione dovrà affrontare il difficile compito, in un contesto di revisione complessiva dell'intera architettura della regolazione dei mercati, di ricercare il miglior equilibrio tra misure prudenziali, incremento dei requisiti di capitale, maggior copertura e classificazione dei rischi e sviluppo dell'economia. Questo in un contesto nel quale la crisi finanziaria ed economica è stata pesantemente aggravata dalle misure di aggiustamento dei bilanci pubblici.

4.5 Il CESE invita la Commissione a intensificare gli sforzi per raggiungere un indirizzo comune con le autorità dei principali paesi, specialmente con quelli del G20.

<sup>(3)</sup> International Accounting Standards Board.

4.6 Trenta nuove proposte legislative attendono di essere discusse e approvate, secondo la Commissione entro la fine del prossimo anno, ma non sono ancora calendarizzate nei lavori parlamentari. Il CESE esprime grande preoccupazione e forti perplessità che il programma potrà essere effettivamente compiuto. La prossima presidenza dell'Unione e quella successiva avranno un compito molto complesso da svolgere e ancora non decolla il ruolo del Presidente dell'Unione che dovrebbe garantire continuità ed efficacia alle azioni. La Commissione dovrebbe richiedere al Parlamento europeo e al Consiglio una corsia preferenziale per i provvedimenti di regolamentazione dei mercati, attesi ormai da troppo tempo.

4.7 Il CESE è disponibile a sostenere la Commissione in questo processo e a contribuire alla migliore regolamentazione, attraverso i suoi pareri e una continua e diretta consultazione. La Commissione potrebbe incaricare il CESE di assumere l'ini-

ziativa per diffondere negli Stati membri la necessità di adottare rapide e complessive decisioni sul tema dell'ordinamento dei mercati finanziari, attraverso iniziative pubbliche sul territorio, coinvolgendo le parti sociali, le forze economiche, le organizzazioni degli utenti e dei consumatori dei servizi finanziari. Il CESE, insieme alla rete dei CES nazionali ed internazionali può aiutare sostanzialmente il positivo andamento del processo con un'azione mirata a:

- tenere alta l'attenzione,
- rafforzare il coordinamento europeo e internazionale,
- diffondere le proposte in discussione nel dibattito europeo,
- dare il proprio contributo di esperienza e di competenza.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2000/25/CE per quanto riguarda le disposizioni per i trattori immessi sul mercato in regime di flessibilità»**

COM(2010) 607 definitivo — 2010/0301 (COD)

(2011/C 107/05)

Relatore unico: **RANOCCHIARI**

Il Parlamento europeo, in data 10 novembre 2010, e il Consiglio, in data 24 novembre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2000/25/CE per quanto riguarda le disposizioni per i trattori immessi sul mercato in regime di flessibilità*

COM(2010) 607 definitivo — 2010/0301 (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 1<sup>o</sup> febbraio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 144 voti favorevoli e 5 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è convinto che la riduzione delle emissioni nocive di monossido di carbonio, ossidi di azoto, idrocarburi e particolato dei motori destinati a trattori agricoli e forestali sia indispensabile per contribuire al raggiungimento dei livelli di qualità dell'aria previsti dall'UE.

1.2 Il CESE è altrettanto convinto che, soprattutto in un periodo di crisi globale, nel campo finanziario, economico e occupazionale, occorra assicurare all'industria europea, produttrice di trattori agricoli e forestali, la flessibilità necessaria per consentire lo sviluppo dei nuovi trattori senza eccessivi gravami economici non tollerabili nell'attuale congiuntura.

1.3 Il CESE appoggia quindi la proposta della Commissione, intesa a portare al 50 % la percentuale di flessibilità inizialmente prevista al 20 %, aumentando in misura proporzionale le quantità fisse particolarmente individuate a beneficio delle piccole e medie imprese.

1.4 Il CESE ritiene che l'impatto ambientale dell'aumento della flessibilità non dipenda dalla durata dello schema stesso, ma raccomanda di fissare una data di scadenza per le fasi in cui non sia già stata prevista. Per questo motivo ritiene sia necessario stabilire una durata fissa comune a tutte le categorie di potenza per la fase III B e quelle future, pari al periodo più breve tra tre anni o la durata della fase stessa.

1.5 Il CESE ritiene che i meccanismi di adeguamento e i tempi di realizzazione del passaggio tra le diverse fasi siano

particolarmente gravosi e impegnativi per le PMI, poiché i costi previsti, per riprogettare i trattori agricoli e forestali installando i nuovi motori, e soprattutto quelli necessari per la RST e per la valutazione di conformità appaiono, evidentemente, assai più gravosi per l'impresa minore che per i grandi complessi industriali.

1.6 Conseguentemente, il CESE sostiene la proposta di riservare alle sole PMI una quantità fissa di motori esentati.

1.7 Il CESE reputa fondamentale la promozione di sforzi congiunti, a livello europeo e internazionale, per l'elaborazione di standard tecnici univoci e accettati da tutti, con lo scopo di promuovere scambi a livello globale nel settore, armonizzando sempre più i limiti di emissione vigenti nell'UE con quelli applicati o previsti nei paesi terzi.

1.8 Il CESE è convinto che la sede ideale per questo sforzo di armonizzazione sia la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), in particolare nell'ambito dell'Accordo di armonizzazione globale del 1998.

1.9 Il CESE ribadisce la necessità di monitorare le emissioni dei trattori agricoli e forestali nelle condizioni reali di utilizzo piuttosto che solo con la prova teorica al banco prova e sollecita la Commissione europea a presentare al più presto proposte per piani di verifica «in servizio» (*in-service conformity*).

1.10 Il CESE ritiene che i sistemi elettronici giochino un ruolo essenziale per il controllo del funzionamento dei motori e dei sistemi di post-trattamento richiesti per raggiungere gli obiettivi ambientali fissati.

1.11 Il CESE propone quindi che la Commissione europea adotti provvedimenti che impediscano la manomissione dei software di controllo e impongano l'adozione di sistemi che riducano le prestazioni dei trattori agricoli qualora la manutenzione dei sistemi di post-trattamento non sia stata eseguita in modo corretto.

## 2. Introduzione

2.1 La direttiva 2000/25/CE riguarda motori ad accensione per compressione di potenza compresa tra i 18 kW e i 560 kW destinati a essere installati su trattori agricoli e forestali. Essa fissa i limiti per le emissioni di monossido di carbonio, ossidi di azoto, idrocarburi e particolato. La direttiva stabilisce valori limite sempre più contenuti, per le varie fasi, corrispondenti a diverse date, previste per l'adeguamento dei livelli massimi emessi dei gas di scarico e del particolato. Le prossime fasi già fissate sono denominate III B (con inizio l'1.1.2011) e IV (con inizio l'1.1.2014). Per i motori tra 37 e 56 kW non sono stati fissati requisiti relativi alla fase IV, mentre per tutti gli altri motori di potenza superiore non è ancora stata fissata una fase successiva alla IV. Poiché si considera che la durata di una fase vada dalla data di applicazione obbligatoria dei suoi requisiti alla obbligatorietà dei requisiti della fase successiva, si può considerare che oggi alcune fasi (in relazione a specifiche fasce di potenza) abbiano una durata illimitata.

2.2 Le normative sulle emissioni allo scarico dei trattori agricoli e forestali sono state sottoposte a modifica nel 2005. Proprio questo emendamento ha introdotto schemi di flessibilità per consentire di adottare limiti di emissioni molto ambiziosi e introdotti in tempi brevi allineati con quelli fissati negli Stati Uniti d'America, ma ha anche stabilito, almeno in modo parziale e semplificato, meccanismi di flessibilità analoghi a quella legislazione per limitare il carico per le risorse umane ed economiche delle aziende produttrici. Altre legislazioni, come in Cina, India e Brasile, nel settore non prevedono questi meccanismi, ma hanno calendari di applicazione molto più diluiti nel tempo.

2.3 Il sistema adottato nell'UE consente a un costruttore di trattori agricoli e forestali, durante una data fase, di acquisire dai propri fornitori di motori un numero limitato di motori conformi alla fase precedente. Il numero di motori è fissato «a tantum» al momento della richiesta sulla base di due criteri:

- una percentuale delle vendite (medie) di trattori dei cinque anni precedenti,
- una quantità fissa che, vista la sua entità ridotta, è indirizzata alla PMI.

La quantità dei motori ammessi per lo schema di flessibilità è quindi indipendente dalla durata dello schema di flessibilità.

2.4 Ultimamente, la direttiva 2010/26/UE della Commissione, del 31 marzo 2010, che emenda la direttiva 97/68/CE sulle emissioni dei motori destinati alle macchine mobili non stradali (NRMM), tra gli altri provvedimenti ha snellito la procedura amministrativa per le domande e le verifiche nel quadro del regime di flessibilità, nello spirito di una opportuna semplificazione legislativa.

2.5 La presente proposta della Commissione europea prende atto del carico eccezionale imposto alle aziende costruttrici dalla fase III B che per prima impone in modo generalizzato l'adozione di sistemi di post-trattamento dello scarico dei motori. Queste tecnologie, sia pure già note e applicate nel settore del trasporto pesante, devono essere completamente riviste per tenere conto delle severe condizioni operative dei trattori agricoli e forestali. Il progetto dei trattori stessi deve poi essere completamente rivisto per accogliere i sistemi di post-trattamento.

2.6 D'altra parte, l'industria europea produttrice di trattori agricoli e forestali è stata colpita in modo rilevante, dal 2009, dalle ripercussioni della crisi economica e finanziaria globale. Una crisi che, sebbene mostri i primi segni di ripresa a livello statistico, incide ancora pesantemente sul piano sociale e soprattutto occupazionale.

2.7 La proposta di aumento della flessibilità è limitata solo alla fase III B che coincide con il periodo più grave della crisi globale.

2.8 La proposta della Commissione stabilisce un limite temporale unico per il termine degli schemi di flessibilità della fase III B, contrariamente al principio d'introduzione scaglionata delle fasi in funzione delle diverse categorie di potenza dei motori.

2.9 Se fissare una data di termine dello schema di flessibilità è ragionevole per le fasce di potenza a durata illimitata (vedi 2.1) quindi senza una scadenza, non appare opportuno che la durata per le altre categorie di potenza non sia uniforme e vari da tre a un solo anno. Normalmente la giustificazione per tale scelta è la riduzione dell'impatto ambientale; in realtà la quantità totale di motori ammessi per uno schema di flessibilità viene stabilita all'inizio dello schema stesso in funzione (percentuale) delle vendite medie effettuate da un costruttore negli anni precedenti la sua domanda, ovvero viene assegnata una quantità fissa e tale quantità non varia al variare della durata dello schema. Un costruttore normalmente richiederà questa quantità consentendo così di valutare l'impatto ambientale del provvedimento. La durata dello schema di flessibilità non ha quindi alcun impatto ulteriore sull'ambiente perché la quantità dei motori in deroga è fissata a priori.

2.10 Per evitare disparità non giustificate tra fasce di potenza occorre definire una durata uniforme degli schemi di flessibilità per tutte le categorie di potenza dei motori e, modificando la proposta della Commissione, estendere questo approccio a tutte le fasi che non hanno un termine già fissato, come la fase IV.

2.11 Per salvaguardare lo sviluppo dell'industria, in un quadro di tutela ambientale occorre:

- mantenere la competitività dell'industria europea dei trattori agricoli e forestali attenuando le pressioni immediate della crisi economica,
- permettere all'industria, nel corso della fase III B, di continuare a finanziare le attività di RST, a favore di tutti i tipi di prodotto, in particolare quelli destinati a soddisfare esigenze di nicchia,
- limitare le emissioni del parco circolante, incentivando la sostituzione dei trattori agricoli e forestali obsoleti con quelli a basso impatto ambientale e maggiore livello di sicurezza per gli operatori. L'opzione di adottare dispositivi di retrofit per le emissioni offre solo modesti vantaggi per le emissioni nocive e nessun miglioramento per la sicurezza.

### 3. La proposta di modifica della direttiva

3.1 La presente proposta prevede le seguenti modifiche alla direttiva 2000/25/CE.

3.2 Durante la fase III B, è autorizzato un aumento del numero di motori destinati all'installazione su trattori agricoli e forestali, immessi sul mercato nell'ambito del regime di flessibilità, in ogni categoria di potenza. Un incremento delle quantità ammesse in deroga dal 20 % al 50 % delle vendite annue pregresse di trattori ovvero, in alternativa, un adattamento proporzionale della quantità fissa di motori che possono essere immessi sul mercato, sempre nell'ambito del regime di flessibilità.

I termini di scadenza di tali misure sono indicati al 31 dicembre 2013.

3.3 L'opzione proposta prevede, quindi, il rafforzamento del regime di flessibilità esistente. Questa soluzione viene ritenuta la più adeguata, in termini di equilibrio tra l'impatto ambientale e i benefici economici conseguiti, grazie ad una riduzione dei costi necessari per consentire al mercato di conformarsi ai nuovi

limiti di emissione. Giova rammentare che l'incremento di flessibilità era peraltro già ritenuto possibile dall'art. 4, par. 8, della succitata direttiva 2000/25/CE.

### 4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE appoggia l'orientamento della Commissione, volto ad assicurare maggiore flessibilità nell'applicazione delle varie fasi di implementazione dei valori limite permessi per i motori destinati ad essere installati sui trattori agricoli e forestali in termini di emissioni di monossido di carbonio, ossidi di azoto, idrocarburi e particolato.

4.2 Il CESE condivide le preoccupazioni della Commissione di salvaguardare i livelli competitivi e occupazionali dell'industria europea dei trattori agricoli e forestali di fronte alle ripercussioni della crisi finanziaria ed economica internazionale, ma sottolinea, al contempo, la necessità di perseguire elevati livelli di tutela dell'ambiente e del benessere dei cittadini europei.

4.3 Il CESE appoggia quindi la proposta della Commissione intesa a portare al 50 % la percentuale di flessibilità per i settori già coperti da meccanismi di flessibilità, previsti dalla direttiva sulle emissioni allo scarico dei trattori agricoli e forestali del 2000 e successive modifiche, per la sola fase III B.

4.4 Più in generale, il CESE ritiene fondamentale la promozione di sforzi congiunti, a livello europeo ed internazionale, per l'elaborazione di standard tecnici univoci e accettati da tutti per promuovere gli scambi globali, con lo scopo di armonizzare, sempre più, i limiti di emissione vigenti nell'UE con quelli applicati o previsti nei paesi terzi. A questo fine l'UNECE di Ginevra appare come la sede ideale di sviluppo.

4.5 Un'attenzione particolare meritano le PMI del settore, per le quali il CESE ritiene che i meccanismi flessibili di adeguamento, i tempi di realizzazione e i tempi previsti per il passaggio tra le diverse fasi siano particolarmente onerosi, dati i costi per adeguare i macchinari e i motori, che sono ovviamente assai più gravosi per l'impresa minore rispetto a quelli affrontati dai grandi complessi industriali. Di qui la necessità di riservare alle PMI l'opzione della quantità fissa di motori in deroga.

4.6 Il CESE rileva che per poter centrare gli obiettivi è necessario non solo fissare valori limite rigorosi, ma anche procedimenti di prova che verifichino le emissioni nelle condizioni reali di utilizzo tramite piani di monitoraggio delle emissioni dei motori condotti dai costruttori di motori o dalle autorità di sorveglianza nell'ambito di sistemi di «verifica in servizio» (*in-service conformity*).

4.7 Il CESE è consapevole del fatto che i livelli più ambiziosi di riduzione delle emissioni richiedono l'adozione di sistemi di post-trattamento e ritiene quindi indispensabile che tali sistemi non possano venire manomessi e che gli operatori effettuino la corretta manutenzione per garantirne l'efficacia per tutta la durata prevista per i trattori. In caso contrario i motori avrebbero emissioni peggiori di quelle dei motori rispondenti a fasi obsolete. Oggi la direttiva prevede regole minime sulla manutenzione

e nulla contro la manomissione dei sistemi ed in particolare dei software di funzionamento. Il CESE raccomanda che la Commissione europea adotti al più presto prescrizioni che impediscano il funzionamento dei trattori agricoli e forestali se i sistemi di post-trattamento non sono correttamente mantenuti ed inoltre impediscano l'accesso da parte di terzi, non autorizzati esplicitamente dai costruttori, ai sistemi software che sovrintendono al corretto funzionamento e controllo delle emissioni.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)»**

COM(2010) 537 definitivo — 2010/0266 (COD)

**e alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori»**

COM(2010) 539 definitivo — 2010/0267 (COD)

(2011/C 107/06)

Relatore: **Gilbert BROS**

Il Parlamento europeo e il Consiglio, rispettivamente in data 11 novembre e 13 ottobre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 42, 43, paragrafo 2 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*

COM(2010) 537 definitivo — 2010/0266 (COD).

Il Parlamento europeo e il Consiglio, rispettivamente in data 11 novembre e 19 ottobre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 42, 43, paragrafo 2 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*

COM(2010) 539 definitivo — 2010/0267 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 febbraio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 96 voti favorevoli e 1 astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 L'allineamento dei regolamenti (CE) n. 73/2009 (regimi di sostegno diretto) e (CE) n. 1698/2005 (sviluppo rurale) al Trattato di Lisbona prevede la sostituzione dell'attuale procedura di comitatologia con una distinzione tra atti delegati e atti di esecuzione. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) attribuisce grande importanza ai processi di consultazione delle parti interessate e degli Stati membri che precedono l'elaborazione degli atti comunitari e chiede che vengano mantenuti.

1.2 La linea di demarcazione tra atti delegati e atti di esecuzione è oggetto di interpretazioni divergenti tra il Consiglio e la Commissione. Per il CESE, dunque, la scelta della procedura per l'elaborazione di ciascun atto deve essere effettuata partendo da criteri precisi.

1.3 Il CESE ritiene che gli atti delegati debbano assolutamente formare oggetto di una delega definita nel tempo ed

essere riservati ai settori in cui occorre decidere con una certa rapidità.

1.4 Gli atti di esecuzione dovrebbero riguardare i casi in cui è auspicabile un'attuazione armonizzata tra gli Stati membri. Questa armonizzazione risulta particolarmente opportuna in taluni settori onde evitare distorsioni di concorrenza. Il CESE ritiene che gli atti relativi, ad esempio, alle regole specifiche di applicazione degli atti previsti nell'ambito del secondo pilastro della PAC o gli atti per l'attuazione delle misure ambientali dovrebbero, contrariamente a quanto proposto dalla Commissione, figurare come atti di esecuzione.

1.5 Il CESE è d'accordo che la Commissione approfitti di queste revisioni di regolamenti per inserire alcune misure di semplificazione. Gli sforzi in tal senso, tuttavia, riguardano principalmente gli aspetti amministrativi mentre dovrebbero essere volti soprattutto ad agevolare l'attività dei produttori agricoli.

1.6 Il CESE è d'accordo che gli Stati membri rendano conto regolarmente dei progressi compiuti in materia di sviluppo rurale. Richiama in tale contesto l'attenzione sul fatto che la riduzione del numero di relazioni che gli Stati membri devono presentare alla Commissione per quanto concerne lo stato di avanzamento nell'attuazione dei piani strategici rischia di limitare le informazioni disponibili in materia.

1.7 Il CESE approva la misura destinata ad esonerare i piccoli agricoltori dall'obbligo di dichiarare tutte le superfici. Tuttavia, si potrebbe innalzare la soglia proposta di un ettaro.

1.8 Il CESE è infine favorevole alla flessibilizzazione del sistema di consulenza aziendale proposto dalla Commissione. Questo permetterà agli Stati membri di fornire agli agricoltori una consulenza più adeguata e non limitata alla sola condizionalità.

## 2. Contesto del parere

2.1 Agli articoli 290 e 291, il Trattato di Lisbona prevede di modificare la procedura di decisione tra la Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento europeo per quanto riguarda le norme di esecuzione dei testi legislativi comunitari.

2.2 Le proposte della Commissione recanti modifica ai regolamenti (CE) n. 73/2009 (sostegno diretto) e (CE) n. 1698/2005 (sviluppo rurale) prevedono due tipi di modifiche:

- modifiche legate all'allineamento al Trattato di Lisbona;
- modifiche per semplificare i regolamenti esistenti in diversi settori.

2.3 In base alle norme attualmente in vigore, la procedura di comitato si basa sull'ex articolo 202 del Trattato, secondo cui il Consiglio «conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce. Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità. Il Consiglio può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione».

2.4 Attualmente, dunque, in base alla decisione 1999/468/CE del Consiglio, detta di comitatologia, esistono quattro tipi di comitato che possono pronunciarsi sui testi proposti dalla Commissione:

- comitato consultivo;
- comitato di gestione;
- comitato di regolamentazione;
- comitato di regolamentazione soggetto a controllo.

2.5 Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'ex articolo 202 è abolito e viene fatta distinzione tra due tipi di atti: gli atti delegati e gli atti di esecuzione.

2.6 Gli atti delegati, di cui all'articolo 290 del TFUE, rappresentano una nuova categoria di atti di carattere «quasi» legislativo che integrano o modificano determinati elementi «non essenziali» dell'atto legislativo, la cui competenza è assegnata dall'autorità legislativa alla Commissione. Non è previsto un atto di applicazione di detto articolo: il Trattato prevede infatti che la delega prenderà, in ogni testo legislativo, la forma di un apposito mandato. L'atto delegato può entrare in vigore soltanto se il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevano obiezioni.

2.7 Gli atti di esecuzione, di cui all'articolo 291 del TFUE, sono atti adottati dalla Commissione o dal Consiglio in casi specifici debitamente giustificati e nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC), per garantire un'attuazione armonizzata degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione.

2.8 In tal modo, il coinvolgimento degli Stati membri nelle decisioni di esecuzione viene ad essere profondamente modificato. Da un lato, la procedura classica di comitato, che conferisce potere negoziale agli Stati membri, è limitata ai casi in cui è indispensabile che l'attuazione di un testo sia armonizzata tra i diversi Stati membri. Dall'altro, in futuro la sola Commissione potrà trattare altri testi che attualmente sono di competenza dei comitati (il più delle volte dei comitati di regolamentazione).

## 3. Osservazioni generali circa l'impatto degli articoli 290 e 291 sui due regolamenti

3.1 Le proposte della Commissione modificano sostanzialmente i poteri conferiti rispettivamente alla stessa Commissione, agli Stati membri e al Parlamento europeo per quanto concerne l'esecuzione degli atti europei.

3.2 Per il CESE la consultazione delle parti interessate nell'elaborazione dei testi comunitari assume grande rilevanza. Nel caso degli atti delegati, pertanto, è importante che gli esperti degli Stati membri, pur non avendo potere decisionale, siano consultati. Questo consente una migliore identificazione a monte con le norme e un eventuale feedback ai livelli superiori in merito ai problemi riscontrati.

3.3 Inoltre, anche se questo non rientra nell'allineamento al Trattato di Lisbona, il CESE ribadisce l'importanza degli organi di consultazione delle parti interessate della società civile, vale a dire i gruppi consultivi. È indispensabile che tali organi per lo scambio di opinioni non siano rimessi in discussione, in quanto svolgono un ruolo fondamentale nel trasmettere alla Commissione perizie e prese di posizione e in più agevolano l'identificazione a monte tra le parti interessate e le norme in corso di elaborazione.

3.4 Per quanto concerne la delega degli atti, il CESE ritiene che la sua durata debba poter essere sempre precisata.

3.5 Il CESE nota che la distinzione tra atti delegati e atti di esecuzione è oggetto d'interpretazioni divergenti tra il Consiglio e la Commissione. Per tale motivo, ritiene che la procedura specifica ad ogni atto debba essere scelta in base a criteri precisi. Ai successivi punti 3.6, 3.7 e 3.8 vengono proposti tre diversi criteri.

3.6 L'esecuzione di alcuni atti deve essere armonizzata tra gli Stati membri, dato che le divergenze d'applicazione potrebbero portare a distorsioni di concorrenza capaci di compromettere sensibilmente il corretto funzionamento del mercato unico dei prodotti agricoli. Questa armonizzazione sul piano dell'attuazione risulta particolarmente opportuna in taluni settori. A tale proposito ci si può chiedere, per esempio, se gli atti relativi alle regole specifiche di applicazione degli atti del secondo pilastro della PAC (gli articoli 20 e 36 del regolamento (CE) n. 1698/2005) oppure gli interventi legati all'attuazione delle misure ambientali (ad esempio l'articolo 38 del regolamento (CE) n. 1698/2005 concernente le regole specifiche di applicazione dei pagamenti previsti per compensare gli svantaggi legati all'applicazione della direttiva quadro in materia di acque) non debbano essere considerati atti di esecuzione, contrariamente a quanto propone la Commissione.

3.7 Altre decisioni possono richiedere una consultazione preliminare degli Stati membri ai fini di una corretta comprensione reciproca. Questo consentirebbe alla Commissione di avvalersi delle perizie degli Stati membri. Anche in questo caso, si giustifica una classificazione in atti di esecuzione.

3.8 In taluni settori, è indispensabile poter prendere le decisioni rapidamente, dimostrando capacità di reazione. In tal caso, è auspicabile una classificazione in atti delegati.

#### **4. Osservazioni specifiche concernenti le proposte di semplificazione relative alla modifica al regolamento (CE) n. 1698/2005 (sviluppo rurale)**

4.1 La Commissione prevede di ridurre il numero di relazioni che gli Stati membri sono tenuti a presentarle in merito allo stato di avanzamento dell'attuazione dei piani strategici. Tale misura può rappresentare una notevole semplificazione per le amministrazioni dei vari paesi. Il CESE tuttavia richiama l'attenzione sull'importanza che venga mantenuto, per gli Stati membri, l'obbligo di rendere conto regolarmente dei progressi effettuati nell'ambito di tale attuazione.

4.2 Per quanto concerne la proposta di rendere il ricorso ai servizi di consulenza maggiormente personalizzato, la modifica introdotta dalla Commissione costituisce a priori un'adeguata misura di semplificazione, in quanto rende flessibili le condizioni di accesso agli aiuti e precisa che il servizio di consulenza

non deve necessariamente riguardare tutti gli aspetti della condizionalità. In effetti, uno degli ostacoli principali allo sviluppo di un'efficace consulenza in campo agricolo nell'UE è il fatto che quest'ultima si limita a verificare l'applicazione della condizionalità degli aiuti. Pertanto, il consulente agricolo viene spesso assimilato dagli agricoltori a un controllore.

4.3 Per quanto riguarda la semplificazione del ricorso ai pagamenti da parte degli Stati membri per creare aree di collegamento «ecologiche» tra le zone Natura 2000, il Comitato ritiene che dovrebbe essere stabilita una chiara relazione tra le misure specifiche proposte e le necessità delle specie e degli habitat prioritari a livello nazionale ed europeo.

#### **5. Osservazioni specifiche concernenti le proposte di semplificazione relative alla modifica al regolamento (CE) n. 73/2009 (sostegno diretto)**

5.1 Il CESE ritiene che gli sforzi di semplificazione non dovrebbero riguardare unicamente l'amministrazione ma anche l'attività dei produttori agricoli.

5.2 In una speciale relazione del 2008, la Corte dei conti europea ha criticato la politica di condizionalità degli aiuti. Essa raccomanda in particolare di semplificare il quadro giuridico. Il CESE è d'accordo con tale raccomandazione.

5.3 La Commissione prevede la possibilità, per gli Stati membri, di non esigere la dichiarazione di tutte le superfici agricole dell'azienda da parte degli agricoltori la cui azienda copre una superficie totale inferiore a un ettaro. Il CESE è favorevole a questa misura di semplificazione che va a beneficio delle aziende più piccole per le quali il costo dei controlli può essere sproporzionato. Tuttavia, il limite di un ettaro potrebbe essere aumentato.

5.4 Il CESE ritiene inoltre che i metodi di controllo nelle aziende agricole dovrebbero essere improntati ad una certa flessibilità. In alcuni casi è necessario che la data del controllo e il tempo trascorso dal controllore nell'azienda agricola possano essere adeguati alle esigenze dei produttori. È in particolar modo inaccettabile che a causa di un controllo fissato per una data inadeguata, il produttore soffra perdite finanziarie dovute all'obbligo di rendersi disponibile quel determinato giorno.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento (UE) n. .../... del Parlamento europeo e del Consiglio recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione»**

COM(2010) 498 definitivo

(2011/C 107/07)

Relatore: **ESPUNY MOYANO**

Il Parlamento europeo e il Consiglio, rispettivamente in data 7 ottobre e 19 settembre 2010, hanno deciso conformemente al disposto degli articoli 43, paragrafo 2, e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento (UE) n. .../... del Parlamento europeo e del Consiglio recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione*

COM(2010) 498 definitivo.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha approvato il proprio parere in data 3 febbraio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 17 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 182 voti favorevoli, 9 voti contrari e 11 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) propone che l'articolo 349 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sia inserito come base giuridica insieme agli articoli 42, paragrafo 1, e 43, paragrafo 2, dato che il solo riferimento agli articoli della PAC non è sufficiente per l'adozione di misure specifiche per le regioni ultraperiferiche dell'Unione (RUP).

1.2 Il Comitato evidenzia che occorre procedere all'eliminazione del riferimento ai «volumi» di cui all'articolo 18, paragrafo 2, lettera e) e chiarire la formulazione di tale disposizione in relazione al paragrafo 4 dello stesso articolo al fine di consentire un'adeguata flessibilità della programmazione delle misure e delle azioni stabilendo che a ciascuna misura sia assegnata una corrispondente scheda finanziaria, al posto dei volumi, e che sia eliminato il riferimento ai limiti di azione, i quali verrebbero fissati nell'ambito di questa stessa misura.

1.3 Per quanto concerne la salvaguardia del paesaggio e delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli, e in particolare la conservazione dei muretti in pietra di sostegno alle terrazze, il Comitato giudica necessario estendere ad altre regioni ultraperiferiche la flessibilità di cui gode Madera in relazione alla duplicazione degli importi annui massimi ammissibili a carico dell'Unione, previsti all'allegato I del regolamento (CE) n. 1628/2005.

1.4 Il Comitato ritiene che all'articolo 22 occorra aggiungere un nuovo paragrafo che esoneri le grandi imprese stabilite in regioni ultraperiferiche dal divieto di ricevere aiuti di Stato destinati a sottoscrivere premi assicurativi agricoli.

1.5 Il CESE chiede che venga accresciuta la dotazione finanziaria del settore della banana nel quadro dei programmi di soluzioni specifiche per ovviare alla lontananza e all'insularità (POSEI), allo scopo di controbilanciare l'impatto negativo in termini di reddito che la riduzione programmata del dazio sull'importazione di tale frutto sta causando ai produttori comunitari.

1.6 Il CESE ritiene che lo specifico regime di approvvigionamento di ciascuna regione debba essere concepito in funzione della produzione agricola locale, il cui sviluppo non dev'essere limitato da aiuti eccessivi all'approvvigionamento di prodotti che vengono realizzati anche localmente.

## 2. Introduzione

2.1 Le RUP godono di un trattamento particolare così come previsto dall'articolo 349 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale stabilisce che, tenendo conto della situazione delle RUP e delle loro esigenze, occorre adottare misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei Trattati a tali regioni, comprese le politiche comuni. Attualmente, l'articolo 349 del TFUE elenca nove regioni appartenenti a tre Stati membri:

— Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Riunione, Saint-Barthélemy e Saint-Martin (Francia),

— Azzorre e Madera (Portogallo),

— Canarie (Spagna).

2.2 Per quanto concerne la politica agricola comune (PAC), le regioni ultraperiferiche dispongono delle misure specifiche incluse nei programmi POSEI i cui strumenti principali sono:

- le misure di sostegno alla produzione locale,
- il regime specifico di approvvigionamento (RSA), volto a ridurre i costi di approvvigionamento di determinati prodotti di base,
- le misure complementari destinate principalmente ad adeguare la PAC alle caratteristiche specifiche delle regioni ultraperiferiche.

2.3 Misure specifiche per l'agricoltura nelle regioni ultraperiferiche sono state adottate per la prima volta nel 1991, per i dipartimenti francesi d'oltremare (Poseidom), e nel 1992, per le Canarie (Poseican), le Azzorre e Madera (Poseima). I regolamenti POSEI sono stati riformati nel 2001 con la modifica del regime specifico di approvvigionamento e, in particolare, del metodo di calcolo degli aiuti. Al contempo, tale riforma ha portato all'adozione di nuove misure di sostegno alla produzione locale e alla modifica delle misure vigenti.

2.4 Nel 2006, il regime POSEI è stato sottoposto a un'importante riforma nel cui ambito le disposizioni concernenti i tre POSEI sono state riunite nel regolamento (CE) n. 247/2006 del Consiglio. Questo strumento definisce un nuovo metodo di programmazione che comporta il decentramento dell'elaborazione e della modifica dei programmi POSEI così come della loro gestione e sorveglianza, attraverso il trasferimento di tali funzioni alle autorità competenti degli Stati membri. Il nuovo regime ha portato a una gestione più flessibile e adeguata alle esigenze locali, così come a una semplificazione delle procedure di modifica dei programmi. Anche la riforma della PAC del 2003 sui regimi di sostegno diretto agli agricoltori ha inciso sull'adeguamento del regime POSEI, dal momento che tale riforma ha preso in considerazione le caratteristiche specifiche dell'agricoltura nelle regioni ultraperiferiche escludendola dall'ambito di applicazione della modulazione e del disaccoppiamento degli aiuti.

2.5 Successivamente, il regolamento (CE) n. 247/2006 del Consiglio è stato modificato in varie occasioni per prendere in considerazione le riforme dei settori dello zucchero e della banana realizzate nel 2006, nonché la valutazione sullo «stato di salute» della PAC in seguito al trasferimento ai programmi POSEI del bilancio corrispondente alle misure di sostegno diretto gestite in precedenza ai sensi del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio e altri trasferimenti di aiuti diretti effettuati nel 2007 e 2008.

2.6 Attualmente, si può sostenere che i programmi POSEI costituiscono l'equivalente del primo pilastro della PAC per le regioni ultraperiferiche ed è necessario conservare i loro dispositivi dotandoli delle risorse finanziarie necessarie.

### 3. Sintesi della proposta della Commissione

3.1 In primo luogo, la modifica del regolamento (CE) n. 247/2006 del Consiglio risponde alla necessità di adeguare tale regolamento ai recenti sviluppi della normativa e, in particolare, all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con la conseguente introduzione della procedura di codecisione nella politica agricola comune. Occorre pertanto distinguere tra le competenze delegate alla Commissione per l'adozione di atti non legislativi (atti delegati) di portata generale, che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo, sancite all'articolo 290, da un lato e, dall'altro, le competenze conferite alla Commissione al fine di adottare atti di esecuzione, enunciate all'articolo 291.

3.2 Al contempo, tale modifica del regolamento è intesa a realizzare una rifusione e una ristrutturazione del regolamento per questioni di chiarezza e trasparenza e al fine di adeguare maggiormente le sue disposizioni alla realtà del regime POSEI nel settore dell'agricoltura.

3.3 Tale nuovo regolamento indica in modo più esplicito i principali obiettivi perseguiti in base al regime POSEI e mette in evidenza il ruolo centrale dei programmi POSEI. Nel testo del regolamento sono, inoltre, introdotte alcune disposizioni relative alla programmazione volte a rendere più flessibile l'adattamento dei programmi e pertanto adeguarli maggiormente alle esigenze delle regioni ultraperiferiche.

3.4 Al contempo, sono proposte una serie di modifiche molto concrete:

- estensione ai dipartimenti francesi d'oltremare della possibilità di rispedire prodotti trasformati in loco a partire da prodotti di base che hanno beneficiato del regime specifico di approvvigionamento, senza rimborsare l'aiuto,
- aumento del massimale annuale del regime specifico di approvvigionamento, senza però aumentare la dotazione di bilancio complessiva, nel caso delle regioni ultraperiferiche francesi e portoghesi,
- obbligo di includere nei programmi il metodo di determinazione dell'importo degli aiuti destinati alle produzioni agricole locali.

3.5 Inoltre, nel testo del regolamento si segnala l'opportunità di elaborare il regime specifico di approvvigionamento per ciascuna regione in funzione della produzione agricola locale, dato che questa non deve essere limitata nel suo sviluppo da aiuti all'approvvigionamento troppo elevati per prodotti che sono ottenuti anche sul posto.

3.6 La nuova proposta di regolamento non comporta cambiamenti nelle fonti di finanziamento né nell'intensità del sostegno e, in ogni caso, non implica una riforma sostanziale ma solo formale.

#### 4. Osservazioni generali

4.1 L'agricoltura costituisce un fattore essenziale dell'economia delle regioni ultraperiferiche, in particolare in termini di occupazione, nonché un importante sostegno all'industria agroalimentare locale che rappresenta l'elemento principale della produzione industriale di tali regioni.

4.2 Tuttavia, la produzione agricola delle regioni ultraperiferiche è caratterizzata da una grave debolezza dovuta, principalmente, alle difficoltà determinate dalla distanza, dalle dimensioni dei mercati locali, dalla loro frammentazione, dalle condizioni climatiche avverse, dalle piccole dimensioni delle aziende o dallo scarso grado di diversificazione delle coltivazioni, fattori che contribuiscono a ridurre considerevolmente la competitività rispetto alle produzioni continentali. Inoltre, l'agricoltura locale presenta una forte dipendenza dall'esterno, sia per quanto concerne la fornitura dei fattori di produzione sia per la commercializzazione dei prodotti, in un contesto geografico molto distante dalle attuali fonti di fornitura e dai mercati.

4.3 Nella maggior parte delle regioni ultraperiferiche, la produzione agricola è caratterizzata da una dualità molto evidente tra un'agricoltura orientata all'esportazione e un'agricoltura per l'approvvigionamento dei mercati locali. Tuttavia, la produzione destinata all'esportazione deve far fronte alla concorrenza della produzione dei paesi del mercato mondiale (Mediterraneo, America Latina ecc.) che vendono i loro prodotti anche sul mercato europeo, a un costo inferiore e in condizioni di accesso sempre più favorevoli come conseguenza della liberalizzazione progressiva del regime commerciale dei prodotti agricoli nell'UE.

4.4 Il caso delle banane prodotte nell'UE costituisce un esempio della preoccupante perdita di protezione dei principali prodotti di esportazione delle regioni ultraperiferiche. In effetti l'UE ha sottoscritto il 15 dicembre 2009, nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio, un accordo multilaterale sul commercio delle banane, in base al quale sarà effettuata una riduzione dei dazi di 176 euro per tonnellata, portandoli a 114 euro per tonnellata tra il 2017 e il 2019. Sono stati siglati anche vari accordi di associazione con la Colombia, il Perù e i paesi dell'America centrale, ed è previsto che prossimamente sarà firmato con l'Ecuador un ulteriore accordo; tali accordi prevedono una riduzione ancora più importante del dazio all'importazione sulle banane, che verrebbe ridotto a soli 75 euro per tonnellata a partire dal 2020.

4.5 La riforma del regime POSEI del 2006 si è rivelata molto positiva per un migliore adeguamento del regime alle caratteristiche specifiche dell'agricoltura delle regioni ultraperiferiche dal momento che prevede che le autorità nazionali e regionali dispongano di maggiori competenze nell'elaborazione dei programmi per consentire alle parti interessate di partecipare più direttamente alla definizione delle misure di sostegno.

4.6 La modifica proposta fornisce un migliore adeguamento delle disposizioni del regolamento al funzionamento attuale del regime e conferisce una maggiore flessibilità per adeguare i programmi alle esigenze di ogni regione.

4.7 Per quanto concerne l'allineamento al Trattato di Lisbona, la Commissione ha compiuto un notevole sforzo per determinare la distinzione tra atti delegati e atti di esecuzione tentando di non modificare le disposizioni vigenti al fine di consentire al sistema attuale di continuare a funzionare. La proposta risulta tuttavia alquanto prematura dato che la Commissione non dispone di tutte le informazioni necessarie. Il contenuto del regolamento che stabilirà le nuove procedure di comitato, infatti, non è stato ancora reso noto.

#### 5. Osservazioni specifiche

5.1 Attualmente, il regolamento POSEI si fonda su una doppia base giuridica: i due articoli del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sulla politica agricola comune (PAC) (precedenti articoli 36 e 37) e l'articolo specifico relativo alle regioni ultraperiferiche (precedente articolo 299, paragrafo 2). Tuttavia, nella proposta di riforma del regolamento la base giuridica si limita ai nuovi articoli 42 e 43, paragrafo 2 sulla PAC ed è omesso il nuovo articolo 349 relativo alle regioni ultraperiferiche. Il solo riferimento agli articoli sulla PAC non è sufficiente affinché siano adottate misure specifiche per le regioni ultraperiferiche dal momento che l'articolo specifico costituisce la base giuridica per tutte le disposizioni correlate al carattere eccezionale dell'ultraperifericità.

5.2 L'articolo 18 prevede nuove disposizioni nelle quali si stabilisce il contenuto obbligatorio dei programmi POSEI presentati dalle autorità nazionali competenti. Tuttavia, alcune di tali disposizioni danno luogo a dubbi di interpretazione. Sarebbe necessario eliminare la lettera e) dell'articolo 18, paragrafo 2, poiché si tratta di una disposizione non chiara e, inoltre, superflua dal momento che ripete quanto riportato al paragrafo 4 dello stesso articolo, considerando che in ogni azione sono specificate le condizioni dell'aiuto e i prodotti. L'inclusione dei volumi come contenuto obbligatorio delle misure rappresenta più una complicazione che un aiuto; ogni misura comprende varie azioni e il fare riferimento ai volumi descrivendo la misura non presenta alcuna utilità pratica. Al paragrafo 4, dell'articolo 18, la definizione di un massimale per ogni azione non è necessaria e riduce la flessibilità della gestione dal momento che devono essere comunque stabiliti l'aiuto unitario e i beneficiari dell'azione.

5.3 In alcune regioni ultraperiferiche sussiste inoltre la necessità di promuovere la tutela del paesaggio e delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli, e in particolare la conservazione dei muretti in pietra di sostegno alle terrazze. Si tratta in effetti di elementi di importanza fondamentale per il paesaggio tradizionale e per la buona conservazione dei terreni a causa della difficile orografia e delle caratteristiche dei terreni. Pertanto, al paragrafo 1, dell'articolo 21, occorre estendere ad altre regioni ultraperiferiche la flessibilità di cui gode Madera in relazione alla duplicazione degli importi annui massimi ammissibili a carico dell'Unione, previsti all'allegato I del regolamento (CE) n. 1628/2005.

5.4 Le assicurazioni collettive, il cui requisito è la contrattazione da parte di un intero settore, ricoprono una notevole importanza per alcune regioni ultraperiferiche. Il fatto che le grandi imprese non possano beneficiare degli aiuti di Stato per la contrattazione di assicurazioni collettive implica premi più cari per i piccoli e medi produttori e rende il sistema assicurativo meno sostenibile. È necessario tenere conto del fatto che le regioni ultraperiferiche dispongono di un territorio ridotto e che, in alcune di esse, sono applicate linee assicurative specifiche per le coltivazioni. Occorre dunque fare in modo che ogni sottosettore nel suo insieme possa ricorrere all'assicurazione collettiva corrispondente.

5.5 La riduzione dei dazi, stabilita a Ginevra nel quadro dell'accordo multilaterale sul commercio della banana, sta già avendo un impatto negativo sui prezzi di vendita delle banane e quindi sui ricavi dei produttori comunitari. Tale impatto negativo sarà accresciuto dall'ulteriore riduzione dei dazi prevista dagli accordi bilaterali stipulati con i paesi andini e dell'America centrale. Per rimediare alla rilevante perdita di competitività delle banane comunitarie che deriva da questo forte ribasso dei dazi, è necessario definire delle misure compensative in grado di ridurre al minimo l'impatto negativo di detto ribasso attraverso un aumento della dotazione finanziaria dei programmi POSEI che consenta di salvaguardare il reddito dei produttori comunitari.

Bruxelles, 17 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Decarbonizzazione dell'energia — Tabella di marcia per il 2050» (parere esplorativo)**

(2011/C 107/08)

Relatore: PEZZINI

Il 12 maggio 2010 la Commissione europea ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

*Decarbonizzazione dell'energia — Tabella di marcia per il 2050*

(parere esplorativo).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 febbraio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 17 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 193 voti favorevoli, 3 voti contrari e 5 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene molto importante la definizione di una vera e propria politica integrata europea dell'energia e l'inserimento, in tale ambito, di una strategia comunitaria, a medio e a lungo termine, che delinei una Tabella di marcia al 2050, per la riduzione competitiva e sostenibile del tenore di CO<sub>2</sub> nell'energia prodotta, per rispondere, su un piano globale, alle sfide dei cambiamenti climatici e per soddisfare le esigenze sociali e industriali dell'UE.

1.2 Per realizzare una politica energetica comune, in un contesto globale, per il Comitato è necessaria la creazione di una «Comunità energetica integrata», secondo quanto previsto dall'articolo 194 del Trattato.

1.3 A parere del Comitato, la tabella di marcia (TM) al 2050, per la «decarbonizzazione» dell'energia dovrebbe essere in grado di:

- riunire una varietà di percorsi di sviluppo possibili, per la produzione e per l'utilizzazione dell'energia in Europa,
- studiare piste consensuali di transizione economica,
- definire le modalità del dialogo permanente sulla TM, ai vari livelli,
- individuare le azioni necessarie, per una migliore comprensione delle decisioni strategiche,
- delineare sistemi di compatibilità economica, rispettosi della concorrenza e condivisi dalla società,
- evidenziare gli indispensabili elementi di flessibilità, per potersi adeguare, con prontezza, ai cambiamenti climatici, alle nuove tecnologie e allo sviluppo economico mondiale.

1.4 Il CESE ritiene indispensabile dotarsi di sistemi di *policy mix* comprendenti:

- misure di efficienza energetica,
- sistemi sicuri di cattura e stoccaggio della CO<sub>2</sub> (CCS),
- solidi meccanismi per lo scambio di emissioni,
- sviluppo competitivo delle fonti rinnovabili,
- trasformazione, per decarbonizzazione, delle centrali elettriche,
- riconversione sostenibile dei mezzi di trasporto,
- adeguata standardizzazione tecnica internazionale,
- misure dirette a potenziare la cogenerazione ad alto rendimento di calore ed elettricità (*Combined heat and power production* (CHP)).

1.5 Secondo il Comitato, nella predisposizione della TM 2050 occorre tener conto di quattro variabili chiave:

- la forte accelerazione del progresso tecnico-scientifico e tecnologico,
- l'impegno di tutti i paesi e di tutti i settori coinvolti, verso una chiara assunzione di responsabilità,
- la sostenibilità di un quadro finanziario affidabile nel tempo,
- la misurabilità degli obiettivi intermedi e la loro adattabilità all'evoluzione tecnico-scientifica.

1.6 Per quanto riguarda le «attrezzature» del mercato energetico europeo integrato, il CESE ritiene indispensabile procedere, da subito, ad una definizione programmata e consensuale di investimenti nei seguenti campi:

- nelle *smart grid* e nel miglioramento delle reti di trasporto dell'energia,
- nella ricerca e nello sviluppo di programmi congiunti, nei settori della sostenibilità energetica, delle nanoscienze e nanotecnologie, dell'informatica applicata a macrosistemi di rete, e nei microsistemi della domotica,
- nella capacità di governare sistemi complessi e di assicurare un quadro stabile di riferimento per l'industria e per gli operatori pubblici e privati,
- nel rafforzamento di un dialogo strutturato ed interattivo con le parti sociali, con i consumatori e con l'opinione pubblica,
- un quadro solido di concertazione e di cooperazione internazionale, che sappia associare, su obiettivi concordati e verificabili, paesi di vecchia e di nuova industrializzazione.

1.7 Per quanto attiene agli obiettivi da porre in cantiere, già nel breve periodo, l'attenzione dovrebbe essere concentrata, secondo il CESE, sull'avvio immediato di:

- misure di efficienza energetica, specie nell'edilizia e nei trasporti con un'attenzione maggiore alle direttive europee,
- miglioramenti rapidi e diffusi dei meccanismi di scambio di emissioni,
- sistemi concreti di decarbonizzazione progressiva dell'energia elettrica, con l'accelerazione e la diffusione dei progetti pilota in atto,
- forte sostegno alle esperienze tese a sviluppare portafogli di tecnologie, a bassa emissione di anidride carbonica, a costi contenuti,
- ricorso diffuso, mediante sostegni fiscali e finanziari, ad energie alternative,
- potenziamento dei meccanismi educativi e dei sistemi di formazione, in discipline scientifiche, su modelli multidisciplinari integrati,
- sviluppo delle infrastrutture energetiche e delle reti transeuropee e diffusione di *smart grid* normalizzate, attraverso sistemi europei di standardizzazione,
- un quadro valido di cooperazione internazionale.

1.8 A medio termine, occorrerà, a parere del Comitato, assicurare:

- un mercato mondiale di tecnologie a bassa emissione di anidride carbonica, con costi contenuti e con standard tecnici comuni, a livello internazionale,
- una puntuale verifica degli obiettivi intermedi, per una assunzione di responsabilità nell'UE e nel mercato globale,
- un aggiornamento degli obiettivi, in funzione dei cambiamenti, delle scoperte scientifiche e delle trasformazioni della mappa economica e commerciale mondiale,
- un'eventuale ridefinizione delle strategie, necessarie per ridurre le emissioni di gas serra del 60-80 %,
- una concreta diffusione degli strumenti comuni di gestione delle reti e dei nodi di stoccaggio e di smistamento dell'energia,
- un miglioramento dei meccanismi di governabilità, di acquisizione del consenso e di dialogo interattivo, tra tutti gli attori coinvolti,
- lo sviluppo della fissione nucleare dalla III alla IV generazione negli Stati membri che desiderano continuare a utilizzare questa tecnologia e lo sviluppo di tecniche di riutilizzo della maggior parte dei materiali,
- sostegno alla ricerca sulla fusione nucleare, secondo l'Accordo europeo sullo sviluppo della fusione e in particolare l'esperienza JET (*Joint European Torus*) sostenuta dalla Commissione europea, che farà da lancio a ITER, dopo gli anni venti,
- un rafforzamento della lotta alla povertà energetica, che rischia di escludere fasce sempre più ampie di cittadini e di interi paesi.

1.9 Il Comitato ritiene che, in via preliminare, si debbano perseguire:

- impegni politici per un sistema UE integrato dell'energia, con regole comuni,
- quadri normativi armonizzati e stabili,
- la realizzazione di standard tecnici comunitari,
- centrali europee con standard compatibili di interoperatività,
- schemi comunitari per una formazione omogenea del personale,
- meccanismi efficaci di scambi di migliori prassi e di tecnologie disponibili,

- sistemi informatici di controllo e di sicurezza interoperativi,
- una politica culturale diffusa della sostenibilità energetica.

1.10 Il Comitato ritiene fondamentale lo sviluppo ed il potenziamento di una politica di comunicazione coerente, a livello europeo, con messaggi efficaci, credibili ed accessibili alle varie categorie interessate e, soprattutto, al grande pubblico.

## 2. Introduzione

2.1 L'esistenza del cambiamento climatico a livello globale è ampiamente riconosciuta, ma lo sono meno la natura e la portata delle sue conseguenze.

2.2 L'UE deve decidere quale Europa vuole per il 2020 e oltre. La Commissione propone una crescita sostenibile, attraverso una strategia per l'energia 2011-2020, affiancata da una tabella di marcia (*Roadmap*) che miri alla «decarbonizzazione» dell'energia, all'orizzonte 2050.

2.3 La Commissione ha chiesto al CESE due pareri esplorativi distinti, sulle prospettive di sviluppo a medio-lungo termine; uno all'orizzonte 2020, l'altro rivolto al 2050. Su quest'ultima intesa proposta si concentra il presente parere esplorativo.

2.4 La tabella di marcia (TM) al 2050 per la «decarbonizzazione» dell'energia dovrebbe essere in grado di:

- **riunire una varietà di percorsi** di sviluppo competitivo possibili, per la produzione e l'utilizzazione dell'energia in Europa, in linea con obiettivi climatici a lungo termine a livello globale e con le esigenze sociali e industriali dell'UE,
- **studiare piste consensuali** di transizione economica, sulle decisioni di politica energetica di oggi e di domani, accettate dalle parti sociali e dalla società civile, attraverso un dialogo interattivo permanente,
- **definire le modalità del dialogo permanente** sulla TM ai vari livelli, tra decisori politici, autorità pubbliche, gestori e distributori d'energia, industria, sindacati, associazioni ambientaliste, commercio e servizi, utenti dei settori elettrico, residenziale, terziario e dei trasporti, comunità scientifiche e tecnologiche e istituzioni educative, sistema finanziario e creditizio, agricoltori, consumatori e cittadini,
- **individuare le azioni necessarie** per una migliore comprensione delle decisioni strategiche, necessarie per raggiungere gli obiettivi di ridurre le emissioni di gas serra del 60-80 %, specie mediante una massiccia introduzione di nuove tecnologie energetiche, per una stabilizzazione, a lungo termine, della concentrazione atmosferica di CO<sub>2</sub> sotto i 450 ppmv (ppmv: parte per milione di volume),

— **delineare sistemi di compatibilità economica**, rispettosi della concorrenza e condivisi dalla società, per i finanziamenti pubblici e privati, per l'imposizione fiscale e per le programmazioni di bilancio,

— **evidenziare gli indispensabili elementi di flessibilità**, che derivano dai cambiamenti, talvolta repentini, della ricerca scientifica, del divenire economico e dell'evoluzione della cultura sociale.

2.5 In tutti gli scenari finora disponibili con obiettivi di riduzione dell'80 % delle emissioni al 2050, un ruolo centrale, a parere del CESE, devono assumere sistemi di *policy mix* caratterizzati da:

- misure di efficienza energetica,
- sistemi, diffusi sul territorio, di cattura e stoccaggio della CO<sub>2</sub> (CCS) e meccanismi rafforzati per regolare lo scambio di emissioni,
- forti aumenti delle quote di energia da fonti rinnovabili,
- sviluppo di fissione nucleare dalla III alla IV generazione e sostegno alla ricerca sulla fusione nucleare,
- forti incrementi delle quote di energia elettrica prodotta con sistemi di decarbonizzazione,
- grossi contributi per incrementare la riconversione dei trasporti stradali, aerei e navali e per ridurre il consumo energetico nell'edilizia residenziale e nel terziario,
- investimenti in RSD&D e nei trasferimenti, a livello di innovazione di mercato,
- accelerazione dei lavori di standardizzazione tecnica, a livello UE e internazionale,
- misure dirette a potenziare la cogenerazione ad alto rendimento di calore ed elettricità (*Combined heat and power production* (CHP)).

2.6 Per quanto riguarda le «attrezzature» del mercato energetico europeo integrato, necessarie a prescindere dal *policy mix* adottato e dalle scoperte acquisite, il CESE ritiene si debba investire per:

- sviluppare *smart grid* e configurazioni di rete, che sviluppino le tecnologie di stoccaggio dell'elettricità e del calore,
- integrare funzionalmente, all'interno dello Spazio energetico europeo della ricerca e innovazione, i vari programmi di RSD&D e di innovazione tecnologica,
- creare un contesto politico solido e stabile, in cui tutti i soggetti coinvolti possano operare con un ragionevole livello di certezza,

— varare misure forti di *capacity building*, per formare un sistema di livelli di *governance* efficaci ed incisivi,

— individuare canali di cooperazione internazionale stabili e ben motivati.

2.7 A livello globale, il rapporto AIE (Agenzia internazionale per l'energia) e vari altri organismi internazionali mostrano una serie di scenari, attraverso i quali la proiezione, nel tempo, della gestione energetica attuale si dimostrerebbe insostenibile da molteplici punti di vista: ambientale, economico e sociale.

2.8 A livello mondiale tutti i paesi dovrebbero impegnarsi ad adottare, entro il 2011, strategie di sviluppo a basso tenore di carbonio, nei settori ad alte emissioni. In caso contrario vi è il rischio che le industrie europee ad elevata intensità energetica perdano la loro competitività sul mercato mondiale e finiscano quindi per trasferire la loro produzione fuori dell'Europa (rilocalizzazione delle emissioni di carbonio) senza alcuna riduzione delle emissioni. Tali strategie dovrebbero includere anche, ad esempio, una rapida diminuzione degli interventi di deforestazione tropicale.

2.9 Le aree strategiche di intervento mondiale, identificate dal G20, si suddividono in due gruppi, uno focalizzato sul breve termine, l'altro sul medio termine.

2.9.1 Nel primo rientrano le azioni finalizzate a promuovere la domanda e a sostenere il reddito, tra cui:

- miglioramento dell'efficienza energetica,
- miglioramento delle infrastrutture, in un'ottica *low-carbon*,
- supporto ai mercati attraverso le tecnologie pulite.

2.9.2 A medio-lungo termine sono invece finalizzate le misure per «fidelizzare» investitori e imprenditori privati, in settori destinati a divenire i pilastri di uno sviluppo ecocompatibile. Tra queste:

- avvio di progetti pilota, specie per CCS,
- incentivi alla ricerca a livello internazionale,
- incentivi agli investimenti in tecnologie *low-carbon*.

2.10 Secondo alcuni scenari le emissioni, a livello mondiale, potrebbero essere abbattute del 50 % entro il 2050 con un contributo proveniente prevalentemente da 4 fattori:

- per oltre la metà dall'efficienza energetica,
- per circa un quinto dalle fonti rinnovabili,
- per un altro quinto dalla tecnologia di cattura e sequestro della CO<sub>2</sub>,

— per il restante da fonti nucleari.

In realtà, alcune delle tecnologie previste in tale scenario non sono ancora disponibili o devono subire sostanziali miglioramenti e riduzioni di costo.

2.11 Tra le tecnologie da utilizzare vengono suggerite la CCS e lo sviluppo dei veicoli elettrici.

2.11.1 Quanto ai veicoli elettrici, si attendono notevoli progressi tecnologici:

- nella capacità di ricarica delle batterie,
- nella ricarica attraverso l'apporto delle rinnovabili, collegate in reti intelligenti (*smart grid*),
- nelle tecniche cuscinetto, per rimediare alle discontinuità di alcune energie rinnovabili e nell'immagazzinamento e conservazione dell'energia,
- nei processi di standardizzazione per una rapida sostituzione delle batterie, nei veicoli, in centri di rifornimento attrezzati.

2.12 Forti progressi sono attesi anche, probabilmente oltre il 2020, nello sviluppo di veicoli a pile a combustibile all'idrogeno.

2.13 Per i veicoli elettrici manca, per il momento, un opportuno quadro giuridico europeo, ed è intenzione della Commissione porvi rimedio in tempi brevi (COM(2010) 186 definitivo).

2.14 Secondo il CESE, una produzione di elettricità decarbonizzata offrirebbe considerevoli opportunità di riduzione delle emissioni nei settori finali (ad esempio, passando dal riscaldamento attraverso fonti fossili all'uso di efficienti pompe di calore a gas).

2.15 Lo scenario «virtuoso», che consentirebbe un deciso abbassamento delle emissioni in atmosfera, si compone di diverse misure combinate (tra cui un mix produttivo che comprenda fonti rinnovabili e nucleare, efficienza energetica, investimenti in nuove tecnologie e sequestro della CO<sub>2</sub>) e si stima (rapporto ETP 2010, AIE - Scenari e strategie 2050) che, per dimezzare le emissioni, «i fondi governativi destinati ai programmi di RSD per le tecnologie a basso contenuto di carbonio dovranno essere tra le due e le cinque volte superiori ai livelli attuali» e sarà necessaria «l'adozione delle *best practices* esistenti in materia di progettazione e di diffusione».

2.15.1 Il rapporto AIE 2010 sulle prospettive tecnologiche nell'energia analizza e pone a confronto diversi scenari mostrando le principali opzioni per un futuro energetico più sicuro e sostenibile.

2.16 Il CESE ritiene fondamentale considerare che molte sfide energetiche hanno un enorme impatto sulle popolazioni locali, le quali desiderano trovare soluzioni legate allo specifico contesto in cui vivono, e nutrono timori relativi a riduzioni o limitazioni del proprio tenore di vita e di sviluppo.

2.17 I progressi da raggiungere e/o programmare, in base alla TM 2050, per una vera e propria rivoluzione energetica, basata su tecnologie a basso contenuto di carbonio, coinvolgeranno numerose opzioni, basate su 5 variabili chiave:

- accelerazione del progresso tecnico-scientifico e tecnologico,
- impegno di tutti i paesi e di tutti i settori coinvolti, verso una chiara assunzione di responsabilità,
- sostenibilità di un quadro finanziario affidabile nel tempo,
- misurabilità degli obiettivi intermedi e loro adattabilità all'evoluzione tecnico-scientifica,
- comportamenti dei vari attori rispetto alla «politica annunciata» e al rischio di disinformazioni, troppo ottimistiche o troppo catastrofiche.

### 3. Scenari ed opzioni

3.1 Esistono già diversi scenari e opzioni, proposti da organismi internazionali pubblici e privati e da organizzazioni «no-profit», volti ad «offrire» basi per strategie, politiche e strumenti operativi.

3.2 Lo scenario di base di questi esercizi consiste quasi sempre nell'ipotesi di assenza di introduzione da parte dei governi di qualsiasi nuova politica energetica e climatica.

3.3 Gli **scenari target-oriented** si differenziano, principalmente, per il diverso tempo di intervento degli impatti e non tanto per la loro entità definitiva; definiscono gli obiettivi di riduzione del 30 % delle emissioni di CO<sub>2</sub>, legate al consumo di energia, nell'orizzonte 2030 e il loro dimezzamento, all'orizzonte 2050 (rispetto al 2005), ed esaminano le opzioni meno costose e più rapide per il raggiungimento degli obiettivi, con la diffusione di tecnologie a costi contenuti e a basso contenuto di carbonio:

- gli investimenti supererebbero di 36 mila miliardi di euro (1 euro = 1,28 USD) (+ 17 %) quelli previsti nello scenario base, ma il risparmio ottenuto sul costo del combustibile, rispetto allo scenario base, sarebbe di 87 mila miliardi di euro,
- la tecnologia CCS verrebbe utilizzata per catturare 9,4 Gtonnellate di CO<sub>2</sub>, da impianti di generazione elettrica (55 %), da impianti industriali (21 %) e da quelli di trasformazione di combustibili (24 %),
- le emissioni di CO<sub>2</sub> dei settori residenziale e terziario diminuirebbero di 2/3, grazie all'uso di elettricità a basso contenuto di carbonio, all'efficienza energetica e alla transizione

da tecnologie a basse emissioni a tecnologie a zero emissioni,

- quasi l'80 % delle vendite di veicoli leggeri sarebbe caratterizzata da veicoli ibridi *plug-in*, da veicoli elettrici, o alimentati con pile a combustibile all'idrogeno,
- le emissioni di CO<sub>2</sub>, associate alla generazione elettrica, si ridurrebbero del 76 %; la loro intensità carbonica diminuirebbe a 67 g CO<sub>2</sub>/kWh,
- le emissioni di CO<sub>2</sub> dell'industria diminuirebbero di circa un quarto, principalmente grazie ad una maggiore efficienza energetica, alla sostituzione dei combustibili, al riciclo dei materiali utilizzati, a sistemi di recupero energetico e grazie al CCS.

3.3.1 Per cercare di raggiungere tali obiettivi sarebbe necessario un portafoglio di tecnologie a bassa emissione di anidride carbonica con costi contenuti. Non esiste una sola tecnologia o un ristretto gruppo di tecnologie, che possa condurre ad un cambiamento di portata simile a quello richiesto.

3.4 La decarbonizzazione del settore elettrico è di cruciale importanza e deve coinvolgere notevoli aumenti della quota di energie rinnovabili oltre che dell'energia nucleare negli Stati membri che hanno deciso di impiegarla, nonché utilizzare sistemi CCS e potenziare la cogenerazione di calore ed elettricità nelle centrali termoelettriche a combustibili fossili.

3.5 Gli sforzi per la ricerca, dimostrazione e applicazioni tecnologiche di mercato sono fondamentali purché si attuino in tempi compatibili con gli obiettivi di decarbonizzazione proposti.

#### 3.6 Lo scenario legato allo sviluppo della fusione nucleare

La fusione è la fonte energetica che alimenta il sole e le stelle. Sulla Terra, essa offre la prospettiva di un'opzione energetica a lungo termine, sicura e compatibile con l'ambiente, per far fronte al fabbisogno energetico di una popolazione mondiale in crescita. Nel quadro dell'Accordo europeo sullo sviluppo della fusione, gli scienziati utilizzano ormai plasma a temperature di centinaia di milioni di gradi in impianti di fusione di scala industriale. Il più grande di tali impianti è il *Joint European Torus*. Sulla base di questi risultati, e di altri che sono stati realizzati nel mondo, il reattore sperimentale ITER - che rappresenta il progetto di ricerca sull'energia più importante al mondo - attualmente in costruzione in Francia, genererà attraverso la fusione una quantità di energia equivalente a quella prodotta da un reattore di medie dimensioni (500/700 MW). ITER costituirà un ponte verso un primo impianto dimostrativo e successivamente verso un reattore commerciale con una produzione media di circa 1,5 GWe (una centrale elettrica a fusione nucleare consuma poco carburante. Una centrale di 1 GW ha bisogno di circa 100 kg di Deuterium e di 3 tonnellate di Lithium, per funzionare per un anno, generando c.a. 7 miliardi di kWh. Per generare la stessa quantità di energia una centrale a carbone avrebbe bisogno di c.a. 1,5 milioni di tonnellate di combustibile fossile (fonte: <http://fusionforenergy.europa.eu>)).

3.6.1 La reazione primaria, che è alla base della fusione, non produce scorie nucleari (è importante notare che, benché le pareti della camera di reazione diventino radioattive, nel corso della vita del reattore, con un'opportuna scelta dei materiali, la radioattività decade in pochi decenni. Dopo 100 anni tutti i materiali possono essere riciclati in un nuovo reattore (fonte: [www.jet.efda.org](http://www.jet.efda.org))), né emissioni inquinanti. La reazione avviene grazie alla fusione di atomi molto diffusi in natura, soprattutto nell'acqua di mare. Il processo è, inoltre, intrinsecamente sicuro.

3.6.2 Gli atomi coinvolti nella reazione primaria sono: il Deuterium, il Tritium, il Lithium, e l'Helium. Il processo di fusione di questi atomi sprigiona una grande quantità di energia, che viene rilasciata sotto forma di calore, in uno scambiatore, a una temperatura di 550/650 °C (un medio reattore nucleare da fissione genera una temperatura media di 700 °C). Lo sviluppo di materiali avanzati consentirebbe di raggiungere temperature di 1 000 °C. Il vapore prodotto alimenta la turbina (rotore), che genera corrente indotta (statore).

3.6.3 Un nucleo di Deuterium (1 protone + 1 neutrone) si fonde con un atomo di Tritium (1 protone + 2 neutroni). Da questa fusione nasce un nucleo di Helium (2 protoni + 2 neutroni) e si libera un neutrone. Questo neutrone si fonde con un atomo di Lithium (3 protoni + 3 neutroni), e genera un atomo di Helium (2 protoni + 2 neutroni) e un atomo di Tritium (1 protone + 2 neutroni). All'interno della camera di reazione (Torus), la materia si trova in uno stato particolare: il cosiddetto Plasma, con temperature medie di 200 milioni °C.

3.6.3.1 L'energia necessaria per riscaldare il plasma, in ITER, è di circa 50 MW. Quindi l'energia ottenuta dal processo di fusione supera di 10 volte l'energia necessaria per innescare il processo:  $Q > 10$ .

#### 4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE tiene a sottolineare sulla TM 2050, le seguenti problematiche:

- **costi e redditività degli investimenti:** passare da una media annua di circa 130 miliardi di euro, degli ultimi 3 anni, ad una media di 600 miliardi all'anno,
- **reperimento di fondi per gli investimenti:** assicurare un quadro stabile per gli investitori, prevedere schemi di ritorni d'investimento adeguati, assicurare sostegni finanziari e fiscali agevolativi,
- **decarbonizzazione del settore elettrico:** un radicale cambiamento delle politiche energetiche, unito ad ingenti investimenti per interrompere la dipendenza da fonti fossili,
- **progettazione, funzionamento e implementazione delle reti elettriche,** assicurando flessibilità delle *smart grid* e *centrali di trasformazione*, per una migliore gestione dei carichi di punta e una razionale raccolta e redistribuzione delle diverse

forme di energia (l'apporto delle RES, attraverso l'uso dei contatori intelligenti, modifica il regime di trasporto dell'energia),

- **programmi di efficienza energetica,** specie per migliorare l'emissione di CO<sub>2</sub> **dell'industria** (22 % del totale),
- **riduzione delle emissioni globali** dirette ed indirette del **settore degli edifici** (40 % del totale), agendo su tutti gli elementi strutturali,
- per il settore dei **trasporti** (38 % del totale), su cui il CESE sta predisponendo apposito parere, i profondi tagli alle emissioni di CO<sub>2</sub>, entro l'orizzonte considerato, dipenderanno dal minor uso di carburanti tradizionali, da un aumento della quota di etanolo e biodiesel, da migliori carburanti gassosi (GPL, GNC (gas naturale compresso), biogas), da scoperte e innovazioni tecnologiche,
- **coordinamento internazionale:** Europa, USA, Giappone, Cina, India, Brasile dovrebbero fissare obiettivi comuni 2030-2050, nel rispetto delle specificità di ciascuna di queste aree per livelli di sviluppo economico e per dotazione di risorse naturali.

4.2 Gli obiettivi di riduzione della CO<sub>2</sub> del 20 % sono già stati stabiliti all'orizzonte 2020: il CESE sta preparando un parere in proposito.

4.3 Il CESE ritiene sottolineare, sulle prospettive TM 2050, i seguenti aspetti fondamentali:

- accelerazione del progresso tecnico-scientifico e tecnologico: aumento di fondi e programmi, non solo per il clima e le fonti d'energia, ma anche e soprattutto per l'uso e la conservazione delle risorse naturali e strategiche,
- impegno da parte di tutti i paesi, settori e soggetti coinvolti, per una chiara identificazione ed assunzione di responsabilità nell'UE,
- sostenibilità di un quadro finanziario affidabile nel tempo, rispetto al bilancio UE, al Patto di stabilità e alle politiche di bilancio degli Stati membri,
- misurabilità degli obiettivi intermedi e la loro adattabilità all'evoluzione tecnico-scientifica,
- comportamenti dei vari attori sociali, rispetto alla «politica prevista e annunciata» e al rischio di disinformazioni,
- sostegno alla cultura scientifica e tecnica e incentivi culturali e finanziari perché aumenti il numero degli studenti nelle scuole superiori con indirizzi tecnologici,

- più attenta osservanza e applicazione, da parte degli Stati membri, delle direttive europee, rivolte all'efficienza e al risparmio energetico (ad es. ritardi con il quale è stata recepita la direttiva 2002/91/CE sul risparmio energetico nell'edilizia),
- potenziamento dei meccanismi educativi e formazione in discipline scientifiche: ingegneria, fisica, chimica di base, architettura, urbanistica e impiantistica, con un'attenzione tesa a creare modelli sistemici integrati, specie nel campo delle nanoscienze, delle nanotecnologie dei sistemi energetici, abilitati a produrre energia a basso tenore di CO<sub>2</sub>,
- impegno politico per un sistema comunitario integrato dell'energia, con regole comuni; un quadro normativo armonizzato e stabile; standard tecnici comunitari; centrali europee standardizzate; schemi comunitari per una formazione omogenea del personale; scambi di migliori prassi e informazione su BAT (*Best Available Technologies*); sistemi informatici di controllo e di sicurezza interoperativi.

4.4 Alle quattro iniziative industriali lanciate a giugno 2010 (eolica; solare; CCS; *smart grid*) devono aggiungersi la bioenergia e la fissione nucleare, oltre a FCH JTI (*Fuel Cell and Hydrogen Joint Technology Initiative*) e a ITER, per la fusione nucleare.

4.5 Il CESE ritiene fondamentale promuovere una maggiore efficienza nell'uso non solo dell'energia, ma di tutte le risorse naturali e in particolare di quelle idriche.

4.6 Il CESE ribadisce l'importanza di «dare priorità allo sviluppo di tecnologie e combustibili alternativi per i trasporti oltre che per la produzione di calore e di luce. La miglior strategia per contrastare il cambiamento climatico consiste nello sviluppo di alternative energetiche rispetto ai combustibili fossili» (cfr. CESE 766/2010).

4.7 Per il CESE occorre un'azione rafforzata nella lotta alla povertà energetica, che rischia di escludere fasce sempre più

ampie di cittadini (opzioni verdi possono essere costose in termini di tariffe maggiorate e/o carichi fiscali specie per strati più deboli), ed è necessario raccogliere le esperienze europee, per la creazione di nuovi posti di lavoro «verdi» - effettivi, durevoli e competitivi - e ridurre le diseguaglianze<sup>(1)</sup>, garantendo ai «cittadini come consumatori, l'accesso ai servizi energetici e all'occupazione, generata dall'economia a basso tenore di carbonio»<sup>(2)</sup>.

4.8 La produzione dell'energia elettrica costituisce, a parere del CESE, un campo prioritario d'azione dove sviluppare quote crescenti di fonti energetiche rinnovabili e di generazione per fissione nucleare dal III al IV tipo (con scorie minime), investendo in tecnologie di trattamento delle scorie, studiando i loro possibili reimpieghi, nell'ambito delle nanoscienze.

4.9 I sistemi CCS sono, a parere del CESE, di grande importanza per la riduzione delle emissioni e sin d'ora «si deve puntare a uno sviluppo accelerato - a costi abbordabili e competitivi - di questo procedimento affinché possa essere applicato quanto prima»<sup>(3)</sup> non solo sui 5 progetti pilota.

4.10 Il CESE ritiene fondamentale rafforzare il mercato unico dell'energia «per tutto quanto riguarda le infrastrutture, il regime di appalti pubblici, la corretta operatività del mercato e la protezione dei consumatori. Lo sviluppo delle infrastrutture energetiche e delle reti transeuropee è l'elemento fondamentale per la realizzazione del mercato unico dell'energia»<sup>(4)</sup>.

4.11 Per il CESE è indispensabile una comunità energetica integrata, dando applicazione all'art. 1 del Trattato (TFUE)<sup>(5)</sup>, in un quadro di riferimento europeo integrato, di competitività, di benessere e di nuova occupazione per i cittadini europei.

Bruxelles, 17 febbraio 2011

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(1)</sup> GU C 48 del 15.2.2011, pag. 65.

<sup>(2)</sup> GU C 48 del 15.2.2011, pag. 81.

<sup>(3)</sup> GU C 27 del 3.2.2009, pag. 75.

<sup>(4)</sup> GU C 48 del 15.2.2011, pag. 81.

<sup>(5)</sup> GU C 83 del 30.3.2010, pag. 47.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano d'azione relativo alle applicazioni del sistema globale di radionavigazione via satellite (GNSS)»**

COM(2010) 308 definitivo

(2011/C 107/09)

Relatore: **McDONOGH**

La Commissione europea, in data 14 giugno 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano d'azione relativo alle applicazioni del sistema globale di radionavigazione via satellite (GNSS)*

COM(2010) 308 definitivo.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 febbraio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 112 voti favorevoli e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la comunicazione della Commissione concernente il piano d'azione relativo alle applicazioni del sistema globale di radionavigazione via satellite (GNSS). Ritiene che la buona riuscita dei programmi del GNSS europeo sia essenziale ai fini della prosperità e della sicurezza future dell'UE. Invita il Consiglio, il Parlamento europeo, la Commissione e gli Stati membri a riconoscere pienamente il potenziale di questa fondamentale infrastruttura e a sostenerla con fondi e risorse adeguati.

1.2 Il GNSS europeo è indispensabile per realizzare il progetto di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva contemplato nella strategia Europa 2020 <sup>(1)</sup>, e il successo del programma influirà anche sulla crescita, l'innovazione e la creazione di ricchezza in Europa. Oltre a comportare importanti vantaggi per i sistemi di trasporto, il GNSS è essenziale ai fini dell'Agenda digitale <sup>(2)</sup>, per applicazioni quali l'informatica sensibile al contesto (*context-aware*), le reti intelligenti e l'Internet degli oggetti.

1.3 Il CESE si rammarica che il ritardo nella messa a punto del sistema Galileo abbia fatto perdere all'Europa l'opportunità di imporre il GNSS europeo quale tecnologia dominante in Europa e altrove. Il sistema statunitense GPS è chiaramente diventato la tecnologia globale di riferimento per le soluzioni GNSS. Questo ritardo continua a costare caro all'Europa in termini di perdita non soltanto di reddito derivante dalla vendita

della tecnologia e dei servizi, ma anche di servizi di pubblica utilità, come sistemi di trasporto ed energetici più intelligenti, o servizi di ricerca e di soccorso migliori.

1.4 L'Europa deve mettere a disposizione servizi GNSS europei su un'infrastruttura propria, che non dipenda, per la propria affidabilità, dalle priorità militari statunitensi, russe o cinesi.

1.5 Data la grande diffusione del sistema GPS, il CESE invita l'industria dell'UE a concentrarsi sull'interoperabilità tra Galileo e GPS, dato che le applicazioni che utilizzano entrambe le costellazioni di satelliti possono beneficiare di una maggiore precisione e di una maggiore disponibilità dei segnali.

1.6 Il servizio geostazionario europeo di copertura della radionavigazione (EGNOS) è in funzione da più di un anno. Purtroppo, però, l'UE è già in ritardo nel relativo calendario di commercializzazione e di innovazione. La Commissione deve accelerare lo sviluppo di mercato e l'innovazione, specie in considerazione dei costi derivanti dai ritardi del sistema Galileo, che si elevano fino a tre miliardi di euro all'anno, e della sempre più aspra concorrenza di Stati Uniti, Russia, Cina e Giappone.

1.7 La lentezza con cui vengono sviluppate le applicazioni a valle dei servizi GNSS causa delle perdite in termini di innovazione, di creazione di ricchezza e di posizione di mercato. Un fiorente mercato delle applicazioni europee del sistema di radionavigazione satellitare comporterebbe considerevoli benefici economici, sociali e ambientali a monte e a valle.

<sup>(1)</sup> *Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (COM(2010) 2020 definitivo).

<sup>(2)</sup> *Un'agenda digitale europea* (COM(2010) 245 definitivo/2).

1.8 Il CESE si congratula con la Commissione e con l'Autorità di vigilanza del sistema di radionavigazione satellitare per il lavoro che hanno svolto sinora utilizzando risorse molto limitate. Per quanto riguarda tali risorse, la definizione delle priorità assegnate ai vari settori nella comunicazione risulta logica, e anche le azioni delineate per ciascun settore sono ben concepite.

1.9 Attualmente il sistema europeo di radionavigazione satellitare detiene una quota modesta del mercato globale dei prodotti e dei servizi GNSS. Il CESE invita ad elaborare un piano commerciale dettagliato per accrescere in maniera aggressiva tale quota di mercato e a nominare un'eccellente squadra di professionisti del settore per realizzare gli obiettivi stabiliti. Il Comitato raccomanda che la commercializzazione del GNSS europeo sia affidata, mediante un contratto, ad un'impresa specializzata, sotto la direzione della Commissione e dell'Autorità europea di vigilanza GNSS.

1.10 La comunicazione individua giustamente nella «precisione» e nella «integrità» del sistema EGNOS/Galileo un importante fattore di differenziazione concorrenziale nel mercato globale dei sistemi di radionavigazione via satellite. Tuttavia questa fonte di differenziazione si sta rapidamente esaurendo man mano che i concorrenti investono e aggiornano i loro sistemi. Il CESE ritiene che, per mantenere la superiorità tecnica dei sistemi EGNOS e Galileo, occorra investire costantemente nel loro aggiornamento. Invita in particolare la Commissione a individuare ulteriori fonti di differenziazione strategica e a investire nello sviluppo di un vantaggio concorrenziale sostenibile.

1.11 Il CESE ritiene che la sorprendente assenza di una menzione di Galileo nell'Agenda digitale sia indizio di una mancanza di coordinamento, in seno alla Commissione, a livello di riflessione sulle politiche. Il CESE sottolinea che la Commissione deve individuare delle sinergie tra i programmi europei di radionavigazione satellitare, l'Agenda digitale e l'iniziativa *faro Unione dell'innovazione*, in particolare per quanto riguarda l'innovazione, l'interoperabilità delle applicazioni, la commercializzazione e i bilanci. Collaborando per sviluppare applicazioni e servizi intelligenti e per realizzare obiettivi comuni al minimo costo si possono ottenere importanti vantaggi.

1.12 Il CESE invita il Consiglio ad affrontare urgentemente la sfida di finanziare EGNOS/Galileo. La situazione attuale vanifica gli sforzi rivolti a creare una forte piattaforma commerciale europea per la radionavigazione satellitare.

1.13 Il CESE è fermamente convinto che l'Europa dovrebbe approfittare delle posizioni uniche di Galileo in quanto primo sistema mondiale di radionavigazione satellitare interamente non militare per acquisire quote di mercato in paesi non allineati, specialmente in Africa e in America meridionale. In quest'ottica la Commissione dovrebbe svolgere un ruolo guida fortemente attivo nel Comitato internazionale per i sistemi globali di radionavigazione satellitare sotto l'egida delle Nazioni Unite <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> <http://www.oosa.unvienna.org/oosa/SAP/gnss/icg.html>.

1.14 Il CESE sottolinea l'importanza di una strategia di marchio e di un contrassegno di qualità <sup>(4)</sup> per la tecnologia e i servizi di EGNOS/Galileo. Invita la Commissione a sviluppare entrambi questi strumenti essenziali per ottenere un successo sul mercato. In assenza di una chiara strategia di marchio che accompagni il lavoro di commercializzazione, si avrebbe uno spreco di risorse e di sforzi. Inoltre, mettere in circolazione tecnologie EGNOS/Galileo che siano state progettate, sviluppate o applicate in maniera inadeguata significherebbe provocare irrimediabili danni di immagine.

1.15 Il CESE ricorda i propri precedenti pareri in merito al programma Galileo, al servizio EGNOS, alla strategia Europa 2020 e all'Agenda digitale <sup>(5)</sup>.

## 2. Contesto

2.1 Nella vita quotidiana l'uomo dipende ormai a tal punto dai servizi di radionavigazione satellitare che, se uno di questi venisse ridotto o disattivato, le conseguenti perturbazioni delle attività produttive, bancarie, di trasporto, di traffico aereo, di comunicazione, per citarne solo alcune, potrebbero essere molto gravi, ad esempio in termini di perdita di fatturato o di sicurezza stradale.

2.2 I sistemi di localizzazione satellitare GPS (Stati Uniti) e Glonass (Russia), come pure altri sistemi sviluppati dall'India, dal Giappone e dalla Cina, sono militari e funzionano pertanto sotto controllo militare, anche se forniscono servizi per uso civile che, qualora lo si voglia, potrebbero essere interrotti o resi meno precisi, per esempio in caso di conflitto.

2.3 I programmi EGNOS (servizio geostazionario europeo di copertura della radionavigazione) e Galileo sono stati avviati a metà degli anni '90 con l'obiettivo di creare un sistema globale europeo di radionavigazione satellitare (GNSS) indipendente. EGNOS è un sistema satellitare regionale che permette di rafforzare in Europa i segnali emessi dagli attuali sistemi di radionavigazione satellitare, quali ad esempio il GPS. Galileo, che rappresenta il GNSS europeo, è attualmente in fase di sviluppo.

2.4 Il compito di sovrintendere alle attività di sviluppo tecnologico di Galileo è stato assegnato all'Impresa comune Galileo (GJU, *Galileo Joint Undertaking*), un partenariato pubblico-privato creato nel 2003 e sciolto nel 2006 perché, secondo la Corte dei conti europea, «la GJU è stata fortemente limitata da problemi di *governance*, da una dotazione di bilancio incompleta, da ritardi e dall'organizzazione industriale della fase di sviluppo e convalida».

<sup>(4)</sup> Per «contrassegno di qualità» il CESE intende un sistema basato su un marchio commerciale che autorizzi fornitori riconosciuti di tecnologie EGNOS/Galileo a vendere tecnologie e soluzioni che rispondono a rigorosi standard tecnici di eccellenza. Un simile sistema di marchio commerciale è stato utilizzato con grande successo dall'associazione internazionale *WiFi Alliance* per accelerare l'affermazione sul mercato della tecnologia LAN senza fili. Cfr. [http://it.wikipedia.org/wiki/Wi-Fi\\_Alliance](http://it.wikipedia.org/wiki/Wi-Fi_Alliance).

<sup>(5)</sup> GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 28; GU C 317 del 23.12.2009, pagg. 103-104 e GU C 54 del 19.2.2011, pag. 58.

2.5 Visto l'insuccesso di questo partenariato pubblico-privato, nel 2008 l'UE ha varato un regolamento con cui acquista il pieno controllo e la titolarità dei programmi EGNOS e Galileo. Detto regolamento affida alla Commissione la gestione dei programmi, delle questioni relative alla sicurezza dei sistemi e dei fondi destinati ai programmi. L'Autorità europea di vigilanza GNSS è responsabile della sicurezza dei programmi, contribuisce a predisporre la commercializzazione dei sistemi e svolge gli altri compiti ad essa affidati dalla Commissione in relazione ai programmi.

2.6 Il bilancio destinato all'attuazione del programma nel periodo 1° gennaio 2007 - 31 dicembre 2013 ammonta a 3 405 milioni di euro. Tuttavia questo finanziamento ad hoc è risultato inadeguato ed è mancato un impegno esplicito a finanziare i programmi in futuro. I problemi di finanziamento hanno ostacolato gravemente gli sforzi di sviluppo.

2.7 Il piano d'azione relativo alle applicazioni GNSS si ripropone di mettere l'Europa nella posizione migliore per sfruttare appieno, grazie a Galileo e a EGNOS, il mercato globale a valle, stimato in circa 100 miliardi di euro. La Commissione è convinta che l'industria europea dovrebbe trarre i massimi vantaggi dagli investimenti destinati ai programmi. L'azione coordinata della Commissione europea negli Stati membri richiederà la massima attenzione sull'esigenza di investimenti nella ricerca, assicurerà la più ampia diffusione di informazioni essenziali e ottimizzerà le attività di sensibilizzazione. In tal modo si eviterà un conflitto di norme e la duplicazione degli sforzi, cosa che avverrebbe se gli Stati membri agissero individualmente.

2.8 Il piano di azione in esame è importante anche per massimizzare il valore creato in Europa dall'iniziativa *Un'Agenda digitale per l'Europa*, nel quadro della strategia Europa 2020. Per esempio, un GNSS europeo potrebbe sostituirsi alle tecnologie statunitensi, russe o cinesi utilizzabili per l'Internet degli oggetti.

2.9 Con Galileo l'Europa sarà inoltre in grado di sfruttare in misura molto maggiore le opportunità offerte dalla navigazione satellitare. Galileo aiuterà l'Europa a mantenere e sviluppare la sua competenza nei settori dello spazio, dei ricevitori e delle applicazioni, garantendo reddito e posti di lavoro. Da ricerche e previsioni di mercato condotte da entità indipendenti risulta che questi effetti, e le ricadute esterne in termini di utilità pubblica (nuove applicazioni in grado di rendere più efficienti i trasporti, migliore la gestione delle strade, minore l'inquinamento da traffico, maggiore l'efficacia delle operazioni di soccorso, ecc.), comporteranno vantaggi fino a 90 miliardi di euro nei primi 20 anni.

2.10 Tuttavia il GNSS europeo sta cercando di farsi strada in un settore dove il sistema statunitense GPS è già dominante. Inoltre il sistema russo Glonass sta sviluppando e migliorando i propri servizi pubblici con grande rapidità, e quello cinese Compass dovrebbe offrire dei servizi già a partire dall'anno prossimo.

2.11 La Cina sta convertendo il suo sistema regionale di navigazione Beidou nel sistema globale denominato Compass, con il proposito dichiarato di offrire su scala mondiale servizi concorrenziali per uso civile. Nell'atto di perseguire questa sua

ambizione si è arrogata una parte dello spettro radio assegnato al sistema Galileo, affermando di avere il diritto di appropriarsene perché l'Europa non ne stava facendo uso. L'UE sta cercando di risolvere la questione al più alto livello diplomatico.

### 3. Osservazioni generali

3.1 Per garantire il potenziale economico e di qualità di servizio del sistema europeo di radionavigazione satellitare, Galileo ed EGNOS devono diventare i sistemi di riferimento in Europa, essere resi interoperabili con il sistema GPS e impedire che altri sistemi, ad esempio quello russo o cinese, prendano piede.

3.2 L'industria europea deve comprendere i vantaggi dell'interoperabilità tra Galileo e GPS. Infatti le applicazioni che utilizzano entrambe le costellazioni di satelliti possono beneficiare di una maggiore precisione e di una maggiore disponibilità dei segnali.

3.3 I programmi EGNOS e Galileo richiedono una guida chiara e un sostegno pieno e sicuro da parte dell'UE per rimediare al calo di fiducia che il fallimento del partenariato pubblico-privato Impresa comune Galileo ha determinato nel mercato.

3.4 Per avere successo è necessario creare e sfruttare i vantaggi sul piano della concorrenza del GNSS europeo. L'UE può agire a suo favore introducendo misure normative e altre misure di mercato.

3.5 Per essere efficace, la strategia commerciale deve prendere in considerazione un'ottica di prodotto/mercato/catena del valore per ciascuno dei settori tecnologici in cui interviene l'industria europea dei sistemi di radionavigazione satellitare: elettronica, programmi informatici, telefonia mobile, radio, apparecchi informatici, satellitare e servizi.

3.6 Pur rispettando le regole globali in materia di concorrenza, l'UE dovrebbe anche stabilire in quali settori si possano introdurre nuove disposizioni per approfittare dei vantaggi apportati dal GNSS, e in particolare da EGNOS e da Galileo. L'UE potrebbe eventualmente definire per via legislativa speciali settori, come quello dei sistemi di navigazione aeronautici, in cui sia obbligatorio l'uso di ricevitori Galileo nelle applicazioni e nei prodotti (come hanno già fatto i russi per Glonass). L'UE potrebbe anche introdurre, per determinate applicazioni, norme minime di precisione e di integrità per sfruttare le prerogative di Galileo a svantaggio dei concorrenti.

3.7 In considerazione dell'importanza dei *chipset* <sup>(6)</sup> dei ricevitori ai fini della penetrazione nel mercato e della strategia di sviluppo delle applicazioni, è essenziale concepire *chipset* duali (GPS + Galileo) a basso costo per i ricevitori. I fondi per le attività di ricerca e sviluppo dovrebbero essere destinati in maniera prioritaria a questo obiettivo.

<sup>(6)</sup> Un *chipset* è un gruppo di circuiti integrati o *chip* concepiti per funzionare insieme e generalmente commercializzati come unità. Di solito un *chipset* è progettato per operare con una determinata famiglia di microprocessori. Controllando la comunicazione tra il processore e i dispositivi esterni, svolge un ruolo essenziale ai fini delle prestazioni del sistema.

3.8 Per ridurre i costi di produzione dei *chipset* sono essenziali gli effetti della curva di apprendimento in caso di volumi di produzione elevati. Bisognerebbe eseguire degli studi per verificare in che modo si possa garantire che i componenti per ricevitori Galileo possano raggiungere volumi di produzione abbastanza elevati da competere con i ricevitori abilitati solo per il sistema GPS.

3.9 Nel valutare come potenziare l'industria delle applicazioni per il GNSS europeo, la Commissione dovrebbe esercitare un ruolo guida nella creazione e nello sviluppo di raggruppamenti (*cluster*) dell'innovazione.

3.10 La Commissione potrebbe contribuire a promuovere lo sviluppo di applicazioni, prodotti e servizi per il GNSS ingaggiando grandi imprese perché fungano da promotori dei progetti. Queste potrebbero forse guidare la creazione di *cluster* di PMI in specifici campi di applicazione o spazi di mercato/prodotto.

3.11 Ai fini di un efficace coinvolgimento delle PMI nello sviluppo del mercato per le applicazioni GNSS sarà essenziale incoraggiare e sostenere l'imprenditorialità e l'innovazione. Il programma per l'imprenditorialità e l'innovazione dovrebbe essere usato per promuovere il coinvolgimento delle PMI.

#### 4. Osservazioni specifiche

##### 4.1 Strategia

4.1.1 Galileo ed EGNOS devono diventare lo standard GNSS in Europa.

4.1.2 L'UE dovrebbe sfruttare urgentemente l'opportunità di estendere il servizio EGNOS a tutti i principali aeroporti africani. Si tratterebbe di un'accorta mossa strategica a lungo termine da intraprendere prima che entrino in azione i nostri concorrenti, in special modo la Cina.

4.1.3 EGNOS è in servizio da oltre un anno. I programmi di commercializzazione e di innovazione dovrebbero essere accelerati.

4.1.4 La Commissione e l'Autorità europea di vigilanza GNSS hanno eseguito in maniera eccellente, e con poche risorse a disposizione, un compito difficile. Bisognerebbe forse assegnare a un'azienda specializzata il compito di concepire la commercializzazione del GNSS europeo. Ai fini del successo di EGNOS e di Galileo nel lungo periodo è essenziale il loro sviluppo commerciale, un compito vitale e complesso per il quale sinora si è fatto troppo poco.

4.1.5 L'UE ha bisogno di una strategia aggressiva di sviluppo del mercato, guidata da una squadra esperta, con obiettivi chiari e misurabili.

4.1.6 Per fugare eventuali incertezze in merito al sistema di radionavigazione satellitare occorrono una guida sicura e il pieno sostegno da parte dell'UE.

4.1.7 Ai fini di tale sostegno nell'UE e sul mercato è essenziale che vi sia fiducia nella guida e nella gestione dei programmi GNSS. Occorre esaminare le attuali strutture di guida e di gestione per verificare se siano necessari cambiamenti.

4.1.8 Bisogna inoltre reperire finanziamenti aggiuntivi per i programmi di commercializzazione e di innovazione, attraverso un lavoro creativo e sinergico con altre iniziative, come l'Agenda digitale e l'iniziativa *Unione dell'innovazione*.

4.1.9 Per ogni comparto dell'industria a valle - elettronica, programmi informatici, telefonia mobile, radio, apparecchi informatici e servizi - è essenziale una strategia di commercializzazione e di innovazione basata sui seguenti segmenti: catena del valore/prodotto/mercato.

4.1.10 La Commissione dovrebbe valutare in quali settori si possano introdurre nuove disposizioni al fine di avvalersi dei vantaggi prodotti dalle applicazioni e dalle tecnologie GNSS europee.

4.1.11 Occorrerebbe individuare disposizioni normative che favoriscano la scelta delle tecnologie EGNOS/Galileo rispetto a tecnologie inferiori, specie per le applicazioni che richiedono fiducia nella continuità del servizio o livelli elevati di precisione e di integrità, o requisiti di sicurezza.

4.1.12 L'UE dovrebbe usare la sua autorità negli ambiti europei di normalizzazione industriale (trasporti, aviazione, agricoltura, ecc.) per far sì che la tecnologia EGNOS/Galileo venga preferita e per promuovere l'interoperabilità già esistente tra Galileo e il GPS.

4.1.13 Una priorità strategica importante dovrebbe essere quella di far scendere il prezzo dei *chipset* EGNOS/Galileo per ricevitori al di sotto di quello dei prodotti compatibili solo con lo standard GPS. Gli effetti della curva di apprendimento in caso di volumi di produzione elevati sono essenziali per ridurre i costi di produzione dei *chipset* per ricevitori e quindi per la loro adozione da parte dei fornitori di soluzioni.

4.1.14 Occorre fare sforzi considerevoli per trovare sinergie con le iniziative Agenda digitale e *Unione dell'innovazione* al fine di realizzare iniziative di collaborazione e programmi di commercializzazione.

4.1.15 Occorre dedicare particolare attenzione alla promozione e al sostegno dell'imprenditorialità tra le PMI, in modo che queste si mobilitino per fornire applicazioni GNSS.

4.1.16 Bisognerebbe avviare un programma mirato per lo sviluppo di *cluster* dell'innovazione al fine di coprire tutte le opportunità di mercato/prodotto per EGNOS e Galileo.

4.1.17 Si dovrebbe redigere una mappa del valore indicante tutte le imprese e le organizzazioni che potrebbero o dovrebbero essere coinvolte nella creazione di tecnologia, applicazioni e servizi per EGNOS/Galileo. Tale mappa dovrebbe mostrare i collegamenti esistenti o potenziali tra i vari soggetti coinvolti. Sarebbe un importante strumento strategico al fine di individuare le opportunità, analizzare i problemi e sviluppare piani.

4.1.18 Bisognerebbe individuare e coinvolgere formalmente grandi imprese affinché fungano da promotrici dello sviluppo delle applicazioni GNSS in Europa.

#### 4.2 Innovazione

4.2.1 La tecnologia e i servizi EGNOS/Galileo che si immettono sul mercato devono sempre essere di qualità elevatissima. Bisogna mantenere severi controlli di qualità sullo sviluppo tecnologico e sull'applicazione a livello di utilizzatore finale.

4.2.2 Occorrerebbe trovare nuovi elementi di differenziazione oltre alla precisione e all'integrità, eventualmente attraverso un'innovazione dei modelli commerciali che crei nuove offerte migliorate, combinate con altre tecnologie e altri servizi.

4.2.3 Bisognerebbe promuovere, in cooperazione con le iniziative Agenda digitale e *Unione dell'innovazione*, prodotti e servizi intelligenti, basati su componenti di servizi e tecnologie integrate.

4.2.4 Il forum sulle applicazioni dovrebbe ricercare partecipanti al di fuori degli attuali settori delle tecnologie e dei servizi. Tale coinvolgimento stimolerebbe l'innovazione e il pensiero creativo al di là delle fonti attualmente individuate.

4.2.5 Si dovrebbe dare la priorità allo sviluppo di *chipset* duali GPS/EGNOS/Galileo a basso costo.

4.2.6 Occorre una strategia che consenta di sfruttare in misura adeguata gli effetti della curva di apprendimento derivanti da volumi elevati di produzione, essenziali per la produzione a basso costo di *chipset* per ricevitori, in modo che i *chipset* EGNOS/Galileo possano competere in termini di costi con quelli compatibili solo con lo standard GPS.

#### 4.3 Commercializzazione

4.3.1 Bisogna affidare a esperti commerciali l'incarico di sviluppare il mercato delle applicazioni GNSS. Occorre inoltre riesaminare, alla luce di tale esigenza, le attuali strutture e il personale impiegato. Tale compito potrebbe forse essere assegnato, sotto la direzione della Commissione e dell'Autorità europea di vigilanza GNSS, a un'impresa specializzata.

4.3.2 Per un'efficace esecuzione del piano d'azione è essenziale un piano di commercializzazione accurato, ben congegnato e adeguatamente finanziato.

4.3.3 Bisognerebbe definire obiettivi specifici, misurabili, attuabili, realistici e tempestivi (obiettivi SMART) per una crescita del fatturato globale a valle del GNSS. Tali obiettivi dovrebbero essere definiti per ciascun mercato di destinazione e per ciascun anello della catena di valore.

4.3.4 Si dovrebbe sviluppare una strategia globale di marchio per EGNOS/Galileo, al fine di allineare gli obiettivi, mettere in evidenza il valore del marchio, semplificare le comunicazioni di mercato e chiarire le priorità di commercializzazione.

4.3.5 Occorrerebbe avviare una campagna pubblica di comunicazione e di educazione, adeguatamente finanziata e ben mirata, per promuovere EGNOS/Galileo presso i cittadini. Ciò dovrebbe avvenire esclusivamente nel contesto di una vera e propria strategia di marchio.

4.3.6 Bisognerebbe sviluppare un contrassegno di qualità per tutta la tecnologia EGNOS/Galileo approvata, in modo che il marchio EGNOS/Galileo sia al riparo da danni di immagine.

4.3.7 Bisognerebbe inoltre ingaggiare dei promotori o «campioni» che diano diffusione a questa opportunità di sviluppo e convincano le PMI a cogliere tale opportunità.

4.3.8 Bisognerebbe individuare e cercare di acquisire tali campioni e influenzatori in tutti i mercati di destinazione, specialmente presso le grandi imprese.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'impiego dei body scanner negli aeroporti dell'Unione europea»**

COM(2010) 311 definitivo

(2011/C 107/10)

Relatore: **Bernardo HERNANDEZ BATALLER**

La Commissione europea, in data 15 giugno 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'impiego dei body scanner negli aeroporti dell'Unione europea*

COM(2010) 311 definitivo.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 febbraio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 104 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è d'accordo nel ritenere la sicurezza aerea un bene giuridico da preservare, ma a suo avviso la Commissione dovrebbe dare a tale aspetto un approccio maggiormente olistico in cui tra gli elementi fondamentali del sistema figurino non solo tecnologie che presentano rischi o danno adito a dubbi seri tuttora non adeguatamente dissipati, ma anche lo «scambio di informazioni e un'analisi del fattore umano».

1.2 L'impiego di questo tipo di scanner potrebbe incidere in modo particolare sulla protezione dei diritti fondamentali in termini di dignità umana, intimità personale e protezione dei dati, a causa della memorizzazione, della stampa, della trasmissione e della conservazione indebite di immagini che possono successivamente essere diffuse. Il CESE ritiene che in ogni caso il passeggero dovrebbe avere il diritto di scegliere se essere sottoposto o no a questo tipo di controllo (*opt-out*) e, quale che sia la sua scelta, mantenere il suo diritto a volare. Occorre comunque garantire a livello normativo che i passeggeri, qualora si rifiutino di sottoporsi ai controlli, non debbano subire ulteriori conseguenze, ad esempio pesanti ritardi nelle file ai controlli o perquisizioni minuziose.

1.3 Per quanto concerne la protezione della salute, il CESE chiede alla Commissione di fornire studi conclusivi sulle possibili ripercussioni di tali dispositivi sulla salute dei passeggeri e dei membri del personale, spesso sottoposto agli stessi controlli per ragioni professionali dato che, in presenza di dubbi, sarebbe meglio utilizzare altri tipi di strumenti.

1.4 Il CESE ricorda alla Commissione che la comunicazione non affronta il tema della protezione giuridica da assicurare alla

parte più debole, in questo caso il passeggero che si serve delle linee aeree e degli aeroporti. Senza adeguate garanzie procedurali è infatti impossibile tutelare i diritti individuali.

1.5 Ad avviso del Comitato occorre considerare seriamente delle alternative all'impiego dei body scanner. Una di esse è costituita dal ricorso a sistemi tecnici per la localizzazione schematica e il riconoscimento degli oggetti sospetti, che possano essere successivamente ispezionati con maggiore precisione mediante un controllo manuale.

## 2. Introduzione e contenuto della comunicazione

2.1 La comunicazione della Commissione riguarda l'impiego crescente di body scanner presso gli aeroporti dell'Unione europea, che viene regolamentato a livello nazionale.

2.2 La Commissione sostiene che solo le norme comuni europee per la sicurezza aerea possono fornire il quadro atto ad assicurare un approccio armonizzato in materia di uso dei body scanner negli aeroporti.

2.3 La sicurezza aerea si trova oggi confrontata a nuovi tipi di minacce, contro le quali le tecnologie di sicurezza impiegate tradizionalmente negli aeroporti non possono fornire una risposta adeguata ed efficiente. Di conseguenza, alcuni degli Stati membri dell'UE hanno avviato la sperimentazione e l'installazione di body scanner presso i loro aeroporti. Ciò causa l'uso di norme differenti nell'ambito dell'UE.

2.3.1 «Body scanner» è il termine generico utilizzato per una tecnologia in grado di rilevare gli oggetti trasportati sotto agli indumenti. Al fine di individuare qualsiasi oggetto diverso dalla pelle umana sono utilizzate numerose forme di radiazioni che differiscono per la lunghezza d'onda e l'energia emessa.

2.4 In base alle disposizioni giuridiche dell'UE, gli Stati membri possono introdurre l'uso di body scanner nei loro aeroporti: i) esercitando il proprio diritto ad applicare misure di sicurezza più vincolanti rispetto alle disposizioni dell'UE; oppure ii) esercitando temporaneamente il proprio diritto a condurre esperimenti di nuovi processi tecnici o metodi per un periodo massimo di 30 mesi.

2.5 Per quanto riguarda la salute e in particolare l'uso delle radiazioni ionizzanti, la legislazione europea, ai sensi del Trattato Euratom, stabilisce le soglie per le dosi di radiazione (ad hoc e su base annuale), esige una giustificazione legittima per l'esposizione umana alla radiazione e richiede che le misure di protezione assicurino la più bassa esposizione possibile.

2.6 Il principio essenziale sia delle norme europee sia di quelle internazionali è, come segnala la Commissione, impedire che vengano introdotti negli aeromobili articoli pericolosi, quali ad esempio armi, coltelli o esplosivi («articoli proibiti»).

2.6.1 Questo quadro normativo comune prevede il cosiddetto *sistema di sicurezza unico*, già installato, anche se non in forma completa, in alcuni paesi dell'UE, il quale costituirà in futuro il più importante elemento di agevolazione, sia per il settore sia per i passeggeri.

2.7 L'attuale quadro giuridico dell'UE per la sicurezza aerea fornisce agli Stati membri e/o agli aeroporti un elenco dei metodi e delle tecnologie di screening e controllo, dal quale essi possono scegliere gli elementi necessari al fine di eseguire in modo efficace ed efficiente i propri compiti in questo campo.

2.7.1 La Commissione afferma infine che la legislazione attuale non consente agli aeroporti di sostituire sistematicamente con i body scanner alcuna delle tecnologie né alcuno dei metodi di screening riconosciuti. Solo una decisione della Commissione, sostenuta dagli Stati membri e dal Parlamento europeo conformemente alla procedura di comitato, può costituire la base per consentire l'introduzione dei body scanner quale ulteriore mezzo ammissibile ai fini della sicurezza aerea.

### 3. Osservazioni

3.1 Il Comitato esprime seri e importanti dubbi circa l'approccio adottato dalla Commissione nella sua comunicazione. In linea di principio, è contrario all'eventuale adozione e attuazione di un futuro regolamento che potrebbe risultare pesantemente oneroso per i cittadini e colpire l'esercizio dei loro diritti fondamentali. Trattandosi di tecnologie in costante evoluzione, il CESE potrebbe essere favorevole ad un dispositivo di controllo della sicurezza che utilizzi tecniche meno intrusive, a condi-

zione che il sistema utilizzato sia totalmente affidabile, che non colpisca i diritti fondamentali e che non provochi rischi per la salute delle persone.

3.1.1 Più concretamente, il CESE rileva una serie di aspetti della comunicazione che presentano gravi lacune di carattere giuridico.

3.1.2 Innanzi tutto il Comitato nutre dubbi sul fatto che l'obiettivo principale della proposta normativa all'esame (l'introduzione dei cosiddetti «body scanner» in tutti gli aeroporti dell'UE) sia adeguato al raggiungimento del più elevato livello possibile di sicurezza aerea. Secondo la Commissione, l'introduzione degli scanner sarebbe facoltativa, ma per i passeggeri sottoporsi a tale controllo non sarebbe affatto facoltativo bensì obbligatorio. Prima di introdurre misure di questo genere, è opportuno applicare il «test di proporzionalità» che non solo valuti la necessità di adottare tali misure ma che prenda in considerazione anche altri aspetti, ad esempio i costi che comporta l'installazione dei body scanner. Installare adesso detti sistemi in tutti gli aeroporti dell'UE risulterebbe eccessivamente oneroso per le finanze pubbliche (costo per l'acquisto delle apparecchiature di base e del necessario software supplementare), senza dimenticare i seri dubbi esistenti in quanto ad affidabilità, effetti sulla salute delle persone e impatto sui diritti fondamentali. Dinanzi ad un mercato in costante evoluzione, per il CESE è più logico aspettare l'arrivo di altre tecnologie più avanzate, meno intrusive e capaci di conseguire meglio l'obiettivo finale, ossia la sicurezza dei trasporti aerei. Ad avviso del Comitato occorre considerare seriamente delle alternative all'impiego dei body scanner. Una di esse è costituita dal ricorso a sistemi tecnici per la localizzazione schematica e il riconoscimento degli oggetti sospetti, che possano essere successivamente ispezionati con maggiore precisione mediante un controllo manuale.

3.1.3 Inoltre, non è stata ben ponderata nemmeno la rigorosa limitazione dei diritti fondamentali come conseguenza della futura applicazione del regolamento. In Florida, purtroppo, in un tribunale che utilizza tecnologie ad onde millimetriche, gli agenti hanno conservato 35 000 immagini che sono state diffuse su Internet violando in tal modo i diritti fondamentali di migliaia di persone.

3.1.4 Si potrebbe inoltre discutere sia la scelta del tipo di atto giuridico operata dalla Commissione che la procedura di adozione.

3.2 In definitiva, alla luce dei criteri ampiamente stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo, non sembra che la comunicazione della Commissione rispetti scrupolosamente i tre criteri (necessità, proporzionalità e legalità) su cui devono basarsi tutte le misure adottate dai pubblici poteri di una Unione (o uno Stato) di diritto al fine di non compromettere o limitare l'esercizio dei diritti e delle libertà delle persone.

3.2.1 In relazione al primo aspetto citato, suscita seri dubbi il rapporto alquanto incerto tra la misura proposta (vale a dire l'introduzione di body scanner) e il raggiungimento di standard più elevati di sicurezza aerea.

3.2.2 Come riconosce la stessa Commissione nel testo della comunicazione, l'introduzione di nuovi livelli metodologici e di nuove tecnologie dopo i vari incidenti verificatisi negli ultimi anni si è dimostrata «sempre più inefficiente». È invece necessario, a suo avviso «un approccio maggiormente olistico, in cui un migliore scambio di informazioni e un'analisi più approfondita del fattore umano possano costituire, in futuro, elementi fondamentali».

3.2.3 Tale valutazione coincide, e non è un caso, con la posizione del Garante europeo per la protezione dei dati, il quale ha elaborato, su incarico dalla Commissione europea, una relazione ad hoc su questa norma controversa e ha difeso tale approccio in tutti i suoi pareri concernenti l'applicazione nell'UE di misure di sicurezza in caso di minacce terroristiche.

3.2.4 È necessario trovare un equilibrio tra, da un lato, la necessità di adottare un approccio europeo non discriminatorio al problema della sicurezza aerea e all'introduzione definitiva del *sistema di sicurezza unico* e, dall'altro, il rispetto dei diritti fondamentali in generale e soprattutto il diritto di scegliere liberamente se sottoporsi ai controlli eseguiti mediante questo tipo di tecnologie.

3.2.5 Ancor più risoluta è la posizione del gruppo di lavoro sull'articolo 29 della direttiva 95/46/CE, il quale, nel parere adottato l'11 febbraio 2009, ha sostenuto che tali scanner non rappresentano un'alternativa ad altri metodi già applicati per l'individuazione di fattori che possano costituire una minaccia alla sicurezza aerea. Il gruppo arriva addirittura a concludere che non esistono finora elementi che dimostrino la necessità di sostituire le misure di controllo attualmente in vigore negli aeroporti con detti scanner.

3.3 Il Comitato esprime inoltre il suo disaccordo in considerazione del duro impatto che l'applicazione della proposta presentata dalla Commissione potrebbe avere sull'esercizio dei diritti fondamentali.

3.3.1 Le profonde conseguenze in termini di diritti fondamentali contrastano con l'approfondita valutazione del costo economico dell'introduzione di tali scanner negli aeroporti, eseguita al fine di giustificarne i benefici.

3.3.2 In questo caso si tratta di ponderare adeguatamente l'equilibrio tra libertà e sicurezza, il che richiede, per vari motivi, un'attenta interpretazione delle norme.

3.3.3 Da un lato, i diritti e le libertà maggiormente colpiti sono, nella loro quasi totalità, i diritti che per la Corte europea dei diritti dell'uomo rientrano nel cosiddetto nocciolo duro intoccabile dell'ordine pubblico, stabilito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

3.3.4 Di conseguenza, qualsiasi limitazione di tali diritti dovrà applicarsi in casi eccezionali, laddove non vi sia margine per alternative giuridicamente meno lesive, dovrà essere soggetta a controlli sovranazionali e risultare compatibile con gli usi e le consuetudini di una società democratica avanzata. Ad ogni modo, nel futuro regolamento la Commissione dovrà prevedere procedure sommarie e preferenziali, o fare riferimento a quelle già esistenti negli Stati membri per risolvere le eventuali violazioni dei diritti fondamentali.

3.3.5 Inoltre, come ricorda l'Avvocato generale Sharpstone nelle sue conclusioni relative alla causa C-345/06 (Heinrich), anch'essa concernente l'adozione di un atto legislativo della Commissione europea in materia di sicurezza aerea, nell'UE non possono valere argomenti che giustifichino la sospensione o la limitazione delle garanzie di diritti fondamentali al fine di prevenire rischi per la sicurezza pubblica in tempi o circostanze difficili che rendano tali rischi eccezionalmente elevati.

3.4 Per quanto concerne la salute dei passeggeri e dei membri del personale sottoposti all'uso dei body scanner per ragioni professionali, il CESE si dichiara particolarmente preoccupato. In proposito, al fine di tutelare la salute nel contesto di un'utilizzazione ripetuta di apparecchi sofisticati, il Comitato chiede che tale utilizzazione sia riservata a personale adeguatamente qualificato. A tal fine è essenziale prevedere condizioni retributive e di lavoro adeguate. Impiegando personale qualificato per i controlli di sicurezza si contribuirebbe a ridurre la reiterazione dei passaggi attraverso i metal detector, e quindi la loro incidenza sulla salute.

3.5 Il CESE spera che la proposta della Commissione stabilisca un livello elevato di protezione della salute, sulla base di indagini e pareri scientifici debitamente verificati, concludenti, affidabili e soddisfacenti per i passeggeri, e conformemente al principio della minima esposizione possibile ad eventuali effetti nocivi. Occorrerà inoltre prevedere una regolamentazione speciale per i passeggeri particolarmente sensibili e/o vulnerabili, ad esempio le donne incinte, i bambini, i disabili o le persone affette da patologie per le quali è sconsigliabile sottoporsi a questo tipo di controllo.

3.6 Infine, il CESE giudica che non ci siano prove sicure del fatto che l'uso dei body scanner sia del tutto innocuo per la salute delle persone. Inoltre non è stato ancora adottato, nel caso che la loro introduzione venga generalizzata, un codice di buone pratiche che risponda alla necessità di proteggere i dati personali. In tale contesto, la Commissione dovrà approfondire il contenuto dei protocolli elaborati, affinché diano risposte adeguate alle preoccupazioni relative al rispetto dei diritti fondamentali, e diffondere tali protocolli per far sapere ai passeggeri, in particolare, che l'uso degli scanner non è assolutamente obbligatorio bensì facoltativo.

3.6.1 Ad ogni modo, il passeggero deve poter scegliere se essere sottoposto o no a controllo mediante body scanner. Occorre inoltre garantire a livello normativo che, nel caso in cui si rifiutino di sottoporsi ai controlli, i passeggeri non debbano subire ulteriori conseguenze, ad esempio pesanti ritardi nelle file ai controlli o perquisizioni minuziose, circostanze queste che non figurano nella comunicazione della Commissione.

3.7 Altri aspetti che suscitano una certa perplessità sono l'approccio terminologico e la presentazione tematica della proposta della Commissione.

3.7.1 La Commissione utilizza «ex novo» il termine «scanner di sicurezza» in sostituzione del termine «body scanner» (\*) usato precedentemente nell'ambito della consultazione pubblica realizzata dalla stessa Commissione sull'argomento in risposta alla risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2008.

3.7.2 La nuova terminologia risponde al tentativo di rendere politicamente più accettabile la comunicazione in questione ai fini della sua approvazione. Lo dimostra la presa di posizione della Commissione a favore dell'introduzione di tali apparecchiature tra le misure di sicurezza aerea che dovranno essere applicate negli aeroporti degli Stati membri dell'UE.

3.7.3 Ad esempio, infatti, al punto 34 della comunicazione, la Commissione afferma che gli scanner potranno sostituire interamente le altre tecniche utilizzate nell'ambito della sicurezza aerea.

3.7.4 Analogamente, al punto 45 della comunicazione, la Commissione afferma che, grazie alla tecnologia attualmente a disposizione, «è evidente» che i body scanner potrebbero «ottimizzare» la probabilità di rilevare le minacce e fornire un «miglioramento significativo» della capacità di prevenzione.

3.7.5 Al punto 82 della comunicazione, la Commissione infine ribadisce che l'installazione generalizzata dei body scanner potrebbe consentire ai grandi aeroporti di ottenere «maggiore flessibilità e potenzialità di rafforzare ulteriormente la sicurezza aerea».

3.7.6 Date le incertezze di diverso tipo che comporta l'uso di tali apparecchiature e considerando il loro impatto innegabile sui diritti e sulle libertà dei cittadini, sarebbe più opportuno un testo eclettico che facesse il punto della situazione e illustrasse le possibili alternative in modo più obiettivo.

3.7.7 Tali particolarità, concernenti la tecnica di redazione della comunicazione da parte della Commissione, incidono sugli ultimi aspetti citati, vale a dire quelli relativi alla scelta del tipo di atto legislativo (regolamento) e all'adeguatezza dell'iter di adozione (procedura di comitato).

3.8 In definitiva, la comunicazione suscita seri dubbi non tanto sulla sua legalità quanto sulla sua legittimità.

3.8.1 La Commissione può agire in questo ambito in base alle competenze che le sono attribuite ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 300/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio.

3.8.2 Tuttavia, la Commissione avrebbe dovuto usare la massima cautela nell'elaborare una proposta così controversa, soprattutto alla luce delle esperienze recenti che, in seguito alla corrispondente azione in giudizio, l'hanno obbligata a modificare i suoi atti nello stesso ambito.

3.8.3 In queste circostanze, appare più adeguato scegliere una decisione, diretta a tutti gli Stati membri, oppure una raccomandazione, che garantisce un più ampio margine di manovra alle autorità competenti e consente un maggior lasso di tempo per la sperimentazione (volontaria) dell'uso degli scanner.

3.8.4 Allo stesso modo, va sottolineato che la procedura di comitato scelta dalla Commissione per adottare la futura proposta legislativa, pur avendo validità giuridica, risulta troppo limitata e oscura per elaborare un documento tanto particolare.

3.8.5 Questo è ancor più vero considerando che il Trattato di Lisbona, attraverso l'articolo 290 del TFUE, getta le basi di un nuovo meccanismo per l'esercizio, da parte della Commissione, delle competenze delegate dal Consiglio e dal Parlamento. L'articolo in questione infatti, (paragrafo 2, lettera a)) autorizza il Consiglio e il Parlamento a revocare la delega senza bisogno di ulteriori giustificazioni. In tale contesto, la Commissione dovrebbe riflettere se l'entrata in vigore della proposta di regolamento, che comporta un impatto sostanziale sull'*acquis* giuridico dei cittadini, non debba essere considerata in un quadro istituzionale più ampio, aperto sia al dibattito pubblico con la partecipazione di tutti gli interessati sia allo scontro ideologico tra partiti politici rappresentativi di una democrazia parlamentare. In detto quadro istituzionale, in cui si dibatte l'esercizio di diritti fondamentali, il Parlamento europeo deve svolgere un ruolo da protagonista cosa che la procedura di comitato non garantisce.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

---

(\*) NdT: In varie versioni linguistiche del documento della Commissione europea, il vecchio termine viene sostituito con il nuovo. Es. «Scanner de sécurité» (FR), «Security scanner» (EN), «Escáner de protección» (ES), «Sicherheitsscanner» (DE). Nondimeno la versione italiana ha mantenuto il termine «Body scanner».

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il primo programma relativo alla politica in materia di spettro radio»**

COM(2010) 471 definitivo — 2010/0252 (COD)

**e alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — La banda larga in Europa: investire nella crescita indotta dalla tecnologia digitale»**

COM(2010) 472 definitivo

(2011/C 107/11)

Relatore: **MCDONOGH**

Il Parlamento europeo e il Consiglio, in data 7 ottobre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 e dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il primo programma relativo alla politica in materia di spettro radio*

COM(2010) 471 definitivo — 2010/0252 (COD).

La Commissione europea, in data 20 settembre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione 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 - La banda larga in Europa: investire nella crescita indotta dalla tecnologia digitale*

COM(2010) 472 definitivo.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 febbraio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 108 voti favorevoli e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si complimenta con la Commissione per tutti e tre i documenti che compongono il pacchetto di misure per la banda larga. Si tratta di un apporto tempestivo, ben ponderato e di ampia portata.

1.2 Il CESE appoggia con convinzione gli obiettivi dell'agenda digitale volti a produrre benefici economici e sociali duraturi grazie a un mercato unico del digitale basato su una connessione Internet veloce e ultraveloce, e sostiene pienamente l'ambizioso obiettivo in materia di banda larga enunciato in tale iniziativa faro<sup>(1)</sup>. Ritiene però probabile che fra qualche anno,

per mantenere la competitività dell'Europa a livello mondiale, si riveli necessario fissare obiettivi ancor più ambiziosi in materia di connettività<sup>(2)</sup>.

1.3 Il Comitato osserva con preoccupazione che la disoccupazione continua a crescere in tutta l'Unione europea, in particolare fra i giovani sotto i 25 anni<sup>(3)</sup>. Il CESE ritiene che portare a buon fine l'attuazione del pacchetto di misure per la banda larga sia fondamentale per combattere la disoccupazione realizzando una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, come previsto dalla strategia Europa 2020.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 245 definitivo/2: entro il 2020 tutti i cittadini europei dovranno avere accesso a Internet ad una velocità di connessione superiore a 30 Megabit per secondo (Mbps) e almeno il 50 % delle famiglie europee dovrà disporre di un accesso Internet con una velocità al di sopra di 100 Mbps. L'agenda digitale ha anche riaffermato l'obiettivo, approvato dal Consiglio europeo, di mettere la banda larga a disposizione di tutti gli europei entro il 2013.

<sup>(2)</sup> La Corea del Sud ha varato un piano nazionale per dare ampia diffusione alle connessioni a 1000 Mbps entro il 2012. Il governo sta incoraggiando le imprese a spendere i 34000 miliardi di won (23 miliardi di euro) necessari per raggiungere l'obiettivo. A titolo di confronto, questa cifra è circa la stessa del bilancio annualmente dedicato all'istruzione in quel paese ([http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/click\\_online/9093991.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/click_online/9093991.stm)).

<sup>(3)</sup> Comunicato stampa di Eurostat sugli euroindicatori 5/2011 del 7 gennaio 2011: nel novembre 2010, il tasso di disoccupazione dei giovani sotto i 25 anni ha raggiunto il 20,7 % nella **zona euro** e il 21 % nell'**UE27**. Le rispettive cifre del novembre 2009 erano 20,1 % e 20,5 %.

1.4 Il Comitato nota con soddisfazione che i principi normativi contenuti nel pacchetto per la banda larga sono in linea col quadro normativo modificato per le comunicazioni elettroniche <sup>(4)</sup>.

1.5 Il Comitato ritiene che il principio della neutralità della rete <sup>(5)</sup> rivesta un'importanza fondamentale per il futuro dei servizi Internet in Europa. Esso ha preso atto della relazione della Commissione relativa alla consultazione pubblica sull'apertura e sulla neutralità della rete <sup>(6)</sup>, e si rallegra per il sostegno a questo principio espresso dalla vicepresidente KROES <sup>(7)</sup>. Tuttavia, il CESE è preoccupato che i fornitori di servizi con un potere di mercato significativo vedano forti incentivi commerciali ad agire in modo contrario al principio della neutralità della rete e agli interessi dei cittadini. Il Comitato ritiene che le disposizioni contenute nel quadro per le telecomunicazioni <sup>(8)</sup> potrebbero necessitare di ulteriori modifiche per rafforzare i poteri delle autorità nazionali di regolamentazione, al fine di garantire l'apertura di Internet in tutta Europa e il pieno rispetto del principio della neutralità della rete da parte dei fornitori di servizi.

1.6 Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sui propri numerosi pareri precedenti, nei quali ha ribadito il proprio sostegno alla società dell'informazione, alla strategia Europa 2020 e all'agenda digitale, e sui pareri nei quali ha sottolineato la necessità di mettere a disposizione dei cittadini di tutta l'UE una connessione Internet veloce e di alta qualità e di istituire un ambiente normativo equilibrato per i servizi di comunicazione, al fine di offrire servizi di alta qualità a prezzi accessibili <sup>(9)</sup>.

### 1.7 *Strategia in materia di banda larga*

1.7.1 Il CESE ritiene che un'efficace attuazione della strategia dell'UE in materia di banda larga sia fondamentale per il futuro

<sup>(4)</sup> Direttiva 2009/140/CE e direttiva 2009/136/CE.

<sup>(5)</sup> Per neutralità della rete si intende il principio per cui i fornitori di servizi Internet e le amministrazioni pubbliche non impongono limitazioni ai contenuti, ai siti, alle piattaforme, al tipo di attrezzature che possono essere utilizzate e alle modalità di comunicazione consentite. Se un dato utente paga per un certo livello di accesso a Internet e un altro utente paga per il medesimo livello di accesso, entrambi gli utenti dovrebbero poter interconnettersi al livello di accesso a cui hanno aderito. Sono emerse preoccupazioni riguardo alla possibilità, per i fornitori di banda larga, di utilizzare le proprie infrastrutture locali per bloccare applicazioni e contenuti Internet (per esempio siti web, servizi, protocolli), in particolare dei concorrenti, oppure modificare i propri modelli operativi per ridurre la qualità e la portata dell'accesso di cui beneficiano utenti diversi. Simili pratiche potrebbero causare un'ingiusta discriminazione nei prezzi e nella qualità del servizio. È in corso un acceso dibattito in merito alla possibilità di introdurre normative dirette a rendere obbligatoria la neutralità dell'accesso a Internet.

<sup>(6)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/doc/library/public\\_consult/net\\_neutrality/report.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/public_consult/net_neutrality/report.pdf).

<sup>(7)</sup> SPEECH/10/643: discorso pronunciato al vertice Commissione europea - Parlamento europeo sull'apertura e sulla neutralità di Internet in Europa.

<sup>(8)</sup> Direttiva 2009/140/CE e direttiva 2009/136/CE.

<sup>(9)</sup> Cfr. GU C 120 del 20.5.2005, pag. 22; GU C 28 del 3.2.2006, pag. 88; GU C 318 del 23.12.2006, pag. 222; GU C 97 del 28.4.2007, pag. 27; GU C 324 del 30.12.2006, pag. 42; GU C 151 del 17.6.2008, pag. 25; GU C 44 del 16.2.2008, pag. 50; GU C 224 del 30.8.2008, pag. 50; GU C 77 del 31.3.2009, pag. 60; GU C 175 del 28.7.2009, pag. 87; GU C 175 del 28.7.2009, pag. 8; GU C 182 del 4.8.2009, pag. 56; GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 41; GU C 317 del 23.12.2009, pag. 103; GU C 255 del 22.9.2010, pag. 116; GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 178; GU C 54 del 19.2.2011, pag. 58.

benessere economico e sociale di tutti i cittadini ma teme, considerato che la situazione finanziaria rimarrà difficile ancora per molti anni, che il raggiungimento degli obiettivi in materia di banda larga sarà una notevole sfida per l'Europa. Il Comitato invita il Consiglio, la Commissione, gli Stati membri e gli enti regionali e locali a fare tutto quanto è in loro potere per sostenere l'attuazione degli obiettivi in materia di banda larga fissati dall'agenda digitale.

1.7.2 Il CESE è dell'opinione che l'accesso universale alla banda larga ad alta velocità sia essenziale per promuovere la coesione sociale e territoriale <sup>(10)</sup>. Esso accoglie con favore i piani volti ad espandere l'uso dei fondi strutturali e dello sviluppo rurale per affiancare la realizzazione di infrastrutture economicamente redditizie per la banda larga. È però anche di fondamentale importanza che i benefici di questi investimenti arrivino ai cittadini, con la fornitura di servizi di elevata qualità e una significativa riduzione dei costi per tutti gli utenti finali. Il Comitato inoltre invita gli Stati membri e gli enti regionali e locali a istituire dei punti con WiFi gratuito nei luoghi pubblici, a sostegno dell'agenda digitale.

1.7.3 Il CESE attira l'attenzione della Commissione sull'effetto moltiplicatore per l'economia e la qualità della vita che può avere una riduzione dei costi di fornitura delle infrastrutture per la banda larga in tutta Europa. Il Comitato invita la Commissione, gli Stati membri e gli enti regionali e locali a compiere tutti gli sforzi necessari per ridurre tali costi.

1.7.4 Pur rallegrandosi per le misure volte a stimolare e sostenere gli investimenti nelle infrastrutture per la banda larga, il Comitato vorrebbe che tali investimenti fossero effettuati in modo da rafforzare la concorrenza. Il CESE sarebbe preoccupato se il sostegno si realizzasse in modo da recare un vantaggio sproporzionato ai fornitori di servizi con un potere di mercato significativo.

1.7.5 Il Comitato peraltro è deluso dalla lentezza nel ricorso ai fondi per il sostegno alla banda larga finora mostrata dagli Stati membri <sup>(11)</sup>. Il CESE si compiace del proposito di fornire agli Stati membri orientamenti su come accelerare i programmi e utilizzare per intero i fondi disponibili.

### 1.8 *Politica in materia di spettro radio*

1.8.1 Il Comitato si compiace del fatto che, al fine di raggiungere l'obiettivo previsto per il 2020, il programma relativo alla politica in materia di spettro radio (RSPP) disporrà che venga identificata e messa a disposizione una porzione di spettro radio sufficiente e appropriata sia per la copertura che per il fabbisogno di capacità delle tecnologie a banda larga senza fili. Inoltre lo sviluppo della banda larga sarà ulteriormente rafforzato attraverso l'adozione di provvedimenti rivolti a incoraggiare la concorrenza, come l'introduzione del commercio di frequenze dello spettro e le misure destinate a evitare distorsioni potenziali in caso di modifica delle licenze esistenti.

<sup>(10)</sup> GU C 175 del 28.7.2009, pag. 8.

<sup>(11)</sup> Gli impegni di spesa per il periodo 2007-2013 ammontavano nel settembre 2009 a solo il 18 % dei fondi previsti.

1.8.2 Il Comitato si compiace altresì del fatto che l'RSPP preveda espressamente di mettere a disposizione il dividendo digitale della banda a 800 MHz per fornire entro il 2013 la copertura a banda larga, in particolare nelle zone rurali. Esso invita gli Stati membri a rendere disponibile senza indugio questo spettro.

1.8.3 Il Comitato plaude inoltre ai programmi tesi a utilizzare la banda larga via satellite a prezzi accessibili, per raggiungere le regioni lontane che non possono essere servite tramite sistemi terrestri.

1.8.4 Il Comitato si unisce alla Commissione nel chiedere agli Stati membri di contribuire a realizzare rapidamente l'obiettivo di copertura a banda larga, attraverso l'adozione immediata di politiche finalizzate a:

- rendere disponibili bande di frequenze sufficientemente larghe <sup>(12)</sup>,
- attribuire rapidamente diritti di utilizzo,
- rafforzare la flessibilità e la concorrenza,
- permettere al commercio secondario di adattarsi all'andamento del mercato.

#### 1.9 Reti di accesso di nuova generazione (NGA)

1.9.1 Per mettere a disposizione le reti NGA occorre sostenere costi enormi, con un rischio notevole per gli investitori. Il Comitato osserva che le proposte prendono atto di tali rischi e prevedono l'inclusione di un premio di rischio nei costi dell'accesso regolamentato.

1.9.2 Il Comitato loda l'approccio creativo adottato dalla Commissione nel fornire un solido sostegno agli accordi di coinvestimento, che possono ridurre il livello di rischio assunto da ogni singola impresa.

1.9.3 Il CESE riconosce che la riuscita nell'applicazione delle normative di accesso per le reti NGA dipenderà in larga misura dalle autorità nazionali di regolamentazione di ciascuno Stato membro. Il Comitato invita la Commissione e gli Stati membri a fornire tutto il sostegno possibile alle autorità nazionali di regolamentazione e all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (*Body of European Regulators for Electronic Communications*, BEREC), affinché possano svolgere con successo il loro difficile compito.

## 2. Raccomandazioni

2.1 Per garantire ulteriormente l'apertura di Internet e la protezione della neutralità della rete, la Commissione e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero monitorare at-

tentamente le tecniche utilizzate dagli operatori per gestire i flussi di dati attraverso le proprie reti e capire il loro impatto potenziale sulla navigazione degli utenti.

2.2 La Commissione dovrebbe valutare, alla luce dell'esperienza, se il quadro per le telecomunicazioni sia in grado di evitare che i fornitori di servizi compromettano l'apertura e la neutralità della rete.

2.3 I programmi nazionali per la banda larga dovrebbero essere aggiornati quanto prima, per includervi progetti esecutivi relativi alla fornitura della banda larga veloce e ultraveloce.

2.4 I programmi nazionali per la banda larga dovrebbero seguire le normali buone pratiche vigenti per i progetti esecutivi, e fornire dettagli sulle risorse necessarie per i vari obiettivi e sulle principali tappe di realizzazione.

2.5 L'UE dovrebbe riesaminare periodicamente i programmi nazionali per la banda larga onde individuare eventuali divari in termini di risorse e altri problemi.

2.6 I programmi nazionali per la banda larga dovrebbero contenere dettagli relativi a tutti i regimi e gli investimenti diretti delle autorità pubbliche che riguardano opere infrastrutturali e di ingegneria civile in grado di agevolare il raggiungimento degli obiettivi dell'agenda digitale europea.

2.7 Il CESE chiede alla Commissione di rivolgere un'attenzione particolare agli effetti sulla concorrenza negli Stati membri, così da controllare in che modo è effettuata la riduzione dei costi della rete a banda larga.

2.8 Facendo leva su tutti i meccanismi appropriati, la Commissione dovrebbe garantire che la tariffazione dello spettro radio rimanga sempre a un livello adeguato, in modo che la fornitura di servizi competitivi risulti economicamente redditizia.

2.9 Per stimolare l'economia digitale, gli Stati membri e le autorità regionali dovrebbero promuovere dei punti con WiFi gratuito nei luoghi pubblici.

2.10 Nella realizzazione di progetti infrastrutturali mediante coinvestimento e partenariati pubblico-privati (PPP), gli Stati membri e gli enti regionali e locali devono fare attenzione a non compromettere la salutare concorrenza del mercato <sup>(13)</sup>.

2.11 Nello sviluppo di servizi e tecnologie che fanno uso dello spettro radio, è importante dare precedenza assoluta alle considerazioni di sanità pubblica in merito ai possibili effetti nocivi dei campi elettromagnetici, e rassicurare l'opinione pubblica quanto alle misure adottate per monitorare tali effetti.

<sup>(12)</sup> È indispensabile che lo spettro radio designato sia *effettivamente* reso disponibile; per riuscirci occorre aprire nuove frequenze dello spettro (ad esempio 2,6 GHz e 800 MHz) e liberalizzare l'utilizzo dello spettro esistente (ad esempio la banda 900/1 800 MHz - cfr. la direttiva GSM riveduta e la decisione «900/1 800 MHz»).

<sup>(13)</sup> GU C 48 del 15.2.2011, pag. 72.

2.12 Il CESE ritiene che, al momento di autorizzare la realizzazione di reti senza fili, gli enti regionali e locali debbano applicare con efficienza le normative ambientali e sanitarie, affinché i servizi pienamente conformi a tali normative possano essere erogati in modo rapido e vantaggioso.

2.13 Per far sì che le normative sulle NGA siano applicate in modo uniforme in tutta l'UE, e per individuare eventuali problemi in termini di risorse, la Commissione dovrebbe proporre che le autorità nazionali di regolamentazione siano sottoposte a un audit periodico. Tale audit potrebbe forse svolgersi mediante una valutazione tra pari (*peer-review*) sotto gli auspici del BEREC.

2.14 L'UE dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di offrire finanziamenti al BEREC per i seguenti scopi:

- creare un gruppo di esperti per integrare le competenze delle autorità nazionali di regolamentazione su base ad hoc,
- finanziare un programma di sviluppo professionale per il personale delle autorità nazionali di regolamentazione,
- finanziare una funzione di audit e un'unità per le buone pratiche, per contribuire ad assicurare un livello di eccellenza uniforme nell'attuazione delle normative in tutta Europa.

### 3. Antefatti

3.1 Lo sviluppo attuale di reti di comunicazione ad alta velocità sta avendo lo stesso effetto rivoluzionario dello sviluppo delle reti elettriche e dei trasporti un secolo fa. Nonostante l'Europa sia una delle regioni a più alta concentrazione di reti al mondo<sup>(14)</sup>, molte zone dell'Unione europea non dispongono ancora di servizi Internet di base e persino nelle aree urbane le connessioni ad alta velocità sono rare.

3.2 La domanda di reti NGA molto più veloci sta aumentando tra i cittadini e le aziende di tutto il mondo. A questo proposito l'Europa è ancora in ritardo rispetto ad alcune delle principali controparti internazionali: il 30 % degli europei non ha mai utilizzato Internet e il tasso di penetrazione delle reti ad alta velocità a fibra ottica è solo dell'1 % in Europa, contro il 12 % del Giappone e il 15 % della Corea del Sud.

3.3 L'agenda digitale<sup>(15)</sup>, una delle iniziative faro della strategia Europa 2020<sup>(16)</sup> per un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, ha fissato obiettivi ambiziosi per la connettività a banda larga in Europa: entro il 2020 tutti i cittadini europei dovranno avere accesso a Internet a una velocità di connessione superiore a 30 Megabit per secondo (Mbps) e almeno il 50 % delle utenze domestiche europee dovrà disporre di un accesso a Internet di velocità superiore a 100 Mbps. L'agenda digitale ha anche riaffermato l'obiettivo, approvato dal Consiglio europeo, di dotare tutti i cittadini europei di una copertura a banda larga di base entro il 2013. Per conseguire questi ambiziosi obiettivi è

necessario elaborare una politica globale, basata su una combinazione di tecnologie, e seguirne attentamente i progressi nel tempo<sup>(17)</sup>.

3.4 Il pacchetto di misure per la banda larga preso in esame nel presente parere comprende i documenti della Commissione redatti per conseguire gli obiettivi di connettività indicati nell'agenda digitale. Il pacchetto comprende:

- una serie di proposte per soddisfare i requisiti di pianificazione e finanziamento necessari a raggiungere gli obiettivi di connettività - COM(2010) 472 definitivo - *La banda larga in Europa: investire nella crescita indotta dalla tecnologia digitale*,
- una proposta legislativa che definisce il primo programma relativo alla politica in materia di spettro radio, al fine di regolamentare e armonizzare le infrastrutture senza fili necessarie a sostenere gli obiettivi di Europa 2020 - COM(2010) 471 definitivo - *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il primo programma relativo alla politica in materia di spettro radio*,
- una raccomandazione sulle modalità con cui le autorità nazionali di regolamentazione dell'UE dovranno disciplinare l'accesso alle NGA, per fornire la connettività veloce e ultraveloce prevista dall'agenda digitale - C(2010) 6223 definitivo.

### 4. Osservazioni

#### 4.1 Strategia in materia di banda larga

4.1.1 Le ambizioni della strategia Europa 2020 e gli obiettivi dell'agenda digitale potranno essere realizzati soltanto se gli Stati membri svilupperanno e attueranno programmi efficaci per la banda larga a livello nazionale. Benché ora tutti gli Stati membri dispongano di una strategia in materia di banda larga, occorrerà aggiornare presto tale strategia per includervi programmi per reti ultraveloci, con obiettivi concreti e misure di attuazione definite.

4.1.2 La pianificazione e attuazione delle strategie nazionali in materia di banda larga sono essenziali per conseguire risultati positivi. È altrettanto importante che gli Stati membri creino le NGA in modo tale che nessuna regione dell'UE sia lasciata indietro; in caso contrario, il divario digitale inizierà ad ampliarsi di nuovo, con ritardi nello sviluppo economico delle regioni svantaggiate che non possono prendere parte all'emergente economia digitale.

4.1.3 I suddetti orientamenti sarebbero utili anche per valutare se i programmi nazionali per la banda larga siano attuabili e se essi indichino le risorse (umane e di altro tipo) necessarie per l'esecuzione, e le principali scadenze nell'attuazione dei progetti. Tali progetti esecutivi devono quindi essere monitorati, al fine di seguire la loro esecuzione, e devono essere aggiornati.

<sup>(14)</sup> Forum economico mondiale - *Global Information Technology Report 2009-2010*, <http://www.networkedreadiness.com/gitr/>.

<sup>(15)</sup> *Un'agenda digitale europea*, COM(2010) 245 definitivo/2.

<sup>(16)</sup> *Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 definitivo.

<sup>(17)</sup> Si stima ad esempio che, per conseguire l'obiettivo previsto dei 100 Mbps, il 15 % circa delle utenze domestiche europee dovrebbero essere abbonate entro il 2015 a questo tipo di connessione.

4.1.4 La qualità delle reti, il loro costo di fornitura e prezzi competitivi per gli utenti finali sono criteri di gestione importanti nei programmi di costruzione delle reti. Dato che fino all'80 % del costo dell'infrastruttura di rete è connesso alle opere di ingegneria civile, è essenziale che le autorità nazionali e locali collaborino per ridurre in modo significativo i costi, attraverso un coordinamento efficiente dei progetti infrastrutturali.

4.1.5 Una corretta informazione agevola una pianificazione e una gestione efficienti. I programmi nazionali per la banda larga dovrebbero includere i dettagli di tutti i regimi e gli investimenti diretti programmati da parte delle autorità pubbliche, comprese le opere civili, in grado di agevolare la realizzazione delle infrastrutture.

4.1.6 A meno che le autorità nazionali di regolamentazione non gestiscano abilmente il problema, la posizione dominante dei fornitori di servizi con un potere di mercato significativo potrebbe danneggiare lo sviluppo della concorrenza e la realizzazione delle infrastrutture.

4.1.7 Ai fini dell'efficienza, della velocità di attuazione, della sostenibilità ambientale e della concorrenzialità dei prezzi praticati agli utenti finali sono essenziali la cooperazione e la condivisione da parte dei fornitori privati di infrastrutture.

4.1.8 Purtroppo i concorrenti hanno difficoltà a collaborare, a meno che non siano obbligati a farlo. Il Comitato si compiace del fatto che il pacchetto per la banda larga preveda l'obbligo per i fornitori privati di infrastrutture di pubblicare informazioni attendibili sulle infrastrutture esistenti e su quelle pianificate, al fine di agevolare una corretta programmazione e un uso efficiente delle risorse.

4.1.9 I costi dei servizi di comunicazione e la trasparenza dei prezzi sono due elementi essenziali per garantire che i cittadini traggano un beneficio dagli investimenti dell'UE, degli Stati membri e degli enti regionali e locali nelle infrastrutture a banda larga.

4.1.10 Il Comitato è favorevolmente colpito dalla portata e dalla varietà dei finanziamenti disponibili per contribuire a raggiungere gli obiettivi della banda larga universale indicati nell'agenda digitale. Accoglie con favore i programmi relativi a nuovi strumenti di finanziamento da includere nel prossimo quadro finanziario pluriennale.

#### 4.2 *Politica in materia di spettro radio*

4.2.1 Il programma relativo alla politica in materia di spettro radio (RSPP) riveste una grande importanza in ragione del ruolo

essenziale che le comunicazioni senza fili svolgeranno nell'economia intelligente, sostenibile e inclusiva prevista dalla strategia Europa 2020. Oltre che per le comunicazioni tra le persone e l'uso di Internet, le tecnologie senza fili sono essenziali per promuovere future applicazioni in tutti gli ambiti della società, dalla misurazione intelligente dei consumi energetici ai sistemi di trasporto intelligenti fino a Internet degli oggetti.

4.2.2 In particolare, il CESE nota l'importanza dell'RSPP per l'attuazione delle reti intelligenti in Europa, che sarà essenziale per ottenere la crescita sostenibile.

4.2.3 Il Comitato osserva che il tasso di crescita più elevato sul mercato della banda larga dell'Unione europea si registra nella banda larga mobile, la cui utilizzazione è più che raddoppiata nell'ultimo anno. Le tecnologie senza fili assumono quindi un'importanza sempre maggiore per soddisfare il fabbisogno di servizi di comunicazione a banda larga.

4.2.4 I campi elettromagnetici presentano un rischio potenziale per il benessere dei cittadini. Il CESE si rallegra nel constatare che la politica in materia di spettro radio riconosce la necessità di un costante monitoraggio degli effetti sulla salute connessi con l'utilizzo dello spettro.

#### 4.3 *Reti di accesso di nuova generazione (NGA)*

4.3.1 Le proposte di accesso regolamentato alle reti NGA riflettono anni di studio della Commissione sulle modalità per raggiungere il giusto equilibrio tra incoraggiare gli investimenti nelle reti e salvaguardare un ambiente concorrenziale. Inoltre, le proposte offrono al settore delle comunicazioni la chiarezza necessaria in merito alle normative che incideranno sulle loro decisioni di investimento e sulla pianificazione delle reti NGA.

4.3.2 Alcune autorità nazionali di regolamentazione potrebbero non disporre delle competenze o delle capacità per farsi carico del lavoro da compiere. Forse le autorità nazionali di regolamentazione potrebbero essere sostenute nel loro complesso compito da un gruppo di esperti, dotato di un accesso alle risorse a livello centrale, organizzato e amministrato attraverso il BEREC.

4.3.3 Le competenze e le capacità delle autorità nazionali di regolamentazione potrebbero essere rafforzate attraverso il BEREC se tale organizzazione predisponesse un programma di sviluppo professionale per i suoi membri e sostenesse l'applicazione delle buone pratiche.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA)»**

COM(2010) 521 definitivo

(2011/C 107/12)

Relatore: **MORGAN**

Il Consiglio, in data 19 ottobre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA)*

COM(2010) 521 definitivo.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 febbraio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 17 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 173 voti favorevoli e 5 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è ben consapevole dell'attuale grado di dipendenza della società civile dai servizi forniti su Internet, ed è inoltre preoccupato della relativa ignoranza della società civile nei confronti della propria sicurezza informatica. Il CESE ritiene che l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA) sia responsabile di aiutare gli Stati membri e i fornitori dei servizi ad aumentare i loro standard di sicurezza generale, affinché tutti gli utenti Internet facciano quanto è necessario per assicurare la loro sicurezza informatica personale.

1.2 Il CESE sostiene di conseguenza la proposta di sviluppare l'ENISA, allo scopo di contribuire ad assicurare un alto livello di sicurezza delle reti e dell'informazione nell'Unione europea, creare una maggiore sensibilizzazione e sviluppare nella società una cultura della sicurezza in questo campo, a vantaggio dei cittadini, dei consumatori, delle imprese e delle organizzazioni del settore pubblico nell'UE, contribuendo in tal modo al corretto funzionamento del mercato interno.

1.3 La missione dell'ENISA è fondamentale per un'evoluzione securizzata dell'infrastruttura di rete dei governi, dell'industria, del commercio e della società civile nell'UE. Il CESE si attende che la Commissione stabilisca per l'ENISA gli standard operativi più elevati e che ne verifichi le prestazioni di fronte alle minacce crescenti o emergenti alla sicurezza informatica.

1.4 Le strategie informatiche individuate dalla NATO, da Europol e dalla Commissione europea dipendono tutte da una cooperazione efficace con gli Stati membri i quali, a loro volta, dispongono di una miriade di agenzie interne che si occupano di questioni legate alla sicurezza informatica. Le strategie NATO e Europol sono nate per essere proattive ed operative. Nell'ambito della strategia della Commissione europea, è chiaro che l'ENISA è un importante tassello nel complesso mosaico di

agenzie e di missioni il cui obiettivo è la protezione delle infrastrutture critiche informatizzate (*Critical Information Infrastructure Protection* - CIIP). Sebbene il nuovo regolamento non proponga un ruolo operativo per l'ENISA, il CESE continua a considerare tale Agenzia la prima responsabile della CIIP nella società civile dell'UE.

1.5 A livello nazionale la responsabilità operativa in materia di sicurezza informatica ricade sugli Stati membri, ma gli standard CIIP sono palesemente diversi da uno Stato membro all'altro. Il ruolo dell'ENISA è quello di portare i paesi meno attrezzati ad un livello accettabile di sicurezza informatica. L'Agenzia deve garantire la cooperazione tra Stati membri e assisterli nell'applicazione delle migliori prassi. Per quanto riguarda le minacce da oltre confine, l'ENISA ha il compito di segnalare e prevenire.

1.6 L'ENISA va altresì coinvolta nella cooperazione internazionale con le autorità al di fuori dell'UE, una cooperazione fortemente politica che interessa numerosi settori dell'UE. Il CESE ritiene comunque che l'ENISA debba trovare una sua collocazione sulla scena internazionale.

1.7 Il CESE ritiene che l'ENISA possa svolgere un ruolo molto prezioso contribuendo a progetti di ricerca nel settore della sicurezza e avviando essa stessa progetti del genere.

1.8 Nel quadro della valutazione d'impatto il CESE non sosterrà, per il momento, la piena applicazione delle opzioni 4 e 5 che farebbero dell'ENISA un'agenzia operativa. La sicurezza informatica è un problema enorme, e gli attacchi sono in continua ascesa, per cui gli Stati membri devono mantenere la capacità di affrontare le minacce in modo proattivo. Lo

sviluppo di agenzie operative dell'UE di solito ha come conseguenza una dequalificazione degli Stati membri, mentre nel settore della sicurezza informatica vale il principio contrario: gli Stati membri devono accrescere le loro qualifiche.

1.9 Il CESE comprende il punto di vista della Commissione secondo cui l'ENISA dovrebbe svolgere una missione definita e ben controllata, e disporre di risorse commisurate. Ciononostante il CESE teme che il mandato dell'Agenzia, fissato a cinque anni, possa limitare i progetti a lungo termine e compromettere lo sviluppo di capitale umano e di conoscenze in seno all'ENISA. Si tratta comunque di un'agenzia piuttosto piccola che deve occuparsi di un problema grande e in continua crescita. Data la portata e le dimensioni della sua missione, l'ENISA deve impiegare squadre di specialisti. Il lavoro da svolgere sarà vario e comprenderà incarichi a breve termine e progetti a lungo termine. Il CESE preferirebbe pertanto che il mandato dell'ENISA fosse dinamico e prorogabile, confermato continuamente tramite valutazioni e accertamenti periodici. Le risorse potrebbero così essere stanziare in modo progressivo, se e quando ciò risulta giustificato.

## 2. Introduzione

2.1 Il presente parere si occupa del regolamento inteso a sviluppare ulteriormente l'ENISA.

2.2 La Commissione ha formulato la sua prima proposta di strategia politica in materia di sicurezza delle reti e dell'informazione in una comunicazione del 2001 (COM(2001) 298 definitivo), su cui il relatore RETUREAU aveva elaborato un ampio parere <sup>(1)</sup>.

2.3 La Commissione ha quindi elaborato una proposta di regolamento che istituiva l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA) (COM(2003) 63 definitivo), su cui LAGERHOLM ha formulato un parere per conto del CESE <sup>(2)</sup>. L'ENISA è stata successivamente istituita con il regolamento (CE) n. 460/2004.

2.4 Mentre l'utilizzo di Internet aumentava esponenzialmente, la sicurezza delle informazioni diventava una preoccupazione crescente. Nel 2006 la Commissione ha pubblicato una comunicazione che proponeva una strategia per una società dell'informazione sicura (COM(2006) 251 definitivo), sulla quale il CESE ha formulato un parere predisposto dal relatore PEZZINI <sup>(3)</sup>.

2.5 Di fronte all'aumento delle preoccupazioni riguardo alla sicurezza delle informazioni, la Commissione ha presentato nel 2009 una proposta volta a proteggere le infrastrutture critiche informatizzate (COM(2009) 149 definitivo), a cui MCDONOGH ha dedicato un parere <sup>(4)</sup> adottato dalla sessione plenaria del CESE nel dicembre 2009.

2.6 Ora la Commissione propone di rafforzare e sviluppare l'ENISA allo scopo di contribuire ad assicurare un alto livello di sicurezza delle reti e dell'informazione nell'Unione europea, creare una maggiore sensibilizzazione e sviluppare nella società una cultura della sicurezza in questo campo, a vantaggio dei cittadini, dei consumatori, delle imprese e delle organizzazioni del settore pubblico nell'Unione, contribuendo in tal modo al corretto funzionamento del mercato interno.

2.7 Tuttavia l'ENISA non è l'unica agenzia per la sicurezza del ciber spazio europeo. Fornire una risposta alla ciberguerra e al ciberterrorismo è compito delle forze armate. In questo campo il principale organismo competente è la NATO. In base alla nuova strategia resa nota a Lisbona nel novembre 2010 (cfr. al riguardo <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>), la NATO svilupperà ulteriormente la propria capacità di prevenire, individuare, difendersi e riprendersi dai ciberattacchi, ricorrendo tra l'altro al proprio processo di pianificazione per potenziare e coordinare le capacità di ciberdifesa nazionali, centralizzare la protezione informatica di tutti gli organi della NATO e migliorare l'integrazione tra la sensibilizzazione, la notifica e la risposta informatica della NATO, da un lato, e i paesi membri, dall'altro.

2.8 A seguito del ciberattacco sferrato nel 2007 all'Estonia, il 14 maggio 2008 è stato istituito ufficialmente il centro di eccellenza per la ciberdifesa destinato a rafforzare le capacità di ciberdifesa della NATO. Situato a Tallin, Estonia, il centro di eccellenza costituisce un'iniziativa internazionale a cui attualmente collaborano Estonia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Spagna e Ungheria in qualità di Stati finanziatori.

2.9 A livello dell'UE la criminalità informatica è di competenza di Europol. Si riporta qui di seguito un passo tratto da una testimonianza scritta presentata da Europol alla Camera dei Lord britannica (cfr. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/lddeucom/68/68we05.htm>):

*È chiaro che gli organismi incaricati dell'applicazione delle norme devono restare al passo con i progressi tecnologici compiuti dai criminali perché devono garantire una prevenzione efficace o la scoperta delle attività illecite. Inoltre, dal momento che l'alta tecnologia non conosce confini, le capacità disponibili devono presentare standard ugualmente elevati in tutta l'UE per impedire il formarsi di «punti deboli» dove potrebbe prosperare impunito il crimine ad alta tecnologia. In realtà queste capacità sono tutt'altro che omogenee nell'UE. Si assiste infatti a uno sviluppo chiaramente asimmetrico: alcuni Stati membri compiono progressi considerevoli in taluni settori, mentre altri restano indietro dal punto di vista tecnologico. Si rende quindi necessario un servizio centralizzato che aiuti tutti gli Stati membri a coordinare le attività congiunte, promuovere la standardizzazione degli approcci e delle norme di qualità, individuare e condividere le migliori prassi; solo così facendo si potrà garantire un'applicazione omogenea delle norme contro il crimine ad alta tecnologia.*

<sup>(1)</sup> GU C 48 del 21.2.2002, pag. 33.

<sup>(2)</sup> GU C 220 del 16.9.2003, pag. 33.

<sup>(3)</sup> GU C 97 del 28.4.2007, pag. 21.

<sup>(4)</sup> GU C 255 del 22.9.2010, pag. 98.

2.10 L'*High Tech Crime Centre* (HTCC, Centro per il crimine ad alta tecnologia), creato in seno ad Europol nel 2002, è un'unità relativamente piccola, destinata però a crescere in futuro, essendo il fulcro dell'attività condotta da Europol in questo settore. L'HTCC svolge un importante ruolo di coordinamento, sostegno operativo, analisi strategica e formazione. Quest'ultima funzione è particolarmente importante. Europol ha creato inoltre la Piattaforma europea per il crimine informatico, che prevede in particolare i seguenti componenti:

- un sistema online di denunce dei reati perpetrati su Internet (I-CROS - *Internet Crime Reporting Online System*);
- un archivio di lavoro per fini di analisi (Cyborg);
- un portale per la conoscenza di Internet e dell'analisi forense (I-Forex, *Internet and Forensic Expertise*).

2.11 La strategia adottata dall'UE in materia di sicurezza informatica è illustrata nel capitolo *Fiducia e sicurezza* dell'Agenda digitale europea, che così illustra i problemi attuali:

«Finora Internet si è dimostrato notevolmente sicuro, resistente e stabile, ma le reti informatiche e i terminali degli utenti rimangono vulnerabili e sono esposti ad una vasta gamma di minacce in costante evoluzione: negli ultimi anni il numero di messaggi di posta elettronica indesiderati è cresciuto a tal punto

da congestionare il traffico di posta su Internet (secondo alcune stime dall'80 % al 98 % dei messaggi di posta elettronica sarebbe indesiderato); essi diffondono inoltre una lunga lista di virus e software maligni. I furti di identità e le frodi online crescono in maniera preoccupante, gli attacchi sono sempre più sofisticati (con *trojan*, *botnet*, ecc.) e spesso hanno finalità economiche, ma possono anche avere motivazioni politiche, come mostrano i recenti ciberattacchi che hanno colpito Estonia, Lituania e Georgia».

2.12 La Commissione si impegna, nell'ambito dell'Agenda, a compiere le seguenti azioni:

Azione fondamentale 6: presentare nel 2010 misure volte a realizzare una **politica rafforzata e di alto livello in materia di sicurezza delle reti e delle informazioni**, che comprenda iniziative legislative come una ENISA rinnovata, nonché misure che permettano di rispondere più rapidamente ai ciberattacchi, compresa una squadra di pronto intervento informatico (CERT, *Computer Emergency Response Team*) per le istituzioni dell'UE;

Azione fondamentale 7: presentare entro il 2010 misure, tra cui iniziative legislative, per combattere i **ciberattacchi contro i sistemi informatici** e adottare entro il 2013 le relative norme in materia di giurisdizione nel ciber spazio a livello europeo e internazionale.

2.13 In una comunicazione del novembre 2010 (COM(2010) 673 definitivo) la Commissione ha dato applicazione all'Agenda mettendo a punto la Strategia di sicurezza interna dell'UE, che presenta cinque obiettivi, il terzo dei quali consiste nell'aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini e le imprese nel ciber spazio. Nell'ambito di tale obiettivo sono previste tre azioni, i cui dettagli sono illustrati nella tabella che segue (tratta dalla comunicazione della Commissione disponibile al seguente indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:IT:pdf>):

OBIETTIVI E AZIONI	RESPONSABILE	CALENDARIO
<b>OBIETTIVO 3: Aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini e le imprese nel ciber spazio</b>		
<i>Azione 1 Potenziare le capacità delle autorità di polizia e delle autorità giudiziarie</i>		
Creazione di un centro europeo per la criminalità informatica	Previo studio di fattibilità della COM nel 2011	2013
Sviluppo delle capacità di indagine e perseguimento dei reati informatici	SM con CEPOL, Europol ed Eurojust	2013
<i>Azione 2 Collaborare con le imprese per dare ai cittadini i mezzi per agire e proteggerli</i>		
Adozione di disposizioni per riferire gli episodi di criminalità informatica e di orientamenti per i cittadini in materia di sicurezza informatica e di criminalità informatica	SM, COM, Europol, <b>ENISA</b> e settore privato	In corso
Orientamenti sulla cooperazione per contrastare la diffusione di contenuti illegali online	COM con SM e settore privato	2011
<i>Azione 3 Rafforzare la capacità di far fronte agli attacchi informatici</i>		
Creazione di una rete di gruppi di pronto intervento informatico in ogni SM e una per le istituzioni dell'UE, e realizzazione periodica di piani nazionali d'emergenza e di esercitazioni di reazione e di ripristino	SM ed istituzioni UE con <b>ENISA</b>	2012
Creazione di un sistema europeo di condivisione delle informazioni e di allarme (EISAS)	SM con COM ed <b>ENISA</b>	2013

2.14 Le strategie informatiche individuate dalla NATO, da Europol e dalla Commissione europea dipendono tutte da una cooperazione efficace con gli Stati membri i quali, a loro volta, dispongono di una miriade di agenzie interne che si occupano di questioni legate alla sicurezza informatica. Le strategie NATO e Europol sono state concepite per essere proattive ed operative. Nell'ambito della strategia della Commissione europea, è chiaro che l'ENISA è una parte importante del complesso mosaico di agenzie e missioni poste in essere ai fini della protezione delle infrastrutture critiche informatizzate (CIIP). Mentre il nuovo regolamento non propone, per l'ENISA, un ruolo operativo, il CESE ritiene che questa dovrebbe essere la prima responsabile della CIIP nella società civile dell'UE.

### 3. La proposta ENISA

3.1 Il problema che l'ENISA dovrà affrontare deriva da sette fattori principali:

- (1) frammentazione e diversità degli approcci nazionali;
- (2) scarsa capacità di allerta rapida e reazione a livello europeo;
- (3) mancanza di dati affidabili e conoscenze limitate su problemi in costante mutamento;
- (4) scarsa sensibilizzazione sui rischi e sulle sfide legati alla sicurezza delle reti e dell'informazione;
- (5) dimensione internazionale dei problemi in materia di sicurezza delle reti e dell'informazione;
- (6) necessità di modelli di collaborazione onde assicurare un'adeguata attuazione delle politiche;
- (7) bisogno di un'azione più efficace contro la criminalità informatica.

3.2 La proposta ENISA rappresenta un punto di riferimento sia per le politiche esistenti che per le nuove iniziative presentate nell'Agenda digitale europea.

3.3 L'ENISA dovrà sostenere, tra l'altro, le seguenti politiche già esistenti:

- (i) un forum europeo degli Stati membri (EFMS) destinato a favorire la discussione e lo scambio di informazioni relative alle buone pratiche politiche, per condividere obiettivi e priorità strategiche in relazione alla sicurezza e alla resilienza delle infrastrutture TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione);
- (ii) un partenariato pubblico-privato europeo per la resilienza (EP3R), che costituisce il quadro europeo flessibile per la gestione della resilienza delle infrastrutture TIC, il cui compito è favorire la cooperazione tra il settore privato e quello pubblico su aspetti legati alla sicurezza e alla resilienza;

(iii) il programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo l'11 dicembre 2009, che promuove politiche per garantire la sicurezza delle reti e consentire di reagire più rapidamente in caso di attacchi informatici nell'UE.

3.4 Tra i nuovi sviluppi che l'ENISA dovrà sostenere figurano:

- (i) intensificazione delle attività nell'ambito dell'EFMS;
- (ii) sostegno all'EP3R attraverso la discussione su provvedimenti e strumenti innovativi per aumentare la sicurezza e la resilienza;
- (iii) messa in atto dei requisiti di sicurezza del pacchetto normativo sulle comunicazioni elettroniche;
- (iv) agevolazione delle esercitazioni di preparazione nel campo della sicurezza informatica su scala UE;
- (v) creazione di una CERT per le istituzioni europee;
- (vi) mobilitazione degli Stati membri e loro sostegno nel completamento e, se necessario, nella creazione di CERT nazionali/governative per istituire una rete efficace di CERT che copra tutta l'Europa;
- (vii) sensibilizzazione dell'opinione pubblica circa le sfide poste dalla sicurezza delle reti e dell'informazione.

3.5 Prima di ultimare la proposta sono state esaminate cinque diverse opzioni. A ciascuna di esse erano associate funzioni e risorse diverse. È stata scelta la terza opzione, che prevede l'ampliamento delle funzioni attuali dell'ENISA e l'inclusione degli organismi incaricati dell'applicazione delle norme e della tutela della vita privata come parti interessate a pieno titolo.

3.6 Se si applicasse l'opzione 3, un'Agenzia modernizzata contribuirebbe a:

- ridurre la frammentazione degli approcci nazionali (problema 1), agevolare l'elaborazione di strategie e il processo decisionale sulla base di dati, conoscenze e informazioni (problema 3), aumentare la consapevolezza dei rischi e dei problemi inerenti alla sicurezza delle reti e dell'informazione (problema 4) e affrontarli, contribuendo a:
  - raccogliere in maniera più efficace le informazioni rilevanti relative ai rischi, alle minacce e alle vulnerabilità in ciascuno Stato membro,
  - rendere disponibili maggiori informazioni sui rischi e le sfide attuali e future in questo settore,
  - una migliore qualità delle politiche in materia di sicurezza delle reti e dell'informazione negli Stati membri;

- migliorare i sistemi di allarme rapido e la capacità di reazione dell'Europa (problema 2):
  - aiutando la Commissione e gli Stati membri a mettere a punto esercitazioni paneuropee e realizzando in tal modo economie di scala nella reazione agli incidenti a livello di UE,
  - facilitando il funzionamento dei partenariati pubblico-privato (EP3R) che potrebbero attirare investimenti favoriti dall'esistenza di obiettivi strategici comuni e di norme valide in tutta l'UE nel settore della sicurezza e della resilienza;
- promuovere un approccio comune globale alla sicurezza delle reti e dell'informazione (problema 5):
  - aumentando lo scambio di informazioni e conoscenze con i paesi terzi;
- contrastare la criminalità informatica in maniera più efficace (problema 7):
  - partecipando a compiti non operativi legati agli aspetti inerenti alla sicurezza delle reti e dell'informazione nell'ambito dell'applicazione della legge e della cooperazione giudiziaria, quali lo scambio bidirezionale di informazioni e la formazione (per es. in collaborazione con l'Accademia europea di polizia CEPOL).

3.7 Nell'ambito dell'opzione 3, l'ENISA disporrebbe di tutte le risorse necessarie per condurre le proprie attività in modo approfondito e soddisfacente, con un impatto concreto. Potendo contare su risorse maggiori <sup>(5)</sup>, l'ENISA può svolgere un ruolo molto più proattivo e adottare un numero più elevato di iniziative volte a promuovere una partecipazione attiva dei soggetti coinvolti. Inoltre, la nuova situazione consentirebbe una maggiore flessibilità per reagire rapidamente ai costanti cambiamenti nel campo della sicurezza delle reti.

3.8 L'opzione 4 prevede compiti operativi per la lotta contro gli attacchi informatici e la reazione agli incidenti informatici. Oltre alle mansioni precedentemente descritte, l'ENISA avrebbe compiti operativi, quali l'assunzione di un ruolo più attivo nella protezione delle infrastrutture critiche informatizzate dell'UE, ad esempio in materia di prevenzione e reazione agli incidenti, fungendo in particolare da CERT per la sicurezza delle reti e dell'informazione nell'UE e coordinando le CERT nazionali in qualità di centro di riferimento dell'UE in materia di sicurezza delle reti e dell'informazione, incaricato sia delle attività di gestione ordinaria che dell'organizzazione dei servizi di emergenza.

3.9 L'opzione 4 avrebbe un impatto maggiore a livello operativo, in aggiunta agli effetti previsti con l'opzione 3. Agendo da CERT per la sicurezza delle reti e dell'informazione nell'UE e coordinando le CERT nazionali, l'ENISA contribuirebbe a conseguire maggiori economie di scala nella reazione agli incidenti che interessano tutta l'UE, nonché a ridurre i rischi operativi per le imprese, ad esempio aumentando il livello della sicurezza e

della resilienza. L'opzione 4 richiederebbe un sostanziale incremento del bilancio e delle risorse umane dell'ENISA, e ciò suscita preoccupazioni sulle sue capacità di assorbimento e sull'utilizzo efficace del bilancio rispetto ai benefici da raggiungere.

3.10 L'opzione 5 prevede funzioni operative per sostenere gli organismi incaricati del rispetto delle norme e le autorità giudiziarie nella lotta contro la criminalità informatica. Oltre alle attività previste dall'opzione 4, quest'opzione consentirebbe all'ENISA di:

- fornire sostegno in materia di diritto procedurale (cfr. convenzione sulla criminalità informatica): ad es. raccolta di dati sul traffico, intercettazione di dati sui contenuti, monitoraggio dei flussi in caso di attacchi di tipo «negazione di servizio» (*denial-of-service*);
- essere un centro specializzato per le indagini penali, ivi compresi gli aspetti della sicurezza delle reti e dell'informazione.

3.11 L'opzione 5 assicurerebbe maggiore efficacia nella lotta alla criminalità informatica rispetto alle opzioni 3 e 4, con l'aggiunta di funzioni operative nel sostenere gli organismi incaricati del rispetto delle norme e le autorità giudiziarie.

3.12 L'opzione 5 richiederebbe un incremento sostanziale delle risorse dell'ENISA e suscita nuovamente preoccupazioni riguardo alla capacità di assorbimento e all'efficace utilizzo del bilancio.

3.13 Sebbene le opzioni 4 e 5 possano assicurare un impatto positivo maggiore rispetto all'opzione 3, la Commissione ritiene che sussista una serie di motivi per scartarle:

- tali opzioni sarebbero politicamente delicate per gli Stati membri di fronte alle loro responsabilità in materia di protezione delle infrastrutture critiche informatizzate (ciò significa che diversi Stati membri non sarebbero favorevoli a compiti operativi centralizzati);
- l'ampliamento del mandato, come discusso nell'ambito delle opzioni 4 e 5, potrebbe rendere ambigua la posizione dell'ENISA;
- aggiungere questi compiti operativi nuovi e completamente differenti al mandato dell'ENISA potrebbe rivelarsi molto difficoltoso nel breve periodo e vi è il forte rischio che l'Agenzia non sia in grado di svolgere adeguatamente tali funzioni in tempi ragionevoli;
- ultimo punto, ugualmente importante, i costi di attuazione delle opzioni 4 e 5 sono proibitivi e richiederebbero per l'ENISA un bilancio quattro o cinque volte maggiore di quello attuale.

<sup>(5)</sup> Il riferimento a risorse maggiori è subordinato all'approvazione della proposta ENISA nella sua forma attuale.

#### 4. Disposizioni del regolamento

4.1 L'ENISA assiste la Commissione e gli Stati membri affinché siano in grado di soddisfare le prescrizioni giuridiche e normative in materia di sicurezza delle reti e dell'informazione.

4.2 Il consiglio di amministrazione definisce gli orientamenti generali del funzionamento dell'ENISA.

4.3 Il consiglio di amministrazione è composto da un rappresentante per ciascuno Stato membro, tre rappresentanti nominati dalla Commissione e un rappresentante di ciascuno dei seguenti gruppi: industria delle TIC, consumatori ed esperti universitari in materia di tecnologie dell'informazione.

4.4 L'ENISA è gestita da un direttore esecutivo indipendente responsabile dell'elaborazione del programma di lavoro dell'Agenzia, che dovrà essere sottoposto all'approvazione del consiglio di amministrazione.

4.5 Il direttore esecutivo è anche responsabile della stesura di un bilancio annuale a sostegno del programma di lavoro. Il

consiglio di amministrazione deve presentare il bilancio e il programma di lavoro all'approvazione della Commissione e degli Stati membri.

4.6 Su proposta del direttore esecutivo, il consiglio di amministrazione istituisce un gruppo permanente di parti interessate composto da esperti che rappresentano l'industria delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le organizzazioni dei consumatori, il mondo universitario, gli organismi incaricati dell'applicazione delle norme e quelli preposti alla tutela della vita privata.

4.7 Trattandosi ancora di una proposta di regolamento, rimangono alcune incertezze riguardo ai numeri. Attualmente l'ENISA conta tra i 44 e i 50 dipendenti e dispone di un bilancio di 8 milioni di EUR. In teoria, se si adottasse l'opzione 3, il personale passerebbe a 99 unità e il bilancio a 17 milioni di EUR.

4.8 Il regolamento propone un mandato fisso di cinque anni.

Bruxelles, 17 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di sostegno per l'ulteriore sviluppo di una politica marittima integrata»**

COM(2010) 494 definitivo — 2010/0257 (COD)

(2011/C 107/13)

Relatore: **Jan SIMONS**

Il Consiglio, in data 20 ottobre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di sostegno per l'ulteriore sviluppo di una politica marittima integrata*

COM(2010) 494 definitivo — 2010/0257 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 febbraio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 111 voti favorevoli e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) considera che la proposta in esame rappresenti la prosecuzione logica degli sforzi per giungere a una politica marittima integrata e approva le grandi linee di questo documento.

1.2 Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze, il CESE osserva con soddisfazione che con la proposta in esame la Commissione intende esercitare una competenza concorrente, ad eccezione delle questioni concernenti le risorse biologiche marine, per le quali la Commissione dispone di competenza esclusiva.

1.3 Il CESE auspica che la Commissione precisi i fondamenti giuridici adottati. Si chiede infatti in che misura gli articoli 74 e 77 del TFUE, che non seguono la procedura legislativa ordinaria, siano compatibili con le altre basi giuridiche che invece la seguono.

1.4 La natura intersettoriale e transnazionale delle attività marittime e le sinergie tra le politiche settoriali giustificano sufficientemente, a giudizio del CESE, l'adozione di misure che contribuiscono a una politica marittima integrata. Il Comitato ritiene dunque che il principio di sussidiarietà sia rispettato.

1.5 Il CESE esprime lo stesso giudizio anche in merito al rispetto, da parte della proposta in esame, del principio di proporzionalità. Le risorse finanziarie disponibili sono infatti sufficienti a finanziare le azioni necessarie nel corso del restante periodo 2011-2013.

1.6 Vista anche la difficile situazione finanziaria che l'Unione sta attraversando, il CESE giudica piuttosto debole la valutazione

ex ante contenuta nella proposta in esame e auspica che la Commissione possa fornire delle argomentazioni più solide, in particolare per quanto riguarda la scelta dei temi e dei settori di intervento concreti.

1.7 Il CESE osserva che la proposta in esame non precisa quali siano le sovvenzioni di funzionamento cui la Commissione si riferisce nel primo comma dell'articolo 5, paragrafo 2. Sarebbe inoltre opportuno specificare nei considerando che la proposta non è volta a prevedere il finanziamento delle infrastrutture marittime, ivi compresi i porti.

1.8 Come è noto, il CESE è favorevole a un approccio inter-settoriale della *governance* marittima. Sebbene la proposta in esame non tratti del contenuto delle singole politiche, il Comitato, come ha già indicato in pareri adottati in precedenza, insiste nella sezione «Osservazioni particolari» sui temi che meritano attenzione nel quadro di una politica marittima integrata.

## 2. Introduzione

2.1 Il 29 settembre 2010 la Commissione ha pubblicato la *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di sostegno per l'ulteriore sviluppo di una politica marittima integrata* (COM(2010) 494 definitivo) e, in base all'articolo 304 del TFUE, ha chiesto al CESE di elaborare un parere in merito.

2.2 Il CESE si compiace per questa richiesta poiché ritiene che la proposta in esame rappresenti una tappa logica nella definizione di una politica marittima integrata, che scaturisce dalla pubblicazione della comunicazione della Commissione (*Libro blu*) del 10 ottobre 2007.

2.3 In essa si segnalava la necessità di elaborare e applicare una procedura decisionale integrata, coerente e comune per quanto concerne gli oceani, i mari, le regioni costiere e i settori marittimi.

2.4 L'approccio intersettoriale della *governance* marittima rappresenta l'idea centrale alla base della politica marittima integrata, nella quale viene data priorità alle sinergie tra le politiche nei settori dell'ambiente, dei trasporti marittimi, dell'energia, della ricerca, dell'industria, della pesca e della politica regionale.

2.5 Il *Libro blu* era accompagnato da un piano di azione nel quale la Commissione proponeva una serie di azioni volte a dare un contenuto concreto alla politica marittima integrata.

2.6 Nella sua riunione del 14 dicembre 2007, il Consiglio europeo si è pronunciato a favore dell'idea di una politica marittima integrata per l'UE, e in seguito a ciò la Commissione, il 15 ottobre 2009, ha adottato una relazione intermedia in materia.

2.7 Questa relazione indica quali misure sono state intraprese, tra quelle descritte nel piano di azione adottato nel 2007, e fornisce degli orientamenti per la successiva fase di attuazione.

2.8 Nelle sue conclusioni del 16 novembre 2009, il Consiglio Affari generali ha sottolineato l'importanza di finanziare l'ulteriore sviluppo e l'attuazione della politica marittima integrata, invitando la Commissione a presentare le necessarie proposte per il finanziamento delle azioni di politica marittima integrata nell'ambito del quadro finanziario attuale, affinché possano entrare in vigore entro il 2011.

2.9 Nella proposta in esame, la Commissione giunge alla conclusione che l'ulteriore sviluppo e l'attuazione della politica marittima integrata sono messi a rischio dall'insufficienza di risorse per finanziare le azioni necessarie nel corso del restante periodo 2011-2013 del quadro finanziario attuale. Essa ritiene che tale sostegno finanziario sia indispensabile per realizzare gli obiettivi enunciati nel *Libro blu* e ribaditi nelle conclusioni del Consiglio Affari generali del 16 novembre 2009.

2.10 Dato che non è possibile far rientrare tutte le priorità e finalità della politica marittima integrata negli altri fondi dell'Unione, occorre definire un programma volto a sostenere l'ulteriore sviluppo di tale politica.

2.11 A giudizio della Commissione, l'attuazione del programma anche in paesi terzi dovrebbe contribuire a realizzare gli obiettivi di sviluppo del paese beneficiario ed essere coerente con gli altri strumenti di cooperazione dell'UE e con gli obiettivi e le priorità delle politiche UE interessate.

2.12 Secondo la Commissione, gli obiettivi della proposta di regolamento in esame non possono essere realizzati in misura soddisfacente dai singoli Stati membri a causa della portata e degli effetti delle azioni da finanziare nell'ambito del programma. Tali obiettivi possono essere più facilmente realizzati a livello dell'Unione, adottando misure conformi al principio di

sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2.13 La Commissione ritiene che, per quanto riguarda il principio di proporzionalità, la proposta di regolamento si limiti a quanto è necessario per il raggiungimento degli obiettivi in questione.

2.14 La proposta di regolamento in esame mira a istituire un programma di sostegno per l'ulteriore sviluppo di una politica marittima integrata.

### 3. Osservazioni generali

3.1 In pareri precedenti<sup>(1)</sup>, il CESE ha espresso apprezzamento per il modo in cui la Commissione intende giungere a una politica marittima integrata. La proposta in esame rappresenta un avanzamento logico in questa direzione.

3.2 La proposta di regolamento definisce infatti, tra l'altro, gli obiettivi generali e specifici del programma, le azioni sovvenzionabili e le forme di finanziamento possibili. Essa prevede inoltre una valutazione, che dovrà essere presentata entro la fine del 2014, e propone di istituire un comitato consultivo incaricato di assistere la Commissione nella stesura dei programmi di lavoro annuali. La Commissione stima che per l'attuazione del programma per il periodo 2011-2013 sarà necessaria una dotazione finanziaria di 50 milioni di euro. Per parte sua, anche il Comitato riconosce la necessità di adottare tutte queste misure.

3.3 La proposta della Commissione mira a delineare un quadro che prevede una serie di strumenti tecnici e non è certamente volta a fornire strumenti strategici. Non è inoltre intesa a consentire il finanziamento delle infrastrutture marittime, ivi compresi i porti. Secondo il CESE, nella proposta, ad esempio nei considerando, sarebbe consigliabile menzionare anche questa possibilità.

3.3.1 Il primo comma dell'articolo 5, paragrafo 2, della proposta in esame prevede che, oltre alle sovvenzioni per le azioni da attuare, possano essere concesse anche sovvenzioni di funzionamento. Il CESE fa presente che, sebbene la scheda finanziaria allegata alla proposta fornisca indicazioni sul quadro del programma, il testo della proposta non precisa chiaramente quali siano le sovvenzioni di funzionamento cui la Commissione si riferisce.

3.3.2 Al fine di evitare che sia la Commissione stessa a contravvenire allo spirito delle norme in materia di concorrenza stabilite dal Trattato, il CESE raccomanda inoltre di precisare questo aspetto nel testo stesso della proposta, visto che nelle attività marittime la concorrenza transfrontaliera è ormai una realtà quasi quotidiana. Occorre altresì assicurarsi che gli Stati membri continuino ad avere la possibilità di sostenere il loro settore della navigazione.

<sup>(1)</sup> GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 173.  
GU C 255 del 22.9.2010, pag. 103.  
GU C 306 del 16.12.2009, pag. 46.  
GU C 277 del 17.11.2009, pag. 20.  
GU C 211 del 19.8.2008, pag. 31.  
GU C 168 del 20.7.2007, pag. 50.

3.4 Il CESE si compiace che la proposta in esame sia fondata sul principio della competenza concorrente, tranne che per le questioni che riguardano la conservazione delle risorse biologiche marine, che sono invece competenza esclusiva della Commissione.

3.5 Il CESE auspica che la Commissione precisi i fondamenti giuridici adottati. Gli articoli 74 e 77 del TFUE non seguono infatti la procedura legislativa ordinaria. Il Comitato si chiede in che misura i fondamenti giuridici utilizzati dalla Commissione siano compatibili con le altre basi giuridiche che invece seguono tale procedura. Al riguardo va tenuto presente anche che le procedure previste dagli articoli 74 e 77 del TFUE non sono procedure legislative ai sensi dell'articolo 289 del TFUE.

3.6 A giudizio del CESE, il carattere transfrontaliero delle attività marittime e le sinergie tra le politiche settoriali giustificano l'adozione di misure nel settore della politica marittima integrata costituite, ad esempio, da programmi di ricerca e contributi a progetti pilota, nonché dalla promozione e facilitazione della politica marittima integrata negli Stati membri a livello dell'UE.

3.7 Il CESE ritiene che il fondamento della valutazione ex ante contenuta nella proposta della Commissione non sia sufficientemente solido. Tenendo conto delle alternative possibili, considera infatti debole l'argomentazione alla base della scelta dell'opzione 2, ossia quella di un modesto contributo finanziario dell'UE, per esplorare altre opzioni e attuare progressivamente la politica marittima integrata. Il Comitato raccomanda alla Commissione di fornire un'argomentazione più solida, soprattutto per quanto riguarda la scelta dei temi e dei settori di intervento concreti.

3.8 Il CESE giudica che le azioni previste dalla Commissione, enunciate all'articolo 4 della proposta in esame, siano insufficienti per raggiungere gli obiettivi descritti negli articoli precedenti. Suggestisce quindi alla Commissione di proporre, nel rispetto del principio di sussidiarietà, orientamenti più chiari laddove si avverta la necessità di maggiore coordinamento e di maggiore chiarezza in merito alle responsabilità e alle competenze.

3.9 La Commissione propone di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una valutazione ex post entro il 31 dicembre 2014. Il CESE appoggia questo proposito, ma fa anche presente che la valutazione ex ante deve essere più approfondita se si vuole poter constatare ex post se gli obiettivi perseguiti siano stati effettivamente raggiunti.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1 Come è noto, il CESE è favorevole a un approccio inter-settoriale della *governance* marittima. In questo contesto, reputa importante la collaborazione di tutte le parti interessate. Il Comitato ritiene infatti che la partecipazione attiva di queste ultime alle azioni intraprese rappresenti la chiave del successo. Per raggiungere gli obiettivi prefissati, è essenziale invitare a questa

partecipazione e informare sui risultati della politica marittima integrata negli Stati membri e nel quadro della cooperazione tra gli stessi.

4.2 Sebbene la proposta in esame non tratti del contenuto delle singole politiche, il Comitato, come ha già indicato in pareri adottati in precedenza, insiste sui temi seguenti che meritano un'attenzione particolare nel quadro di una politica marittima integrata:

4.2.1 La necessità di una valutazione equilibrata tra, da un lato, le preoccupazioni ambientali da parte delle regioni costiere dell'UE e, dall'altro, le esigenze del commercio internazionale che si traducono in un aumento dei trasporti marittimi.

4.2.2 Dopo le due grandi catastrofi marittime provocate dagli incidenti dell'Erika nel 1999 e della Prestige nel 2002, che hanno destato grande attenzione da parte dei media, il CESE raccomanda di approntare un piano per la peggiore delle ipotesi (*worst case scenario*). Tuttavia, nonostante l'adozione di un esteso pacchetto legislativo, che conta circa 15 nuovi provvedimenti tra regolamenti e direttive, lo sforzo compiuto dagli Stati membri rimane insufficiente in due ambiti importanti:

- la creazione di strutture portuali adeguatamente attrezzate per la raccolta dei residui di idrocarburi delle navi, la cui assenza continua a causare lo sversamento di tali residui in mare,
- la creazione di un numero sufficiente di «porti di rifugio» per le navi in difficoltà, nonché la mancanza di chiarezza per quanto riguarda le responsabilità e le competenze in caso di disastro.

Le misure tese a porre rimedio a queste carenze dovrebbero essere inserite nell'elenco degli obiettivi sovvenzionabili.

4.2.3 Ora che la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (*United Nations Convention on the Law of the Sea - Unclos*) è stata ratificata da tutti gli Stati membri, è necessario vegliare sul rispetto della sua applicazione. Poiché la convenzione fa ormai parte integrante dell'*acquis* dell'UE, il CESE reputa che si dovrebbe chiedere ai paesi terzi che non l'abbiano ancora fatto di ratificare e applicare tale convenzione, soprattutto per quanto riguarda i mari tra gli Stati membri e quelli non membri che hanno concluso un accordo di associazione con l'UE o che hanno avviato i negoziati di adesione.

4.2.4 Per garantire il necessario avanzamento del processo, il CESE propone che i ministri dell'Unione per il Mediterraneo si incontrino almeno una volta l'anno per discutere della politica marittima integrata. Il Comitato auspica che ciò possa avvenire presto anche per gli altri bacini marittimi, come il Mar Baltico, il Mare del Nord, l'Atlantico settentrionale e il Mar Nero.

4.2.5 Al fine di rafforzare la dimensione internazionale della politica marittima integrata, il CESE ritiene che la Commissione dovrebbe prestare maggiore attenzione al miglioramento delle condizioni di lavoro in mare, alla sicurezza e alle prestazioni ambientali delle navi.

4.2.6 Il CESE fa presente che, per giungere a un mercato marittimo realmente integrato, è indispensabile migliorare la cooperazione tra gli ispettorati, le guardie costiere e le marine nazionali degli Stati membri, preferibilmente attraverso l'Agenzia europea per la sicurezza marittima.

4.2.7 A tal fine è necessario anche che vi sia un sistema comune per lo scambio di informazioni sulle questioni marittime e che esista un sistema di sorveglianza marittima integrata.

Nel suo parere in merito <sup>(2)</sup>, il CESE sottolinea la necessità di creare un sistema tale da fornire, sul lungo termine, dei dati accurati, aggiornati, affidabili ed economici.

4.2.8 Il CESE rammenta di aver già dichiarato in un parere precedente <sup>(3)</sup> di poter svolgere un ruolo nell'attuazione della politica marittima, anche per quanto riguarda la pianificazione del territorio, e in questa sede conferma il suo impegno in tal senso.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(2)</sup> GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 173.

<sup>(3)</sup> GU C 211 del 19.8.2008, pag. 31.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento (UE) n. .../... del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima»**

COM(2010) 611 definitivo — 2010/0303 (COD)

(2011/C 107/14)

Relatore: **Jan SIMONS**

Il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente in data 22 e 10 novembre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento (UE) [...] del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima*

COM(2010) 611 definitivo — 2010/0303 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 febbraio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 114 voti favorevoli e 1 astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) giudica positivamente il ruolo svolto dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) nel migliorare la sicurezza marittima negli Stati membri e ritiene che in futuro sarà essenziale estendere le mansioni e le competenze dell'EMSA in maniera responsabile.

1.2 Con l'espressione «in maniera responsabile», il Comitato intende sottolineare che le mansioni, le responsabilità e le competenze dell'EMSA dovranno essere definite e stabilite con maggiore chiarezza rispetto a quanto avvenuto finora, al fine di evitare qualsiasi equivoco in merito alla ripartizione dei compiti tra l'Agenzia, la Commissione e gli Stati membri.

1.3 Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, il CESE osserva che in alcuni punti la proposta della Commissione anticipa il ruolo che l'EMSA potrebbe assumere in futuro, mentre una decisione al riguardo dovrà essere presa prima a livello dell'UE.

1.4 Il CESE è sorpreso che nel documento della Commissione si parli improvvisamente, all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), di «vie d'acqua interne», senza che esse siano menzionate né nel testo del regolamento esistente, il quale (come si deduce anche dal titolo) riguarda esclusivamente le questioni marittime, né tanto meno nella relazione introduttiva, nella valutazione di impatto o nei considerando della proposta di modifica in esame. Nessuno di questi testi contiene infatti il benché minimo riferimento alle motivazioni, alla necessità, alla portata, ai requisiti tecnici o al modo di trattare le differenze esistenti tra le politiche che regolano la navigazione marittima e quella fluviale nonché di affrontare l'assoluta diversità delle loro strutture amministrative e gestionali su scala sia nazionale che internazionale. La menzione delle vie d'acqua interne dovrebbe essere soppressa anche solo per queste ragioni, senza che sia neppure

necessario ricordare l'argomento di fondo rappresentato dal fatto che le caratteristiche diversissime di questi due modi di trasporto hanno già portato alla creazione di servizi di assistenza al traffico distinti tra loro.

1.5 Il CESE può certamente immaginare che presto vi possa essere una base giuridica, e con essa la possibilità di una dotazione di bilancio, che consentirà all'EMSA di assistere la Commissione con conoscenze e competenze pertinenti e ben definite, frutto della sua esperienza nel settore marittimo. Tuttavia ciò dovrà valere non solo per i diversi modi di trasporto, ma anche per ambiti di intervento che esulano dal settore dei trasporti.

1.6 Per il resto, il CESE concorda con la proposta di allineare meglio il regolamento recante istituzione dell'EMSA alla regolamentazione europea derivante dal terzo pacchetto di misure sulla sicurezza marittima.

1.7 Il CESE raccomanda di chiarire i ruoli rispettivi dell'EMSA, della Commissione, degli Stati membri e del consiglio di amministrazione dell'Agenzia, in particolare per quanto concerne l'organizzazione delle ispezioni.

1.8 Il CESE accoglie quindi con favore la proposta della Commissione di seguire l'esempio dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea nella definizione dei metodi di lavoro operativi da applicare nell'ambito delle ispezioni.

1.9 Poiché l'EMSA ha già dimostrato di apportare un valore aggiunto, il CESE reputa essenziale che essa sia dotata delle risorse umane e finanziarie necessarie per continuare a svolgere il suo ruolo come si deve. Tale dotazione, a giudizio del Comitato, implica che l'Agenzia continui a essere sottoposta a un audit esterno a intervalli regolari.

## 2. Introduzione

2.1 Il 28 ottobre 2010 la Commissione ha pubblicato la *Proposta di regolamento (UE) [...] del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima* (COM(2010) 611 definitivo) e, in base all'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ha chiesto al CESE di elaborare un parere in merito.

2.2 Il CESE si compiace per questa richiesta poiché ritiene che la proposta in esame rappresenti un ulteriore passo importante verso il miglioramento della sicurezza marittima.

2.3 È inevitabile constatare che la questione della sicurezza marittima ha cominciato realmente a destare attenzione sul piano politico solo dopo la catastrofe della petroliera Erika, che ha provocato una grave fuoriuscita di petrolio.

2.4 Alla fine del 2000 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento per l'istituzione di un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), destinata a fungere da organismo tecnico teso a garantire nell'UE un livello elevato, uniforme ed efficace di sicurezza marittima e prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi.

2.5 Questo regolamento è entrato in vigore nell'agosto 2002, e l'EMSA ha iniziato le sue attività nel marzo 2003. Da allora il testo è stato modificato tre volte.

2.6 La prima modifica, apportata dal regolamento (CE) n. 1644/2003, ha riguardato soprattutto le procedure finanziarie e di bilancio e mirava a garantire una maggiore trasparenza.

2.7 Con la seconda modifica, introdotta dal regolamento (CE) n. 724/2004 e indotta dall'incidente della *Prestige* avvenuto nel 2002, sono stati conferiti all'Agenzia una serie di nuovi compiti, essenzialmente nel campo della vigilanza e dell'intervento in caso di inquinamento. In occasione di questa revisione si è tenuto altresì conto dell'evoluzione delle competenze dell'UE in materia di sicurezza marittima.

2.8 Con questa seconda revisione, l'Agenzia è stata incaricata di fornire assistenza tecnica nelle ispezioni della Commissione nel quadro del regolamento (CE) n. 725/2004 relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali.

2.9 L'EMSA è stata inoltre incaricata di assistere la Commissione nella valutazione delle procedure di certificazione della gente di mare e degli istituti di formazione in questo campo sia negli Stati membri che nei paesi terzi. Tale compito riguarda in particolare le norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti e ai servizi di guardia stabilite nella convenzione STCW dell'Organizzazione marittima internazionale (OMI).

2.10 La terza modifica è stata attuata nel 2006 con il regolamento (CE) n. 2038/2006. Essa ha dotato l'EMSA di un qua-

dro finanziario pluriennale di 154 milioni di euro per le attività di intervento contro l'inquinamento nel periodo 2007-2013.

2.11 La situazione è tuttora in evoluzione. Per consentire all'EMSA di continuare a operare con prontezza ed efficienza, è stato necessario infatti presentare la proposta in esame, recante modifica (la quarta) del regolamento (CE) n. 1406/2002.

2.12 La proposta di modifica presentata dalla Commissione persegue il duplice obiettivo di chiarire i compiti e il ruolo svolti attualmente dall'EMSA ed estendere le sue mansioni a nuovi ambiti che stanno emergendo a livello internazionale e/o a livello dell'UE.

2.13 Attualmente, l'EMSA fornisce assistenza tecnica e scientifica agli Stati membri e alla Commissione per consentire una corretta applicazione della normativa dell'UE nel settore della sicurezza marittima, della protezione marittima e della prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi, come pure per sorvegliare l'applicazione di tale normativa, valutare l'efficacia delle politiche in atto e contribuire all'elaborazione di nuove misure.

2.14 Nella comunicazione *Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018*, la Commissione ha dichiarato la sua intenzione di riesaminare il mandato e il funzionamento dell'EMSA, in modo che l'assistenza tecnica e scientifica che questa fornisce agli Stati membri e alla stessa Commissione risulti ulteriormente rafforzata.

2.15 Nelle sue conclusioni del 30 marzo 2009 il Consiglio ha invitato la Commissione a elaborare misure che consentano, in vista delle sfide future, di migliorare ulteriormente le attività dell'EMSA per quanto riguarda la fornitura di assistenza tecnica e scientifica agli Stati membri e alla Commissione stessa.

2.16 Su invito del Parlamento europeo e del Consiglio, la Commissione ha esaminato la questione ed è giunta alla conclusione che le sinergie a livello dell'UE relative a talune operazioni di guardia costiera potrebbero essere rafforzate grazie alle attività dell'EMSA. Ciò potrebbe avvenire estendendo le mansioni di quest'ultima in determinati ambiti, in particolare per quanto riguarda la sorveglianza del traffico marittimo e le rotte di navigazione nonché l'assistenza prestata agli Stati membri nel rilevamento dei possibili inquinatori.

2.17 Come previsto dal regolamento (CE) n. 1406/2002, nel 2007 il consiglio di amministrazione dell'EMSA ha commissionato a una società di consulenza esterna una valutazione indipendente sull'attuazione del regolamento. Nella relazione elaborata da questa società si afferma che alcuni aspetti sono suscettibili di miglioramento e di precisazione, ma più in generale si conclude che l'Agenzia conferisce un valore aggiunto all'insieme del settore e, in particolare, alle due principali parti interessate, ossia gli Stati membri e la Commissione.

### 3. Osservazioni generali

3.1 Già in passato <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> il CESE ha espresso apprezzamento per il ruolo fondamentale svolto dall'EMSA nel migliorare la sicurezza marittima degli Stati membri. Visti i continui sviluppi in atto in questo settore e la conseguente necessità di effettuare ispezioni e di combattere l'inquinamento, il Comitato giudica fondamentale estendere le mansioni e le competenze dell'EMSA.

3.2 L'estensione proposta riguarda in particolare i seguenti aspetti: l'assistenza fornita dall'Agenzia presso organizzazioni internazionali come l'OMI, il ruolo svolto dai servizi operativi, come la rete SafeSeaNet, a favore della politica marittima integrata e dell'interoperabilità di questi sistemi, la lotta contro l'inquinamento marino dovuto alle attività di estrazione *off-shore*, la cooperazione tecnica con paesi terzi e, infine, l'assistenza fornita alla Commissione nelle ispezioni in materia di sicurezza.

3.3 Gli elementi principali che motivano la modifica del regolamento sono rappresentati dal terzo pacchetto di misure sulla sicurezza marittima, dai nuovi ambiti tematici inseriti nella strategia quinquennale 2010-2014 dell'EMSA e dalle raccomandazioni formulate dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia in seguito alla sua valutazione da parte di un organo esterno.

3.4 È necessario delineare più chiaramente e definire più in dettaglio le mansioni dell'EMSA per quanto riguarda l'assistenza che essa è chiamata a fornire alla Commissione e agli Stati membri, in particolare in un contesto di nuovi sviluppi quali il terzo pacchetto di misure sulla sicurezza marittima, la politica marittima integrata dell'Unione, la sorveglianza marittima, le possibilità connesse dalla creazione di un corpo europeo di guardia costiera ecc.

3.4.1 Il CESE è sorpreso che nel documento della Commissione si parli improvvisamente, all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), di «vie d'acqua interne», senza che esse siano menzionate né nel testo del regolamento esistente, il quale (come si deduce anche dal titolo) riguarda esclusivamente le questioni marittime, né tanto meno nella relazione introduttiva o nella valutazione di impatto o nei considerando della proposta di modifica in esame. Nessuno di questi testi contiene infatti il benché minimo riferimento alle motivazioni, alla necessità, alla portata, ai requisiti tecnici o al modo di trattare le differenze esistenti tra le politiche che regolano la navigazione marittima e quella fluviale nonché di affrontare l'assoluta diversità delle loro strutture amministrative e gestionali su scala sia nazionale che internazionale. La menzione delle vie d'acqua interne dovrebbe essere soppressa già solo per queste ragioni, senza che sia neppure necessario ricordare l'argomento di fondo rappresentato dal fatto che le caratteristiche diversissime di questi due modi di trasporto hanno già portato alla creazione di servizi di assistenza al traffico distinti tra loro.

3.4.2 Il CESE può certamente immaginare che presto vi possa essere una base giuridica, e con essa la possibilità di una dotazione di bilancio, che consentirebbe all'EMSA di assistere la Commissione con conoscenze e competenze pertinenti

e ben definite, derivanti dalla sua esperienza nel settore marittimo. Tuttavia ciò dovrà valere non solo per i diversi modi di trasporto, ma anche per ambiti di intervento che esulano dal settore dei trasporti.

3.4.3 L'articolo 2, paragrafo 1, specifica gli ambiti nei quali l'Agenzia assiste la Commissione. Tuttavia, le precisazioni elencate nel paragrafo 2, alcune delle quali non prevedono che questa funzione di assistenza debba rientrare nelle competenze dell'EMSA, mentre altre lo prevedono ma con formulazioni divergenti, appaiono fuorvianti e in alcuni punti, come alla lettera e), poco chiare. La soluzione sarebbe quella di sopprimere le aggiunte riportate al paragrafo 2, poiché sono già comprese nel primo paragrafo.

3.5 Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, il CESE concorda con la proposta di allineare meglio il regolamento alla regolamentazione europea derivante dal terzo pacchetto di misure sulla sicurezza marittima. Osserva tuttavia che riguardo ad alcuni punti, ad esempio l'istituzione di centri regionali, la proposta anticipa il ruolo che l'EMSA potrebbe assumere in futuro, mentre non è ancora stata presa alcuna decisione in merito.

### 4. Osservazioni particolari

4.1 Per quanto concerne gli aspetti amministrativi, il CESE nota che la proposta sottolinea la necessità di «chiarire i ruoli dell'Agenzia, della Commissione, del consiglio di amministrazione e degli Stati membri», in particolare riguardo all'organizzazione delle ispezioni.

4.2 I rappresentanti degli Stati membri in seno al consiglio di amministrazione potrebbero infatti trovarsi in una situazione di conflitto di interessi poiché, mentre da un lato devono decidere in merito alle attività e alle risorse dell'EMSA (in particolare riguardo all'orientamento in materia di ispezioni), dall'altro rappresentano le amministrazioni nazionali, le quali sono esse stesse oggetto dei controlli effettuati dall'EMSA a nome della Commissione per verificare la conformità delle norme e delle prassi nazionali con il diritto UE applicabile.

4.3 Il CESE approva quindi la revisione dell'articolo 3, relativo alle ispezioni da parte dell'EMSA, e conviene con la proposta della Commissione di seguire l'esempio dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea per quanto riguarda la definizione dei metodi di lavoro operativi da applicare nell'ambito delle ispezioni (procedura di comitato).

4.4 Questa procedura offre il vantaggio di coinvolgere tutte le parti interessate (l'EMSA, la Commissione e gli Stati membri), nel rispetto delle responsabilità e delle competenze di ognuna di esse.

4.5 Il CESE ritiene inoltre che sia necessario tenere conto delle condizioni di vita e di lavoro della gente di mare, in particolare in riferimento all'attuazione della convenzione sul lavoro marittimo dell'OIL, ovviamente nella misura in cui ciò rientra nelle competenze dell'EMSA.

<sup>(1)</sup> GU C 28 del 3.2.2006, pag. 16.

<sup>(2)</sup> GU C 108 del 30.4.2004, pag. 52.

4.6 Il CESE desidera formulare un'osservazione sulla modifica che la proposta in esame suggerisce di apportare all'articolo 5, paragrafo 3. La modifica proposta implica che i centri regionali da istituire non dovranno occuparsi esclusivamente di questioni connesse al monitoraggio della navigazione e del traffico marittimo. Il Comitato fa presente che il loro buon funzionamento sarà garantito solo se tra gli Stati membri e l'EMSA vi saranno accordi chiari in merito alle competenze e alle responsabilità di ognuna delle parti.

4.7 Le altre modifiche proposte per gli articoli da 10 a 19 riguardano soprattutto gli organi, già esistenti o ancora da creare, in seno all'EMSA, le loro responsabilità e competenze, l'aumento dei loro effettivi e le fonti di finanziamento.

4.8 Il CESE reputa che, per tutti gli ambiti nei quali l'EMSA ha già dimostrato di poter apportare un importante valore aggiunto, essa debba anche ricevere le risorse necessarie per continuare a svolgere come si deve queste mansioni e tutte quelle che le saranno assegnate in futuro. Qualsiasi limitazione delle risorse umane e finanziarie, tale da ridurre il numero dei compiti che l'EMSA può assolvere, va sempre ponderata rispetto alle conseguenze - negative - che ne deriverebbero in termini di attività non svolte.

4.9 Il CESE concorda infine con la raccomandazione, formulata dal consiglio di amministrazione dell'EMSA, di sottoporre in futuro il funzionamento dell'Agenzia a un audit esterno, effettuato a intervalli regolari da un organo esterno indipendente.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante abrogazione di alcuni atti obsoleti del Consiglio nel settore della politica agricola comune»**

COM(2010) 764 definitivo — 2010/0368 (COD)

(2011/C 107/15)

Il Parlamento europeo, in data 18 gennaio 2011, e il Consiglio, in data 27 gennaio 2011, hanno deciso, rispettivamente ai sensi degli articoli 42, 1° comma, 43, paragrafo 2, e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante abrogazione di alcuni atti obsoleti del Consiglio nel settore della politica agricola comune*

COM(2010) 764 definitivo — 2010/0368 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 469a sessione plenaria dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 128 voti favorevoli e 1 astensione.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi» (rifusione)**

COM(2010) 784 definitivo — 2010/0387 (CNS)

(2011/C 107/16)

Il Consiglio, in data 25 gennaio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi (rifusione)*

COM(2010) 784 definitivo — 2010/0387 (CNS).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e dato che esso aveva già formato oggetto del suo parere sul tema *Regime fiscale comune/società madri e figlie* (GU C 182 del 4.8.2009, pag. 77), adottato il 14 gennaio 2009, il Comitato, nel corso della 469a sessione plenaria dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), ha deciso, con 115 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni, di esprimere parere favorevole al testo proposto e di rinviare alla posizione a suo tempo sostenuta nel documento citato.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'installazione, all'ubicazione, al funzionamento e all'identificazione dei comandi dei trattori agricoli o forestali a ruote» (codificazione)**

COM(2010) 717 definitivo — 2010/0348 (COD)

(2011/C 107/17)

Il Consiglio, in data 17 gennaio 2011, e il Parlamento europeo, in data 16 dicembre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'installazione, all'ubicazione, al funzionamento e all'identificazione dei comandi dei trattori agricoli o forestali a ruote (versione codificata)*

COM(2010) 717 definitivo — 2010/0348 (COD)

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 469a sessione plenaria dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 114 voti favorevoli e 4 astensioni.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla frenatura dei trattori agricoli o forestali a ruote» (codificazione)**

COM(2010) 729 definitivo — 2010/0349 (COD)

(2011/C 107/18)

Il Consiglio, in data 17 gennaio 2011, e il Parlamento europeo, in data 16 dicembre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla frenatura dei trattori agricoli o forestali a ruote (versione codificata)*

COM(2010) 729 definitivo — 2010/0349 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 469a sessione plenaria dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 111 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo spazio di manovra, ai mezzi di accesso al posto di guida, nonché agli sportelli ed ai finestrini dei trattori agricoli o forestali a ruote» (codificazione)**

COM(2010) 746 definitivo — 2010/0358 (COD)

(2011/C 107/19)

Il Consiglio, in data 17 gennaio 2011, e il Parlamento europeo, in data 16 dicembre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo spazio di manovra, ai mezzi di accesso al posto di guida, nonché agli sportelli ed ai finestrini dei trattori agricoli o forestali a ruote (versione codificata)*

COM(2010) 746 definitivo — 2010/0358 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 469a sessione plenaria dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 108 voti favorevoli e 6 astensioni.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione»**

COM(2011) 6 definitivo — 2011/0007 (CNS)

(2011/C 107/20)

Il Consiglio, in data 26 gennaio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 148 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*

COM(2011) 6 definitivo — 2011/0007 (CNS).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e dato che esso aveva già formato oggetto del suo parere CESE 763/2010, adottato il 27 maggio 2010 <sup>(1)</sup>, il Comitato, nel corso della 469a sessione plenaria dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), ha deciso, con 119 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni, di esprimere parere favorevole al testo proposto e di rinviare alla posizione a suo tempo sostenuta nel documento citato.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(1)</sup> Parere del CESE sul tema *Orientamenti in materia di occupazione*, GU C 21 del 21.1.2011, pag. 66.







<u>Numero d'informazione</u>	Sommarario ( <i>segue</i> )	Pagina
2011/C 107/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di sostegno per l'ulteriore sviluppo di una politica marittima integrata» — COM(2010) 494 <i>definitivo</i> — 2010/0257 (COD) .....	64
2011/C 107/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento (UE) n. .../... del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima» — COM(2010) 611 <i>definitivo</i> — 2010/0303 (COD) .....	68
2011/C 107/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante abrogazione di alcuni atti obsoleti del Consiglio nel settore della politica agricola comune» — COM(2010) 764 <i>definitivo</i> — 2010/0368 (COD) .....	72
2011/C 107/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi» (rifusione) — COM(2010) 784 <i>definitivo</i> — 2010/0387 (CNS) .....	73
2011/C 107/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'installazione, all'ubicazione, al funzionamento e all'identificazione dei comandi dei trattori agricoli o forestali a ruote» (codificazione) — COM(2010) 717 <i>definitivo</i> — 2010/0348 (COD) .....	74
2011/C 107/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla frenatura dei trattori agricoli o forestali a ruote» (codificazione) — COM(2010) 729 <i>definitivo</i> — 2010/0349 (COD) .....	75
2011/C 107/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo spazio di manovra, ai mezzi di accesso al posto di guida, nonché agli sportelli ed ai finestrini dei trattori agricoli o forestali a ruote» (codificazione) — COM(2010) 746 <i>definitivo</i> — 2010/0358 (COD) .....	76
2011/C 107/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione» — COM(2011) 6 <i>definitivo</i> — 2011/0007 (CNS) .....	77



## PREZZO DEGLI ABBONAMENTI 2011 (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 + DVD 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, DVD mensile (cumulativo)	22 lingue ufficiali dell'UE	400 EUR all'anno
Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici), DVD, 1 edizione 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 sono temporaneamente non 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 DVD multilingue.

L'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dà diritto a ricevere, su richiesta, i relativi allegati. Gli abbonati sono informati della pubblicazione degli allegati tramite un «Avviso al lettore» inserito nella Gazzetta stessa.

### Vendita e abbonamenti

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](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>**

